



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA
INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

**APRENDIZAGEM E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE
PRÁTICAS DE CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DE
VISITAS TÉCNICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FELÍCIO RIBAS TORRES

Brasília
2006.

FELÍCIO RIBAS TORRES

**APRENDIZAGEM E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE
PRÁTICAS DE CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DE
VISITAS TÉCNICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães

BRASÍLIA-DF
2006.

FELÍCIO RIBAS TORRES

**APRENDIZAGEM E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE
PRÁTICAS DE CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DE
VISITAS TÉCNICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Dissertação aprovada pela seguinte Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília:

Brasília, 20 de dezembro de 2006

COMISSÃO EXAMINADORA

Nome: Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães
Instituição: Universidade de Brasília - UNB
Assinatura:

Nome: Prof^a. Dra. Sely Maria de Souza Costa
Instituição: Universidade de Brasília - UNB
Assinatura:

Nome: Prof^a. Dra. Catarina Cecília Odélius
Instituição: Universidade de Brasília - UNB
Assinatura:

À minha esposa, Karem Liliane,
meu abrigo e minha paixão, que me motiva a desejar ser
melhor hoje do que ontem.

Aos meus pais, João e Elizete,
fonte inesgotável de aprendizagem, aos quais sempre hei
de honrar.

Aos meus irmãos e melhores amigos, Tércio e Clício,
com quem sempre poderei contar.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Karem Liliane, pelo amor, compreensão e paciência durante essa jornada acadêmica.

Ao meu orientador, Professor Dr. Tomás de Aquino Guimarães, pelo exemplo de pesquisador, pela dedicação e por não medir esforços para ajudar os alunos a superarem seus limites na busca da qualidade dos trabalhos acadêmicos.

À Professora Dra. Janann Joslin Medeiros, por me motivar a ser um pesquisador e por me levar a conhecer novos horizontes a partir da leitura analítica de textos acadêmicos.

Aos demais professores do Programa de Pós Graduação em Administração da UNB, pela disposição em transferir conhecimento e colaborar para formação de novos pesquisadores.

Às professoras Dra. Cristina Amélia Pereira de Carvalho, Dra. Sely Maria de Souza Costa e Dra. Catarina Cecília Odelius, pela gentileza de aceitar o convite para participar da Comissão Examinadora.

Aos colegas de turma, pela amizade e compartilhamento de conhecimento que ajudaram a completar essa jornada.

Aos colegas do Tribunal de Contas da União, Carlos Alberto Sampaio de Freitas e Paulo Henrique Ramos Medeiros pelas contribuições e auxílio durante a realização da pesquisa.

Aos colegas entrevistados, que se dispuseram a colaborar com a pesquisa, inclusive com a disponibilização de materiais que enriqueceram o exame documental.

Aos funcionários da secretaria do Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, pela amizade e auxílio no encaminhamento das questões administrativas.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo descrever em que medida o processo de aquisição de conhecimentos externos mediante visitas técnicas tem contribuído para a institucionalização de práticas de controle externo no Tribunal de Contas da União. Foram identificadas e caracterizadas as visitas técnicas realizadas pelo TCU no período de 1998 a 2004 bem como os processos de socialização e codificação com elas relacionadas. A institucionalização das práticas de controle externo ligadas a essas visitas foi estudada mediante a utilização das variáveis Vínculos, Recursos / Estrutura e Programa. Também foi analisada a Legitimidade do uso de visitas técnicas como meio de aquisição de conhecimentos externos. O referencial teórico baseou-se nos estudos da aprendizagem em organizações, especialmente no que se refere a processos de aprendizagem, e na abordagem institucional, englobando o fenômeno do isomorfismo institucional. Quanto à metodologia de pesquisa, foram realizadas duas etapas, sendo a primeira composta do exame documental e a segunda da realização 18 de entrevistas semi-estruturadas com atores envolvidos com as visitas técnicas. Os resultados sugerem que a realização de visitas técnicas, aliada a processos de conversão do conhecimento adquirido, teria um papel importante na institucionalização de práticas de controle externo no TCU, em um contexto isomórfico. A interação entre essas visitas, como processo de aquisição de conhecimento externo, e os demais processos de codificação e socialização, em especial a elaboração de relatórios, publicação de documentos técnicos e treinamentos, possibilitaram a transferência de aprendizagem do nível individual para o nível organizacional. Quanto às variáveis relacionadas à institucionalização, identificou-se relação direta entre o estabelecimento de vínculos mais sólidos e permanentes com a institucionalização de práticas. No que se refere à legitimidade das visitas técnicas, destaca-se a presença de Legitimidade Moral, baseando-se na avaliação das visitas em função dos resultados alcançados, e da Legitimidade Cognitiva, por influência do fenômeno de isomorfismo mimético.

Palavras-chave: Processos de Aprendizagem; Institucionalização; Isomorfismo; Visitas Técnicas; Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

This study aims to describe in what measure the process of external knowledge acquisition by technical visits has been contributing for the institucionalization of external control practices in the Brazilian Court of Accounts (TCU). The technical visits accomplished by TCU, in the period from 1998 to 2004, were identified and characterized, as well as the socialization and code processes related to them. The institucionalization of external control practices linked to those visits were studied by the use of the variables Links, Resources / Structures and Program. Also, was analyzed the Legitimacy of the use of technical visits as a way to acquire external knowledge. Theoretical support is found in the studies of the Organizational Learning, especially the study of learning processes, and in the Institutional Theory, including the institutional isomorphism phenomenon. As research methodology, two stages were accomplished, being the first composed by documental exam and the second by accomplishment of 18 semi-structured interviews with people involved with the technical visits. The results suggest that the accomplishment of technical visits, allied to conversion processes of the acquired knowledge, would have an important role in the institucionalization of external control practices in TCU, considering an isomorphic context. The interaction among those visits, as process of external knowledge acquisition, and the other code and socialization processes, especially reports elaboration, technical documents publication and trainings, made possible the transfer of learning from individual to organizational level. It was identified direct relation among the establishments of more solid and permanent organizacional links with the institucionalization of practices. In what it refers to the technical visits legitimacy, it stands out the presence of Moral Legitimacy, found on the visits evaluation in function of the reached results, and the presence of the Cognitive Legitimacy, by influence of the mimetic isomorphism phenomenon.

Keywords: Learning Processes; Institucionalization; Isomorphism; Technical Visits; Benchmarking; Brazilian Court of Accounts.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Conceitos e Sujeitos da Aprendizagem em Organizações.....	12
Quadro 2 Vertentes Sociológicas do conceito de instituição.....	25
Quadro 3 Variáveis internas e externas do processo de institucionalização.....	27
Quadro 4 Mecanismos Isomórficos.....	31
Quadro 5 Processos de aprendizagem em organizações e suas principais características..	39
Quadro 6 Operacionalização dos Processos de aprendizagem.....	40
Quadro 7 Operacionalização das variáveis do construto institucionalização.....	41
Quadro 8 Operacionalização das variáveis do construto Isomorfismo.....	42
Quadro 9 Resumo das entrevistas.....	44
Quadro 10 Organizações visitadas.....	47
Quadro 11 Visitas Técnicas agrupadas por Duração.....	50
Quadro 12 Análise dos processos de aprendizagem relacionados às visitas técnicas.....	67
Quadro 13 Citações sobre vínculos encontradas nas entrevistas.....	73
Quadro 14 Tipos de legitimidade associados às visitas técnicas.....	82
Quadro 15 Quantificação das citações referentes aos processos de aprendizagem.....	95

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Organograma TCU e unidades relevantes na realização de visitas técnicas.....	5
Figura 2 Aprendizagem em diferentes níveis organizacionais.....	19
Figura 3 Curva de Institucionalização.....	28
Figura 4 Modelo Conceitual do Trabalho.....	36
Figura 5 Mapa Estratégico do TCU.....	76
Figura 6 Apresentação visual dos relatórios – isomorfismo TCU – NAO	90
Figura 7 O papel de visitas técnicas na institucionalização de práticas no TCU.....	101

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Distribuição das visitas técnicas entre as organizações.....	48
Gráfico 2: Distribuição das visitas técnicas de acordo com o Projeto.....	51
Gráfico 3: Distribuição das visitas técnicas com base no conhecimento desejado.....	52

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
1.1. Contextualização	2
1.2. Locus da Pesquisa	3
1.3. Pergunta da Pesquisa	6
1.4. Objetivos da Pesquisa	6
1.5. Justificativa e Relevância	7
1.6. Delimitação do Estudo	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1. Aprendizagem em Organizações	9
2.1.1. O Conceito de Aprendizagem em Organizações	9
2.1.2. Aprendizagem em Diferentes Níveis Organizacionais	17
2.1.3. Processos de Aprendizagem	19
2.2. Teoria Institucional	24
2.2.1. Instituição e Institucionalização	25
2.2.2. Isomorfismo Institucional e Legitimidade	29
3. METODOLOGIA DE PESQUISA	34
3.1. Caracterização da Pesquisa	34
3.2. Modelo Conceitual	35
3.3. Coleta de Dados	42
3.4. Análise dos Dados	44
3.5. Limitações do Estudo	45
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	47
4.1. Visitas Técnicas	47
4.2. Etapas anteriores às visitas técnicas	53
4.3. Processos de Aprendizagem	57
4.3.1. Processos de Aquisição de Conhecimentos Externos	57
4.3.2. Processos de Codificação de Conhecimento	59
4.3.3. Processos de Socialização de Conhecimento	62
4.4. Institucionalização	68
4.4.1. Práticas de controle externo associadas às visitas técnicas	68
4.4.2. Vínculos	72
4.4.3. Programa	75
4.4.4. Recursos / Estrutura	78
4.5. Legitimidade e Isomorfismo	81
4.6. Discussão dos Resultados	93
4.6.1. Visitas Técnicas e Aprendizagem	93
4.6.2. Visitas Técnicas, Institucionalização e Isomorfismo	95
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	103
REFERÊNCIAS	106

APÊNDICES	116
APÊNDICE A – Levantamento das Características das Visitas Técnicas	116
APÊNDICE B – Processos de Aprendizagem relativos aos temas das Visitas Técnicas	119
APÊNDICE C – Institucionalização e Isomorfismo	132
APÊNDICE D – Legitimidade	137
APÊNDICE E – Roteiro de Entrevista	144

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa a relação entre o processo de aquisição de conhecimentos externos, mediante visitas técnicas, e a institucionalização de práticas de controle externo no Tribunal de Contas da União – TCU. Apresenta-se a seguir a contextualização, definição do problema, objetivos, justificativa e relevância do trabalho.

1.1. Contextualização

As organizações vivem em ambientes cada vez mais dinâmicos, tornando a capacidade de adaptação às mudanças ambientais uma área central de estudos na teoria organizacional. Os estudos do processo de adaptação organizacional como estratégia para se obter maior grau de eficiência têm sido enfatizados como de fundamental importância pelos teóricos das organizações (GINSBERG e BUCHHOLTZ, 1990).

Uma das teorias que abordam a adaptação organizacional às mudanças ambientais é a Teoria Institucional. Essa abordagem procura explicar porque as instituições surgem, transformam-se ou tornam-se estáveis, investigando como a definição de padrões assume a condição de valores e adquirem legitimidade nas estruturas sociais. Segundo Mendonça e Amantino-de-Andrade (2003), a perspectiva institucional pode ser caracterizada como uma abordagem simbólico-interpretativa da realidade organizacional, apresentando uma posição epistemológica predominantemente subjetivista, na qual se destaca a construção social da realidade.

A abordagem institucional, aplicada aos estudos organizacionais, estuda a homogeneização de práticas, procedimentos e estruturas por parte de organizações. Esse fenômeno é denominado isomorfismo institucional (FOUNTAIN, 2001; SCOTT, 2001). A reprodução de processos, práticas e rotinas consideradas de sucesso em uma outra organização, em decorrência de diversos fatores e tendo como finalidade a melhoria do desempenho, é muito comum tanto em organizações do setor privado quanto em organizações do setor público.

Os estudos e as consultorias organizacionais, encomendados por empresas e organizações públicas ou privadas, em sua maioria, exortam o uso do *benchmarking* ou a realização de visitas técnicas para a obtenção de melhores resultados, o que gera, por consequência, uma tendência ao isomorfismo, que pode ser de ordem coercitiva, normativa ou mimética.

Por sua vez, o tema Aprendizagem Organizacional tem obtido crescente espaço na literatura acadêmica e no campo organizacional, principalmente a partir da década de

1980. A aprendizagem organizacional é um campo que estuda a construção do conhecimento vigente em uma organização mediante adaptações progressivas de novas idéias e intercâmbio de experiências, instrumentalizando ações e práticas de caráter prescritivo que possam atender às necessidades do ambiente atual. Embora esse conceito tenha surgido no contexto da abordagem gerencial, segundo Machado-da-Silva e Guarido Filho (2001), é possível explorar a aprendizagem organizacional dentro de perspectivas diversas, particularmente sob a ótica da teoria institucional.

A abordagem institucional e a aprendizagem organizacional podem ser analisadas a partir de uma perspectiva cultural-cognitiva (EASTERBY-SMITH e ARAUJO, 2001; GUIMARÃES, 2004; PRATES, 2000; SOARES e HANASHIRO, 2002;), o que denota uma possível existência de relação entre os dois conceitos, relação esta ainda não devidamente explorada. Nessa linha, a institucionalização de práticas de controle externo – objeto do presente estudo – poderia estar relacionada a processos de aprendizagem de aquisição de conhecimentos externos, mais especificamente, ao saber adquirido mediante visitas técnicas a outras organizações.

Também não se encontra profundamente discutida no campo acadêmico a interconexão entre os fenômenos do isomorfismo institucional e da aprendizagem organizacional. Mais especificamente, é importante estudar o papel de processos de aprendizagem na institucionalização de atividades em organizações, em um contexto isomórfico. No que concerne ao presente trabalho, explora-se o uso de visitas técnicas realizadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU a outros órgãos de controle externo, como processo de aprendizagem organizacional, num contexto de isomorfismo institucional.

1.2. Locus da Pesquisa

O Tribunal de Contas da União – TCU foi criado pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia. A primeira Constituição Republicana, de 1891, por influência de Rui Barbosa, implantou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o no seu art. 89. Entretanto, o Tribunal somente passou a funcionar em 17 de janeiro de 1893, com grande empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, o Tenente-Coronel Innocêncio Serzedello Corrêa.

O TCU é uma Entidade de Fiscalização Superior – EFS. Conforme Freitas e Guimarães (2003), EFS são organizações, na maioria das vezes, vinculadas ao Poder Legislativo dos diferentes países, que têm por atribuição auxiliar tecnicamente aquele Poder

no controle da administração pública. Existem basicamente dois modelos estruturais distintos que são utilizados por essas entidades:

a) Tribunal de Contas, predominante em países latinos (França, Itália, Espanha, Portugal, Brasil);

b) Controladoria, encontrado nos países Anglo-Saxões e na maior parte da América Latina.

Ainda sobre os modelos estruturais utilizados por órgãos de controle externo, Wurman (2005, p.13) tece os seguintes comentários:

Em termos de modelos estruturais, a maioria dos países do mundo adota o sistema de tribunal, em contraposição ao modelo de auditor-geral ou controlador-geral em que a função tem, na composição deliberativa, a decisão singular de um só sujeito. (...) Esse modelo, que divide com o sistema de tribunal a forma de controle financeiro da administração pública, consiste na criação de câmaras especializadas no poder legislativo, assessoradas pelo controlador ou auditor-geral, que é um funcionário do próprio parlamento, auxiliado por grande quantidade de técnicos.

Nos Estados Unidos, o controlador-geral é nomeado pelo Presidente para um mandato de 15 anos, após consulta e aprovação pelo Senado. (...) General Accounting Office integra o poder legislativo e é chefiado pelo controlador-geral.

(...)

O modelo tribunal apresenta vantagens extraordinárias sobre o controlador-geral: a) atuação em colegiado; b) alternância de direção; c) rodízio no controle dos órgãos; d) distribuição impessoal de processos.

O enfoque do trabalho desenvolvido nessas entidades também se divide predominantemente em dois: a) Conformidade dos atos administrativos à lei, às normas e aos regulamentos e combate aos desvios de recursos públicos; b) Resultados da ação governamental (FREITAS e GUIMARÃES, 2003).

O Tribunal de Contas da União tem como função primordial auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo da Administração Pública. Segundo Wurman (2005, p. 11), a atividade de controle externo pode ser definida como “um controle exercido externamente à estrutura do Poder controlador, visando a preservação e o equilíbrio das instituições políticas democráticas do País”.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seus artigos 70 e 71, atribui a competência da realização do controle externo da gestão pública, na esfera federal, ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Define ainda que o controle externo se fará mediante fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, das entidades da administração direta e indireta e dos demais responsáveis pela gestão de recursos públicos federais, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Na Figura 1 está representada a estrutura organizacional do TCU vigente no ano de 2006. No que concerne à realização de visitas técnicas, as unidades que serão citadas neste estudo são as seguintes: a)ARINT – Assessoria de Relações Internacionais; b)ISC – Instituto Serzedello Corrêa; c)ADCON – Secretaria Adjunta de Contas; d)ADFIS – Secretaria Adjunta de Fiscalização; e) SEPROG – Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.

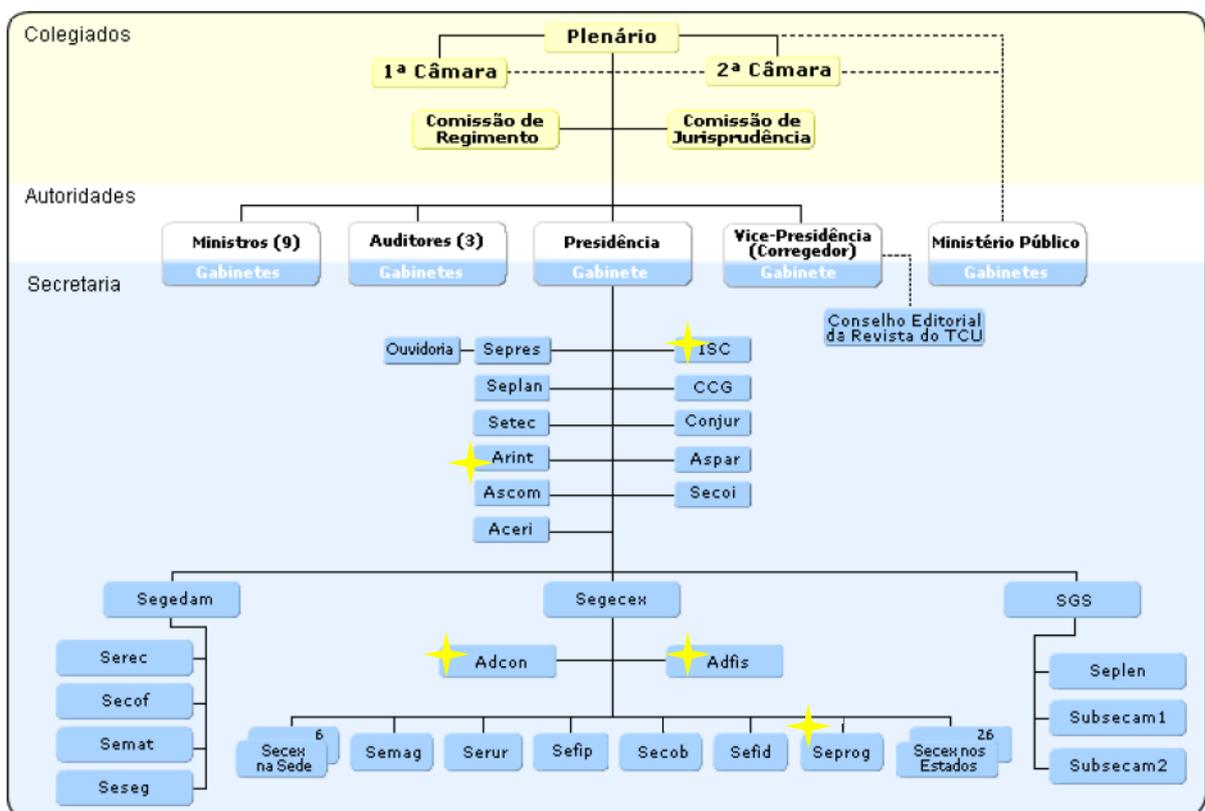


Figura 1: Organograma TCU e unidades relevantes na realização de visitas técnicas
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponíveis na Intranet TCU

1.3. Pergunta da Pesquisa

Há evidências de que a implantação e o desenvolvimento de atividades de controle externo podem ser analisados sob a ótica do isomorfismo institucional, ocorrendo mediante processos de aprendizagem. Uma prática comum é a realização de congressos e encontros entre órgãos de controle de contas de vários países, nos quais são discutidas e compartilhadas experiências e idéias sobre o tema. Outro exemplo é a realização de intercâmbios entre esses órgãos, nos quais membros de um órgão visitam o outro com o fim de compartilhar informações e adquirir conhecimentos. Entretanto, não se sabe ao certo em que medida os processos de aprendizagem concorrem para a institucionalização dessas atividades.

O presente trabalho procura suprir as lacunas desse conhecimento, investigando a utilização pelo TCU de visitas técnicas a outros órgãos de controle externo sob os prismas da aprendizagem organizacional e da perspectiva institucional.

Assim, a pergunta de pesquisa do presente trabalho é a seguinte: **O processo de aquisição de conhecimentos externos mediante visitas técnicas tem contribuído para a institucionalização de práticas de controle externo no Tribunal de Contas da União?**

1.4 Objetivos da Pesquisa

O objetivo geral da pesquisa é verificar se o processo de aquisição de conhecimentos externos mediante visitas técnicas tem contribuído para a institucionalização de práticas de controle externo no Tribunal de Contas da União.

Alinhados com o objetivo geral exposto e auxiliando a sua consecução, a pesquisa apresenta os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar e caracterizar as visitas técnicas realizadas pelo TCU, no período de 1998 a 2004, a outros órgãos de controle de externo;
- b) Descrever as etapas de planejamento e organização dessas visitas técnicas;
- c) Identificar mecanismos de codificação e socialização do conhecimento adquirido por meio dessas visitas técnicas no âmbito do TCU;
- d) Identificar fatores que influenciam a institucionalização de práticas de controle externo no TCU a partir de visitas técnicas;
- e) Analisar a legitimidade, interna ao TCU, do mecanismo visitas técnicas como meio de aquisição de conhecimentos externos;

- f) Identificar a existência de isomorfismo associado às visitas técnicas realizadas pelo TCU.

1.5 Justificativa e Relevância

A presente pesquisa se justifica na medida em que procura contribuir para a produção de conhecimento concernente à influência dos processos de aquisição de conhecimentos externos na institucionalização de práticas em uma organização, realizando uma conexão entre a teoria institucional e o conceito de aprendizagem organizacional.

Embora tenha crescido a produção científica em relação à aprendizagem organizacional e à abordagem institucional, tratando os temas individualmente, são ainda escassos os estudos que abordam tais temas de forma integrada, podendo-se citar os estudos desenvolvidos por Machado-da-Silva e Guarido-Filho (2001) e Freitas (2005).

Considerando que as entidades de fiscalização superiores, como é o caso do TCU, são organizações que, em princípio, possuem posição privilegiada na estrutura governamental e gozam de independência de atuação, tendo prerrogativas de acesso e divulgação de informações sobre diferentes atividades públicas (FREITAS, 2005), e que a utilização de visitas técnicas como meio de aquisição de conhecimentos é uma prática comum entre esses órgãos, seria de se esperar a existência de diversos estudos que analisassem a institucionalização de práticas decorrentes desses procedimentos, o que, na verdade, não é evidenciado¹.

É importante ressaltar que, embora o TCU seja o único órgão do gênero em nível federal, existem, nas esferas estadual e municipal, tribunais de contas que possuem estruturas organizadas segundo um processo isomórfico com o TCU. Destaca-se ainda que, por ser o TCU uma conceituada organização no âmbito da administração pública brasileira, os procedimentos nele adotados despertam interesse e servem de modelo não somente para outros tribunais de contas, mas para diversos órgãos da administração pública.

Dessa forma, o estudo do inter-relacionamento dos processos de aquisição de conhecimentos externos, mediante visitas técnicas, e a institucionalização de práticas na organização poderá gerar novos conhecimentos para os gestores do próprio TCU como também para os demais órgãos governamentais interessados em utilizar a mesma estratégia de absorção do saber.

¹ Pesquisando as bases do Proquest, os Anais do Enanpad - período de 2000-2004, a Revista de Administração Contemporânea – RAC – período 2001-2004 e a RAE Eletrônica – período de 2002-2004, não foi encontrado nenhum artigo que abordasse Entidades de Fiscalização Superiores e o uso de visitas técnicas como meio de aprendizagem, embora se encontrem artigos sobre os temas individualmente.

1.6 Delimitação do Estudo

Em razão da pergunta e dos objetivos da pesquisa, a análise de visitas técnicas realizadas pelo TCU a outros órgãos de controle de contas se deu sob o prisma da aprendizagem organizacional e da teoria institucional. As visitas técnicas foram analisadas como processos de aquisição de conhecimentos externos e utilizou-se a abordagem institucional para identificar atividades que foram institucionalizadas, bem como as tipologias de isomorfismo a elas associadas.

Embora sejam escopo desta pesquisa os processos de aquisição de conhecimentos externos, esta se restringiu somente na análise de visitas técnicas, não abordando congressos, palestras ou simpósios em que representantes do TCU tenham participado. Não obstante esses métodos possam ser agrupados em uma mesma categoria de processos de aprendizagem, suas características são bastante diferenciadas, o que poderia dificultar a análise do impacto desses processos na institucionalização de atividades de controle externo.

Apesar de existirem registros de visitas técnicas realizadas pelo TCU desde a década de 70, não havia regularidade na realização dessas visitas, com pouca frequência, baixa interação com outros processos de aprendizagem e funcionamento não estruturado (FREITAS, 2005). Somente a partir do Projeto de Cooperação Técnica TCU – Reino Unido, implementado em 1998, é que essas visitas passaram a ter funcionamento estruturado e forte interação com outros processos de aprendizagem, além de intensidade contínua. Freitas (2005) afirma que o Projeto TCU–Reino Unido pode ser considerado como um divisor de águas no que concerne à aquisição de conhecimentos externos no âmbito do TCU. Dessa forma, a presente pesquisa selecionou e analisou somente as visitas técnicas realizadas posteriormente ao Projeto de Cooperação Técnica entre TCU e o Reino Unido.

A análise de visitas técnicas limitou-se àquelas que tenham sido realizadas a tempo suficiente para que o conhecimento adquirido pudesse ter resultado ou não em institucionalização. Assim, a abrangência da presente pesquisa se restringiu à análise de visitas técnicas a outros órgãos de controle de contas, realizadas pelo TCU, no período de 1998 a 2004, cujo objetivo seja a aquisição de conhecimentos relativos à atividades de controle externo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No intuito de conferir maior clareza à apresentação dos temas abordados, esse capítulo é estruturado em duas partes. A primeira refere-se à Aprendizagem em Organizações, que discute o conceito de aprendizagem e os processos de aprendizagem. A segunda aborda a Teoria Institucional, apresentando os conceitos de institucionalização, legitimidade e isomorfismo institucional.

2.1 Aprendizagem em Organizações

2.1.1 O Conceito de Aprendizagem em Organizações

Cabral (2000, p.228) afirma que a aprendizagem é um elemento que pode impulsionar a eficiência de uma organização por se propor a capacitar não somente os indivíduos, mas a própria organização, a enfrentar os desafios dos novos tempos. De acordo com Argyris e Schön (1996), o entendimento do termo aprendizagem passa pela separação entre “o que se aprende” e “como se aprende”. A primeira parte refere-se à acumulação de informação, sob a forma de conhecimento ou habilidades. A segunda contempla o meio ou o processo pelo qual se aprende, que pode ser adequado ou inadequado.

Ainda segundo Argyris e Schön (1996), pode-se afirmar que a aprendizagem ocorre somente quando novos conhecimentos são transformados em ações. Esses mesmos autores argumentam que a aprendizagem acontece quando o conhecimento adquirido é traduzido em novos comportamentos replicáveis.

Por sua vez, Kim (1998, p.63) argumenta que aprendizagem abrange dois significados: (a) a aquisição de habilidades ou *know-how*, que implica a capacidade de produzir alguma ação, e (b) a aquisição de *know-why*, que implica a capacidade de compreender conceitualmente uma experiência.

O conceito de aprendizagem parte da capacidade de aprender do ser humano. Segundo Guimarães (2004), o desenvolvimento e a perpetuação de leis, costumes e instituições sociais é decorrente dessa capacidade humana de aprender e de transferir o conhecimento para outros. Assim, o indivíduo é o agente da aprendizagem.

O conceito de aprendizagem no nível individual pode ser dividido em dois outros conceitos, conforme aborda Kim (1998). Trata-se da diferenciação entre aprendizagem operacional e conceitual. A aprendizagem operacional

representa aprendizagem em nível de procedimentos, na qual se aprendem as etapas para se completar uma tarefa específica. Este *know-how* é capturado sob a forma de rotinas, como o preenchimento de formulários de registro, a operação de uma máquina, a utilização de um painel de controle e a alteração nos ajustes para mudança de linha de produtos de uma máquina. A aprendizagem operacional não apenas se acumula e muda as rotinas, mas as rotinas igualmente afetam o processo de aprendizagem operacional (KIM, 1998, p.68).

O autor esclarece que, diferentemente da aprendizagem operacional, a aprendizagem conceitual

tem a ver com pensar sobre por que as coisas são feitas em primeiro lugar, desafiando algumas vezes a própria natureza ou a existência de condições, procedimentos ou concepções predominantes, e levam a novas estruturas no modelo mental. As novas estruturas, por sua vez, podem abrir oportunidades para etapas contínuas de aprendizagem ao reestruturar um problema de formas radicalmente diferentes (KIM, 1998, p.69).

As principais teorias sobre aprendizagem individual também podem ser divididas em duas linhas: (a) as baseadas no modelo behaviorista, que tem suas origens nos estudos de Pavlov e Skinner, e (b) as baseadas no modelo cognitivo, que emergem a partir dos trabalhos de Dewey, Lewin e Piaget. A primeira linha baseia-se no comportamento observável e mensurável, no qual a aprendizagem consiste em condicionar comportamentos. Já as teorias da segunda linha abordam a aprendizagem como apreensão e compreensão de conceitos e operações mentais por intermédio do processamento de informações de cada indivíduo (THORPE e SCHMULLER, 1965; FLEURY e FLEURY, 1995; SOARES e HANASHIRO, 2002).

Intimamente ligado à aprendizagem individual está o conceito de modelos mentais dos indivíduos. Para Senge (1993, p. 17), modelos mentais dos indivíduos “são idéias profundamente arraigadas, generalizações, ou mesmo imagens que influenciam nosso modo de encarar o mundo e atitudes”. Na mesma linha, Kim (1998) observa que os modelos mentais representam a visão de um indivíduo sobre o mundo, incluindo as compreensões implícitas e explícitas, criando o contexto para a interpretação de novas idéias e determinando como a informação acumulada é relevante para situações específicas.

Já Antonello e Ruas (2003) destacam a ligação do construto aprendizagem individual com o conceito de memória individual. Para os autores, a aprendizagem surge da tensão entre o novo e velho conhecimento, bem como da transformação do conhecimento armazenado na memória do indivíduo.

O conceito de Aprendizagem Organizacional tem suas origens nos conhecimentos desenvolvidos sobre aprendizagem individual, principalmente pela Psicologia, embora se evidencie a contribuição cada vez mais constante de outras disciplinas, como a Sociologia, a Economia e a Administração. Esse tema tem estado presente na literatura acadêmica há várias décadas. Os primeiros estudos sobre a aprendizagem no nível organizacional são datados da década de 1950, entretanto, somente no final do século XX é que a literatura sobre esse tema apresentou significativo acréscimo e o tema passou a ser amplamente reconhecido (PRANGE, 2001; ARGYRIS E SCHÖN, 1996; GUIMARÃES, 2004).

Tal aumento na produção acadêmica sobre o tema se deve principalmente ao ambiente organizacional da atualidade, que tem como características a globalização, a rápida evolução tecnológica, a revolução nas comunicações e a explosão do conhecimento. Segundo Freitas (2005), essas características impõem às organizações uma adaptabilidade contínua às transformações ambientais, sendo necessário o desenvolvimento de competências, mediante um processo de aprendizagem contínuo. Seguindo essa linha, Cabral (2000) argumenta que o conceito de aprendizagem organizacional surge como elemento potencialmente alavancador do nível de eficiência das organizações, visto que se propõe a capacitá-las a sobreviver nos tempos atuais.

Assim, o conceito de aprendizagem organizacional tem obtido maior espaço na literatura acadêmica, sendo possível perceber grande proximidade e, até mesmo, superposições entre este e outros conceitos como flexibilidade, criatividade, conhecimento, mudança e inovação organizacional (GUIMARÃES et al, 2003). Partindo da premissa de que a aprendizagem organizacional pressupõe a construção do conhecimento vigente em uma organização mediante adaptações progressivas de novas idéias e intercâmbio de experiências, esse conceito ainda mantém estreitos vínculos com os conceitos de memória e cultura organizacional (ANTONELLO e RUAS, 2003).

Segundo Easterby-Smith e Araújo (2001, p.15), o campo da Aprendizagem Organizacional tem “atraído a atenção de acadêmicos de disciplinas díspares que até então haviam demonstrado pouco interesse em processos de aprendizagem”. Essa diversidade de contribuições para o desenvolvimento do tema tem fragmentado o conceito de aprendizagem organizacional, resultando no surgimento de diferentes modelos explicativos para a compreensão do fenômeno (EASTERBY-SMITH e ARAUJO, 2001).

Devido a essa fragmentação, o estudo da aprendizagem organizacional apresenta diversos pontos que necessitam de maior esclarecimento e definição, começando pela própria definição do termo, uma vez que não existe consenso do que vem a ser aprendizagem

organizacional. Também não é pacífico o entendimento sobre quem aprende – se o indivíduo, a organização ou ambos – e ainda há discussões sobre o que se aprende, quando ocorre a aprendizagem e quais resultados ela provoca (PRANGE, 2001; FREITAS, 2005).

Nesse mesmo sentido, Prange (2001) observa, analisando as definições do termo aprendizagem organizacional e as considerações sobre o sujeito da aprendizagem, que existem diversas abordagens que não apresentam consistência entre si. Algumas abordagens não apresentam consistência nem mesmo internamente. Tais divergências e controvérsias estão exemplificadas no Quadro 1.

Autores	Conceito de Aprendizagem Organizacional	Sujeito da Aprendizagem
Cyert e March (1963)	É o comportamento adaptativo das organizações ao longo do tempo	Nível agregado da organização
Cangelosi e Dill (1965)	Consiste em uma série de interações entre a adaptação no nível individual, ou de subgrupo, e adaptação no nível organizacional.	Indivíduos e subgrupos em organizações
Argyris e Schon (1978)	É o processo pelo qual os membros organizacionais detectam erros ou anomalias e os corrigem ao reestruturar a teoria em uso da organização	Aprendizagem individual em organizações
Duncan e Weiss (1979)	Processo na organização pelo qual as relações entre ação e resultados e o efeito do ambiente nessas relações é desenvolvido	O indivíduo é a única entidade que pode aprender. Entretanto, ele deve ser visto como uma parte de um sistema de aprendizagem, onde há trocas entre os indivíduos sobre o que é aprendido.
Fiol e Lyles (1985)	Significa o processo de aperfeiçoar ações por meio de melhor compreensão e conhecimento	A organização, que possui sistemas de aprendizagem que possibilitam sua transmissão por intermédio de estórias e normas.
Huber (1991)	Uma entidade aprende se, por meio do processamento de informações, o âmbito de seus comportamentos potenciais se modifica ou quando qualquer de suas unidades adquire conhecimento que ela reconhece como útil para a organização.	Conceito de entidade, que inclui indivíduos, grupos, organizações, indústrias e sociedade.
Weick e Roberts (1993)	Consiste de ações inter-relacionadas de indivíduos, ou seja, uma “inter-relação ponderada”, que resulta numa mente coletiva.	Conceito de “Mente Coletiva”, que consiste no conjunto de padrões de interconexões entre ações em um sistema social, que melhora reduzindo eventuais erros.

Quadro 1 Conceitos e Sujeitos da Aprendizagem em Organizações

Fonte: Adaptado de Prange (2001, p. 46-48).

Fiol e Lyles (1985) entendem que aprendizagem organizacional é o processo de melhorar as ações da organização por meio da melhoria do conhecimento e da compreensão. Na mesma linha, Cabral (2000, p.229), buscando definir Aprendizagem Organizacional, afirma que o termo “refere-se à capacidade ou ao conjunto de processos internos que mantêm ou melhoram o desempenho baseado na experiência, cuja operacionalização envolve a aquisição, a disseminação e a utilização de conhecimentos”. Uma definição mais elaborada é a apresentada por Dodgson (1993), ao argumentar que o termo refere-se às maneiras como as organizações

constroem, suplementam e organizam conhecimentos e rotinas em torno de suas atividades e dentro de suas culturas, adaptam e desenvolvem a eficiência organizacional mediante melhorias na utilização das diversas habilidades de suas forças de trabalho (DODGSON, 1993, p.377).

Em consonância com esse entendimento, Guimarães et al (2003, p.3) registram que

O processo de aprendizagem numa organização envolveria um conjunto de etapas que se inicia na identificação dos conhecimentos de que a organização necessita, no desenvolvimento ou aquisição desses conhecimentos, na sua estruturação, disseminação, uso e incorporação no processo produtivo, com a finalidade de aumentar o nível de competitividade organizacional.

Argyris e Schön (1996, p.20-25) sugerem que a aprendizagem organizacional divide-se em duas situações: a aprendizagem de ciclo simples ou incremental (*single-loop learning*) e a aprendizagem de ciclo duplo ou transformadora (*double-loop learning*). A aprendizagem de ciclo simples se propõe a alterar as atividades, processos e estratégias da organização sem, no entanto, questionar seus fundamentos ou pressupostos. Já a aprendizagem de ciclo duplo, além de alterar os processos e estratégias, se propõe a reformular os valores organizacionais, ocasionando, como conseqüência, impactos mais profundos na organização.

Easterby-Smith e Araújo (2001) identificam duas abordagens distintas e predominantes entre os autores que escrevem sobre aprendizagem organizacional: a perspectiva técnica e a perspectiva social. A perspectiva técnica supõe que a aprendizagem organizacional está relacionada ao processamento eficaz, interpretação e resposta a informações internas ou externas à organização, assim como ao conhecimento relacionado a essas informações. Destaca-se que essas informações são explícitas e de domínio público. Pode-se citar como exemplo dessa perspectiva a afirmação de Huber (1991, p.89): “Uma

organização aprende se qualquer de suas unidades adquire conhecimento que ela reconhece como potencialmente útil para a organização”.

Já a perspectiva social focaliza a maneira pela qual as pessoas atribuem significado a suas experiências de trabalho que derivam de fontes explícitas ou tácitas. Para os autores dessa perspectiva, a aprendizagem organizacional é algo que emerge das interações sociais, normalmente no ambiente de trabalho, sendo, portanto, uma construção social. Essa abordagem pode ser vista como uma correção às limitações da perspectiva técnica, ao reconhecer que as informações não têm significado em si mesmas, até que os indivíduos determinem o que elas representam (EASTERBY-SMITH e ARAUJO, 2001).

Outra forma de agrupamento das tendências verificadas na literatura sobre aprendizagem nas organizações é a identificada por Fiol e Lyles (1985), ao segregar tais tendências em duas dimensões: a cognitiva e a comportamental. A primeira consiste na interpretação dos eventos e no desenvolvimento de uma compreensão compartilhada de esquemas conceituais entre os membros da organização. Já a segunda se concentra nas respostas ou ações resultantes das interpretações.

Esses mesmos autores ressaltam que não são todas as espécies de mudanças comportamentais que podem ser creditadas à aprendizagem, uma vez que podem ocorrer mudanças de comportamento sem que haja desenvolvimento cognitivo associado, da mesma forma como pode haver desenvolvimento cognitivo sem que haja uma correspondente alteração de comportamentos. Um bom exemplo é o caso das mudanças temporárias. Mudanças dessa espécie devem ser desconsideradas, visto que há um retorno aos comportamentos anteriores quando as causas de tais mudanças se extinguem (MAIER et al, 2001).

Embora existam essas tentativas de consolidação das abordagens sobre aprendizagem organizacional, em razão da diversidade de definições encontradas na literatura científica, permanecem ainda muitas controvérsias. Uma das mais evidentes é questão da identificação do sujeito de aprendizagem. Prange (2001) destaca que, para que se tenha uma teoria completa sobre aprendizagem em organizações é necessário que se responda a seguinte pergunta: quem está aprendendo?

Esse questionamento leva à discussão entre os conceitos de aprendizagem individual e aprendizagem organizacional. Para Argyris e Schön (1996) e Prange (2001), aprendizagem organizacional refere-se a processos de aprendizagem individuais e coletivos, tanto dentro de uma organização quanto entre organizações. Fiol e Lyles (1985) destacam que, embora a aprendizagem individual seja importante para a organização, a aprendizagem organizacional

não pode ser considerada simplesmente como o somatório da aprendizagem individual dos seus componentes. Pensamento este que corrobora o entendimento de Hedberg (1981), quando afirma não ser a aprendizagem organizacional o resultado cumulativo da aprendizagem individual.

Uma das principais discussões nesse campo diz respeito ao papel da aprendizagem individual na aprendizagem organizacional (HUYSMAN, 2001). Uma linha defende o pensamento de que é o indivíduo quem age e aprende dentro da estrutura organizacional, sendo o indivíduo a entidade primária de aprendizagem nas empresas, criando meios para a transformação organizacional (DODGSON, 1993). Por outro lado, Argyris e Schön (1996) registram que, se as organizações são coletividades formadas por indivíduos, as organizações aprendem quando seus membros – ou parte deles – aprendem. Entretanto esse aprendizado pode não ser proporcional, ou seja, a aprendizagem organizacional pode ser maior ou menor que a soma da aprendizagem individual dos membros da organização (ARGYRIS E SCHÖN, 1996).

A respeito desse dissenso, Kim (1998) afirma que

a importância da aprendizagem individual para a aprendizagem organizacional é ao mesmo tempo óbvia e sutil – óbvia porque todas as organizações são compostas de indivíduos; sutil porque as organizações podem aprender independentemente de qualquer indivíduo específico, mas não independentemente de todos os indivíduos (KIM, 1998, p.62).

Nesse contexto, Senge (1993, p.139) afirma que as

organizações aprendem somente mediante o aprendizado de seus membros individuais. A aprendizagem individual não garante a aprendizagem organizacional, mas sem ela, nenhuma aprendizagem organizacional ocorre.

Ainda tendo como foco da aprendizagem as ações dos indivíduos, Huysman (2001) destaca o predomínio do papel ativo dos indivíduos no processo de aprendizagem organizacional em detrimento de aspectos estruturais que moldam as ações desses indivíduos. Dessa forma, são negligenciados os aspectos estruturais – forças institucionais, memórias organizacionais, culturas, estruturas de grupo e de poder – que impõem limites prévios à ação dos agentes. A relação que existe entre as ações voluntárias de indivíduos, que são os agentes ativos da aprendizagem, e a força determinista das estruturas organizacionais, sugere que a aprendizagem organizacional é um processo recíproco no qual a interação proposital de agentes individuais, limitados em seu comportamento de aprendizagem por propriedades

estruturais, gera uma mudança no conhecimento ou memória da organização (HUYSMAN, 2001).

Fiol e Lyles (1985) observam ainda que as organizações desenvolvem sistemas de aprendizagem que se manifestam por intermédio de normas, mapas mentais, histórias, comportamentos e valores. Esses sistemas cognitivos e memórias são desenvolvidos e compartilhados por membros de uma organização, o que torna a aprendizagem organizacional diferente da soma da aprendizagem individual de seus membros. É esse mesmo raciocínio que leva Argyris e Schön (1996) a afirmarem que

existem situações em que uma organização aparenta conhecer muito mais do que seus membros individuais. Estruturas, procedimentos e memórias construídas dentro da organização, como as forças armadas ou companhias telefônicas, permitem que uma organização tenha um desempenho brilhante, pelo menos temporariamente, mesmo que seus membros individuais estejam longe de ser brilhantes (ARGYRIS e SCHÖN, 1996, p.7)

O verbo “aparenta”, utilizado por Argyris e Schön (1996), retrata bem o entendimento exposto por Bastos et al. (2004), quando argumentam ser a aprendizagem organizacional uma figura de linguagem, mais especificamente uma metáfora, que permite atribuir características humanas às organizações. Nessa linha, uma organização não possui o poder de aprender, pois ela não é um ser humano. Daí a argumentação de que a aprendizagem se restringe aos indivíduos, sendo estes a fonte primária da aprendizagem. Esta perspectiva corrobora o entendimento de Doving, (1996), que ressalta que a aprendizagem organizacional somente pode ser encontrada nas ações dos atores organizacionais, isto é, dos indivíduos.

Cabe destacar ainda que há uma crença de que a aprendizagem tem como consequência inerente a produção de resultados benéficos para a organização, tais como maior adaptação a mudanças, aumento de eficiência, melhoria no processo decisório e diminuição dos erros organizacionais (BASTOS et al, 2004). Essa visão positivista da aprendizagem desconsidera o fato de que a organização também pode aprender o que é errado (GUIMARÃES, 2004). É nessa mesma linha que Bastos et al (2004) destacam a importância da desaprendizagem organizacional, afirmando ser este “o caminho para a reformulação da cosmovisão difundida na organização, que muitas vezes a impede de lidar adequadamente com os desafios impostos pela complexidade da sociedade atual” (BASTOS et al, 2004, p.225).

Não obstante essa discussão entre as diferentes correntes teóricas quanto ao sujeito da aprendizagem, a complexidade do fenômeno sugere que a concepção mais completa seja a

de que a aprendizagem organizacional é um fenômeno multinível. Isto é, atua no nível do indivíduo, do grupo e da organização (CROSSAN et al, 1999), tendo limitações decorrentes dos fatores estruturais encontrados nas organizações (HUYSMAN, 2001).

A dinamicidade desse construto, aliada ao fato de ser notada sua ocorrência em vários níveis de análise, desperta o interesse do pesquisador em identificar não somente “o que se aprende” e “quem está aprendendo”, mas também “como se aprende” (ARGYRIS e SCHÖN, 1996), isto é, como a aprendizagem tem origem e é disseminada na organização ou entre organizações.

2.1.2 Aprendizagem em Diferentes Níveis Organizacionais

O estudo das etapas do processo de aprendizagem procura responder a pergunta “como se aprende”, isto é, busca identificar como o fenômeno da aprendizagem organizacional ocorre em uma organização ou entre organizações. De acordo com Pantoja e Borges-Andrade (2004), as organizações são sistemas multiníveis, que integram processos que podem ocorrer nos níveis individual, grupal e organizacional. A aprendizagem, no entanto, para esses autores, é um processo psicológico que ocorre apenas no nível individual.

Ainda segundo esses autores, para compreender como a aprendizagem que ocorre no primeiro nível pode produzir efeitos nos demais níveis, utiliza-se o conceito de transferência, entendido como a ocorrência de mudanças no indivíduo em situações distintas daquelas em que ocorreu a aquisição do conhecimento.

Um modelo que tem por objetivo contribuir com a compreensão da dinâmica do processo de aprendizagem em organizações foi desenvolvido por Crossan et al (1999), o qual identifica quatro etapas de aprendizagem integradas, analisadas em três níveis distintos (indivíduos, grupos e organizações). Essas etapas podem ser resumidamente descritas da seguinte forma:

- intuição - reconhecimento, pelos indivíduos, de novos padrões ou possibilidades com base em experiências prévias, imagens e metáforas;
- interpretação – ocorre quando os indivíduos compartilham, junto ao grupo, suas intuições, mediante conversações, metáforas e imagens. Durante a etapa de interpretação, os mapas cognitivos existentes são reformulados e novos mapas dos domínios de aprendizagem são desenvolvidos;

- integração - consiste em ações coletivas do grupo, que de forma coerente compartilham interpretações ou compreensões em mapas cognitivos expressos através da linguagem e de maneira coordenada;
- institucionalização - envolve a introdução de novas ações e interpretações nas rotinas, nas regras, nos sistemas de informação, na estratégia e na estrutura da organização.

Crossan et al (1999) incentivaram e estimularam a que outros pesquisadores refinassem o modelo por eles desenvolvido. Atendendo a esse estímulo, Zietsma et al. (2002) acrescentaram duas outras etapas de aprendizagem, descritas a seguir:

- captação - processo ativo de busca de informações do ambiente;
- experimentação - ocorre quando os indivíduos e grupos fazem experiências e os resultados de suas ações agregam substância a suas interpretações cognitivas;

Integrando as seis etapas identificadas por esses autores tem-se, em ordem de ocorrência: intuição; captação; interpretação; experimentação; integração e institucionalização.

De acordo com esse modelo, as etapas de intuição e captação ocorrem no nível individual; a interpretação ocorre tanto no nível individual, quanto no nível de grupo; a etapa de experimentação no nível de grupo; a integração ocorre no nível de grupo e da organização e a institucionalização ocorre exclusivamente no nível da organização (CROSSAN et al, 1999; ZIETSMA et al; 2001). As etapas do processo de aprendizagem e os diferentes níveis de análise em que ocorrem estão representados na Figura 2.

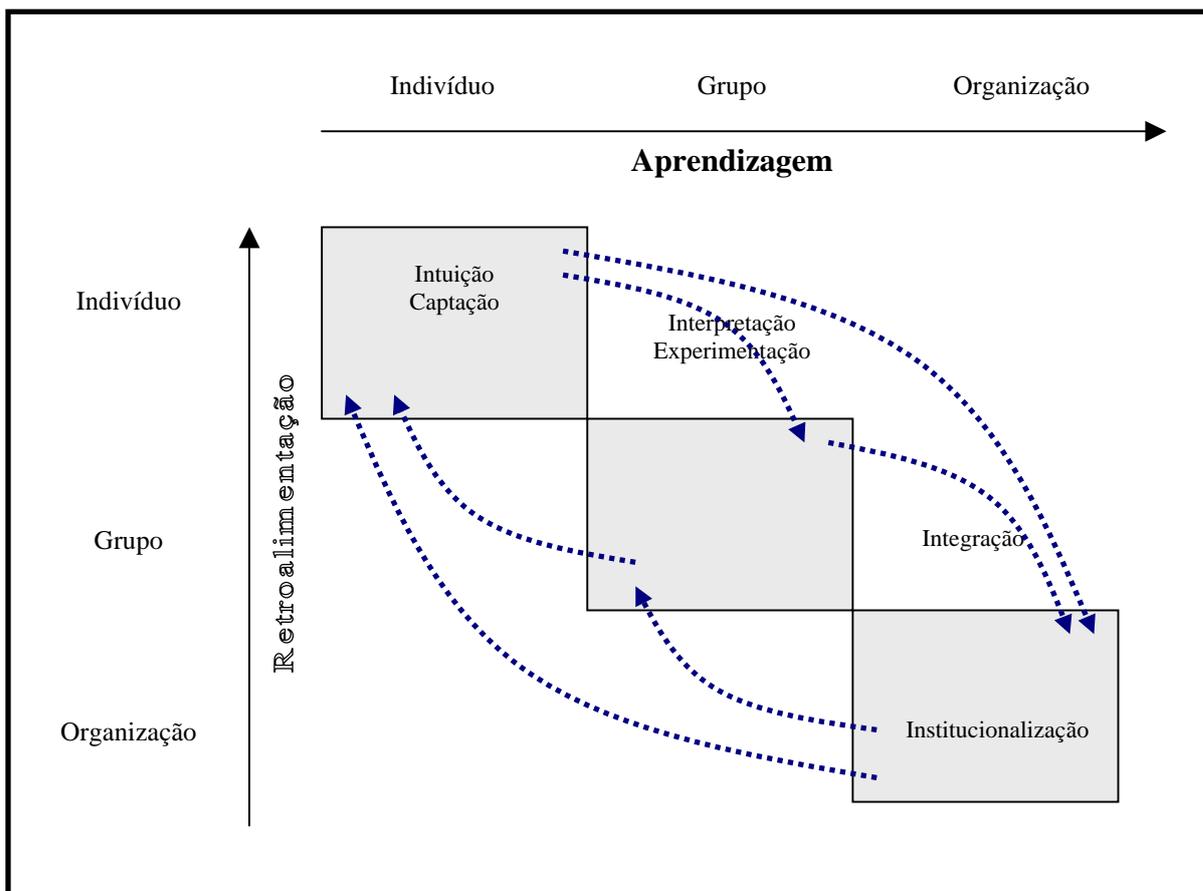


Figura 2 Aprendizagem em diferentes níveis organizacionais
Fonte: Zietsma, et al. (2002, p. S63)

As etapas anteriormente mencionadas constituem subdivisões de outras duas macro-etapas do processo de aprendizagem, denominadas “aprendizagem” (feedforward) e “retroalimentação” (feedback), a depender do sentido do fluxo entre os níveis em que ocorrem. A macro-etapa “Aprendizagem” é a transferência de aprendizagem dos indivíduos e grupos para a organização, enquanto que a “retroalimentação” é como a aprendizagem que já foi institucionalizada afeta os indivíduos e grupos, que se utilizam desse conhecimento para a realização das atividades da organização (CROSSAN et al, 1999).

2.1.3 Processos de Aprendizagem

Uma abordagem sobre a operacionalização da aprendizagem em organizações – que a partir deste ponto denominaremos de processos de aprendizagem – é a apresentada por Figueiredo (2003). Em seu livro, o autor argumenta que a aprendizagem em organizações consiste nos vários processos pelos quais os indivíduos e, conseqüentemente, as organizações adquirem aptidões e conhecimentos técnicos. De fato, segundo Choo (2003), as lacunas de conhecimento das organizações são preenchidas de diversas formas, seja adquirindo

conhecimento de fora, localizando a especialização dentro da própria organização, aprendendo ou desenvolvendo as capacidades necessárias.

Figueiredo (2003), fazendo uso de parte do modelo elaborado por Nonaka e Takeuchi (1997), classifica os processos de aprendizagem em quatro tipos, nos quais os dois primeiros constituem mecanismos de aquisição de saber enquanto que os dois últimos constituem mecanismos de conversão do saber:

- a) processos de aquisição de conhecimentos externos
- b) processos de aquisição de conhecimentos internos
- c) processos de socialização de conhecimentos
- c) processos de codificação de conhecimentos

Conforme Choo (2003, p. 231), os processos de aquisição de conhecimento são direcionados com base em pressupostos acerca de que áreas de desenvolvimento de conhecimento serão vantajosas para a organização, que áreas são plausíveis ou não, assim como a quantidade de esforço necessário. Segundo o mesmo autor, a organização avalia os novos conhecimentos em relação à sua crença de que a aplicação destes poderá melhorar sua posição competitiva, em relação a suas interpretações sobre as reações do mercado a novos produtos e serviços, e em relação a suas expectativas de que as novas capacidades venham satisfazer seus objetivos de longo prazo.

Ressalta-se que os processos de aprendizagem aqui descritos se fundamentam nos conceitos de conhecimento tácito e conhecimento explícito utilizados por Nonaka e Takeuchi (1997). O conhecimento tácito é pessoal, específico ao contexto e difícil de ser formulado e comunicado. Já o conhecimento explícito ou codificado refere-se ao conhecimento transmissível em linguagem formal e sistemática. Essa distinção foi utilizada por esses autores na proposição do seu modelo dinâmico de criação do conhecimento organizacional, que pressupõe que o conhecimento humano é criado e expandido por intermédio da interação social dos dois tipos de conhecimento. Essa interação, que é um processo social entre indivíduos, é denominada de “conversão do conhecimento”. Pelo processo de conversão, o conhecimento tácito e o explícito se expandem, tanto em termos de qualidade quanto de quantidade.

A seguir serão abordados os quatro tipos de processos de aprendizagem apresentados por Figueiredo (2003).

Processos de aquisição de conhecimentos externos

São denominados processos de aquisição de conhecimentos externos aqueles em que os indivíduos adquirem conhecimentos, sejam eles tácitos ou explícitos, fora da organização, seja por importação de saber externo, assistência técnica, treinamentos ou palestras ministradas por especialistas (FIGUEIREDO, 2003). Quando se estuda o isomorfismo entre organizações, percebe-se que o correto entendimento desses processos é fundamental para o entendimento de como se processam os mecanismos de intercâmbio que tornam as organizações semelhantes (FREITAS, 2005, p.19).

Para Leonard-Barton (1995) as organizações buscam adquirir conhecimentos externos quando existe uma deficiência de competência interna, isto é, uma inadequação ou carência interna de um *know-how* estratégico. Ainda segundo essa mesma autora, poucas organizações desenvolvem aptidões estratégicas sem importar algum saber externo. Entretanto, a capacidade de absorção desse saber externo varia de uma organização para outra em função do conhecimento da tecnologia específica em que se baseiam esses novos conhecimentos (LYLES, 2001).

Essa “importação” de conhecimentos pode se dar de várias formas. Os exemplos mais comuns são os relacionamentos estratégicos das organizações com clientes, fornecedores e parceiros, que resultam em conhecimento que acelera a aprendizagem (CHOO, 2003). Um outro exemplo é a prática do *benchmarking*, método entendido como processo de identificação, compreensão e adaptação de práticas que se destacam em outras organizações, visando à melhoria de desempenho (ZAIRI, 1995).

O uso de visitas técnicas a outras organizações também constitui uma forma de aquisição de conhecimentos externos. De acordo com Melo (2000), a visita técnica é aquela em que um grupo representante de uma organização visita uma outra organização a fim de avaliar como algo específico é executado ou de comparar processos comuns entre as organizações.

Segundo Zairi (1995), não se deve confundir os termos visita técnica e *benchmarking*, visto que este último pode ser realizado sem a etapa de visita local, utilizando somente publicações e estudos acerca da organização modelo. A visita técnica é um método complementar ao *benchmarking*, podendo ser utilizado em conjunto – nesse caso, o termo *benchmarking* engloba a etapa de visita técnica – ou separadamente (PAGLIUSO, 2005).

Processos de aquisição de conhecimentos internos

De acordo com Figueiredo (2003), processos de aquisição de conhecimentos internos são os processos pelos quais os indivíduos adquirem conhecimentos tácitos exercendo diferentes atividades na empresa. Essas atividades consistem no cumprimento das tarefas rotineiras e no aperfeiçoamento de processos mediante a experimentação sistemática nas diversas unidades operacionais.

Em princípio, os processos internos constituem um fator limitador para a ocorrência do isomorfismo, uma vez que esse fenômeno decorre das deficiências de conhecimento que os processos internos são incapazes de satisfazer. Uma outra possibilidade é que os processos de aquisição de conhecimentos internos atuem no sentido de adaptar os conhecimentos e tecnologias adquiridas externamente à realidade cultural e tecnológica interna (FREITAS, 2005, p.20).

Processos de socialização de conhecimentos

O processo de socialização de conhecimentos consiste na criação de conhecimento tácito por intermédio do compartilhamento de experiências, observação, imitação e prática. É o que ocorre nos casos de programas de aprendizes e treinamentos práticos (NONAKA e TAKEUCHI, 1997). Para Figueiredo (2003), fazendo uso do conceito apresentado por Nonaka e Takeuchi (1997), processos de socialização de conhecimentos são todos os processos formais e informais pelos quais os indivíduos compartilham seu saber tácito, transmitindo conhecimento de um indivíduo para outro ou para um grupo de indivíduos.

Ainda segundo Figueiredo (2003), os processos de socialização do saber compreendem atividades como observação, solução conjunta de problemas e rotatividade de tarefas. Treinamentos também podem ser considerados como socialização de conhecimentos, contudo, os processos de socialização, principalmente quando se trata de treinamento, parecem não se circunscrever ao domínio do conhecimento tácito. É nesse sentido que Nonaka e Takeuchi (1997) descrevem o processo de combinação, no qual partes incompatíveis de conhecimento explícito existente se combinam e levam à produção de novo conhecimento explícito, sendo esta a transferência de conhecimento típica da aprendizagem em escolas e programas de instrução. Nessa mesma linha, Choo (2003, p.210) apresenta o processo de Internalização que é descrito como “o processo de aprendizagem e socialização que ocorre mediante a repetição de uma tarefa, a fim de que o conhecimento explícito de princípios e procedimentos seja absorvido como conhecimento tácito”.

Processos de codificação de conhecimentos

Os processos de codificação de conhecimentos, de acordo com Figueiredo (2003, p.48),

são aqueles pelos quais o saber tácito individual, ou parte dele, se torna explícito. Em outras palavras, são os processos pelos quais o saber tácito é expresso em conceitos explícitos, de forma organizada e acessível, tornando-se mais facilmente assimilável.

Para Choo (2003), o conhecimento que pode ser codificado ou formalizado de algum modo dissemina-se mais rápida e amplamente do que aquele que não pode. Nesse mesmo sentido, Nonaka e Takeuchi (1997) sugerem que a internalização do conhecimento explícito pode ser mais fácil se o conhecimento for documentado para facilitar a assimilação e o estudo.

Segundo Figueiredo (2003), nessa categoria se enquadram processos como padronização de métodos de produção, documentação e seminários internos. Esses processos de documentação do conhecimento seriam fundamentais não somente para a disseminação do conhecimento, mas também funcionariam como fatores de retenção de memória organizacional.

2.2 Teoria Institucional

Em virtude da presente pesquisa se propõe a verificar se o processo de aquisição de conhecimentos externos, mediante visitas técnicas, tem resultado em práticas organizacionais institucionalizadas, faz-se necessário, após discorrer acerca do fenômeno da aprendizagem organizacional, explorar a teoria institucional, escolhida como abordagem teórica apropriada para estudar o fenômeno da aprendizagem em organizações.

A teoria institucional tem suas origens nos trabalhos de Peter Selznick, ainda nos anos 50, o que o faz ser considerado como precursor desta abordagem, particularmente por

introduzir as bases de um modelo institucional e interpretar as organizações como uma ‘expressão estrutural da ação racional’ que, ao longo do tempo, são sujeitas às pressões do ambiente social e transformam-se em sistemas orgânicos (CARVALHO et al, 2003, p. 1).

Scott (1995) destaca que a abordagem institucional comporta contribuições de diversas disciplinas, dentre as quais destacam-se a Economia, a Ciência Política e a Sociologia. Na mesma linha, Machado-da-Silva e Gonçalves (1998, p. 220) afirmam que as bases de formação da Teoria Institucional, na forma como é hoje recepcionada no estudo das organizações, constituem-se do

resultado da convergência de influências de corpos teóricos originários principalmente da ciência política, da sociologia e da economia, que buscam incorporar em suas proposições a idéia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e de pressupostos, nos quais encontram-se imersos indivíduos, grupos e organizações.

No que concerne às contribuições da Ciência Política, destaca-se a preocupação inicial com as estruturas formais e os sistemas legais, utilizando uma abordagem histórica descritiva, tendo por base os fundamentos do direito constitucional e da filosofia moral (SCOTT, 2001). Posteriormente, o foco passou a ser direcionado para o comportamento individual, considerando a alocação de recursos como o problema central da vida política (SCOTT, 2001). Orientações políticas mais recentes tentam resgatar o papel das instituições, ao mesmo tempo em que trabalham com questões ligadas aos símbolos, rituais e à cerimônia no universo político (CARVALHO et al. 2003).

As contribuições da economia inicialmente deslocam o foco da abordagem institucional do indivíduo para as instituições (SANTOS, 2003), tentando compreender como a mudança institucional se processa, seja em função de forças culturais ou regras coletivas (GROENEWEGEN et al, 1995). No entanto, segundo Williamson (2000), uma nova

abordagem, chamada de “Nova Economia Institucional”, retoma a preocupação com temas relacionados ao comportamento dos indivíduos – como a racionalidade limitada e o oportunismo – que influenciam o comportamento das instituições – como os custos de transação, relações contratuais e direitos de propriedade.

No campo da Sociologia, Scott (2001) afirma que, em contraste com as duas outras áreas citadas, o enfoque sociológico do institucionalismo destinou atenção mais constante para as instituições. De fato, o conceito de instituição permeou, implícita ou explicitamente a obra de autores como Marx, Durkheim, Weber, e, mais recentemente, sob o prisma do Novo Institucionalismo, de Berger, Luckmann, Meyer, Rowan, Zucker (FREITAS, 2005).

2.2.1 Instituição e Institucionalização

Dois conceitos intrínsecos à abordagem institucional são as definições de instituição e institucionalização. Entretanto, Meyer et al (1994, p.10) argumentam que tais conceitos “têm significados vagos e variáveis nas discussões sociológicas modernas”. Tolbert e Zucker (1999) reforçam essa argumentação ao afirmarem que ainda há pouco consenso na definição desses conceitos-chave.

No que concerne ao conceito de instituição, Jepperson (1991) registra a falta de consenso sobre o seu emprego, visto que, para alguns, esse conceito se refere a grandes e importantes associações e, para outros, relaciona-se com os efeitos ambientais, históricos ou culturais. Essa falta de clareza conceitual do termo instituição é confirmada por Prates (2000), ao apontar quatro grandes vertentes sociológicas distintas quanto ao conceito de instituição, conforme exposto no quadro a seguir:

Vertente Sociológica	Conceito de Instituição
Estrutural-Funcionalista	Valores internalizados que geram predisposições comportamentais adequadas ao ambiente da interação social.
Interacionismo Simbólico	Sistemas de valores e normas que emolduram os contextos emergentes de interação ou “encontros” sociais.
Fenomenologia	Realidade tida como certa (<i>taken for granted</i>) nos contextos da vida cotidiana dos atores sociais.
Escolha Racional	Sistema de normas que reduz os custos de transação interpessoal, produzido pela seqüência temporal do intercâmbio social entre indivíduos.

Quadro 2: Vertentes Sociológicas do conceito de instituição

Fonte: Prates (2000, p. 91) e Freitas (2005, p.24)

Jepperson (1991), notando que a construção e interação social parecem representar papel importante em todas as definições apresentadas, conceitua instituição como um

procedimento organizado e estabelecido na forma de um sistema normativo, constituído de rotinas auto-reproduzidas e socialmente construídas. Esse mesmo autor afirma que institucionalização denota o processo que leva uma ordem ou padrão social a atingir determinado estado ou propriedade que possa ser considerado uma instituição. Esse entendimento corrobora a argumentação de Selznick (1972, p. 14) que conceitua institucionalização, numa visão organizacional, como um

processo, isto é, algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos e os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao ambiente.

Por sua vez, Fonseca (2002) define institucionalização como o processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social que, ao longo do tempo, por influência de mecanismos de aceitação e reprodução, tornam-se padrões e passam a ser encaradas como rotinas naturais, ou concepções da realidade amplamente compartilhadas.

Já Meyer et al (1994, p. 10) conceituam institucionalização como

o processo por meio do qual um dado número de unidades e um padrão de atividades são mantidos de modo normativo e cognitivo em seus lugares, e praticamente assumidos como legítimos (seja a partir de uma lei formal, costume ou conhecimento).

Institucionalização, no entender de Zucker (1991), é, por um lado, um processo pelo qual atores individuais transmitem o que é socialmente definido como real e, por outro lado, uma variável que exprime o quanto uma ação pode ser tida como certa (*taken for granted*) em uma determinada realidade social.

Uma outra visão é a apresentada por Powell (1991) ao defender que a institucionalização é um processo compulsório que força as unidades de uma população a assemelhem-se a outras unidades que enfrentam os mesmos desafios, fazendo emergir o conceito de isomorfismo institucional.

Esman e Blaise (1966) entendem institucionalização como um fenômeno de mudança social. Esses mesmos autores propõem um modelo analítico do processo de institucionalização, dentro de uma visão organizacional, compreendendo variáveis internas e externas, de acordo com o Quadro 3.

Processo de Institucionalização	
Variáveis internas	
Liderança	Refere-se ao grupo de pessoas que estão ativamente engajadas na formulação da doutrina programática da instituição e que dirigem suas operações e suas relações com o ambiente. Tem relação direta com o empenho político para a implantação ou manutenção de uma instituição;
Doutrina	Compreende os valores, objetivos, métodos presentes em uma instituição que consolidam sua ação social;
Programa	Diz respeito aos planos que definem as linhas mestras de ação ou padrões de comportamento das instituições;
Recursos	Refere-se aos elementos financeiros, físicos, tecnológicos, informacionais e humanos utilizados pela instituição;
Estrutura Interna	Estrutura e os processos convencionados para a operação e a manutenção da instituição.
Variáveis Externas	
Vínculos	São as relações de interdependências existentes entre uma instituição e outros segmentos relevantes da sociedade;
Transações	Trocas e relações com um número limitado de organizações com o propósito de ganhar apoio, superar resistências, intercambiar recursos, estruturar o meio ambiente e transferir normas e valores.

Quadro 3: Variáveis internas e externas do processo de institucionalização

Fonte: Elaborado a partir de Souza (2003) e Freitas (2005).

Em relação às variáveis integrantes do modelo acima descrito, registram-se poucas contribuições teóricas (SOUZA, 2003). O conceito de Liderança, no entanto, aparece como uma exceção. Selznick (1972) foi quem primeiro relacionou o conceito de liderança à questão institucional, afirmando que a liderança estabelece a missão básica da organização e cria um organismo social capaz de preencher aquela missão, o que corresponderia ao processo de institucionalização.

Segundo Leitão (1988), o modelo elaborado por Esman e Blaise foi concebido como forma de analisar o processo de institucionalização de organizações, mediante a investigação do por quê algumas crescem e exercem influência sobre o ambiente enquanto outras não alcançam o mesmo sucesso. No entanto, ao observar a natureza das variáveis pode-se concluir que o modelo em questão também pode ser utilizado em outros entes passíveis de institucionalização. Como exemplo, o mesmo autor afirma que há registro de estudos sobre a institucionalização dos cursos de administração de empresas no sistema universitário brasileiro.

Partindo para uma análise das características temporais do fenômeno da institucionalização, Lawrence et al (2001) apontam um padrão típico de eventos e relações em um processo de institucionalização, representado na Figura 3:

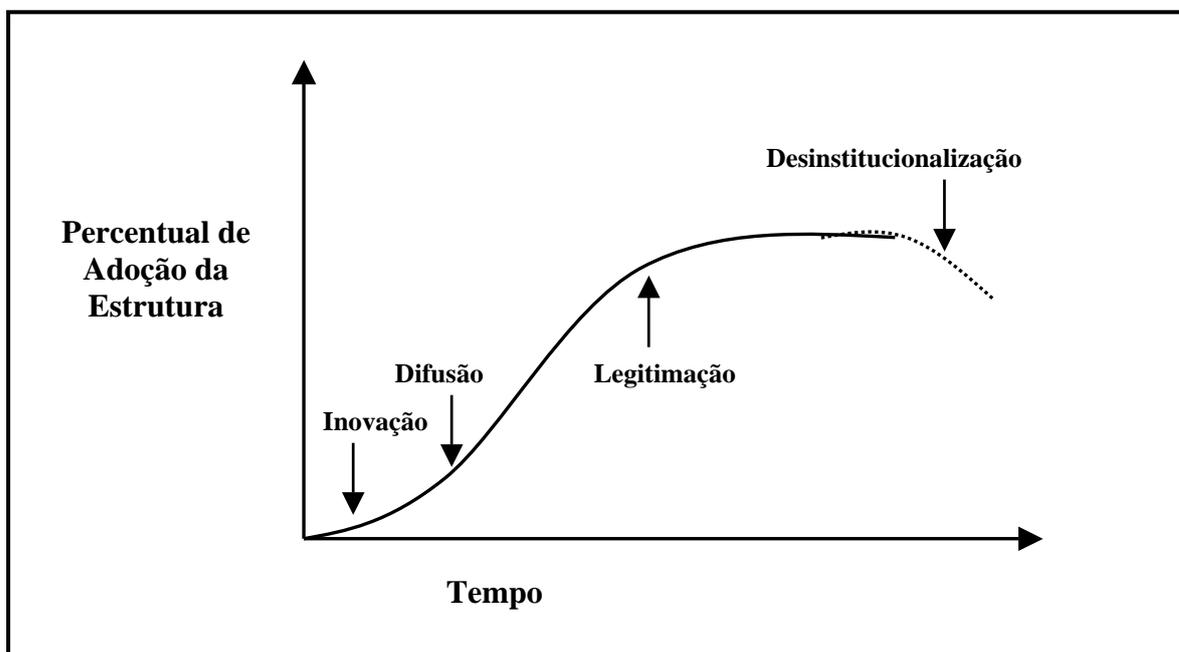


Figura 3: Curva de Institucionalização
Fonte: Lawrence et al (2001)

De acordo com a curva de institucionalização apresentada por Lawrence et al (2001), os eventos e relações em um processo de institucionalização seguem um padrão composto por quatro fases: (1) fase inicial de inovação envolvendo poucos atores; (2) fase de rápida difusão; (3) fase de saturação e legitimação completa e (4) fase de desinstitucionalização. Essa última fase, que constitui a reversão de todo o processo, somente ocorre diante de uma grande mudança no ambiente, que possibilite aos atores com interesses contrários a se opor ou explorar suas fraquezas.

Ainda quanto ao processo de institucionalização, Tolbert e Zucker (1999, p.212) identificam diversos fatores que exercem influência sobre esse processo: 1) a variedade das organizações para as quais uma dada estrutura seria teoricamente relevante; 2) o número de pessoas que defendem uma causa ou alguém, ou o tamanho dos grupos compostos por essas pessoas; 3) o grau em que a adoção de uma estrutura está vinculada a mudanças que envolvam altos custos para as organizações adotantes; 4) a força da correlação entre a adoção e os resultados desejados. Machado-da-Silva e Gonçalves (1998, p.223) acrescentam que o processo de institucionalização também sofre influência das condições de dependência e de incerteza do ambiente com o qual a organização se depara.

Ao utilizar o nível de análise macro (SCOTT, 1998), a abordagem institucional conferiu maior ênfase ao conceito de ambiente organizacional, colocando-o como peça-chave para a análise das organizações (CARVALHO et al. 2003, PACHECO, 2002). A abordagem

institucional tenta explicar a dinâmica do comportamento das organizações de acordo com dois tipos básicos de ambientes em que estariam inseridas: ambiente técnico e ambiente institucional.

Segundo SCOTT (1998), o ambiente técnico

é aquele no qual as organizações transacionam produtos e serviços em um mercado que recompensa o controle eficiente do processo de trabalho e a produção (SCOTT, 1998, p. 131).

Já o ambiente institucional é aquele que

consiste em atividades e estruturas cognitivas, normativas e de regulação que fornecem estabilidade e significado para o comportamento social. Em um sistema institucional completamente desenvolvido, as variáveis cognitivas, normativas e de regulação estão presentes e interagem para promover e sustentar o comportamento metódico (SCOTT, 1998, p. 133).

Segundo Scott e Meyer (1991), esses dois tipos básicos de ambientes, técnico e institucional, atuam na estruturação de diferentes campos organizacionais de forma a produzir, com maior ou menor intensidade, o fenômeno do isomorfismo institucional, que será discutido a seguir.

2.2.2 Isomorfismo Institucional e Legitimidade

O termo isomorfismo é definido por DiMaggio e Powell (1983, p.149) como “um processo restritivo que força uma unidade em uma população a assemelhar-se a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais.” Por sua vez, Fountain (2001, p.8) define isomorfismo como

processo por meio do qual organizações de um determinado campo conformam-se a influências normativas, imitam outras ou são coagidas por atores detentores de poder em seus ambientes para adoção de práticas

Com efeito, para o campo organizacional, o isomorfismo é o resultado das pressões competitivas que forçam as organizações a adotarem a forma mais adaptada à sua sobrevivência (HANNAN; FREEMAN, 1977). Dessa forma, isomorfismo pode ser entendido como a busca da legitimidade de atuação por meio da homogeneidade de estruturas, processos e ações no âmbito das organizações.

Ao estudar a homogeneidade entre organizações, Meyer e Rowan (1991) apontam três conseqüências do isomorfismo para as organizações:

1. as organizações incorporam elementos que são externamente legitimados, aumentando o compromisso dos participantes internos e externos;

2. as organizações empregam critérios de avaliação externos ou formais para definir o valor dos elementos estruturais; e
3. a dependência de instituições externamente fixadas reduz a incerteza e mantém a estabilidade.

De acordo com a Teoria Institucional, um fator preponderante para a ocorrência do isomorfismo é a aquisição, por parte de uma organização, de um formato considerado legítimo em um determinado ambiente institucional. Essa “adequação social” é entendida como a homogeneidade de características estruturais das organizações de um mesmo campo organizacional. Segundo Scott (2001), esse processo é bem exemplificado pelas semelhanças percebidas nas práticas e estruturas das universidades e hospitais.

DiMaggio e Powell (1991) registram que o ambiente é um agente de promoção da homogeneização organizacional, uma vez que são difundidas práticas e formas estruturais de organização legitimadas por determinado campo organizacional. Para Machado-da-Silva e Fonseca (1993), uma das razões que leva determinada organização a optar pelo isomorfismo em relação aos líderes do seu campo organizacional é a autodefesa diante da incerteza decorrente de situações aparentemente sem solução, uma vez que a semelhança facilita as transações interorganizacionais, favorecendo o seu funcionamento por intermédio de regras socialmente aceitas.

DiMaggio e Powel (1991) afirmam que o processo de isomorfismo se desenvolve por intermédio de três mecanismos distintos: coercitivo, normativo e mimético.

- a) Coercitivo: ocorre quando organizações são submetidas a pressões externas, formais ou informais, advindas de outras organizações com as quais mantém relação de dependência ou, ainda, em virtude de expectativas culturais da sociedade em que a organização está inserida. Exemplo: atuação do governo sobre as organizações, mediante a expedição de leis, normas e exigências.
- b) Normativo: mecanismo diretamente originado do estabelecimento de padrões por uma determinada entidade profissional, com o intuito de embasar cognitivamente e conferir legitimidade à atividade por esta desenvolvida. As universidades e associações profissionais são duas fontes importantes de isomorfismo sob essa perspectiva.
- c) Mimético: ocorre em função da incerteza que acomete as organizações, fazendo com que estas busquem, em outras organizações, padrões de estruturação e modelos de atuação que possam ser reproduzidos (copiados). Ao perceberem o sucesso de outras organizações atuantes no mesmo ramo de

atividades, as organizações tendem a apresentar o comportamento mimético (imitação), processo que explica a existência de modismos no mundo dos negócios.

Os mecanismos isomórficos apresentados por DiMaggio e Powel (1991) estão sintetizados no Quadro 4. São apresentados comentários sobre os tipos de isomorfismo tanto em nível organizacional – quando o foco está em cada organização – quanto em nível do campo organizacional – quando o foco está no conjunto de organizações que atuam num mesmo ramo.

Tipo de Isomorfismo	Nível Organizacional	Nível do Campo Organizacional
Coercitivo	Quanto mais dependentes são as organizações, mais parecidas elas se tornam;	Quanto mais o campo depende de um recurso único, maior o grau de isomorfismo;
Coercitivo	Quanto maior a centralização no suprimento de recursos, maior a dependência das outras organizações;	Quanto maior a interação do campo com o Estado, maior o grau de isomorfismo;
Mimético	Quanto maior a incerteza, mais as organizações tentarão copiar modelos bem sucedidos;	Quanto menor o número de organizações modelo, mais rápido é o processo de isomorfismo;
Mimético	Quanto maior a ambigüidade das metas, maior a probabilidade das organizações imitarem as bem sucedidas;	Quanto maior a incerteza tecnológica, maior o padrão de isomorfismo;
Normativo	Quanto maior a participação dos membros das organizações em associações profissionais, maior a similaridade entre as organizações.	Quanto maior o profissionalismo no campo, maior o grau de isomorfismo.

Quadro 4: Mecanismos Isomórficos

Fonte: Freitas (2005) a partir de adaptação de DiMaggio e Powell (1991)

No que concerne ao isomorfismo coercitivo, Rosseto e Rosseto (2005) registram que, apesar das mudanças decorrentes desse mecanismo serem largamente cerimoniais, não significa que elas sejam inconsistentes, visto que a existência de um arcabouço legal comum influencia muitos aspectos do comportamento e da estrutura das organizações. Meyer e Rowan (1991) destacam que a expansão do domínio do Estado e de organizações racionais levam as organizações participantes de um mesmo campo organizacional a tornarem-se cada vez mais homogêneas, adaptando suas estruturas e práticas para se conformarem com as normas vigentes.

Quanto ao isomorfismo normativo, DiMaggio e Powell (1991, p. 70) descrevem duas situações importantes decorrentes da profissionalização, sendo a primeira

o repouso da educação formal e da legitimação em uma base cognitiva produzida por especialistas de universidades; o segundo é o crescimento e elaboração de redes profissionais que abrangem as organizações e através das quais novos modelos são rapidamente difundidos.

Em relação ao isomorfismo mimético, Tolbert e Zucker (1998) argumentam ser mais fácil disseminar novas estruturas entre organizações do que criar estruturas semelhantes dentro de uma mesma organização. Isso se fundamenta no fato de que uma organização toma suas decisões após observar o comportamento de outras organizações, que funcionam como ambientes de “pré-teste”. Depois de verificar os resultados obtidos por outras organizações, uma organização terá menor incerteza em fazer suas escolhas. Ainda segundo as autoras, quando uma escolha é mais disseminada, provavelmente será considerada como uma escolha ótima.

Partindo da premissa de que o isomorfismo é uma forma de as organizações alcançarem legitimidade, é correto afirmar que esse conceito desempenha importante papel na perspectiva institucional. Suchman (1995, p.4) define legitimidade como

uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejadas, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construídas.

Seguindo nessa linha, o mesmo autor afirma que a legitimidade teria posição central na transformação intelectual proporcionada pela teoria institucional, fornecendo fundamentos para um arcabouço de formulações teóricas no que concerne às forças normativas e cognitivas que constroem, fortalecem e limitam os atores organizacionais. Nesse sentido, sob o prisma da abordagem institucional, os conceitos de legitimidade e institucionalização seriam virtualmente sinônimos (SUCHMAN, 1995). Jepperson (1991), no entanto, entende legitimidade como um produto da institucionalização, mas afirma que esta nem sempre está associada àquela, fundamentando-se na ocorrência da institucionalização de elementos ilegais, tais como corrupção, fraudes e o crime organizado. Já Pfeffer e Salancik (1978) destacam que a legitimidade é um *status* conferido pela sociedade à organização, após avaliar a utilidade de suas atividades e objetivos e endossá-los.

A partir do estudo da literatura existente sobre legitimidade, Suchman (1995) propôs uma tipologia do conceito que o divide nas seguintes espécies:

- a) Legitimidade Pragmática: se fundamenta no cálculo dos interesses dos atores mais ligados à organização.

- b) Legitimidade Moral: reflete uma avaliação positiva da organização e suas atividades, fundamentando-se nos valores socialmente construídos.
- c) Legitimidade Cognitiva: consiste na aceitação da organização como necessária ou inevitável sob o ponto de vista de um determinado arcabouço cultural.

Segundo o mesmo autor, essas três espécies de legitimidade existem simultaneamente na maioria dos cenários, havendo um inter-relacionamento entre elas. Num fluxo que vai da legitimidade pragmática, chega-se a legitimidade moral e atinge-se a legitimidade cognitiva, torna-se cada vez mais complexo de se obter o *status* de legitimidade (PFEFFER e SALANCIK, 1978). Isso se dá em razão de as duas últimas espécies exigirem um contexto cultural mais consistente, visto que em alguns casos esses tipos podem se reforçar e em outros podem ser conflitantes (SUCHMAN, 1995).

Enquanto a Legitimidade Pragmática e a Legitimidade Moral se fundamentam, respectivamente, no interesse e na avaliação, a Legitimidade Cognitiva guia-se pelo critério da aceitação da organização pelo campo organizacional a que pertence. Essa aceitação significa que os demais agentes do campo organizacional têm determinada organização como algo dado como certo (*taken for granted*), o que quer dizer que passam a não imaginar mais a sua inexistência. Em última instância, esses três tipos de legitimidade envolvem uma percepção generalizada de que as atividades da organização são desejáveis ou apropriadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições, diferenciando-se cada um pelo seu comportamento dinâmico (SUCHMAN, 1995).

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

3.1 Caracterização da Pesquisa

O problema de pesquisa abordado no presente estudo é de natureza qualitativa, que, segundo Richardson (1999), pode ser caracterizada como a tentativa de compreensão detalhada dos significados e características situacionais observados em documentos e entrevistas em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos. De acordo com Creswell (1994), a pesquisa de natureza qualitativa é adequada quando mensurações quantitativas podem não ser apropriadas em razão da natureza do fenômeno.

Este estudo pode ser caracterizado como qualitativo por satisfazer os pressupostos elaborados por Merriam (1988, apud Creswell, 1994):

- a) a pesquisa se preocupa principalmente com o processo em questão e não com os produtos;
- b) o interesse é o significado do fenômeno para os indivíduos envolvidos;
- c) o pesquisador irá a campo e será o principal instrumento de coleta e análise de dados;
- d) o processo de pesquisa é indutivo, no sentido de auxiliar na construção de hipóteses, abstrações, conceitos e teorias;

A presente pesquisa é de natureza descritiva e foi desenvolvida no nível de análise estrutural (SCOTT, 1998). Embora o fenômeno do isomorfismo esteja relacionado à análise macro, isto é, num campo organizacional, o presente estudo tem foco na institucionalização de práticas organizacionais em uma determinada organização.

A estratégia metodológica utilizada foi o estudo de caso, definido por YIN (2001) como

uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto ainda não estão claramente definidos (YIN, 2001, p.32).

Segundo Godoy (1995), o estudo de caso tem como propósito fundamental analisar uma unidade social, podendo ser um indivíduo, um grupo de indivíduos, uma organização, uma instituição ou até mesmo uma comunidade.

A pesquisa apresenta corte seccional com perspectiva longitudinal (VIEIRA, 2004), visto que os dados foram coletados em um momento específico da história da organização, mas abrangem um período de tempo, compreendendo as visitas técnicas a outros órgãos de controle de contas realizadas pelo TCU no período de 1998 a 2004. A abordagem proposta é recomendada tanto no que concerne ao estudo de processos de institucionalização quanto de processos de aprendizagem.

Para esta espécie de pesquisa, Bastos e Loiola (2003) destacam o predomínio de estudos com perspectiva longitudinal e observam que:

quer seja tomada em nível individual ou organizacional, a aprendizagem é processo cuja investigação requer metodologias apropriadas, uma vez que se trata de fenômeno em que a dimensão temporal está embutida na sua própria definição. Dessa forma, os estudos de corte transversal, que fazem fotografias ou instantâneos da vida organizacional, são limitados, se o objetivo é elucidar a natureza e os determinantes dos processos de aprendizagem. A utilização de abordagens longitudinais, que permitem acompanhar processos incidentes ao longo do tempo, seria mais elucidativa (BASTOS e LOIOLA, 2003, p. 197).

3.2 Modelo Conceitual

Apresenta-se na Figura 4, a seguir, o modelo conceitual utilizado na análise dos dados no presente trabalho. O referido modelo foi elaborado a partir do referencial teórico, envolvendo os conceitos de Processos de Aprendizagem e Institucionalização, num contexto de isomorfismo institucional. Busca retratar o fenômeno da aquisição de conhecimentos externos, mediante visitas técnicas, com foco nas etapas de aprendizagem e de institucionalização. O modelo deve ser observado, verticalmente, de cima para baixo, sem interrupção, representando etapas que ocorrem de modo seqüencial. A parte superior inicia-se com a fase anterior à visita técnica, chegando à ocorrência da visita técnica em si. A parte inferior representa as fases posteriores à visita técnica, começando pelos mecanismos isomórficos que dela decorrem, passando pelas etapas de disseminação do conhecimento e chegando aos impactos produzidos na organização, mais especificamente no que concerne à institucionalização. Ressalta-se que, no plano horizontal, o modelo contempla a pressão exercida pelo ambiente sob todo o processo, demonstrando que todas as etapas aqui descritas ocorrem sob forte influência do ambiente em que a organização está inserida.

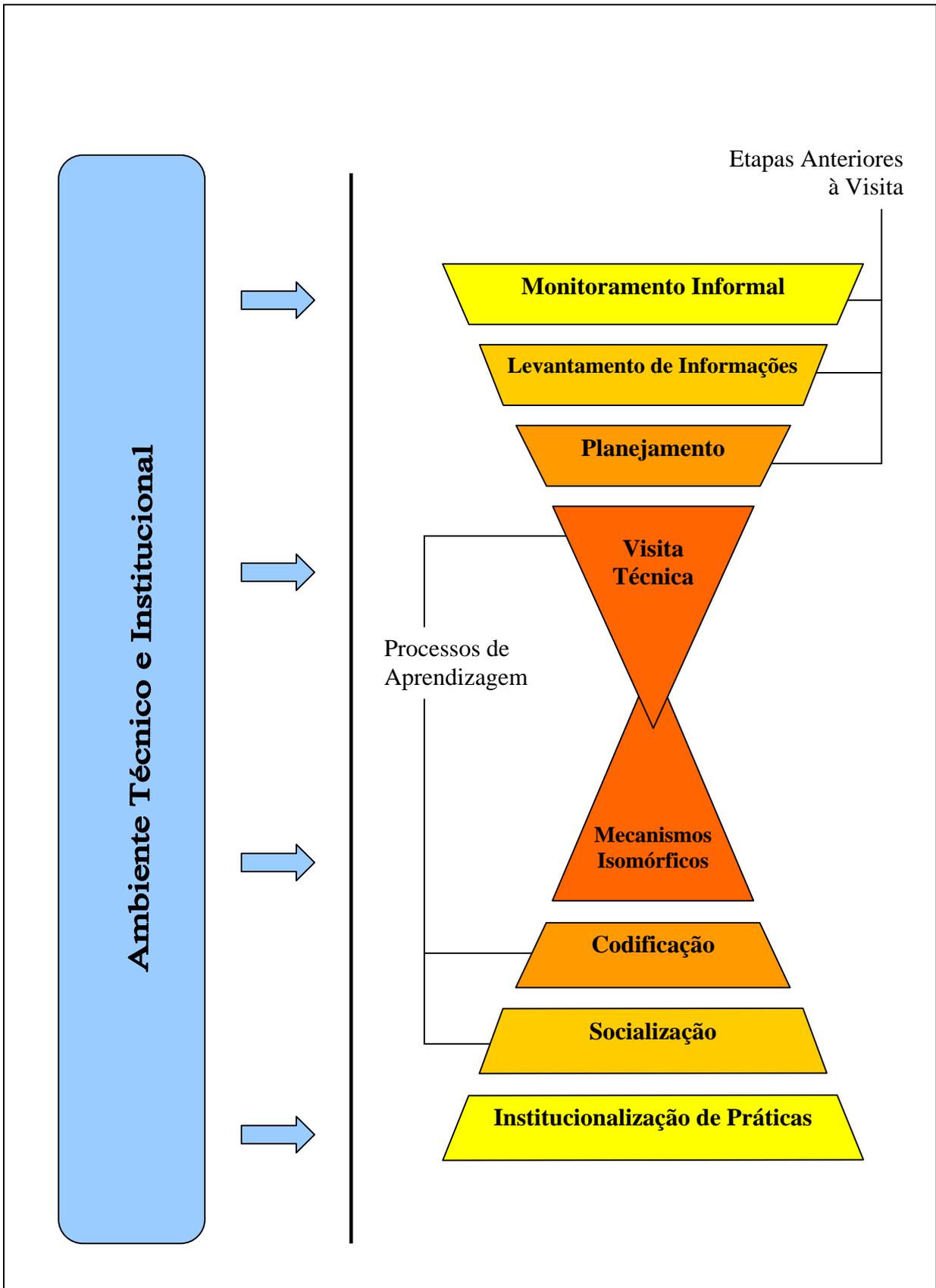


Figura 4: Modelo Conceitual do Trabalho

Fonte: Elaborado pelo autor

Os dados foram separados em três categorias: 1) etapas anteriores à visita técnica; 2) processos de aprendizagem, que engloba a visita técnica e os processos de conversão do conhecimento; 3) institucionalização.

Especificamente quanto às etapas que antecedem a realização das visitas técnicas, a análise foi desenvolvida fazendo-se uma analogia à estrutura proposta pelo Comitê Temático de Benchmarking (PAGLIUSO, 2005, p.68), utilizando as 3 fases a seguir descritas:

- a) Monitoramento Informal: Fase em que uma organização busca informações sobre outras organizações em fontes de domínio público, visando identificar exemplos de excelência ou pioneirismo que possam servir de modelo na realização de determinada atividade;
- b) Levantamento de Informações: Fase que ocorre após a identificação da organização a ser visitada, constituindo-se da coleta de informações específicas sobre as atividades a serem estudadas, o ambiente em que está inserida a organização e a identificação de semelhanças e disparidades com a organização focal;
- c) Planejamento: Fase em que se define o objetivo da visita (atividade a ser estudada), o período e a pessoa ou grupo que representará a organização.

As visitas técnicas foram examinadas, sob a luz da aprendizagem organizacional, como processo de aquisição de conhecimentos externos. Também foram analisados os processos de conversão de conhecimento do nível individual ou grupal para o nível organizacional (socialização e codificação). Segundo Figueiredo (2003, p.49), as principais características dos processos de aprendizagem são as seguintes:

- a) Variedade – existência ou não de vários processos para garantir que não só os indivíduos adquiram um nível adequado de conhecimento, mas a sua incorporação no plano organizacional. Se existente, a variedade pode ser classificada em limitada, razoável ou ampla;
- b) Intensidade – frequência com que são criados, atualizados, utilizados e aperfeiçoados os processos de aprendizagem ao longo do tempo, garantindo um fluxo constante de saber interno e externo para a organização. A intensidade classifica-se em baixa, intermitente ou contínua;
- c) Funcionamento – representa o modo pelo qual as organizações estruturam seus processos de aprendizagem. Trata-se de um requisito crítico para a

construção de competências. Pode ser classificado em ruim, moderado ou bom;

- d) Interação: o modo pelo qual os processos de aprendizagem influenciam um ao outro. A interação entre os processos de aquisição e conversão do conhecimento é relevante para a construção das competências, podendo ser identificada como interação fraca, moderada ou forte.

O quadro 5 apresenta as categorias de análise dos processos de aprendizagem, elaborado a partir do modelo desenvolvido por Figueiredo (2003). Contempla adaptações referentes às principais características e indicadores definidos pelo autor, das quais destaca-se a substituição do termo “Intensidade” por “Frequência” e a classificação do Funcionamento de “ruim, moderado ou bom” por “Inadequado, Parcialmente Adequado e Adequado”. Complementarmente, o quadro 6 apresenta a operacionalização das variáveis que foram utilizadas na presente pesquisa.

Processos de Aprendizagem		Características dos processos de aprendizagem			
		Variedade	Frequência	Funcionamento	Interação
		Ausente / Limitada / Razoável / Ampla	Baixa / Intermitente / Contínua	Inadequado / Parcialmente adequado / Adequado	Fraca / Moderada / Forte
Processos de Aquisição de Conhecimento	Aquisição Externa de Conhecimento	Presença/ausência de processos que visem a aquisição de conhecimentos fora da organização (ex. cursos externos, visitas técnicas, participação em congressos ou simpósios, contratação de consultorias, parcerias com outras organizações ou universidades).	Mede a realização periódica de processos de aquisição de conhecimento externos em uma organização.	Forma como o processo de aquisição de conhecimentos externos é operacionalizado, estruturado e organizado ao longo do tempo (ex. planejamento de atividades, qualidade dos congressos e consultorias).	Mede a relação entre os processos de aquisição de conhecimentos externos e os demais processos de aquisição e conversão do conhecimento.
	Aquisição Interna de Conhecimento	Presença/ausência de processos que visem a aquisição de conhecimentos em atividades internas (ex. experimentação sistemática, treinamentos).	Frequência com que processos de aquisição de conhecimento internos são criados, utilizados e aperfeiçoados em uma organização ao longo do tempo.	Forma como o processo de aquisição de conhecimentos internos é operacionalizado, estruturado e organizado ao longo do tempo.	Mede a relação entre processos de aquisição de conhecimentos internos com outros processos de aquisição de conhecimento interno ou externo.
Processos de Conversão de Conhecimento	Socialização de Conhecimento	Presença/ausência de processos por meio dos quais indivíduos compartilham seu conhecimento tácito (ex. solução compartilhada de problemas, times, rotatividade entre ambientes de trabalho, treinamentos diversos).	Mede a frequência com que processos de socialização são criados, implementados e alterados ao longo dos anos. Quanto maior a continuidade dos processos de socialização, maior a influência na codificação de conhecimento.	Modo como mecanismos de socialização são criados e operam ao longo do tempo. Tem implicações para a variedade e a frequência do processo de conversão.	Representa a relação entre os processos de socialização e demais processos de aprendizagem, com o objetivo de homogeneizar o conhecimento tácito.
	Codificação de Conhecimento	Presença/ausência de diferentes processos de formatação do conhecimento tácito (ex. manuais, formatos organizados, software, padrões, projetos, procedimentos).	Frequência com que processos de padronização de operações são implementados. Frequência baixa ou intermitente pode limitar a aprendizagem organizacional.	Como os mecanismos de codificação do conhecimento foram criados e como são operacionalizados ao longo do tempo.	Modo como a codificação de conhecimento foi influenciada por processos de aquisição ou por processos de socialização.

Quadro 5 : Processos de aprendizagem em organizações e suas principais características.

Fonte: Adaptado de Figueiredo (2003, p.47).

Processos de Aprendizagem		Operacionalização dos processos de aprendizagem ²			
		Variedade	Frequência	Funcionamento	Interação
		Ausente / Limitada / Razoável / Ampla	Baixa / Intermitente / Contínua	Inadequado / Parcialmente adequado / Adequado	Fraca / Moderada / Forte
Processo de Aquisição de Conhecimento	Aquisição Externa de Conhecimento	Não foi objeto de análise, visto que somente uma espécie de processo de aquisição de conhecimentos externos – visitas técnicas – foi considerada no Estudo.	A frequência foi medida como baixa, intermitente ou contínua, considerando a quantidade de visitas técnicas realizadas pelo TCU, por ano, no período analisado. A frequência foi considerada contínua quando qualquer etapa de uma visita técnica coincidiu com quaisquer etapas de outra; baixa, quando a quantidade de visitas foi inferior à média do período; intermitente, quando foram identificados períodos alternantes entre frequência contínua e frequência baixa.	O funcionamento das visitas técnicas foi analisado considerando o processo como um todo, desde as etapas anteriores à visita até as posteriores, sob a luz de critérios como antecedência, divulgação, forma de escolha da equipe, transparência e qualidade das informações obtidas. Foi considerado Inadequado quando restou insatisfatório na maioria dos itens analisados; parcialmente adequado quando atingiu grau satisfatório em pelo menos metade dos itens analisados; adequado quando a maioria dos itens foram satisfatórios. A análise foi realizada no conjunto das visitas técnicas.	A interação foi medida como fraca, moderada ou forte, a partir da identificação de relações de causa e efeito entre a visita técnica e outros mecanismos de aquisição de conhecimentos ocorridos à <i>priori</i> ou à <i>posteriori</i> .
Processos de Conversão de Conhecimento	Socialização e Codificação de Conhecimento	A variedade foi analisada com base na diversidade de mecanismos de socialização e codificação utilizados no TCU. Assim, se somente um mecanismo de socialização ou codificação foi encontrado, a variedade foi considerada ausente. Os demais estágios da variedade foram obtidos mediante comparação entre os anos constantes do período estudado.	A análise da frequência teve como ponto de partida a comparação da quantidade de mecanismos de socialização e codificação de conhecimentos implementados para cada visita técnica realizada. A análise foi feita em função do conjunto das visitas técnicas.	O funcionamento dos processos de socialização e codificação foi analisado considerando critérios como organização, divulgação e qualidade dos mecanismos utilizados (palestras, treinamentos, publicações de manuais e boletins internos, normas e padrões). Também foi analisada a criação de novas formas de socialização e codificação, podendo impactar a variedade desses processos.	A interação foi medida como fraca, moderada ou forte, a partir da identificação de relações de causa e efeito entre a visita técnica e mecanismos de socialização ou codificação de conhecimentos.

Quadro 6 : Operacionalização dos Processos de aprendizagem.

Fonte: Elaborado pelo autor.

² Importante ressaltar que o TCU é a única Entidade Fiscalização Superior – EFS brasileira e, considerando que a comparação com EFS estrangeiras não seria adequada devido aos diferentes ambientes em que se encontram, optou-se por realizar comparações entre os anos do período analisado.

A terceira categoria de análise engloba a influência da aprendizagem, mediante visitas técnicas, na institucionalização de práticas de controle externo no TCU. O processo de institucionalização foi analisado por meio das variáveis **Programa**, **Vínculos**, propostas por Esman e Blaise (1966), e **Recursos / Estrutura**, obtida a partir da junção de outras duas variáveis do mesmo modelo (FREITAS, 2005).

Complementarmente, fez-se a análise da variável **Legitimidade**, em função da sua relevância para o processo de institucionalização. Esclarece-se que esta variável diz respeito à institucionalização do mecanismo de aprendizagem “visitas técnicas” como meio de aquisição do conhecimento e não à institucionalização das práticas dele decorrentes. A variável Legitimidade foi analisada por meio da tipologia de Suchman (1995) de Legitimidade Pragmática, Legitimidade Moral e Legitimidade Cognitiva.

Construto	Variável	Operacionalização
Institucionalização	Programa	Estratégias e Planos desenvolvidos pelo TCU decorrentes de visitas técnicas realizadas
	Vínculos	Intercâmbios e Acordos firmados com outras organizações.
	Recursos / Estrutura	Recursos humanos, financeiros e equipamentos disponibilizados ou utilizados pelo TCU em decorrência de visitas técnicas realizadas ou para a realização destas.
	Legitimidade	Afirmações encontradas nos relatórios das visitas técnicas, nos discursos e textos publicados em fontes internas ao TCU e nas entrevistas.

Quadro 7: Operacionalização das variáveis do construto institucionalização

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto aos mecanismos isomórficos, foi utilizada a tipologia apresentada por DiMaggio e Powel (1991), composta por 3 tipos: coercitivo, normativo e mimético. Considerou-se a motivação da realização da visita técnica como marco principal para análise do tipo primordial de isomorfismo, podendo, inclusive, ser caracterizada a conduta mista. A operacionalização se deu conforme descrito no Quadro 8.

Tipo de Isomorfismo	Variável	Operacionalização
Coercitivo	Interação: Quanto maior a interação entre a Organização e o Estado, maior o grau de isomorfismo;	Determinações do Congresso Nacional; Decretos e Leis; Acordos Internacionais.
Mimético	Incerteza e Imitação: Quanto maior a incerteza tecnológica e ambigüidade de metas, mais a Organização tentará imitar modelos bem sucedidos;	Identificação de relações entre inovações, mudanças de procedimentos e inclusão de novas atividades no âmbito de competência do TCU com a reprodução ou adaptação de procedimentos e atividades de outras organizações.
Normativo	Profissionalismo: Quanto maior a participação da Organização e de seus funcionários em associações de fiscalização e controle, maior o grau de isomorfismo.	Adoção de padrões e critérios desenvolvidos por associações de fiscalização e controle.

Quadro 8: Operacionalização das variáveis do construto Isomorfismo

Fonte: Elaborado pelo autor

3.3 Coleta de Dados

A coleta de dados ocorreu em duas fases. A primeira, realizada nos meses de março a maio de 2006, consistiu em uma pesquisa documental nas seguintes fontes de dados:

- a) Informativo União: todas as edições diárias, desde o número publicado em 19.01.1998 até à publicação de 16.12.2005;
- b) Atas e documentos do Projeto de Cooperação Técnica TCU–Reino Unido, Projeto CERDS e Projeto de Modernização do TCU, até dezembro de 2005;
- c) Relatórios das visitas técnicas realizadas entre 1998 e 2004 pelo TCU;
- d) *Site* da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog, disponível na Intranet do TCU;
- e) *Site* do Instituto Serzedêlo Corrêa – ISC, disponível na intranet do TCU;
- f) *Site* da Assessoria de Relações Internacionais – ARINT, disponível na intranet do TCU;
- g) *Site* da Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis, disponível na Intranet do TCU;
- h) Relatório Paradigmas de Controle referente à pesquisa Tendências do Controle, realizada pelo TCU nos anos de 1999 e 2000.

Foram utilizados os quadros constantes dos apêndices A, B e C, que serviram para organizar as informações relativas às características das visitas técnicas, aos processos de aprendizagem e as variáveis relativas ao processo de institucionalização. O apêndice D serviu para organizar os dados referentes à variável Legitimidade, observada mediante a extração de trechos das entrevistas ou resumos de artigos e discursos publicados no Informativo União e na Revista do TCU.

A segunda fase do trabalho de campo, realizada nos meses de junho e julho de 2006, consistiu na realização de 15 entrevistas semi-estruturadas (BARROS; LEHFELD, 1986) com a utilização do roteiro constante do Apêndice E, elaborado a partir do referencial teórico.

Os entrevistados foram selecionados dentre os participantes das visitas técnicas e de servidores identificados como atores relevantes para o processo de aprendizagem e de institucionalização, de acordo com informações obtidas a partir do exame documental, conversas informais com membros da organização e menções feitas por outros entrevistados.

Adicionalmente, foi enviado e respondido por meio-eletrônico o roteiro de entrevista para três participantes de visitas técnicas que atualmente exercem suas funções organizacionais em unidades federativas diversas ao Distrito Federal, o que inviabilizava a realização da entrevista presencial. As dúvidas e esclarecimentos necessários foram realizados por telefone.

O Quadro 9 detalha o código atribuído a cada um dos entrevistados, a visita técnica que participou, o cargo atualmente ocupado no TCU e o cargo ocupado no período da visita técnica analisada, o gênero do entrevistado e a duração de cada entrevista. A duração das entrevistas totalizou 12 horas e 20 minutos de gravação, perfazendo uma média aproximada de 49 minutos por entrevista.

	Código	Participação	Cargo atual / Cargo no período da visita	Gênero	Duração
1	A1	NAO, Audit Commission e Royal Institute – Reino Unido – 2002	Analista da Seprog / Analista da 4ª Secex	M	49 min e 14 seg
2	D1	Holanda e Alemanha – 2004	Diretor na 4ª Secex / Coordenador de Projeto na Adcon	M	57 min e 20 seg
3	A2	NAO e Audit Commission – Reino Unido – 2001	Coordenador de projeto / Coordenador de projeto	F	44 min e 30 seg
4	D2	NAO e Audit Commission – Reino Unido – 1999	Diretor da Seprog / Assessor da 4ª Secex	M	43 min e 6 seg
5	S1	NAO e Audit Commission – Reino Unido – 2000	Secretário da 4ª Secex / Diretor-Geral do ISC	M	51 min e 3 seg
6	AS1	NAO, Audit Commission e Royal Institute – Reino Unido – 2002	Assessor do Ministro Ubiratan Aguiar / Analista da 3ª Secex	M	46 min e 39 seg
7	S2	OAG – Canadá – 2002/2003	Secretário da Adfis / Secretário da Adfis	M	55 min
8	A3	NAO e Audit Commission – Reino Unido – 1999	Analista da Secex-PE / Analista da Secex-PE	M	Meio eletrônico
9	A4	Portugal – 1998	Analista Adfis / Diretor da Sefid	M	53 min e 7 seg
10	A5	NAO e Audit Commission – Reino Unido – 2001	Coordenador de Projeto / Analista da Seprog	F	47 min e 21 seg
11	S3	NAO e Audit Commission – Reino Unido – 2000	Secretário da Secex-SP / Diretor da Adfis	M	Meio eletrônico
12	S4	GAO – EUA - 2004	Secretário da Semag / Diretor da Adfis	M	42 min e 28 seg
13	A6	OAG – Canadá – 2001/2002	Analista da Adfis / Chefe de gabinete do Ministro Barreto de Macedo	M	42 min e 55 seg
14	AS2	–	Assessora da Arint / Assessora da Arint	F	53 min
15	S5	–	Segecex / Chefe de Gabinete de Ministro	M	47 min e 30 seg
16	S6	NAO – Reino Unido – 2000	Diretor-Geral do ISC / Secretário da 5ª Secex	M	55 min e 8 seg
17	A7	NAO, Audit Commission e Royal Institute – Reino Unido – 2002	Analista da Secex-RS / Analista da Secex-RS	M	Meio eletrônico
18	A8	Bélgica, Espanha, Itália, França – 2004	Analista da Adfis / Analista da Adfis	M	50 min e 39 seg
Média de duração das entrevistas: 49 min			Duração total das entrevistas: 12 horas e 20 minutos		

Quadro 9: Resumo das entrevistas

Fonte: Elaborado pelo autor

3.4 Análise dos Dados

Os quadros constituídos a partir dos roteiros de análise documental serviram, preliminarmente, para identificar e descrever as características das visitas técnicas e dos demais processos de aprendizagem, bem como as variáveis de institucionalização utilizadas

no estudo. Os apêndices A e B sintetizam, respectivamente, as visitas técnicas realizadas no período de 1998 a 2004 e os demais processos de aprendizagem observados e suas principais características, de acordo com o modelo de Figueiredo (2003).

O quadro constante do Apêndice C, relativo às variáveis de institucionalização (programa, vínculos e Recursos/Estrutura) foi analisado e comparado com o conteúdo das entrevistas. Já o Apêndice D, referente à variável legitimidade, apresenta informações sistematizadas sobre a autoria dos argumentos, o tipo de legitimidade (pragmática, moral ou cognitiva), a relação com outros construtos e os códigos utilizados para a análise das entrevistas.

As entrevistas foram degravadas, transcritas e analisadas, buscando-se a partir de convergências, divergências e questões emergentes, comparar e contrastar os achados com o referencial teórico. Para aprofundar a análise das entrevistas, foi utilizado o Software Atlas.TI (versão 5.0), que auxiliou na identificação de padrões de interesse para a pesquisa. Cada variável foi analisada considerando, preliminarmente, a quantificação dos códigos que a compõe e, posteriormente, o conteúdo qualitativo dos trechos, procurando, quando possível, identificar redes de relacionamento que foram registradas em diagramas construídos pelo software.

Convém ressaltar que, simultaneamente à etapa de coleta e análise dos dados, foi procedida uma complementação do levantamento bibliográfico relativamente aos processos de aprendizagem e à abordagem institucional com a finalidade de aprofundar a análise dos dados de campo.

3.5 Limitações do Estudo

Uma das limitações do estudo diz respeito à análise das características temporais do fenômeno da institucionalização (LAWRENCE et al, 2001) de cada uma das práticas de controle externo relacionadas às visitas técnicas estudadas. Para se fazer essa análise seria necessário aprofundar-se em cada uma das técnicas apreendidas por meio das visitas técnicas. Isso excederia ao escopo deste trabalho que se propõe a estudar a utilização das visitas técnicas como meio de aquisição de conhecimentos e de que forma esse mecanismo contribui para a institucionalização de práticas de controle externo. Dessa forma, o foco está no mecanismo “visitas técnicas” e não no conhecimento por ele adquirido.

Outra limitação está na análise da variável Legitimidade. Devido ao foco do trabalho, a análise da legitimidade limitou-se à verificação dos tipos de legitimidade associadas ao uso de visitas técnicas como meio de aquisição de conhecimentos. Assim, não

se realizou a análise de legitimidade de cada uma das práticas de controle externo objeto das visitas técnicas. Vale ressaltar que Freitas (2005) realizou estudo com esse foco sobre o tema Auditoria Operacional.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Seguindo a descrição da análise dos dados contida no capítulo anterior, a apresentação e discussão dos resultados foi dividida em 3 partes: a) Etapas anteriores às visitas técnicas; b) 2) processos de aprendizagem, que engloba a visita técnica e os processos de conversão do conhecimento; 3) institucionalização, que aborda também a análise da legitimidade do uso de visitas técnicas como mecanismo de aquisição de conhecimentos para a institucionalização de práticas de controle externo e as tipologias de isomorfismo identificadas. Como introdução para as três partes acima relatadas, apresenta-se os dados e as características das visitas técnicas que compõem a presente pesquisa.

4.1 Visitas Técnicas

A partir do exame documental e das entrevistas, foram identificadas as visitas técnicas a outros órgãos de controle de contas constantes do Apêndice A. Essas visitas atendem aos critérios de delimitação do estudo, quais sejam: a) ter sido realizada no período entre 1998 e 2004 e b) o conhecimento pretendido deve estar relacionado com atividades de controle externo. Vale lembrar que a participação de representantes do TCU em congressos, simpósios e palestras realizadas em outros órgãos de controle de contas não foi considerada como visita técnica, adotando-se a definição de Melo (2000).

No Quadro 10 a seguir estão relacionadas as visitas técnicas separadas pela organização visitada e pelo ano de sua realização.

Organização	Modelo	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
NAO ³ – Reino Unido	Controladoria		1	2	1	1	1		6
GAO ⁴ – Estados Unidos	Controladoria							1	1
Tribunal de Contas de Portugal	Tribunal	1							1
Auditoria Geral da Noruega	Controladoria	1							1
Tribunal de Contas da Espanha	Tribunal							1	1
Tribunal de Contas da Itália	Tribunal							1	1
Tribunal de Contas da França	Tribunal							1	1
Tribunal de Contas da Bélgica	Tribunal							1	1
Algemene Rekenkamer –Holanda	Controladoria							1	1
Bundesrechnungshof–Alemanha	Controladoria							1	1
ANAO ⁵ - Austrália	Controladoria							1	1
OAG ⁶ – Canadá	Controladoria				1	1	1	1	4
Total		2	1	2	2	2	2	9	20

Quadro 10: Organizações visitadas

Fonte: Elaborado pelo autor

³ NAO – National Audit Office

⁴ GAO – General Audit Office

⁵ ANAO – Australian National Audit Office

⁶ OAG – Office of the Auditor General

Ao longo de 7 anos (1999-2004), o Tribunal de Contas da União realizou visitas técnicas em 12 Entidades de Fiscalização Superior – EFS, totalizando 20 visitas realizadas. Percebe-se o predomínio de visitas à EFS do Reino Unido, com 6 visitas, e à EFS do Canadá, com 4 visitas. Somadas, as visitas a essas organizações representam cinquenta por cento do total. Tal predomínio se deve, em grande parte, à assinatura de acordos de cooperação técnica entre o TCU e as referidas organizações. O Gráfico 1 demonstra a distribuição das visitas técnicas entre as organizações.

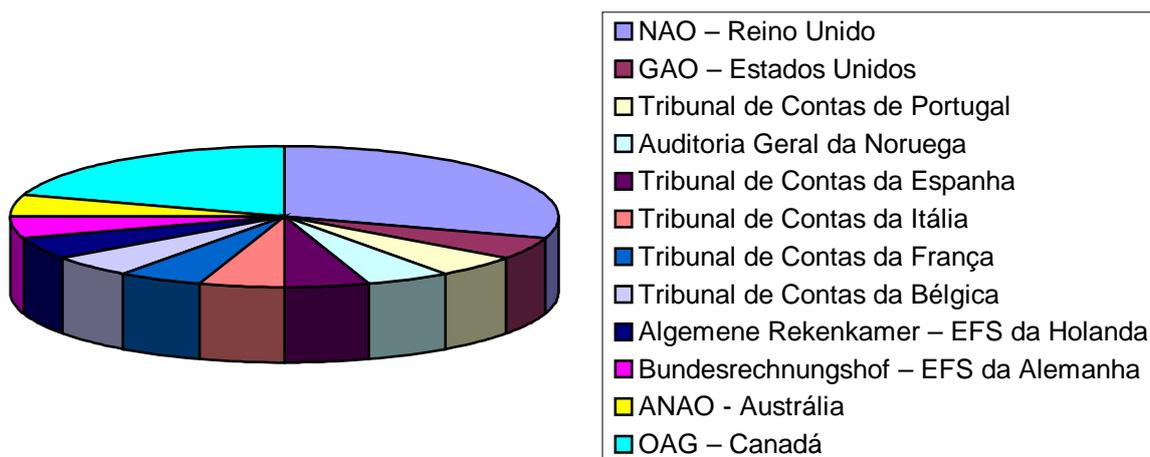


Gráfico 1: Distribuição das visitas técnicas entre as organizações

Fonte: Elaborado pelo autor

A média de visitas técnicas por ano é 2,85. Entretanto, vale ressaltar que há uma grande concentração de visitas técnicas no ano de 2004, com 9 visitas, distorcendo a média anual. Desconsiderando o ano de 2004, a média é de 1,84 visitas por ano. Como esse dado é de grande relevância para a análise das variáveis ligadas aos processos de aprendizagem, optou-se por utilizar a média anual ajustada de 1,84 visitas. É importante destacar que, no período analisado, em todos os anos foram realizadas visitas técnicas, sendo o ano de 1999, o menos representativo, com apenas uma visita realizada.

Outra informação relevante diz respeito ao modelo de organização visitada. Como dito anteriormente, existem basicamente dois modelos estruturais distintos que são utilizados por essas entidades: Controladoria e Tribunal de Contas (FREITAS e GUIMARÃES, 2003; WURMAN, 2005). Apesar do TCU adotar o modelo Tribunal de Contas, somente cinco, dentre as 20 visitas técnicas, tiveram como organização visitada uma EFS que adota modelo semelhante. Vale ressaltar ainda que entre os anos de 1998 e 2003, somente em um caso houve essa compatibilidade. Já em 2004, dentre as nove visitas realizadas, quatro foram em EFS que adotam o modelo Tribunal de Contas. Identificou-se que

o predomínio de visitas a organizações que adotam o modelo Controladoria gerou um certo desconforto no TCU, que, em 2004, adotou medidas para minimizar essa distorção.

Essa percepção foi confirmada nas entrevistas, conforme trechos transcritos a seguir:

Eu acho que o tribunal se concentrou em demasia, já coloquei isso várias vezes para o Ministro Valmir Campelo e para o Ministro Adilson Mota, que o Tribunal se concentrou demais nas metodologias vinculadas a controladorias. Nós não somos controladoria, somos na nossa essência um órgão de julgamento de contas. Acho que a gente pecou no ponto de não procurar aproximação com órgãos que sejam similares na nossa função de julgamento (Código S1).

Nós estamos usando muito como modelo de comparação e referência órgãos que não são tribunais, são controladorias. A única experiência que nós tivemos foi em 2004, na ADCON, na qual fizemos benchmarking em tribunais de contas tipicamente. Quer dizer, nós procuramos, em parceria com a ADFIS, ver a inteligência do controle a parte de julgamento de contas. (...)

Então, eu fui sempre muito favorável que a gente continuasse com as visitas técnicas, mas quebrasse um pouco essa ênfase excessiva na questão de controladorias (Código D1).

O conjunto de visitas técnicas possui características bastante diversificadas, sendo aconselhável a sua separação em grupos. Assim, optou-se por agrupar as visitas realizadas de acordo com os seguintes critérios:

a)Duração: leva em consideração o tempo de permanência da equipe do TCU na organização visitada. As visitas serão consideradas como sendo de curta duração, quando o tempo de permanência for inferior a 10 dias; média duração, para tempo superior a 10 dias e inferior a um mês; longa duração, para tempo superior a 1 mês.

b)Integrante de Projeto Corporativo: indica se a visita técnica foi ou não parte de um projeto corporativo, formalizado por Portaria do Tribunal de Contas da União. O projeto corporativo está alinhado com o planejamento estratégico de longo prazo da organização.

Considerando as informações constantes do Apêndice A e os critérios de agrupamento expostos, o Quadro 11, a seguir, apresenta as visitas técnicas realizadas pelo

TCU no período de 1998 a 2004, destacando o conhecimento desejado que motivou a realização da visita.

Duração	Organização	Ano	Projeto	Conhecimento desejado
Curta Duração 8 Visitas	Tribunal de Contas da Espanha	2004	Modernização do TCU	Métodos de Fiscalização - combate à corrupção
	Tribunal de Contas da Itália	2004	Modernização do TCU	Métodos de Fiscalização - combate à corrupção
	Tribunal de Contas da França	2004	Modernização do TCU	Métodos de Fiscalização - combate à corrupção
	Tribunal de Contas da Bélgica	2004	Modernização do TCU	Métodos de Fiscalização - combate à corrupção
	Algemene Rekenkamer – EFS da Holanda	2004	Modernização do TCU	Prestação de contas e combate à corrupção
	Bundesrechnungshof – EFS da Alemanha	2004	Modernização do TCU	Prestação de contas e combate à corrupção
	ANAO - Austrália	2004	Modernização do TCU	Métodos de Fiscalização - combate à corrupção
	GAO – Estados Unidos	2004	Modernização do TCU	Métodos de Fiscalização - combate à corrupção
Média Duração 5 Visitas	Tribunal de Contas de Portugal	1998	Não integrante de Projeto	Avaliação de Programas
	Auditoria Geral da Noruega	1998	Não integrante de Projeto	Auditoria Operacional
	NAO – Reino Unido	2000	TCU-Reino Unido	Auditoria Operacional
	NAO – Reino Unido	2002	CERDS	Auditoria Operacional
	NAO – Reino Unido	2003	CERDS	Auditoria Operacional
Longa Duração 7 Visitas	NAO – Reino Unido	1999	TCU-Reino Unido	Auditoria Operacional
	NAO – Reino Unido	2000	Não integrante de Projeto	Auditoria Operacional e Auditoria contábil e financeira
	NAO – Reino Unido	2001	TCU-Reino Unido	Auditoria Operacional
	OAG – Canadá	2001	Não integrante de Projeto	Análise de Risco
	OAG – Canadá	2002	Não integrante de Projeto	Práticas Avançadas de Auditoria
	OAG – Canadá	2003	Não integrante de Projeto	Estratégia de desenvolvimento sustentável
	OAG – Canadá	2004	Não integrante de Projeto	Combate à Fraude e à Corrupção

Quadro 11: Visitas Técnicas agrupadas por Duração

Fonte: Elaborado pelo autor

O Gráfico 2 representa a distribuição das visitas técnicas de acordo com o critério de integração de projeto corporativo.

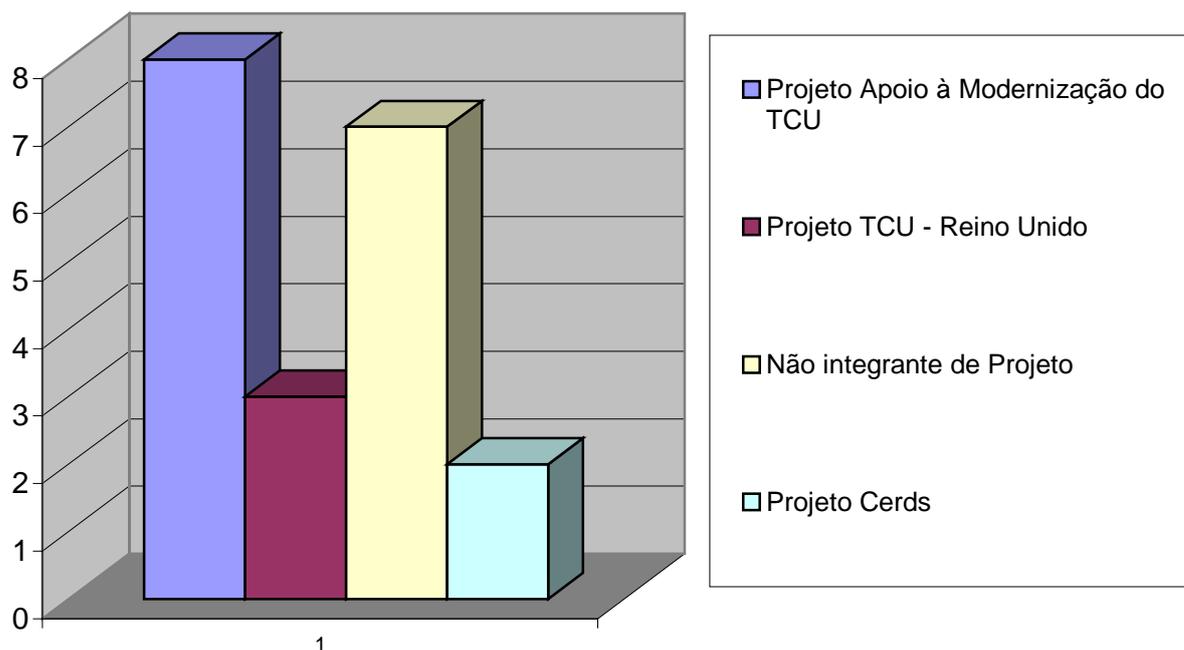


Gráfico 2: Distribuição das visitas técnicas de acordo com o Projeto

Fonte: Elaborado pelo autor

Numa visão geral, é predominante a realização de visitas técnicas de média e longa duração, ficando as de curta duração restritas ao ano de 2004. Novamente, o destaque está nas visitas ao NAO, EFS do Reino Unido, e ao OAG, EFS do Canadá, representando a totalidade das visitas de longa duração.

É de se notar que existe uma preferência do Tribunal de Contas em realizar visitas técnicas de média e longa duração em detrimento das de curta duração, pois em seis dos sete anos que compõem o período analisado, somente foram realizadas visitas de média ou longa duração. Nas entrevistas, ficou claro que a validade de visitas técnicas de curta duração é questionável.

É totalmente inútil você ir 2 dias num órgão buscar alguma coisa, a menos que você já tenha um contato. Porque nos primeiros 2 dias eles vão te oferecer um *visit tour*. A gente tem que ter intimidade com o conhecimento. Viagens desse tipo que o tribunal faz eu acho que são dispensáveis. Se você viaja 15 países, sei lá, nem para turismo isso funciona, muito menos para conhecimento técnico. Em termos de conteúdo acrescenta muito pouco (Código A5).

Entretanto, não há consenso sobre a validade das visitas de curta duração. Há servidores que percebem benefícios nesse tipo de visita e defendem a sua realização.

Eu acho que não existe um perfil ideal, depende do que se está buscando e de quem está oferecendo aquela oportunidade.(...) Eu acho que não tem um

padrão de duração ou de forma de fazer. O que eu acho é que precisa ter uma regulamentação obrigando quem vai a preparar um projeto. Se são dias ou um mês pouco importa (Código S4).

A visita que eu fiz foi de 3 dias. Você tem oportunidade de fazer algumas entrevistas, para o que a gente queria foi bom. Valeu à pena porque é uma área totalmente desconhecida para o tribunal, então, como primeiro contato, até para fazer contato com as pessoas, ter uma referência e depois poder ir buscar mais informação, foi muito útil (Código A8).

Eu acho que essas visitas devem continuar. Eu acho importante. Se a gente pretende se firmar como uma EFS respeitada no mundo, a gente precisa continuar participando disso. Então visitas técnicas, curtas ou longas, encontros, seminários, tudo é importante que a gente participe e participe bem (Código S6).

Outro ponto relevante para a pesquisa é o agrupamento de visitas por conhecimento desejado. Com base nos dados constantes do Apêndice A, os temas que mais motivaram a realização de visitas técnicas foram Auditoria Operacional e Métodos de Fiscalização, com foco no combate à corrupção. Esse dado é bastante relevante para a análise da institucionalização de práticas de controle externo para a qual as visitas técnicas tenham concorrido. O Gráfico 3 demonstra a distribuição das visitas técnicas com base no conhecimento desejado.

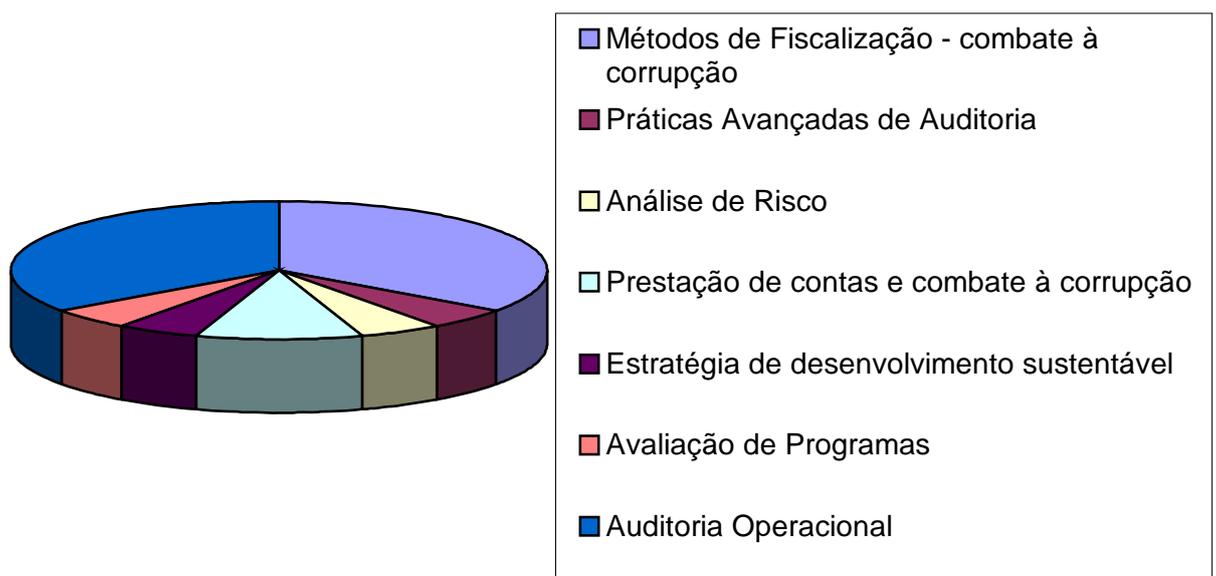


Gráfico 3: Distribuição das visitas técnicas com base no conhecimento desejado

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2 Etapas anteriores às visitas técnicas

As etapas que antecedem a realização das visitas técnicas foram analisadas fazendo-se uma analogia à estrutura proposta pelo Comitê Temático de Benchmarking (PAGLIUSO, 2005, p.68), utilizando as 3 fases descritas no Capítulo 3: a) Monitoramento Informal; b) Levantamento de Informações e c) Planejamento.

No que concerne à etapa de **monitoramento informal**, identificou-se uma significativa diversidade de procedimentos em virtude das diferentes características das visitas técnicas analisadas. As visitas técnicas integrantes do Projeto TCU - Reino Unido, Cerds e do acordo de cooperação com o Canadá, essa etapa praticamente foi inexistente, pois as visitas ocorreram sempre às mesmas organizações.

Quanto às visitas do projeto TCU – Reino Unido e Cerds, pode-se dizer que houve um monitoramento informal anterior à assinatura do acordo de cooperação. Informações foram requisitadas à INTOSAI – Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior e à EUROSAI (braço da Intosai na Europa) sobre as EFS que se destacavam na execução de Auditorias Operacionais. Ainda foram coletadas informações em publicações técnicas de auditoria sobre práticas de auditoria operacional, na qual identificou-se o pioneirismo e a liderança do NAO (Inglaterra). Dessa forma, o NAO foi procurado pelo TCU para a assinatura do acordo, que resultou em seis visitas técnicas anuais, entre os anos de 1999 e 2004.

Já nas quatro visitas técnicas ao OAG, integrantes do acordo de cooperação com o Canadá, o monitoramento informal realmente inexistiu, visto que o acordo foi oferecido pelo OAG a diversas EFS, dentre eles o TCU.

As demais visitas técnicas tiveram procedimentos diversificados. Nas visitas não integrantes de projetos, o monitoramento informal ficou a cargo do Instituto Serzedelo Corrêa – ISC, que selecionou, com base em critérios previamente definidos, as organizações a serem visitadas. A área de conhecimento desejado pelo Tribunal e a disponibilidade da organização em receber a equipe do TCU foram os norteadores da ação do ISC.

Por sua vez, as visitas integrantes do Projeto Apoio à Modernização do TCU foram as que possuíram o monitoramento informal mais estruturado. A equipe do projeto, a partir do conhecimento desejado, elaborou um questionário inicial que foi enviado a mais de 200 organizações de fiscalização. Houve retorno de apenas sessenta. A equipe, então passou a trabalhar com esse universo de organizações, pesquisando sites na Internet, publicações sobre auditoria e entrando em contato direto com as EFS.

O relatório de uma das visitas técnicas integrantes deste projeto descreve essa etapa.

Os trabalhos de Benchmarking contaram com uma fase de monitoramento, que se estendeu durante os quatro meses anteriores à viagem. Nesta fase, a equipe analisou as informações disponíveis sobre as EFS (páginas da internet e publicações), para adquirir conhecimento prévio das entidades e subsidiar a elaboração dos questionários (...).

As EFS foram selecionadas com base na resposta aos questionários enviados pelo TCU (Adcon e Adfis), os quais continham perguntas relacionadas às principais áreas de interesse do Tribunal, quais sejam: ações voltadas ao combate à fraude e à corrupção, avaliação da conduta ética dos servidores públicos, avaliação de risco, controle de qualidade de fiscalizações e processos, plano de fiscalização, software de auditoria e sistema/procedimentos de prestação de contas.

Com o universo de sessenta EFS, foram enviados novos questionários com questões mais diretas relacionadas às áreas de conhecimento desejado pelo TCU. Elaborou-se uma escala de pontuação para que fossem selecionadas as organizações mais bem pontuadas.

Foram enviados questionários a 60 entidades de fiscalização no exterior, as quais foram pontuadas de acordo com a disponibilidade de informações e técnicas/metodologias nas áreas de interesse. As entidades mais pontuadas foram alocadas em cinco grupos, que seriam visitadas por cinco equipes do Tribunal.

A etapa de **Levantamento de Informações**, semelhantemente à de monitoramento informal, também foi ausente nas visitas integrantes do acordo de cooperação com o Canadá. Novamente o ISC assumiu a execução desta etapa para as visitas não integrantes de projetos, intermediando os contatos entre o TCU e a organização selecionada para a visita.

Quanto às visitas do projeto TCU – Reino Unido, houve a intermediação da *KPMG Consulting*, contratada pelo Department for International Development – Dfid, em nome do NAO, para que acompanhasse a equipe do TCU nos contatos prévios, no agendamento das visitas e na elaboração dos roteiros a serem desenvolvidos durante a viagem.

Na primeira fase do projeto nós tínhamos o Dfid que fez um contrato de prestação de serviço com a KPMG. Então o parceiro que iria implementar o projeto era a KPMG, inclusive os arranjos de viagem de estudo era a KPMG quem fazia. A gente pagava para que ela fizesse toda a parte de arranjos institucionais, a logística e os contatos. Então quando a gente saía

daqui, saíamos com um plano de trabalho, com a agenda de onde a gente ia, hotel que iria ficar, cada instituição que a gente iria visitar. Quem fazia isso era a KPMG (Código A2).

No projeto Cerds, que pode ser considerado como uma segunda fase do Projeto TCU – Reino Unido, não houve intermediação da KPMG *Consulting*. O próprio TCU ficou encarregado dessa etapa. Houve bastante integração entre os membros do Projeto e a Assessoria de Relações Internacionais do TCU – Arint, principalmente nos contatos com o Dfid e o próprio NAO. Segundo os entrevistados, a experiência anterior ajudou muito para que fosse possível assumir essa parte de preparação para a visita técnica.

Como nós estávamos mais experientes nisso, nos outros anos nós mesmos fizemos os contatos com o próprio Dfid. A gente solicitava ao próprio Dfid, em Londres, que estivesse agendando e aí as pessoas iam com uma agenda também. Então a partir daí nós mesmos passamos a fazer esses contatos com as instituições e marcando as visitas e a agenda da visita. Isso não é difícil (Código AS2).

Nas visitas integrantes do Projeto Apoio à Modernização do TCU, a etapa de levantamento de informações contou com o estudo detalhado das características das EFS buscando identificar semelhanças e disparidades com o TCU. A partir desse levantamento é que se optou por escolher, em grande parte, organizações que adotam o mesmo modelo de estrutura que o TCU, ou seja, privilegiando Tribunais de Contas em detrimento das Controladorias. Algumas organizações que adotam o modelo de Controladoria também foram visitadas, principalmente por terem maior experiência e história de sucesso no conhecimento que o TCU desejava.

Na etapa de **planejamento**, o destaque está na seleção da equipe de representantes do TCU nas visitas técnicas. O processo também é bastante diversificado, mas por força da Resolução 100/200 e, posteriormente, da Resolução 165/2003, sempre há um processo seletivo baseado em critérios predefinidos, ampla divulgação e liberdade de participação de todos os servidores.

No caso das visitas técnicas ao OAG – Canadá, a seleção foi realizada pelo ISC, considerando critérios como anteprojeto de pesquisa, tempo na carreira e proficiência na língua inglesa. Por exigência da Fundação Canadense para Auditoria Integrada (*Canadian Comprehensive Audit Foundation* - CCAF) que intermediou o acordo, o critério de posição hierárquica também foi considerado, sendo que quanto maior a função dentro da escala hierárquica do TCU, maior seria a pontuação nesse quesito.

Teve uma seleção, da qual eu participei. Aí começou aquele problema: Secretário pode ou não pode ir? Porque um pré-requisito que estava escrito no convênio é que sejam pessoas com influencia na instituição, eles queriam pessoas já com posição na instituição para poder aplicar o conhecimento, talvez por força. Era mais pra se identificar possíveis lideranças (Código A6).

O ISC elaborou lista com diversos selecionados que atendiam aos critérios, em ordem decrescente de pontuação. Mas foi um representante do OAG que, dentre os selecionados, escolheu o participante de cada uma das visitas realizadas.

Foi seleção pelo ISC mesmo. Teve vários critérios, eu não sei te dizer. Atendeu a resolução 165/2003 ou 100/2000. O ISC é que coordenou a seleção, foi pública, saiu no Informativo União, todo mundo se candidatou, e uma das exigências era o domínio da língua inglesa. Tem um aspecto específico aí nesse ponto: o TCU selecionou, fez uma lista, eles vieram aqui e desta lista eles é que selecionam. Eles vieram aqui selecionar, teve entrevistas, tinha vários selecionados e em alguns casos eles mantiveram e em outros eles retiraram da lista. Então quem escolheu mesmo no final foi o Canadá. E era um cara da OAG mesmo, o TCU de lá. Não era da CCAF (*Canadian Comprehensive Audit Foundation*). Era um cara que realmente entende de auditoria e podia selecionar aquele que tinha o maior potencial (Código S2).

Por sua vez, nas visitas realizadas no âmbito dos Projetos TCU – Reino Unido e Cerds, a seleção ocorreu dentre os integrantes do projeto. Houve processo seletivo público e aberto a todos os servidores para a entrada no Projeto, mas para a participação da visita técnica, a seleção se restringiu aos integrantes do Projeto. A razão foi a conscientização de todos os envolvidos de que era necessário que houvesse grande envolvimento do servidor com a atividade a ser pesquisada. A seleção para as visitas técnicas, dentre os participantes do Projeto também obedecia a critérios predefinidos, como proficiência na língua inglesa, quantidade de auditorias realizadas. Também não era permitido que um mesmo servidor participasse de mais de uma visita técnica.

A seleção para as visitas técnicas foi sempre feita com as pessoas que estão efetivamente participando da atividade do projeto (critério positivo). Nós precisávamos que essas pessoas que estavam vinculadas dessem sua contribuição. Elas davam a contribuição que era permanecer no projeto durante dois anos fazendo auditoria e poderiam eventualmente concorrer a essa viagem de estudo. Então passou a ser um atrativo também. Em contrapartida tinha-se que dar um próprio retorno ao projeto, ao próprio TCU no caso, que era além de um relatório de viagem, ele tinha que contribuir, por exemplo, com a documentação de uma técnica que eles

tinham lá que a gente identificou, que nós tínhamos interesse. Então trazer material de lá, esquematizar esse material, transformar ele num documento técnico para o TCU, para a gente testar. Então tinha uma série de contrapartidas. E isso funcionou (Código A2).

Quanto às visitas técnicas do Projeto de Apoio À Modernização do TCU, seleção também foi coordenada pelo ISC, seguindo os critérios de proficiência na língua inglesa e envolvimento com os temas pesquisados.

De uma forma geral, as etapas anteriores às visitas técnicas realizadas pelo TCU podem ser caracterizadas como diversificadas, porém com alto grau de estruturação. A atuação do ISC e as normas que regulamentam esses processos têm papel fundamental para o ordenamento dessas etapas, principalmente da etapa de planejamento. Quanto às etapas de monitoramento informal e de levantamento de informações, apesar se serem quase que inexistentes em alguns casos, a experiência do Projeto de Apoio à Modernização do TCU, com coordenação do próprio TCU, mostra que a organização possui maturidade e sobriedade para conduzir o processo de escolha das organizações a serem visitadas.

4.3 Processos de Aprendizagem

Conforme foi registrado no capítulo 3, a análise dos processos de aprendizagem foi operacionalizada de acordo com as variáveis e critérios constantes dos quadros 5 e 6, seguindo a abordagem de Figueiredo (2003). As visitas técnicas selecionadas foram examinadas, sob a luz da aprendizagem organizacional, como processo de aquisição de conhecimentos externos. Também foram analisados os processos de conversão de conhecimento do nível individual ou grupal para o nível organizacional (socialização e codificação).

4.3.1 Processos de Aquisição de Conhecimentos Externos

De acordo com a metodologia descrita anteriormente, quanto aos processos de aquisição de conhecimentos externos, somente foram analisadas as Visitas Técnicas, desconsiderando os demais mecanismos desse tipo de aquisição de conhecimentos, não cabendo, pois, a análise de **Variabilidade**. Dessa forma, por ser foco desse estudo, as características das visitas técnicas foram detalhadas em um item específico, cabendo neste momento somente a descrição da análise das demais variáveis.

Quanto a variável **frequência**, constatou-se que em um único ano do período analisado, a quantidade de visitas técnicas foi inferior à média ajustada do período. Houve uma grande concentração de visitas no ano de 2004 em decorrência do Projeto de Apoio à

Modernização do TCU, aprovado pela Portaria-TCU nº 197, de 9 de setembro de 2002. Esse projeto contou com o financiamento parcial do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Com base nas informações constantes dos Apêndices A e B, pode-se concluir que a frequência de utilização desse mecanismo de aquisição de conhecimentos externos é contínua, visto que as etapas de planejamento de uma visita ocorreram, em geral, coincidentemente com o período de outra visita técnica ou com as etapas de disseminação do conhecimento desta. Convém ressaltar ainda que, o fato de a maioria das visitas técnicas fazerem parte de Projetos corporativos, contribui para a utilização constante desse mecanismo de aquisição de conhecimentos.

Quanto ao **funcionamento**, a assinatura de acordos de cooperação com o Reino Unido e com o Canadá, impulsionou a estruturação de todo o processo. No que concerne ao acordo com o Canadá, este foi assinado no ano de 2000, intermediado pela Fundação Canadense para Auditoria Integrada (*Canadian Comprehensive Audit Foundation - CCAF*), que é uma instituição que atua em educação e pesquisa, desenvolvendo práticas nas áreas de governabilidade, gestão, auditoria e controle. Já na assinatura do acordo foram agendadas quatro visitas técnicas anuais, a partir do ano de 2001, em que o TCU enviaria um representante por vez para conhecer, estudar e desenvolver um projeto de aplicação, no TCU, dos conhecimentos adquiridos na EFS do Canadá (OAG).

Quanto ao acordo com o Reino Unido, a assinatura se deu em 1998, com duração prevista de 3 anos. Internamente, o TCU aprovou a realização de um Projeto Corporativo, denominado Projeto TCU-Reino Unido, para coordenar as ações decorrentes desse acordo. No entanto, devido à avaliação positiva tanto por parte do NAO quanto por parte do TCU, o acordo foi prorrogado, em 2002, até o ano de 2006, e o projeto interno passou a ser denominado de Projeto Cerds – Combate e Erradicação das Desigualdades Sociais. A começar em 1999, foi realizada uma visita técnica por ano, vinculada a esse acordo.

Considera-se o funcionamento como adequado em função de existirem critérios claros de seleção dos participantes, ampla divulgação dos processos seletivos, objetivos previamente definidos e um roteiro adequadamente definido para as visitas às organizações. Registra-se, ainda, forte **interação** com outros processos de aprendizagem, uma vez que, além da codificação do conhecimento no relatório, as sugestões foram objeto de processos de experimentação e discussão interna, além do que os participantes apresentaram

seus relatórios em seminários internos e participaram de treinamentos internos na qualidade de instrutores.

4.3.2 Processos de Codificação de Conhecimento

Nesse tópico serão abordados os processos de codificação de conhecimento que possuem relacionamento direto com a realização de visitas técnicas. Essa relação foi construída a partir da ligação direta entre o tema da visita técnica e o conteúdo do processo de codificação, sem desconsiderar a proximidade temporal entre os processos. Com base nos dados constantes do Apêndice B, dentre os processos de codificação de conhecimento, os mecanismos que mais se destacaram foram o Desenvolvimento de relatórios de visitas técnicas, a Normatização e a Manualização.

Quanto aos **Relatórios de visitas técnicas**, foram desenvolvidos com direcionamento para a descrição, análise e recomendação de técnicas ou procedimentos que possam ser adotados pelo TCU. Para a grande maioria das visitas realizadas no período estudado, houve a publicação e divulgação dos relatórios em jornais internos, como também a sua disponibilização na intranet do Tribunal. Para a visita técnica realizada à Auditoria Geral da Noruega, em 1998, não foram encontrados registros da existência desse documento. Fato esse confirmado nas entrevistas.

Na época não havia exigência de se desenvolver nenhum tipo de relatório. O que a gente aprendeu ficou restrito na gente mesmo. Não houve nenhum tipo de divulgação do que a gente fez lá. Hoje parece que isso é obrigatório, mas na época não era. (...) Não houve nenhuma cobrança e também, da nossa parte, não houve essa iniciativa (Código A4).

Se você for para uma visita técnica, por exemplo, uma pessoa foi lá num país da Europa, voltou e não deu nenhum retorno para a organização...eventualmente não se aproveitou muito, né? É marginal (Código D2).

A exigência de que os participantes de visitas técnicas elaborem e divulguem um relatório de atividades somente se deu com a Resolução nº100/2000. Essa Resolução foi substituída pela Resolução 165/2003, que além da elaboração de um relatório, passou a exigir o compromisso dos participantes de visitas técnicas para a disseminação do conhecimento por meio de palestras e atuação como instrutores junto ao Instituto Serzedêlo Corrêa – ISC, responsável pelo treinamento e capacitação do corpo técnico do Tribunal.

Quanto às visitas técnicas integrantes do Projeto TCU-Reino Unido e do Projeto Cerds, vale ressaltar que, mesmo antes das exigências impostas pelas Resoluções

supracitadas, todas tiveram seus relatórios desenvolvidos e publicados, por ser exigência do próprio Projeto. Além dos relatórios de cada viagem, em 2002, houve a publicação, pela Seprog, de um relatório consolidado, que continha a avaliação do conjunto das visitas técnicas integrantes do Projeto TCU – Reino Unido.

Já as visitas técnicas realizadas no âmbito no Projeto de Apoio à Modernização do TCU, pelo fato de uma mesma equipe ter visitado diversas organizações, foram divulgados relatórios consolidados por equipes, contendo as descrições das atividades em cada uma das Entidades de Fiscalização visitadas.

Quanto à frequência desse mecanismo, o processo manteve regularidade, razão pela qual pode ser classificada como contínua. Já o funcionamento possui grau satisfatório de adequação, uma vez que os relatórios apresentaram padrões de desenvolvimento e sempre continham sugestões passíveis de implementação. A interação com os demais processos pode ser considerada como forte, visto que os relatórios é que fundamentam a elaboração de treinamentos, palestras, manuais e normas internas.

No que concerne à **normatização**, no ano 2000 foi aprovada a Resolução nº 140 que, criou a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog e transformou a Coordenação de Fiscalização – Cofis em Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis. Essa mudança de estrutura no Tribunal ocorreu em função das novas atividades que foram implementadas decorrentes de recomendações constantes dos relatórios das visitas técnicas. A Seprog passou a ser responsável pela metodologia e execução das Auditorias Operacionais e a Adfis pelo desenvolvimento e implementação de metodologias e técnicas de fiscalização.

Especificamente quanto às visitas integrantes do Projeto TCU – Reino Unido, que tinha como foco a Auditoria Operacional, duas normas foram editadas. A primeira foi a Resolução nº 149/2002 que alterou a sistemática de julgamento dos processos constantes do Regimento Interno do TCU, estabelecendo que não podem constar de Relação – procedimento de julgamento simplificado – processos de que constem relatórios de auditoria de natureza operacional. A segunda foi a Portaria nº 165/2004, que aprova o Roteiro de Elaboração de Relatórios de Auditoria de Natureza operacional.

Já em 2005, foram editadas as Portarias nº 142/2005 e 150/2005, que aprovaram a criação do Projeto Combate à Fraude e a Corrupção, elaborado a partir da visita técnica ao OAG – Canadá, de 2004. O projeto conta com dedicação integral de um servidor e mais dois servidores com dedicação parcial.

Considera-se a frequência intermitente, com presença de edição de normas em anos alternados. O funcionamento pode ser considerado como parcialmente adequado e a interação com outros processos como moderada, pois abrange apenas dois temas relacionados às visitas técnicas do período.

Por fim, em relação à **manualização**, o destaque está na aprovação, no ano 2000, do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, em substituição ao vigente desde 1998. O primeiro manual foi constituído baseado apenas nas experiências do próprio TCU. Já o aprovado em 2000, baseou-se nas técnicas apreendidas nas visitas integrantes do Projeto de Cooperação Técnica TCU – Reino Unido. Antes de ser elaborado o Manual, as técnicas de auditoria operacional foram aplicadas em seis auditorias executadas no âmbito do acordo de cooperação técnica entre as EFS dos dois países.

Ainda no ano 2000, foram aprovados três documentos técnicos de Auditoria Operacional tratando das técnicas de Benchmarking, Indicadores de Desempenho e Mapa de Processos. Já em 2001 foram elaborados e aprovados mais dois documentos referentes à auditoria operacional: Técnica de Marco Lógico e Técnica RECI.

Em 2002, foram elaborados e aprovados três documentos técnicos que tratam de técnicas de fiscalização e auditoria: análise *stakeholder*, análises SWOT e Matriz de Verificação de Risco. Essa última contou com grande influência da visita técnica realizada ao OAG do Canadá, em 2001. O projeto desenvolvido como resultado dessa visita técnica trouxe uma proposta de análise de risco das organizações fiscalizadas pelo Tribunal que, depois de testada em dois projetos-piloto, subsidiou a elaboração e aprovação do respectivo documento técnico.

A variedade encontrada em termos de manualização foi considerada ampla, em função dos diferentes tipos de documentos aprovados, e a frequência intermitente, com concentração entre os anos 2000 e 2002. Em função da forma de elaboração e teste dos procedimentos em campo, sendo submetidos à consulta em âmbito interno e somente depois aprovados, caracteriza-se o funcionamento do processo como adequado. Observou-se um nível de interação significativo com os demais processos de aprendizagem, principalmente com os relatórios de visitas técnicas, palestras e treinamentos internos e externos.

Quanto à variedade dos mecanismos de codificação de conhecimento, pode ser considerada como razoável. Foram identificados três tipos de mecanismos: a) os relatórios exercem pouca influência sobre a variedade, principalmente em função da exigência de se elaborar um relatório de atividades a cada visita e de haver repetição de organizações visitadas; b) quanto à normatização, o período apresenta poucas normas internas. No entanto,

contribuiu para que a variedade dos mecanismos de codificação seja considerada razoável, com normas de conteúdo bastante diversificado, tratando de estrutura organizacional, sistemática de julgamento e forma de elaboração de relatórios; c) a manualização possui maior diversidade, estando presente em muitos temas e em muitos formatos.

4.3.3 Processos de Socialização de Conhecimento

Nesta seção serão abordados os processos de socialização de conhecimento que possuem relacionamento direto com a realização de visitas técnicas. Essa relação foi construída a partir da ligação direta entre o tema da visita técnica e o conteúdo do processo de socialização. Com base nos dados constantes do Apêndice B, dentre os processos de socialização de conhecimento, os mecanismos que mais se destacaram foram os treinamentos internos, os treinamentos para outras organizações, a publicação de documentos e os seminários internos.

Quanto aos **treinamentos internos**, o grande enfoque se deu na disseminação da Auditoria Operacional. Foi introduzida, em 1999, uma disciplina exclusiva sobre Auditoria Operacional no curso de formação de analistas, que é ministrado para aprovados no concurso para ocupar este cargo no TCU. Essa disciplina também foi ministrada nos cursos de formação dos concursos de 2001, 2002, 2004 e 2006. Já no exercício de 2000 foi realizado um curso de auditoria operacional de uma semana para trinta analistas com o objetivo de disseminar as técnicas já desenvolvidas.

Em 2002 foram realizados três cursos de auditoria operacional para os servidores da sede e das unidades regionais do TCU que estavam envolvidas em trabalhos que envolviam essa técnica. Os cursos também foram ministrados para os diretores de divisões técnicas responsáveis pela supervisão dos trabalhos.

Em 2003, destaca-se a realização de cursos de auditoria operacional nas Secretarias de Controle Externo nos estados do Amazonas, de Minas Gerais, de Pernambuco e do Paraná. Em 2004 registra-se a realização de um curso de formação de instrutores em auditoria operacional, além de treinamentos em auditoria operacional nas unidades técnicas localizadas nos estados do Rio Grande do Sul e Ceará.

Quanto aos demais temas das visitas técnicas, a realização de treinamentos se resumiu aos treinamentos em Matriz de Risco, realizados em 2002 e 2003, nas dependências do ISC e, em 2004, treinamentos sobre técnicas de auditoria, com foco em auditoria ambiental. Também em 2004, com iniciativa do ISC e da Secretaria de Fiscalização de Obras

– Secob, foi realizado o plano de capacitação em auditoria de obras nas unidades regionais do TCU nos estados do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e da Paraíba.

Registra-se, ainda, em 2002, o início do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo, promovido pelo ISC, contendo um módulo direcionado para a avaliação de programas de governo.

Quanto à frequência, pode ser considerada como contínua, visto que os treinamentos foram realizados em quase todo o período analisado sem interrupções. Considerou-se os treinamentos com funcionamento parcialmente adequado e interação moderada, uma vez que não houve abrangência da maioria dos temas tratados nas visitas técnicas.

À semelhança dos treinamentos internos, os **treinamentos para outros órgãos** também teve seu enfoque para o tema Auditoria Operacional. Em 1999, um servidor do Tribunal foi enviado para Cuba, como palestrante, para ministrar um curso sobre auditoria operacional. Os conhecimentos adquiridos com o Projeto TCU – Reino Unido embasaram a elaboração do material do curso. No ano 2000, o TCU realizou exposição itinerante em diversos Ministérios, abordando os principais conceitos e trabalhos de auditoria operacional já realizados.

Ainda no ano 2000, foi iniciada uma série de cursos ministrados para os Tribunais de Contas dos Estados, com o primeiro curso sendo ministrado pra o TCE da Bahia, sobre auditoria operacional. Em 2002, foi a vez do Tribunal de Contas do estado do Amazonas receber o mesmo curso. Em 2003, foram ministrados cursos para os Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos estados do Espírito Santo, São Paulo, Goiás e Minas Gerais, sobre técnicas de auditoria.

Com relação aos demais órgãos de controle externo, aqui no Brasil, os Tribunais Estaduais, o Tribunal celebrou uma série de acordos de cooperação técnica com vários Tribunais de Contas de Estados, e os colegas iam para os estados ministrar cursos (Código A1).

No ano de 2002, o Tribunal realizou cursos sobre técnicas de auditoria e fiscalização para integrantes de diversos órgãos da Administração Pública que desenvolvem trabalhos de auditoria. No mesmo ano, foram ministrados cursos para várias organizações no estado do Amazonas, dentre elas a Gerência Regional de Controle Interno, Tribunal Regional do Trabalho e a Universidade do Amazonas. Também foram realizadas palestras para a Fundação Nacional do Livro, para o Ministério do Meio-Ambiente e para o Ministério de

Minas e Energia, sobre avaliação de programas, com foco em trabalhos do Tribunal que envolveram os programas de competências desses órgãos.

Em 2003 registrou-se a participação de servidores do TCU como palestrantes em evento internacional realizado, no Rio de Janeiro, pela Fundação Getúlio Vargas e por representantes da *National Schools of Public Affairs and Administration*, da *Inter-American Network of Public Administration Education* e da Divisão de Economia e Administração da ONU. Também foram ministrados cursos para Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho e Agência Nacional de Águas – ANA.

Nesse mesmo ano é iniciada uma série de eventos sob o título Diálogo Público que tem por objetivo aproximar o trabalho do TCU com a sociedade. O primeiro evento foi realizado em Brasília, como tema “O TCU em contato com a administração pública e com a sociedade”, envolvendo uma explanação sobre avaliação de programas. Em 2004 o evento passou a ser itinerante, com uma equipe do TCU viajando por todo o país, inclusive por cidades do interior, ministrando palestras, promovendo debates e fazendo exposição de trabalhos já realizados. Participaram destes eventos desde órgãos públicos e universidades até prefeituras municipais e ONGs.

Em 2004, foram realizadas uma série de palestras envolvendo temas relacionados às visitas técnicas. Servidores do TCU proferiram palestra na oficina Avaliação de resultados no ciclo da gestão pública, realizada na ENAP, em Brasília. Também foi ministrada palestra, pelo Presidente do TCU, sobre avaliação de programas governamentais no III Encontro do Sistema Estadual de Auditoria Interna promovido pelo Estado de Minas Gerais. Houve ainda palestras de servidores do Tribunal no Seminário sobre Avaliação de Políticas Sociais – Experiências e Desafios, promovido pela UFRJ e IPEA, no Rio de Janeiro e treinamento ministrado na UTRAMIG, em Belo Horizonte, para funcionários da Auditoria-Geral do estado de MG e da Secretaria de Estado e Planejamento e Gestão. Por fim, um servidor do Tribunal participou como palestrante no II Seminário Internacional de Auditoria em Tecnologia da Informação, realizado na China, divulgando técnicas de auditoria e fiscalização.

A frequência foi considerada como contínua, com eventos realizados ao longo de todos os anos, sem concentração em um único período. Considerou-se o funcionamento como adequado, devido a organização, divulgação e qualidade dos eventos realizados. Por fim, a interação foi considerada como moderada, pois nem sempre verificou-se a relação de causa e efeito entre a visita técnicas e a realização dos eventos. Essa relação é claramente

verificada apenas nos eventos que envolveram a socialização da auditoria operacional. Nos demais, a relação é, em geral, indireta.

Por sua vez, os **seminários internos** destacaram-se como o mecanismo de mais utilizado para a disseminação de conhecimentos para o corpo técnico do Tribunal. Em 1999 foi realizado ciclo de palestras, por um dos Ministros do Tribunal, organizado pela Secretaria-Geral de Controle Externo, juntamente com a realização de grupos de trabalho no âmbito do XXI Encontro Anual de Dirigentes do TCU.

No ano de 2000, no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU – Reino Unido, foram realizados um seminário sobre auditoria operacional e avaliação de programas, um Workshop para os dirigente de unidades técnicas e assessores de ministros do TCU, sobre inovações advindas do projeto e uma palestra intitulada “Auditoria Operacional – Experiência do Reino Unido”, com o objetivo de compartilhar as experiências adquiridas nas visitas técnicas integrantes do Projeto.

Em 2001, identificou-se a realização de um seminário de cinco dias sobre auditoria operacional na Secretaria de Controle Externo do Rio de Janeiro e uma oficina de trabalho sobre avaliação de impacto das auditorias operacionais, com o objetivo de orientar as equipes responsáveis pelo monitoramento e avaliação do impacto dos trabalhos no âmbito do Projeto de Cooperação. Ainda em 2001, houve a realização do seminário “As Experiências em Controle Governamental: Canadá e Reino Unido”, com o objetivo de compartilhar mecanismos de controle desses países, a fim de se identificar possíveis aplicações desses mecanismos no Brasil.

Em 2002, registra-se a realização de um Workshop, promovido pela Seprog, no auditório do TCU, com o objetivo de discutir os resultados das auditorias realizadas no ano de 2001 e 2002. Em 2003, destaca-se a realização de oficina de preparação das equipes para o cronograma de auditorias anuais, com a apresentação dos resultados das visitas técnicas já realizadas.

Em 2004, houve um seminário, no auditório do TCU, intitulado “Incorporando novas dimensões às avaliações de programas de governo, com foco em auditorias ambientais e auditorias de tecnologia da informação. Já em 2005, realizou-se um seminário denominado “Modernização e aprimoramento da atividade de controle externo”, promovido pela Associação dos Analistas de Controle Externo – Auditar, com o objetivo de se divulgar técnicas de fiscalização e auditoria contábil-financeira, com foco em Dívida Pública.

Esse mecanismo de aprendizagem apresenta frequência contínua, com forte interação com os demais processos de aprendizagem, principalmente com os relatórios de

visitas técnicas, normas e manuais que envolvem os temas tratados em visitas técnicas. O funcionamento foi considerado como adequado, com grande destaque à organização proporcionada pelo Projeto de Cooperação Técnica TCU – Reino Unido.

Por fim, a **publicação de documentos** foi bastante influenciada pela divulgação dos relatórios e manuais desenvolvidos. Em 1999 registra-se a publicação do Relatório da visita técnica realizada no Tribunal de Contas de Portugal na área de avaliação de programas, no exercício de 1998, e a disponibilização da versão em português do Manual de Auditoria Value for Money do National Audit Office – NAO. Ainda em 1999, houve a publicação de informativo sobre os principais pontos do Projeto TCU – Reino Unido.

No ano 2000, houve a publicação da palestra sobre desempenho das Entidades Fiscalizadoras Superiores e indicadores de rendimento na 10ª Assembléia Geral da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS. Em 2002 iniciou-se a publicação de uma série denominada Sumário Executivo, idealizada para divulgar, de maneira resumida, as principais informações sobre os resultados das auditorias nos programas sociais realizadas pelo TCU, alcançando-se a publicação de cinco volumes nesse ano. Também nesse exercício, a Seprog promoveu a disponibilização, em sua página na Intranet do TCU, do material didático utilizado nos cursos de auditoria operacional e a publicação de texto sobre a utilização da matriz de achados no Informativo União.

Em 2003, a série Sumário Executivo teve mais três volumes publicados, contendo as principais informações sobre as auditorias operacionais realizadas no ano de 2002. Em 2004 se deu o lançamento no auditório do TCU das publicações sobre as avaliações de programa realizadas em 2003. Finalmente, em 2005, houve o lançamento das publicações das avaliações de programas realizadas pelo TCU no 2º semestre de 2004.

Registra-se que, com a criação das páginas das secretarias na Intranet do TCU, todos os relatórios das visitas técnicas foram divulgados e permanecem à disposição de todos os interessados. Destaca-se a página da Seprog, onde além dos relatórios das visitas, ainda estão disponibilizados o material utilizado para ministrar cursos de Auditoria Operacional, bem como os manuais aprovados pelo Tribunal. Também destaca-se a página da Adfis e da Arint, onde constam os relatórios das visitas ao OAG – Canadá e resumos dos temas discutidos em congressos da INTOSAI.

Vale ressaltar também a existência de jornal diário, denominado Informativo União, que publica notas sobre as principais atividades do Tribunal, conferindo publicidade

aos editais de processos seletivos internos, manuais aprovados pelo Tribunal, estratos de palestras e relatórios de viagens de estudo.

Considerou-se que esse mecanismo possui frequência contínua, funcionamento adequado e forte interação com os demais processos de aprendizagem, principalmente os de manualização e relatórios das visitas técnicas. É importante ressaltar a grande influência da existência dos projetos TCU – Reino Unido e Cerds para a publicação de documentos, pois as equipes se propunham a divulgar as técnicas apreendidas a partir das visitas técnicas realizadas.

Quanto à variável variedade, percebe-se grande concentração dos treinamentos internos sobre o tema Auditoria Operacional e nenhum registro sobre temas que se destacaram nas visitas técnicas, como é o caso dos Métodos de Fiscalização para o Combate à Corrupção. No entanto, os seminários internos, o treinamento para outros órgãos e a publicação de documentos exercem grande impacto na socialização do conhecimento, abrangendo a grande maioria dos temas das visitas técnicas, fazendo com que a variedade desses mecanismos possa ser considerada como ampla.

O Quadro 12 apresenta um resumo da análise das variáveis dos processos de aprendizagem, no TCU, para os quais foi identificada relação direta com as áreas de conhecimento objeto de visitas técnicas realizadas no período de 1998 a 2004.

Processos de Aquisição de Conhecimentos Externos	Variedade	Frequência	Funcionamento	Interação
Visitas Técnicas	–	Contínua	Adequado	Forte
Processos de Codificação de Conhecimento	Variedade	Frequência	Funcionamento	Interação
Relatórios de visitas Técnicas	Razoável	Contínua	Adequado	Forte
Normatização		Intermitente	Parcialmente Adequado	Moderada
Manualização		Intermitente	Adequado	Forte
Processos de Socialização de Conhecimento	Variedade	Frequência	Funcionamento	Interação
Treinamento Interno	Ampla	Contínua	Parcialmente Adequado	Moderada
Treinamento para outras organizações		Contínua	Adequado	Moderada
Publicação de Documentos		Contínua	Adequado	Forte
Seminários internos		Contínua	Adequado	Forte

Quadro 12 Análise dos processos de aprendizagem relacionados às visitas técnicas

Fonte: Elaborado pelo autor

4.4 Institucionalização

Neste tópico faz-se uma descrição da influência da aprendizagem, mediante visitas técnicas, na institucionalização de práticas de controle externo no TCU. Conforme registrado no capítulo de metodologia, o processo de institucionalização foi analisado por meio das variáveis Programa e Vínculos, propostas por Esman e Blaise (1966), e Recursos / Estrutura, obtida a partir da junção de outras duas variáveis do mesmo modelo (FREITAS, 2005).

No intuito de facilitar a exposição dos dados, antes de se apresentar as informações relativas a cada uma das variáveis, faz-se um breve comentário dos conhecimentos pretendidos com as visitas técnicas e sua aplicação prática no Tribunal. Após explicitar as práticas de controle externo decorrentes de visitas técnicas é que será apresentada a análise, por meio das variáveis supracitadas, se, de fato, as visitas técnicas concorreram para institucionalização de alguma atividade.

4.4.1 Práticas de controle externo associadas às visitas técnicas

Como foi visto anteriormente, os conhecimentos que motivaram a realização de visitas técnicas foram os seguintes: a) Auditoria Operacional; b) Métodos de Fiscalização, com foco no combate à corrupção; c) Prestação de Contas; d) Análise de Risco; e) Avaliação de Programas; f) Práticas Avançadas de Auditoria; g) Estratégia de Desenvolvimento Sustentável.

Ressalta-se que o tema avaliação de programas será tratado em conjunto com a técnica de auditoria operacional, pois este último constitui um método para se alcançar o primeiro (ARAÚJO, 2001; POLLIT, 1999). O tema Estratégia de Desenvolvimento Sustentável também foi absorvido pelo tema Práticas Avançadas de Auditoria, devido este último englobar as técnicas de auditoria ambiental propostas pelo anterior. Por fim, o tema Prestação de Contas não será analisado, pois o relatório se propôs apenas a fazer uma comparação de atuações entre o TCU e as EFS visitadas, não havendo uma proposta de absorção do conhecimento. Nesse caso específico, concluiu-se que o TCU estava num estágio mais avançado que as organizações visitadas.

O principal do benchmarking, talvez, não tenha sido o trazer coisa nova, mas sim dizer que a gente está bem, isso é importante também, ver que você está no caminho certo, que se está fazendo até coisas inovadoras (Código S2).

Em relação à **auditoria operacional**, pode-se afirmar que esta é uma atividade que se diferencia do conceito tradicional relacionado à auditoria contábil ou financeira. Enquanto a auditoria contábil objetiva emitir um parecer sobre a adequação das

demonstrações contábeis e financeiras de organizações, a auditoria operacional está direcionada para a avaliação do desempenho de operações, sistemas de informação e organização, métodos de administração e políticas administrativas (ARAÚJO, 2001).

Observa-se que não há consenso na literatura acadêmica ou profissional quanto à definição do termo Auditoria Operacional. Até mesmo a nomenclatura é diversa, dependendo do país, região ou organização que a utilize (ARAÚJO, 2001). Ao longo de sua evolução e em diferentes países ou regiões, a atividade em questão se apresenta com várias denominações, tais como auditoria de desempenho (*Performance Audit*), auditoria pelo valor do dinheiro (*Value for Money Audit*), auditoria administrativa (*Administrative Audit*), auditoria gerencial (*Managerial Audit*), auditoria operativa, auditoria de eficiência e efetividade (*Efficiency and Effectiveness Audit*), auditoria dos 3 Es (eficácia, eficiência e efetividade) e auditoria de programa (*Program Audit*) (FREITAS, 2005; POLLIT, 1999).

As definições mais aceitas do termo, no âmbito do setor público, associam auditoria operacional ao exame da economicidade, eficiência e eficácia de órgãos públicos ou programas governamentais (ARAÚJO, 2001; POLLIT, 1999).

Vale destacar que, segundo Freitas (2005), a Auditoria Operacional começou a ser introduzida no TCU ainda na década de 80. Em 1988, a Constituição Federal atribuiu expressamente ao TCU a competência para realizar auditorias operacionais ao dispor o seguinte em seu art. 70:

Art. 70. a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante o controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Entretanto, ainda segundo Freitas (2005), a atividade de auditoria operacional teve grande impulso somente após a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica com o Reino Unido, em 1998.

Em relação às visitas técnicas, o tema Auditoria Operacional foi motivador de oito das vinte visitas realizadas no período estudado, somando-se a visita ao Tribunal de Portugal, cujo tema foi Avaliação de Programas. As visitas foram distribuídas ao longo de todo o período, havendo pelo menos uma visita por ano para se tratar desse tema.

Quanto aos **métodos de fiscalização, com foco no combate à corrupção**, o tema tornou-se relevante em decorrência dos constantes escândalos envolvendo desvios de verbas públicas divulgados pela mídia nacional e internacional. O Tribunal tem como função

fiscalizar a gestão de recursos públicos, tanto à posteriori, com a prestação de contas, quanto à priori, com o acompanhamento dos gestores e com a promoção de ações de prevenção.

Em relação às visitas técnicas, percebe-se que este tema somente foi tratado em visitas do ano de 2004, quando diversas Entidades de Fiscalização Superior foram visitadas e questionadas quanto a ação de combate à fraude e à corrupção. No entanto, vale ressaltar que dentre as organizações visitadas, muitas entendem não ser papel de uma Entidade de Fiscalização Superior atuar nessa seara, conforme trechos extraídos dos relatórios das visitas e reproduzidos a seguir.

Segundo informações obtidas durante a visita, não é objetivo do Tribunal de Contas da Espanha criar uma área específica de luta contra fraude e corrupção, pois existem outros órgãos que desempenham essa função, como por exemplo, Polícias, Aduanas, Ministério Público e Defensoria Pública.

Igualmente ao Tribunal de Contas da Espanha, não é objetivo do Tribunal de Contas da Itália detectar e investigar fraudes. Essa atividade é obrigação da “Guarda dei Finanza”. O Tribunal, ao exercer sua função fiscalizadora, pode encontrar indícios de fraude e nesse caso, comunica ao órgão competente.

Ao contrário dos casos acima descritos, o TCU encontrou importante referência no OAG – Canadá. A partir da visita a esta EFS, foi elaborada proposta de atuação do Tribunal nessa área, principalmente em função das suas funções fiscalizadora e judicante. A essência da proposta é que o Tribunal incorporasse à sua estrutura uma unidade exclusiva para a promoção do combate à fraude e à corrupção, conforme trecho do relatório reproduzido a seguir:

O Tribunal de Contas da União, como Corte de Contas do Brasil, com seus atributos, poderes e experiência pode desempenhar importante papel na prevenção, detecção, investigação e informação a outros órgãos sobre fraude e corrupção, inclusive, punindo os infratores (...).

O ponto central dessa proposta de estratégia é a criação de uma unidade especializada no combate à fraude e à corrupção. Isso envolve a adaptação de metodologia, o desenvolvimento e a ministração de treinamentos e a melhoria das relações inter-institucionais com outras agências públicas envolvidas nessa luta. Embora esses pontos possam ser implementados sem a criação de uma unidade específica, esta é essencial para que se tenha uma equipe inteiramente dedicada a esse trabalho.

Quanto à **análise de risco**, o TCU realizou apenas uma visita técnica com esse enfoque. A organização visitada foi o OAG – Canadá, no ano de 2001. A análise de risco é um técnica que pretende identificar, dentro de cada unidade a ser fiscalizada, os pontos mais críticos em termos de impedimentos que a organização alcance seus objetivos. A partir desse estudo foi elaborada uma planilha denominada Matriz de Risco, que é utilizada pelos analistas do Tribunal para a seleção das unidades a serem fiscalizadas.

Um dos entrevistados descreveu a finalidade dessa técnica da seguinte forma:

Todas ou quase todas as entidades de fiscalização se deparam com a seguinte situação problema: não existe hoje em dia mais controle universal, que olhe todos os atos, documentos, tudo que a gestão faz. O controle universal hoje em dia é anti-econômico. Então a situação problema que a entidade de controle se depara pode ser resumida nos seguintes termos: eu tenho um universo para fiscalizar e controlar e eu tenho que desenvolver critérios de escolha de onde eu vou atuar prioritariamente, uma vez que eu não vou olhar tudo o tempo todo.

Então eu preciso desenvolver, em termos simples, o que eu chamo de boa pontaria. Do outro lado da questão estão os recursos humanos limitados. Não se dispõe de um orçamento ilimitado e nem pessoal em números grandes. Então você tem recursos limitados, um controle seletivo e a entidade precisa desenvolver estratégias racionais mais apuradas para aplicar esses recursos limitados em áreas de interesse e relevância. (...)

Tendo a situação problema em mente encontramos lá no Canadá um projeto que se propunha a escolher temas de auditoria com base em mapeamento e análise de risco. Em essência, a idéia era: para uma dada entidade, pode ser órgão da administração direta ou empresa estatal, para uma dada entidade, através de entrevistas com os seus gestores, com pessoas-chave dentro e fora dela – é importantíssimo conversar com pessoas fora da entidade, que nós chamamos de stakeholders – mapear os fatores mais decisivos para que essa entidade alcance seus objetivos (Código A6).

É importante registrar que o conceito de risco utilizado não está vinculado à ocorrência de irregularidades ou fraudes. O foco está em fatores decisivos para que a organização auditada consiga atingir seu objetivo. O risco é entendido como qualquer fator, interno ou externo, que possa impedir o alcance dos resultados pretendidos ou resultar na diminuição destes. Assim, a análise de risco se propõe a orientar o órgão de controle externo, no caso o TCU, a concentrar esforços em áreas que são potencialmente de maior risco.

Por fim, o tema **práticas avançadas de auditoria** foi tratado em apenas uma visita técnica. No entanto, considerando que o tema estratégia de desenvolvimento sustentável essencialmente aborda técnicas de auditoria ambiental e que estas caracterizam-se como prática avançada de auditoria, pode-se afirmar que duas visitas técnicas abordaram o assunto, sendo que as duas visitas foram ao OAG – Canadá, nos anos de 2002 e 2003.

O tema é bastante abrangente. A proposta era identificar novas áreas em que o Tribunal pudesse atuar como agente fiscalizador. Um dos pontos mais abordados foi a utilização de softwares de auditoria como ferramenta auxiliar para a identificação de irregularidades. Outra ponto proposto foi a inclusão de temas como Meio Ambiente e Tecnologia da Informação nos planos de auditoria do Tribunal, deixando de se verificar apenas aspectos contábeis e financeiros.

4.4.2 Vínculos

A partir do exame documental e do conteúdo das entrevistas, observa-se que o TCU manteve relacionamentos estáveis, principalmente com Entidades Fiscalizadoras Superiores de outros países. Em virtude da assinatura do Acordo de Cooperação Técnica com o Reino Unido e com o Canadá, predominam os laços com organizações de controle e auditoria do Reino Unido, principalmente com o National Audit Office – NAO e a Audit Commission, e do Canadá, especificamente com o OAG e a Fundação Canadense para Auditoria – CCAF.

O NAO, EFS do Reino Unido, lidera as citações nas entrevistas, seguido do GAO, EFS dos EUA, e do OAG, do Canadá, que também alcançaram um número expressivo de citações entre os entrevistados. Também obtiveram grande número de citações os organismos internacionais, como a INTOSAI e a OLACEFS.

Embora o Tribunal mantenha vínculos com organizações acadêmicas, como a Fundação Getúlio Vargas e a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, foram identificadas poucas citações nas entrevistas.

O Quadro 13 relaciona a quantidade de citações de cada uma das organizações e os códigos dos entrevistados.

Organização	A1	D1	A2	D2	S1	AS1	S2	A3	A4	A5	S3	S4	A6	AS2	S5	S6	A7	A8	Total
NAO	3	1	3	4	2	1	1	1	1	1	2	0	1	1	3	2	1	1	29
GAO	1	0	1	0	0	0	2	0	0	1	0	3	0	0	0	1	0	0	11
OAG	0	0	0	1	2	1	3	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	10
Organismos Internacionais	0	0	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	9
Universidades	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	4
Total	4	1	5	7	5	5	7	1	2	2	2	5	1	2	5	5	2	2	63

Quadro 13: Citações sobre vínculos encontradas nas entrevistas

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de exame documental e das entrevistas

É importante ressaltar que, além das visitas técnicas realizadas ao NAO, OAG e GAO, o TCU mantém vínculos de intercâmbio para treinamento com essas organizações, o que concorre para que estas sejam lembradas com maior facilidade que as demais.

O Tribunal já fez várias visitas de estudos. De 98 pra cá, sistematicamente eles selecionam pessoas para ir a viagens de treinamento, independente das visitas que você está mapeando ou dos projetos tipo o CERDS, você tem colegas que vão para o NAO todo ano, tem os que vão para o GAO ou Canadá (Código S1).

No entanto, esse tipo de intercâmbio parece não favorecer a construção de relacionamentos mais sólidos, pois não fazem parte de uma estratégia ou plano organizacional.

Eu acho que esses intercâmbios de treinamento com o Canadá, com os Estados Unidos e com a Inglaterra, isso aí foi fundamental para o desenvolvimento de várias atividades dentro do Tribunal. Mas o conhecimento fica muito restrito à pessoa que vai lá. O contato é da pessoa e não do Tribunal (Código AS2).

O Projeto de Cooperação Técnica com o Reino Unido parece ser uma exceção à observação do parágrafo anterior, já que efetivamente foi estabelecido um relacionamento de cerca de seis anos que transcendeu ao simples intercâmbio de treinamento. O estabelecimento desse vínculo com o NAO, a Audit Commission e o Dfid parece ter assegurado um fluxo de recursos humanos e financeiros para o estudo da atividade de auditoria operacional, que de outra forma não teria se mantido de maneira perene.

O projeto TCU – Reino Unido, e depois o Cerds, criou um vínculo, uma relação com um órgão, isto é, a partir da cooperação técnica se criou toda uma série de atividades que eram programadas ao longo de vários anos e que eram garantidas, que faziam parte do planejamento do Tribunal. Não dependia da iniciativa dessa ou daquela secretaria ou dos Ministros. Gerou um compromisso de longa duração. Parece que começou a andar sozinho, a funcionar por si próprio (Código D2).

Os vínculos com organizações que não são EFS ou associações internacionais, como universidades e Organizações Não-Governamentais não aparecem de forma significativa no conteúdo das entrevistas. Um dos entrevistados ressaltou que seria importante que o TCU não se limitasse a visitar outras EFS, mas que deveria diversificar, visitando também o meio acadêmico para aprender técnicas de pesquisa.

A visita técnica, pelo menos é o que eu conversei com o pessoal do projeto antes, não deveria ser só em órgão de fiscalização superior como o Tribunal de Contas e Controladoria. Mas você deve ter um contato também com a academia, para técnica em questão social, algo que dê para aplicar em auditoria. Não um foco acadêmico por si mesmo, porque o Tribunal não é uma instituição acadêmica, mas algo que você possa ir numa academia e através de uma visita técnica em uma universidade de um outro país trazer uma técnica de pesquisa para aplicar auditoria. Acho que é um caminho para o futuro, o Tribunal começar a não ter foco só em instituição de fiscalização, mas ter foco em instituição geral de pesquisa, organismo internacional (Código S6).

Quanto aos vínculos com associações internacionais de controle, destaca-se o relacionamento com a INTOSAI e a OLACEFS. O TCU é membro fundador da *International Organization of Supreme Audit Institutions* - Intosai (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores). Atualmente o TCU integra a Comissão de Normas de Auditoria, a Comissão de Dívida Pública, a Comissão de Auditoria da Tecnologia da Informação, o Grupo de Trabalho sobre Privatização, o Grupo de Trabalho sobre Auditoria de Meio Ambiente e o Grupo de Trabalho sobre Avaliação de Programas.

Regionalmente, o TCU pertence à Olacefs - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, atuando como subseção da Organização para seu programa de capacitação. De se destacar, ainda, que o TCU é o atual coordenador da Comissão Técnica de Auditoria de Meio Ambiente da OLACEFS.

Nas entrevistas ficou claro a importância desses vínculos para o desenvolvimento do TCU e principalmente para que o Tribunal mantenha-se informado quanto às inovações e trabalhos que estão sendo realizados por outras EFS e construa laços com outras EFS.

O TCU é membro ativo e às vezes assume um papel de liderança das entidades internacionais que congregam essas entidades de fiscalização superior como a INTOSAI e as OLACEFS, então o TCU tem contatos permanentes e regulares com os seus pares, vamos dizer (Código S4).

Eu acredito que esses seminários internacionais que nós participamos como convidados, da INTOSAI, da CPLP, da EUROSAI e do Mercosul, acredito que temos que continuar, porque a gente forma um intercâmbio de experiências que é fundamental (Código AS1).

Eu defendo muito essa participação nas INTOSAI, porque nós não vamos somente como visitantes, nós também apresentamos painéis e trabalhamos também (Código S3).

4.4.3 Programa

A variável Programa diz respeito a estratégias e planos desenvolvidos pela organização. Para efeito dessa pesquisa, somente foram consideradas as estratégias e planos do TCU nos quais foram identificadas relações diretas com as visitas técnicas do período estudado.

A partir do exame documental e das entrevistas, observam-se poucas referências a essa variável. No entanto, os registros referentes às mudanças no Mapa Estratégico do Tribunal são extremamente relevantes. O Mapa Estratégico é um diagrama desenvolvido pela Secretaria de Planejamento do TCU – Seplan, que se propõe a auxiliar aos dirigentes do Tribunal no direcionamento dos trabalhos para o alcance dos resultados pretendidos pela organização. Além de explicitar a missão do tribunal, o Mapa Estratégico define os objetivos da organização em diversas áreas, agrupando essas áreas em quatro partes distintas: a) Resultados; b) Processos Internos; c) Pessoas e Inovação e d) Orçamento e Logística.

A Figura 5, a seguir, reproduz o Mapa Estratégico do TCU vigente no ano de 2006. A divulgação desse diagrama com essa formatação e direcionamentos ocorreu no mês de março de 2006.

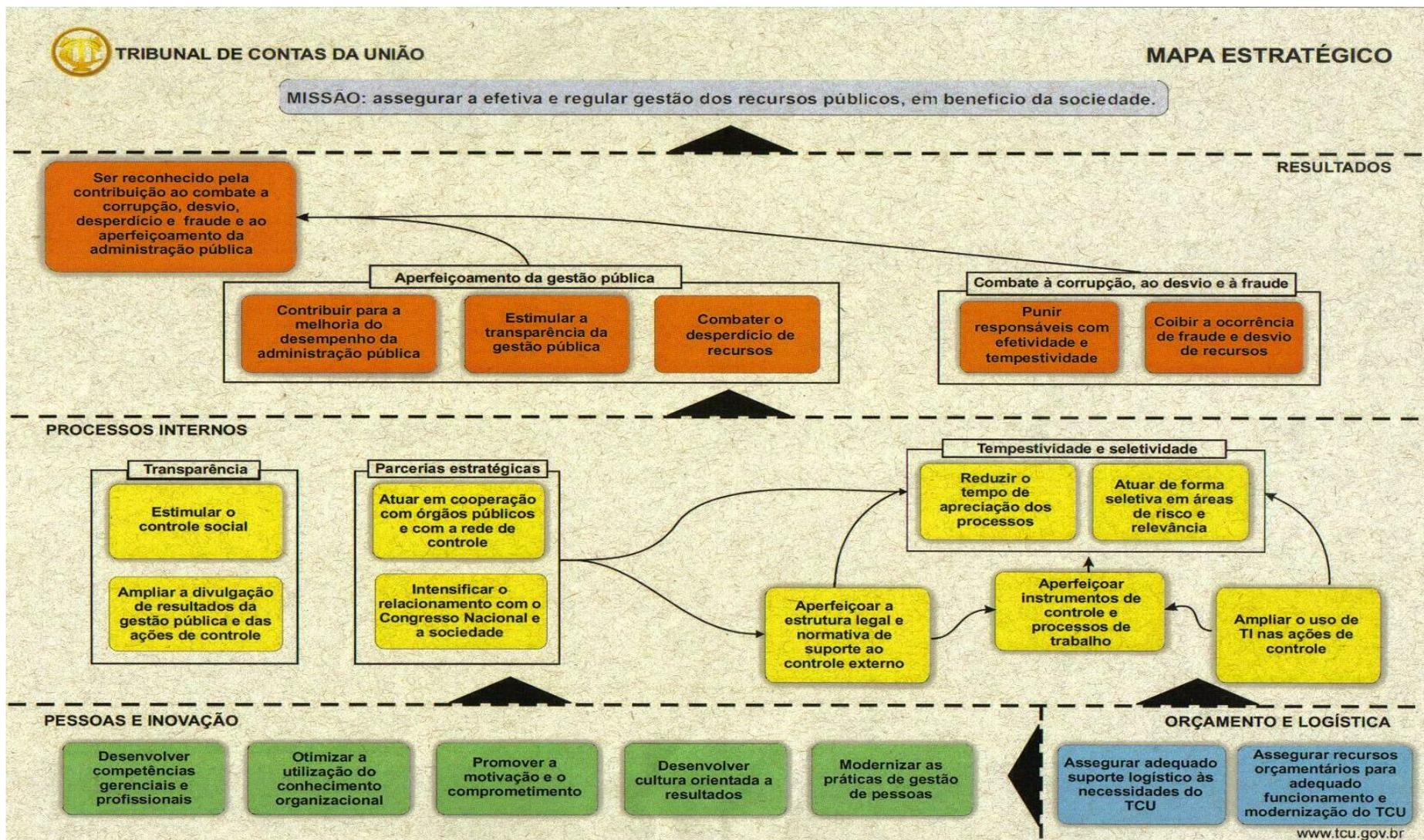


Figura 5: Mapa Estratégico do TCU
Fonte: Secretaria de Planejamento do TCU – Seplan

As principais evidências de conexões com as visitas técnicas estão no grupo de Resultados e de Processos Internos. No grupo resultados, o objetivo central é “ser conhecido pela contribuição ao combate à corrupção, desvio, desperdício e fraude e ao aperfeiçoamento da administração pública”. Fica evidente a presença de dois temas relacionados com as visitas técnicas: o combate à fraude e à corrupção e a auditoria operacional, como meio de melhoria do desempenho da administração pública.

Os trechos das entrevistas, reproduzidos a seguir, coadunam com as informações coletadas no exame documental.

Essa visita técnica, que eu colocaria como de mais longo prazo dentro do Tribunal, o conjunto de visitas do projeto Cerds, 6 anos, ela alavancou vários produtos aqui dentro do TCU. Teve a sua avaliação, teve o seu mérito. Um ponto foi a influência, depois da avaliação do projeto Cerds que eu participei, na própria construção do mapa estratégico (Código S6).

A gente pode até discutir a forma hoje, o que vai ser a auditoria operacional ou de desempenho nos próximos 8 anos, quer dizer, como serão os próximos passos. Essa pergunta é fundamental para o pessoal da Seprog porque nós trabalhamos 8 anos incorporamos essa metodologia e acabou o projeto. E agora, vai morrer a Seprog? Não pode, porque essa visão estratégica de aperfeiçoamento de administração pública já foi incorporada no nosso mapa, ou seja, ele instala a visão estratégica a longo prazo (Código A5).

A Seplan colocou lá numa caixinha específica das ações estratégicas do Tribunal: combate à corrupção. Quer dizer, por conta disso as pessoas dizem: apareceu aqui uma coisa que faz sentido e aparentemente vai funcionar bem (Código S5).

O mapa estratégico tem duas vertentes de atuação: combate à corrupção, que poderia ser tida como conformidade e legalidade, mas você também tem o aperfeiçoamento da administração pública. Isso surgiu somente após o projeto Cerds. Hoje a presença dessa área no mapa estratégico do Tribunal é incontestável (Código AS2).

No grupo de Processos Internos, o ponto de maior relação com as visitas técnicas está na tempestividade e seletividade, cujo objetivo é atuar de forma seletiva em áreas de risco e relevância. Esse objetivo tem ligação direta com o tema Análise de Risco, tratado na visita técnica ao OAG – Canadá em 2001.

Depois da implementação propriamente dita do projeto, identificação e análise dos riscos, como controlá-los e como fazer a seleção do que fiscalizar, muita coisa ficou com a gente aqui da Adfis mesmo. Olha, acho que o aspecto mais importante – isso aqui é que é fundamental – uma coisa que foi feita só agora é a colocação disso nos planos estratégicos (Código S2).

É importante ressaltar que esses três pontos descritos passaram a fazer parte do Mapa Estratégico somente a partir da versão de 2006, não havendo registro desses objetivos em publicações anteriores. Os trechos das entrevistas, reproduzidos anteriormente, confirmam a recente incorporação desses temas e suas relações com as visitas técnicas.

4.4.4 Recursos / Estrutura

A análise da variável Recursos / Estrutura buscou identificar os recursos humanos, financeiros e equipamentos disponibilizados ou utilizados pelo TCU em decorrência da realização de visitas técnicas realizadas ou para a realização destas. Os principais elementos encontrados estão vinculados à realização de Projetos corporativos, formalmente reconhecidos pelo Tribunal.

O grande destaque está na realização dos Projetos TCU – Reino Unido e Projeto Cerds, este último sendo considerado como uma segunda fase do primeiro. Em 1998, após um período de negociações de três anos, é assinado o Acordo de Cooperação Técnica entre o TCU e o Reino Unido, com a duração estimada de três anos (1998-2000). Foi previsto um volume de recursos financeiros da ordem de £500.000,00 por parte do Reino Unido, com contrapartida do TCU em termos de recursos financeiros e de recursos humanos aplicados ao projeto. Além do valor investido inicialmente, foram aportados mais £150.000,00 até o final de 2001. A contrapartida brasileira foi de £622.000,00, correspondente ao pagamento dos servidores do TCU responsáveis pela administração e execução do Projeto e com os serviços de apoio.

Esse acordo de cooperação técnica é tido como o grande responsável pelo desenvolvimento da auditoria operacional no TCU, conforme registra um dos entrevistados:

O grande diferencial foi o acordo de cooperação com o Reino Unido que mobilizou um grupo de pessoas, um grupo relativamente grande, envolvendo muitas secretarias do Tribunal, dos estados, com metodologia, com estratégia muito massiva, muito efetiva de treinamento e de realização de auditorias. Eu considero o Projeto TCU – Reino Unido, ao meu ver,

como um divisor de águas para o desenvolvimento da auditoria operacional no Tribunal (Código S6).

O conteúdo das entrevistas confirma que o fator mais significativo para a alocação de recursos para a atividade de auditoria operacional foi o Projeto TCU – Reino Unido. Com a implementação desse projeto foi alocado um elevado fluxo de recursos humanos e financeiros por um período longo e contínuo, especificamente para o desenvolvimento das técnicas de auditoria operacional no Tribunal.

No que concerne ao aporte de recursos humanos, foram selecionados, quando da assinatura do acordo, trinta servidores para ingressarem ao Projeto. A permanência no Projeto era de um tempo mínimo de dois anos. No ano de 1999, foram incorporados mais 20 participantes. Em 2002, houve nova seleção para mais trinta participantes e, em 2003, mais treze novos participantes foram selecionados.

A importância do Projeto TCU – Reino Unido e do Projeto Cerds para a alocação de recursos foi claramente percebida no conteúdo das entrevistas:

Desde o início do Projeto TCU – Reino Unido, a gente sempre teve um apoio muito grande de todas as administrações, todas as presidências foram unânimes em aceitar e manter o projeto correndo sem alterações e sem desvios de objetivos (Código A2).

Depois quando veio a se concretizar o Projeto Reino Unido já dentro dessa linha da avaliação de programas, então realmente aí o Projeto é que veio deslanchar de vez e aí passou a ser realmente uma coisa institucional (Código S5).

Na minha opinião, o que veio antes do projeto do Reino Unido não solucionaria o problema, não faria a gente chegar ao patamar que nós chegamos. Se deixasse simplesmente o comando constitucional e a vontade da instituição, eu acho que a gente não teria chegado aonde chegamos, no aspecto de avaliação de programas (Código A5).

Eu acho que o projeto do Reino Unido foi importantíssimo porque deu uma continuidade ao assunto. Há uma dificuldade muito grande, eu sinto que há uma dificuldade, as unidades que fazem contas e fazem auditoria, de alocar muita gente para auditoria operacional, porque você tem uma demanda muito grande de contas. Então, se não tiver algum instrumento, alguma coisa por fora, seja uma meta ou, no caso, o projeto do Reino Unido, um incentivo para isso, fomentando a realização desse tipo de auditoria, você termina desviando a tua força de trabalho para aquela atividade mais

rotineira de contas, auditoria de legalidade, denúncias, representação e não aloca muita gente para fazer auditoria operacional (Código D2).

Quanto ao Projeto Apoio à Modernização do TCU, os recursos financeiros aplicados tiveram como fonte o Contrato de Empréstimo nº 1423/OC-BR, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. O TCU recebeu cerca de US\$5 milhões para custeio de diversos projetos, dentre os quais o projeto em tela. Em termos de recursos humanos, o projeto contou com a participação de cinco servidores de tempo integral além da participação de servidores de outras unidades para tarefas específicas, como foi o caso das visitas técnicas realizadas no ano de 2004.

Outro projeto que merece destaque é o projeto Combate à Fraude e à Corrupção, criado em 2005 pelas Portarias nº 142/2005 e 150/2005. Elaborado a partir do relatório da visita técnica ao OAG – Canadá, em 2004, o projeto possui financiamento próprio, restrito à remuneração dos três servidores que compõem a equipe do projeto.

Outro ponto de destaque foram as mudanças na estrutura organizacional do Tribunal. A principal delas foi a criação da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog, no ano 2000, com a Resolução nº 140. Essa nova secretaria ficou responsável por todos os trabalhos de avaliação de programas e pelo desenvolvimento da técnica de auditoria operacional, englobando o projeto TCU – Reino Unido e todos os recursos humanos com ele envolvidos. A importância dessa mudança estrutural foi reconhecida pelo Presidente do Tribunal, no ano 2000, em um de seus discursos, fazendo menção, inclusive às visitas técnicas realizadas com as EFS de outros países.

A criação da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, por sua vez, representará o reconhecimento por parte desta Casa de que a instituição conta com amadurecimento suficiente para lançar-se na avaliação da efetividade de programas e políticas públicas, resultante dos convênios de cooperação firmados com instituições dos Estados Unidos e da Inglaterra e da prática de auditorias de natureza operacional.

Também com a Resolução nº 140, no ano 2000, houve a transformação da Coordenação de Fiscalização – Cofis em Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis, que passou a, além de coordenar as iniciativas de fiscalização do Tribunal, a ter competência de gerir o desenvolvimento e implementação de metodologias e técnicas relacionadas à de fiscalização e auditoria.

Outra alteração de estrutura ocorreu em 2005, com a edição da Portaria nº 142, que criou o Serviço de Gestão de Inteligência – SGI, subordinado à Adfis. Este serviço apóia o projeto de Combate à Fraude e à Corrupção com a gestão da informação, mantendo contato com as demais organizações de controle e fazendo a integração das bases de dados a fim de fornecer subsídios para ações daquele projeto. O SGI conta com três servidores dedicados integralmente a este serviço.

A criação dessas unidades parecem ser de grande importância para a continuidade da alocação de recursos humanos e financeiros nas atividades que foram implementadas a partir das visitas técnicas, conforme a citação de vários entrevistados:

Porque a Seprog é estruturada dessa forma e tem um bom produto bem estabelecido, é uma referência para os Tribunais de Contas dos Estados e para quem trabalha com a parte de avaliação de programas. Isso porque é um trabalho continuado, tem uma frequência e envolve muitas pessoas inteiramente dedicadas a esse assunto. Você não consegue fazer a coisa acontecer com apenas uma pessoa. É preciso criar um grupo e foi o que aconteceu (Código A1).

A criação de uma unidade para tratar especificamente de um assunto, como a Seprog, é sem dúvida uma prova que a organização já incorporou o assunto. Tem gente lotada lá só pra fazer auditoria operacional. Querendo ou não, não tem mais jeito, o pessoal vai fazer isso (Código S4).

Sempre foi um sonho nosso ter uma unidade de inteligência no Tribunal. Agora, com a SGI e o projeto Combate, parece que a gente vai conseguir fazer um trabalho mais preventivo (Código A8).

4.5 Legitimidade e Isomorfismo

Este subitem é dedicado à análise da **Legitimidade** do mecanismo de aprendizagem “visitas técnicas” como meio de aquisição do conhecimento. Nessa linha, pretendeu-se verificar os tipos de legitimidade associados a esse mecanismo, seguindo o modelo apresentado por Suchman (1995) de Legitimidade Pragmática, Legitimidade Moral e Legitimidade Cognitiva. Em conjunto, discorre-se sobre a identificação da presença de **Isomorfismo** em decorrência da incorporação de práticas importadas por meio de visitas técnicas, utilizando-se a tipologia de DiMaggio e Powel (1991), composta pelos tipos coercitivo, normativo e mimético.

A partir da análise dos textos publicados na Revista do TCU e no Informativo União, utilizando o quadro constante do Apêndice D desta dissertação, que classifica as evidências quanto ao tipo de legitimidade, conforme a classificação de Suchman (1995), a autoria da manifestação expressa no texto e variáveis ou construtos com que se relaciona, aliados às citações constantes das entrevistas, é possível perceber que predominam argumentos relativos à legitimidade moral, seguidos dos argumentos relativos à legitimidade cognitiva e, finalmente, dos argumentos relativos à legitimidade pragmática. Apesar de Suchman (1995) afirmar que a legitimidade cognitiva se caracteriza por formas não expressas verbalmente, buscou-se determinar, por intermédio dos discursos e textos, a presença desse tipo de legitimidade.

O Quadro 14 representa a quantificação das citações constantes do Apêndice D e das entrevistas de acordo com os tipos de legitimidade.

Legitimidade Pragmática	Citações
Reconhecimento	7
Total	7
Legitimidade Moral	Citações
Capacitação organizacional	6
Técnicas avançadas	13
Isomorfismo Normativo	3
Resultados	17
Total de Citações	39
Legitimidade Cognitiva	Citações
Isomorfismo Mimético	12
Isomorfismo Coercitivo	2
Referência	6
Total de Citações	18

Quadro 14: Tipos de Legitimidade associadas às visitas técnicas

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do exame documental e das entrevistas

A **Legitimidade Pragmática** corresponde ao código Reconhecimento, que traduz diversas manifestações favoráveis de atores internos e externos quanto ao uso de visitas técnicas para a aprendizagem. As manifestações externas ocorrem mais diretamente com relação à aplicação da técnica em si e não quanto ao uso da visita técnica.

O reconhecimento externo somente foi encontrado associado ao uso da auditoria operacional, o que era esperado, visto que as demais técnicas objeto de visitas técnicas tem como essência a identificação de irregularidades. Segundo as entrevistas e o

exame documental, os gestores já auditados teriam uma opinião bastante favorável com relação aos trabalhos de auditoria operacional.

A repercussão da iniciativa foi bastante positiva. As manifestações dos gestores incluíram elogios pela apresentação e solicitações de treinamento em técnicas de Auditoria Operacional (Código D2).

De uma maneira geral, os trabalhos de Anop são muito bem aceitos pelos gestores dos programas que acompanhamos. Eles até dizem nossos relatórios ajudam eles a conhecerem melhor o programa deles (Código A7).

Recebemos muito elogios da própria Ministra e ela falou que ia adotar todas as recomendações que estavam ali no trabalho. Eu acho que o auditado gosta muito (Código A3).

A gente faz avaliação de implementação. Como em terra de cego quem tem olho é rei, pra gente ficar no lugar comum. Os Ministérios não sabem nada sobre a implementação dos programas. Quase ninguém sabe nada sobre nada, está todo mundo no escuro. Ai a gente chega lá com o relatório, que visitou não sei quantos Estados, não sei quantos Municípios, entrevistou todos os atores envolvidos. Eles dão graças a Deus sabe, é uma luz no fim do túnel (Código A1).

Quanto ao reconhecimento interno, percebe-se uma mudança de opinião, com muitos entrevistados comparando as visitas técnicas recentes com as que eram realizadas na década de 80 e 90. Há várias afirmações que as visitas técnicas do período estudado trouxeram benefícios para o Tribunal e que antes, as visitas tinham características de premiação ou turismo.

Nós herdamos um legado muito ruim com relação a isso e se reflete ainda hoje numa baixa autonomia da unidades e dos técnicos em propor e realizar as visitas que são essenciais. Porque no passado nós tivemos problemas de questionamentos, não é da sua época, em relação as visitas, as viagens que o tribunal fez para o exterior, vamos dizer, não suficientemente comprovada a sua necessidade. Vamos colocar dessa forma, tá? No número de pessoas da delegação, no destino e mesmo no objetivo da instituição. Houve questionamentos, inclusive na mídia sobre isso. Isso provocou um reflexo e uma espécie de “caças às bruxas” ou de “luz amarela” em toda iniciativa que pressupõe uma visita, um deslocamento, principalmente para o exterior (Código S1).

O que acontecia antigamente é que você não tinha regras claras de participação. Eu não poderia dizer que há uma relação direta com relação a isso. O que você tinha era que muitas vezes o processo era decidido na

presidência, mas isso há anos atrás. Então até 10 anos atrás não havia regras claras e quem decidia era o presidente (Código S6).

Os pontos que foram destacados como os responsáveis por esta mudança de percepção quanto às visitas técnicas foram os critérios de seleção das equipes, a transparência do processo de seleção, tanto da organização quanto dos representantes do Tribunal, as exigências de se fazer um trabalho ou projeto após a viagem.

Eu acho que isso vem mudando. Quando eu entrei no Tribunal era muito mal visto, não havia uma idéia de que isso era uma coisa boa, era um prêmio. Aí se criou toda uma sistemática de seleção, uma maior transparência para não parecer que era uma dádiva que algumas autoridades estavam dando para uns e outros. Fez-se todo um sistema de seleção com mais transparência e objetividade. Mas isso é recente, e aí se criou uma percepção de que a instituição entende que é a visita é válida e que merece ser tratada como uma questão institucional e não como um presente (Código D1).

Acho que quem critica não diferencia a visita técnica de um congresso. (...) Se você for ver só visita técnica, eu acho que antigamente até uns anos atrás eu acho que era bastante questionável a legitimidade por causa da seleção. No projeto do Reino Unido, as pessoas tem que primeiro se dispor a fazer parte do projeto, serem aceitas, então tem até uma primeira seleção aí (Código AS1).

Eu acho que isto está mudando sim, porque só vai minimizar com casos de sucesso. Se a do Cláudio deu certo, do Módena de certo, o caso do Reino Unido está dando certo, acaba com aquele oba-oba, do cara só ir lá fazer uma “viagenzinha” e voltar (Código S2).

O que eu posso dizer é que o durante e o após... esse projeto, essa experiência ajudou um pouco a desmistificar assim e a tirar um pouco de barreiras da experiência passada para o agora, porque não se pode chamar de visita técnica o que se fazia antes (Código S5).

Em termos de **Legitimidade Moral**, que se fundamenta no critério da avaliação (Suchman, 1995), destaca-se o código Resultados, que evidencia uma estratégia de divulgação dos resultados das visitas técnicas e seus impactos na realização dos trabalhos do Tribunal. Destacam-se a divulgação dos trabalhos de auditoria operacional, utilizando, principalmente, a fala do Presidente do TCU no programa de rádio “A Voz do Brasil” e o Informativo União.

Ainda quanto ao código Resultados, percebe-se, a partir das entrevistas, que o desenvolvimento de trabalhos que tem trazido resultados para o Tribunal é associado ao sucesso da visita técnica. Assim, baseado nos resultados avalia-se positivamente ou negativamente determinada visita técnica.

As visitas ao NAO foram um divisor de águas no relacionamento do TCU com as EFS's internacionais e aí gerou o projeto CERDS que foi um marco para o Tribunal, não só em termos de avanço na troca de metodologia mas principalmente na incorporação dessa realidade que era também avaliar a área de economia, eficiência e eficácia (Código S6).

De forma geral eu poderia dizer que as visitas têm sim produzido bons produtos, bons reflexos para a atuação do tribunal. A análise de risco é uma, o Cerds, nem se fala (Código S2).

Como bons exemplos nós temos a área de avaliação de programas que se estruturou e cresceu a partir da visita técnica, não só dela, mas de um projeto de cooperação internacional, que boa parte deles se fundamentava nas visitas técnicas. (...) Nós temos no Tribunal também casos de visitas, visitas até longas, de 4 e 6 meses, mas que desde a forma de seleção de quem iria até o comprometimento de utilizar aquele conhecimento no Tribunal depois, isso tudo não foi bem feito, daí acaba que a pessoa vai, volta e quando volta trabalha com outra coisa. Não dissemina, não encontra nada (Código S4).

O código Capacitação Organizacional reflete a avaliação da visita técnica como um meio para que a organização se modernize e se prepare para atingir seus objetivos. Apesar das poucas citações, esse código é bastante relevante porque reflete a consciência de que a visita técnica é uma forma de aprendizagem. Os extratos de discursos de Ministros do Tribunal são os principais exemplos das citações relativas a esse código:

Essas iniciativas irão inaugurar uma nova etapa nos trabalhos de auditoria desta Casa que, com a adoção de metodologias mais rigorosas, baseadas na experiência de Entidades de Fiscalização Superior de reconhecida competência nesse campo, ganharão em qualidade e assertividade, ao oferecer um produto à altura das expectativas da nossa Sociedade.

Irá capacitar os nossos profissionais de controle externo a desenvolverem métodos de avaliação de políticas públicas alternativos aos modelos tradicionais, por vezes limitados a enfoques meramente formalistas da ação governamental.

Então, a visita técnica ficou não só na parte de metodologia, mas alavancou a parte de desenvolvimento profissional e de capacitação do corpo técnico do Tribunal.

Quanto ao código Técnicas Avançadas, demonstra argumentações no sentido de que as visitas técnicas mantêm o Tribunal alinhado com as principais técnicas de auditoria e fiscalização que estão sendo aplicadas por outras EFS. Há o reconhecimento que as visitas técnicas tem grande valia para minimizar as distâncias entre as atividades de controle exercida no Brasil e nos demais países e que, sem conhecer o trabalho das demais EFS, o Tribunal poderia vir a ficar ultrapassado em suas ações.

As citações desse código se referem principalmente às visitas ao NAO, integrantes do Projeto TCU – Reino Unido e do Projeto Cerds, relativas à técnica de Auditoria Operacional. Também merece destaque as visitas ao OAG – Canadá, com o tema de Práticas Avançadas de Auditoria.

Então eu vejo que as vantagens são técnicas institucionais estratégicas. Elas mantêm o TCU atualizado, visível, moderno. Eu entrei aqui há 14 anos atrás e afirmo tranquilamente que o TCU de hoje é muito mais moderno em vários aspectos do que o que eu encontrei aqui em 92 e uma parte razoável desse aperfeiçoamento deve-se a essas visitas (Código S1).

Esse tipo de intercambio nos coloca em contato com entidades de fiscalização superior que detém conhecimentos diferenciados, muitas vezes mais avançado do que nós. Então esse tipo de visita técnica, de intercambio permite que os técnicos do TCU tragam para cá aperfeiçoamentos institucionais relevantes (Código S3).

Hoje o Tribunal, os movimentos todos, as mudanças todas do Tribunal vieram de visitas técnicas em outros países. Os setores todos, hoje a ADFIS estruturada, tudo que foi mudado lá, são resultados da visita do Cláudio ao Canadá e de outros de lá na Inglaterra e a outros países, viram como é que funciona lá a parte de fiscalização. A Seprog está com visitas lá que ela viu como é que funciona tudo, todo esse formato deles foi com base nas visitas técnicas. Boa parte dos avanços do Tribunal é de visitas técnicas, de pessoas que foram para fora e tiveram referencia e aplicaram essa referencia. Quanto a isso não tenho dúvidas, principalmente na área técnica (Código AS1).

O código Isomorfismo Normativo, por sua vez, representa a identificação da realização de visitas técnicas por influência de organizações internacionais de controle, como Intosai e Olacefs, das quais o TCU é membro. As visitas que tiveram como tema Métodos de

Fiscalização, Práticas Avançadas de Auditoria e Estratégia de Desenvolvimento Sustentável, trataram de assuntos que foram amplamente recomendados por essas organizações internacionais, tais como Auditoria de Meio Ambiente e Auditoria de Tecnologia da Informação – TI.

As normas de auditoria, organizadas de acordo com as normas da Intosai, é que nós temos que aplicar. Então a gente organizou essas visitas pra ver como é que as outras EFS estão aplicando essas normas. Então há uma norma na Intosai que fala como usar o trabalho de um outro auditor, então onde isso está registrado: na Intosai, no OAG, no GAO, e no TCU. Então a gente avalia para ver se isso é importante ou não, se já existe no TCU, ou se tem que ser alterado (Código S2).

Vale destacar que o Tribunal realizou visitas técnicas com objetivo de aprimorar suas ações em relação a estes temas e que, atualmente, o Tribunal assume posição de liderança na Intosai e Olacefs em relação à Auditoria de Meio Ambiente, tornando-se referência para diversas EFS de outros países e para os Tribunais de Contas dos Estados no Brasil. Essa mudança de posição do Tribunal foi bastante ressaltada nas entrevistas, conforme trechos reproduzidos a seguir:

O TCU é hoje o presidente do subcomitê na parte de auditoria ambiental dentro da INTOSAI. Você tem na verdade as metodologias que estão sendo discutidas aí que foram validadas, que todo mundo utiliza, mundialmente falando, cada um dentro da sua particularidade, e que hoje é a gente tem que capitania, ou seja, isso é resultado da incorporação dessa visita técnica (Código D1).

Hoje nós temos na nossa responsabilidade a área de meio ambiente, inclusive com o intercâmbio com a Intosai e Olacefs, que a gente preside o grupo diretor no âmbito da América Latina. Nós Brasil, TCU, nós 4º SECEX ,conduzimos e, portanto presidimos o grupo da própria Intosai da área ambiental (Código S1).

No que concerne à **Legitimidade Cognitiva**, o código “Isomorfismo Mimético” representa os argumentos que identificam semelhanças entre as técnicas que foram aplicadas no TCU com as praticadas nas EFS visitadas. No caso da Auditoria Operacional, utiliza, principalmente, o Reino Unido como modelo para afirmar ser esta técnica uma atividade indispensável a uma EFS. No entanto, há indicações constantes da necessidade de adaptação das técnicas importadas de outras EFS à realidade do Brasil e do próprio TCU.

O projeto Cerds no início era uma aplicação quase que cega daquilo que eles haviam passado pra gente, claro que com algumas adaptações à nossa realidade, orçamento, contexto e ambiente brasileiro (Código A1).

Então a gente copia alguns processos, mas copiar literalmente eu acho que não. Acho que o processo a gente adapta. Agora a idéia e a concepção a gente copia mesmo, copia aquilo que faz sentido para o Tribunal (Código A2).

Agora, a maioria das técnicas que nós temos foi importada. Pode até ter passado por uma adequação às nossa realidade, às nossas condições, mas foi resultado de contatos com outras EFS (Código D2).

Ainda sobre a Auditoria Operacional, um ponto que os entrevistados chamaram a atenção foi a diferença entre o ambiente em que esta técnica é executada nos países de que foi importada e o vigente no nosso país. Segundo os entrevistados, nos Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, o parlamento exerce realmente uma fiscalização sobre o emprego dos recursos públicos, a continuidade administrativa é maior, existem indicadores de desempenho e estatísticas em muito maior quantidade. Também há uma maior cobrança sobre os resultados da ação governamental e os trabalhos que avaliam resultados de programas são valorizados, sendo divulgados em telejornais em horário nobre. Essas características são bastante divergentes da realidade brasileira.

Em primeiro lugar, o problema não está na auditoria operacional em si, está no ambiente vivenciado pelo TCU, quando realiza auditoria operacional. A auditoria operacional tem contra si um ambiente perverso. Primeiro, no Brasil há uma certa dificuldade de aderir às posições do órgão fiscalizador. Se não há ameaça de punição, o nível de adesão cai tremendamente. Há uma descontinuidade administrativa como eu já falei. Isso impede a implementação das recomendações (Código A5).

Quando a gente fala assim, do Reino Unido, Estados Unidos, etc., é uma estrutura totalmente diferente. Porque lá o parlamento exerce realmente a fiscalização, porque o presidente da comissão de fiscalização é da oposição. Aqui não (Código AS2).

A nossa realidade é muito diferente da realidade desses outros países, tipo Canadá. Os nossos problemas são muito maiores que os deles. A gente tentou pegar, mas, por exemplo, no Canadá eles têm estatística pra tudo. No Brasil, a gente não tem estatística pra nada (Código A6).

Ainda com relação ao código isomorfismo mimético, a forma de divulgação dos relatórios das auditorias foi bastante comentada como uma das semelhanças identificadas com o Reino Unido, em virtude do Projeto TCU – Reino Unido e do Projeto Cerds. O TCU não se preocupava com a parte visual do relatório. O NAO, ao contrário, apresentava seus relatórios muito bem acabados, com imagens e cores, de forma a despertar o interesse do público externo. Por iniciativa da equipe que realizou a visita no ano de 2002, o TCU passou a adotar um modelo de relatório semelhante ao do NAO. O trecho da entrevista reproduzido a seguir descreve esse mimetismo e a Figura 6 retrata a semelhança entre o relatório da visita técnica ao NAO, semelhante aos relatórios de auditoria do NAO, e o atualmente adotado pelo TCU.

Bom, um dos resultados práticos é isso aqui, um relatório. Eu acho que ele trouxe uma parte positiva para o Tribunal, é um mérito do projeto. O esforço foi meu e da equipe de ter ido lá e implementado uma prática. Mas não verdade esse tipo de relatório, com o visual mais apresentável para o grupo externo, o NAO já tem esse tipo de trabalho a muito tempo, eu não sei quando ele começou a ter relatório, mas ele tem um alto padrão já a muito tempo. A questão não é dizer que ta bonito, tem umas fotos ou coisa e tal. Esse nosso formato de relatório foi até um dos temas da questão de visitas técnicas com objetivo. (...)

Nessa questão de diagramação de trabalhos e de apresentação de relatórios de auditoria ou qualquer trabalho da instituição o NAO é muito forte. Lá eles têm um setor que trabalha junto a equipe de auditoria e esse setor prepara o relatório, quer dizer, eles tem uma equipe profissional, eles pagam uma empresa, pagam uma gráfica, tudo bem profissional e isso o Tribunal não tinha. Faziam um livretinho... era uma coisa bem simples. Às vezes a gente ia fazer auditorias e distribuir o relatório... a gente ficava com vergonha. (...)Então a gente falou: vamos lá no NAO ver como eles fazem e quando a gente voltar... e realmente foi um dos temas do relatório foi a questão da “apresentação visual e estratégia de comunicação de trabalhos realizados”, esse foi o nome formal que a gente deu. (...)

Depois da viagem tem algumas coisas que podem ser identificadas como semelhanças entre o TCU e o NAO. Quer dizer, o TCU vê algo de interessante no NAO que deu certo lá, eles até vendem esses relatórios lá. O TCU viu uma pratica lá, que no caso é a divulgação de relatórios com o visual bem elaborado, colorido, paginas bem impressas e tal e pensa: porque eu não posso fazer igual? (Código AS1)

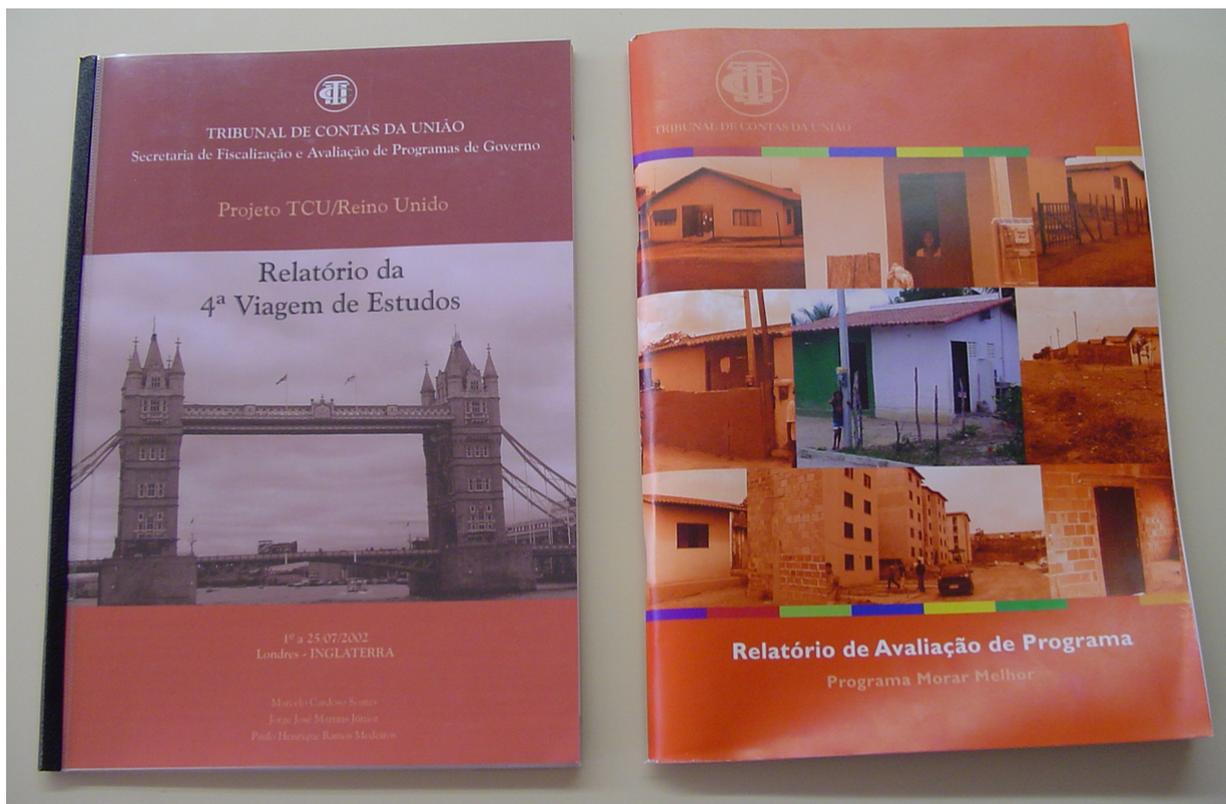


Figura 6: Apresentação visual dos relatórios – isomorfismo TCU – NAO
Fonte: Elaborado pelo Autor

O código Isomorfismo Coercitivo, apesar das poucas citações, merece ser destacado por se referir ao mandamento Constitucional, constante do seu art. 70, relativo à Auditoria Operacional. A presença dessa competência na Constituição Federal passou a atuar como fonte de legitimidade para visitas técnicas que buscavam aprender a auditoria operacional, confirmando a importância do mecanismo coercitivo na sociedade brasileira, apontada por Machado-da-Silva et al (2003).

Ao se referirem ao Projeto TCU – Reino Unido, que teve como foco a Auditoria Operacional, os entrevistados recorriam à Constituição para refutarem qualquer tipo de questionamento, afirmando ser o Acordo de Cooperação e, por conseqüência, as visitas técnicas, o meio para o TCU se capacitar e, assim, cumprir a determinação constitucional. Em última análise, as visitas técnicas integrantes do projeto TCU – Reino Unido, para alguns entrevistados, foram motivadas pela Constituição, o que concorre para a construção da legitimidade cognitiva.

Tá na Constituição. Tem que fazer, não tem jeito. Mas pra fazer tem que saber. A gente não ia aprender fazer Anop se não tivesse contato com outra EFS (Código A5).

Por sua vez, o código Referência retrata as afirmações de que as visitas técnicas tem como fator positivo não somente a aprendizagem, mas a comparação. Em muitas entrevistas houve a colocação de que visitar outras EFS serve também para verificar em que ponto de desenvolvimento em determinada técnica o TCU se encontra. A visita técnica, então, traria uma base de comparação, uma referência, para avaliar a situação atual do TCU em relação a seus pares.

O código Referência reflete as citações relativas, em sua grande maioria, às visitas do Projeto Apoio à Modernização do TCU. As visitas foram em sua totalidade de curta duração, o que denota a inexistência de objetivos de aprendizagem de novas técnicas, que exigem maior aprofundamento. Ao que parece, a finalidade era conhecer a situação de outras EFS em relação ao tema e, a partir desse conhecimento, avaliar o TCU. Em muitos casos, o resultado foi que o TCU encontra-se em posição de maior desenvolvimento do que as EFS visitadas, como demonstra os trechos de entrevistas a seguir:

O principal das viagens do Projeto Modernização talvez não tenha sido o trazer coisa nova, mas sim dizer que a gente está bem, isso é importante também, ver que você está no caminho certo (Código D1).

Você cria uma referência, você não quer ficar atrás das outras. Você enxerga que o TCU em termos técnicos está se aproximando de uma situação de se transformar em uma EFS de ponta em algumas áreas. Eu entendo que o TCU está se tornando referência em algumas áreas e vai se tornar em algumas outras. Eu acho que ele vai muito provavelmente se tornar referência em auditoria de TI (Tecnologia da Informação) e já é referência em auditoria ambiental e em avaliação de programas de governo. E isso está ligado diretamente às visitas técnicas (Código A6).

Benefícios são as referências. O tribunal não tem uma instituição, um espelho aqui dentro do país. Tem os TCEs, mas eles são tímidos, limitados, ao contrário, eles é que se baseiam em nós. Então a gente tem essa responsabilidade de trazer coisas novas, de ver como as coisas funcionam nos países e de trazer novas formas de funcionar aqui também. Então é ter referência, fora isso a gente não tem (Código S1).

Embora existam muitas citações posicionando-se favoravelmente à realização de visitas técnicas, não é consenso dentro da organização de que este mecanismo contribui para a institucionalização de atividades de controle externo. Há questionamentos, principalmente quanto à duração das visitas técnicas e em relação à seleção da EFS a ser visitada. Quanto à duração da visita técnica, conforme dito anteriormente, questiona-se a

validade das visitas de curta duração, sob argumentos de que é necessário maior tempo para se absorver o conhecimento. Quanto à seleção da EFS, o questionamento ocorre principalmente em virtude da escolha de EFS que adotam o modelo de Controladoria, diverso do utilizado pelo Tribunal.

Outro tipo de questionamento está ligado à limitação de representantes. Alguns entrevistados argumentaram que, quando o Tribunal se dispõe a custear uma visita técnica com apenas um representante, ou com um grupo muito pequeno, acaba-se por ficar dependente do compromisso daqueles representantes em repassarem o conhecimento adquirido. Muitos acreditam que, ao contrário de se enviar um ou dois representantes do TCU para outra EFS, deveria custear a vinda de um ou dois servidores da outra EFS para ministrar cursos e palestras no TCU. Assim, o conhecimento poderia ser compartilhado entre muitos servidores, com o mesmo custo.

Então, quais são as minhas opções: primeiro, mandar 1 ou 2 pessoas pra lá para pegar esse conhecimento e trazer para cá; (...) A segunda opção é: eu quero conhecimento, se 1 ou 2 caras estão lá trago para cá, aqui eu tenho 20, 30 técnicos que eu ponho para falar com esses que eu trouxe. Eu acho que trazer o cara para cá... eu acho muito melhor trazer o cara para cá do que mandar gente para lá. Porque o gasto é basicamente o mesmo e você atinge um numero maior de pessoas (Código A5).

No entanto, outros entrevistados posicionaram-se contrariamente a essa idéia, argumentando que não teria o mesmo efeito de aprendizagem. Segundo esses entrevistados, o fato de um representante do TCU estar em outra EFS, faz com que este se envolva com o conhecimento pesquisado de forma mais profunda do que participando de um curso ou palestra em sua própria organização. Além disso, argumentou-se que visitar outra EFS possibilita conhecer na prática o conhecimento desejado, o que não seria possível apenas trazendo um representante da outra EFS.

A melhor forma de conhecer como elas fazem é indo lá. Não tem como trazê-los aqui e com isso a gente aproveitar o conhecimento deles. A gente vai aproveitar, mas de forma muito mais restrita do que indo lá. É completamente diferente. Você indo lá você está imerso em uma outra realidade e você tem condição de conversar com “n” pessoas e não fica restrito a opinião de uma pessoa só. Presencialmente você tem condição de interagir, perguntar, esclarecer dúvidas, ver na prática como funciona, como eles fazem, isso tudo é considerado fundamental para se ter esse salto de qualidade (Código S4).

É uma mudança na sua vida você ser tirado do próprio país, isso força você se concentrar em um objeto também. Você está num ambiente estranho com pessoas totalmente qualificadas, as duas coisas se unem e, então, eu acho que você se dedica mesmo (Código S2).

4.6 Discussão dos Resultados

Posteriormente à apresentação das visitas técnicas, dos processos de aprendizagem e das variáveis de institucionalização relacionadas com as visitas técnicas em estudo, passa-se a analisar, sistematicamente, o papel de visitas técnicas do Tribunal de Contas da União como mecanismo de aquisição de conhecimentos externos e a sua contribuição para a institucionalização de práticas de controle externo no TCU. Essa análise tem como pano de fundo a inter-relação entre os fenômenos da aprendizagem e da institucionalização, num contexto de isomorfismo institucional.

4.6.1 Visitas Técnicas e Aprendizagem

As visitas técnicas realizadas em Entidades de Fiscalização Superior de outros países consistiram, essencialmente, na busca de informações do ambiente, no intuito de minimizar a incerteza e as pressões ambientais, confirmando o exposto por Machado-da-Silva e Gonçalves (1998). A aquisição de conhecimento ocorre em nível individual, sendo os demais processos de aprendizagem estudados, responsáveis pela conversão do conhecimento, mediante codificação e socialização, possibilitando o fenômeno da transferência do conhecimento do nível individual para o nível grupal e organizacional.

Segundo Figueiredo (2003), a interação entre os vários processos de aprendizagem propicia a conversão da aprendizagem individual em aprendizagem organizacional, além de contribuir para uma mais rápida acumulação de competência tecnológica. Pantoja e Borges-Andrade (2004) utilizam o conceito de Transferência para explicar essa conversão. O comportamento dos processos de aprendizagem objeto do presente estudo confirmou essa premissa. A interação entre as visitas técnicas, tidas como processo de aquisição de conhecimento externo, e os demais processos de codificação e socialização, em especial a publicação de documentos técnicos e treinamentos, possibilitaram a transferência de aprendizagem do nível individual para o nível organizacional.

Em relação à frequência dos processos de aprendizagem, Figueiredo (2003) afirma que a continuidade contribui para a rápida acumulação e posterior sustentação de competências nas diferentes funções tecnológicas; a intermitência, ao contrário contribui para a lenta acumulação de competências. No caso estudado, a frequência contínua na maioria dos processos de aprendizagem identificados parece ter contribuído para a absorção qualitativa das metodologias e técnicas objeto das visitas técnicas, principalmente no que diz respeito à auditoria operacional. Embora a manualização e a normatização tenham sido considerados como intermitentes, a continuidade dos processos de socialização, como treinamentos internos e publicação de documentos, parece ter minimizado os seus efeitos.

O funcionamento dos processos de aprendizagem também é apontado por Figueiredo (2003) como fator responsável por uma maior acumulação de competências. No caso em análise, o funcionamento foi considerado como adequado ou parcialmente adequado em todos os processos, o que favoreceu o desenvolvimento da maioria das atividades objeto de visitas técnicas. O funcionamento adequado, no entanto, somente produz seus efeitos aliado com a forte interação, também verificada nos processos analisados.

Quanto à variedade dos processos de aprendizagem, Figueiredo (2003) afirma que é necessária uma ampla variedade desses processos para que ocorra o desenvolvimento de competências inovadoras. Na presente pesquisa, analisou-se um único processo de aquisição de conhecimentos externos, Visitas Técnicas, não havendo possibilidade de se analisar a variedade. No entanto, nos processos de codificação e socialização, a variedade foi considerada como razoável e ampla, respectivamente. Ao que parece, embora o conhecimento seja adquirido por meio de um único processo, a aprendizagem somente ocorre devido à forte interação desse processo com uma considerável variedade de processos de codificação e socialização desse conhecimento. Assim, considera-se que a afirmação de Figueiredo (2003) foi confirmada na presente pesquisa se aplicada ao conjunto dos processos de aprendizagem relacionados com cada conhecimento objeto das visitas técnicas.

Observando-se a dinâmica dos processos de aprendizagem relacionados aos conhecimentos desejados nas visitas técnicas, especialmente no que concerne à transferência da aprendizagem do nível individual para o nível organizacional, verificou-se uma possível conexão entre o modelo de análise dos processos de aprendizagem, apresentado por Figueiredo (2003), com o modelo apresentado de Zietsma et al (2002), que analisa a transferência da aprendizagem entre os níveis individual, grupal e organizacional

(Aprendizagem) e o efeito da institucionalização do conhecimento nas atividades da organização, do grupo e do indivíduo (Retroalimentação).

Analisando as características dos processos de aquisição de conhecimento externo propostos por Figueiredo (2003), especificamente com relação às visitas técnicas do Tribunal de Contas da União estudadas, identifica-se semelhanças com o processo de captação de informações constante do modelo de Zietsma et al (2002). Por sua vez, os processos de Codificação e Socialização observados funcionam como meio para as etapas de integração e institucionalização constantes do modelo de Zietsma et al (2002), que se situa no nível da organização. Seriam esses processos os responsáveis pela sedimentação de mudanças nos procedimentos, rotinas, regras e estruturas vigentes, num processo de retroalimentação, que parte do nível organizacional e retorna para os indivíduos.

4.6.2 Visitas Técnicas, Institucionalização e Isomorfismo

A partir da codificação dos trechos das entrevistas relacionados às visitas técnicas e aos demais processos de aprendizagem a elas relacionadas, elaborou-se o Quadro 15, que quantifica o número de citações relativas a cada código referente aos processos de aprendizagem. A partir dos resultados quantitativos das citações e do seu respectivo conteúdo, realizou-se análise do papel das visitas técnicas na institucionalização de práticas de controle externo no TCU.

Visitas Técnicas	Citações
Aquisição de conhecimento externo	41
Referência	16
Adaptação de Técnicas	14
Total	71
Codificação de Conhecimento	
Relatórios de Visitas Técnicas	22
Manualização	13
Norma interna	8
Total	43
Socialização de Conhecimento	
Publicação de documentos	12
Seminário interno	9
Treinamento interno	22
Total	41
Total Geral	155

Quadro 15: Quantificação das citações referentes aos processos de aprendizagem

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir das entrevistas

Observa-se que 46% das citações referentes a processos de aprendizagem são citações relacionadas às visitas técnicas, dentre as quais destacam-se as citações com o código aquisição de conhecimento externo, o que retrata o reconhecimento deste como um mecanismo de aprendizagem.

A ação das visitas técnicas, de fato, contribuiu para a aquisição de conhecimento externo, tendo como produtos diretos a aplicação no TCU de técnicas de fiscalização na área ambiental e de Tecnologia da Informação, a técnica de análise de risco e, de forma bastante evidente, a importação da atividade de auditoria operacional, tendo como principais influências as Entidades de Fiscalização Superior do Reino Unido e Canadá, o que sugere uma relação direta entre os referidos processos e o fenômeno de isomorfismo mimético.

Nós percebemos o seguinte, devido à participação de vários colegas em visitas técnicas em órgãos de controle de outros países as pessoas diziam: olha, lá fora o pessoal já está fazendo assim. E foi aí que veio essas técnicas novas pra cá (Código AS2).

Aqui no TCU, acho que esses intercâmbios com o Canadá e com a Inglaterra, acho que isso aí foi fundamental pra esse desenvolvimento da auditoria operacional e de outras técnicas (Código A4).

O Tribunal passou a ter justamente intercâmbios com a entidade do Canadá e com o próprio NAO, com vários colegas fazendo estágios, buscando, trocando experiências, trazendo... Isso foi realmente fundamental para trazer realmente conhecimentos, novas metodologias e para dar peso internamente (Código S6).

Observa-se, assim, que as visitas técnicas, como processo de aquisição de conhecimento externo, proporcionando o contato com outras EFS e a reprodução de técnicas de sucesso, têm alcançado legitimidade cognitiva por intermédio do fenômeno de isomorfismo mimético. Essa constatação vai ao encontro das observações de Suchman (1995) sobre a relação existente entre isomorfismo mimético e legitimidade cognitiva.

Nota-se grande influência das visitas técnicas na ocorrência de isomorfismo mimético, especificamente quando se trata dos conhecimentos relacionados à auditoria operacional, identificando-se muitas semelhanças entre a ação do TCU e a do NAO, que foi sua principal referência para esse conhecimento e com a qual observou-se a manutenção de

vínculos mais sólidos e duradouros. A clara motivação para a realização das visitas técnicas ao NAO, com foco específico e direto em auditoria operacional, havendo inclusive, posterior avaliação de técnicos do NAO da atuação do TCU contribuem para essa conclusão. Embora tenha-se identificado evidências de isomorfismo normativo e coercitivo, estas não foram consideradas como suficientes para a caracterização de uma conduta mista, sendo as características de mimetismo muito superiores às dos demais tipos isomórficos.

Para os demais conhecimentos, não se percebeu uma ligação direta entre o processo de aquisição do conhecimento e o fenômeno do mimetismo. Também não foram encontradas evidências relevantes de isomorfismo normativo e coercitivo, com poucas citações entre os entrevistados, concluindo-se por uma inexistência desse fenômeno nos demais conhecimentos que motivaram a realização de visitas técnicas.

Um fator que, a princípio, minimizou as evidências de mimetismo foi a explícita consciência da necessidade de adaptação das técnicas que são importadas de outras EFS, principalmente em função das peculiaridades das atribuições do TCU e do contexto social e cultural em que está inserido. Vale ressaltar que a adaptação não retira o caráter mimético do processo, no entanto, age de modo a atenuar suas evidências. Os entrevistados ressaltaram a preocupação em que não houvesse uma cópia do que é praticado em outra EFS e que a palavra de ordem era adaptação:

Existe uma preocupação muito grande quando você vai para outro país para que você não copie simplesmente porque o país faz, mas que você utilize ou adapte, se for o caso, porque o Tribunal precisa. Eu acho que essa é uma preocupação de quem sai daqui, porque o fato da Inglaterra fazer não significa que o Brasil tenha que fazer, mas algumas coisas o Brasil pode fazer e melhora o nosso processo de trabalho (Código S3).

Não existe, por parte do Tribunal, essa coisa de copiar algo. O que mais se pareceu com isso, copiar, foi essa parte do Reino Unido. A gente sempre tem que tomar muito cuidado porque a forma mais garantida do fracasso é copiar inteiramente o que o outro faz. Pode dar super certo lá e não vai dar aqui. Então o que você tem que fazer é entender a forma como vai ser feito lá, ou seja, você tem que esquematizar o que é feito lá de forma que você possa ajustar aquilo para sua realidade, agora isso demanda uma equipe e tempo (Código S1).

Assim, os processos de adaptação de procedimentos e técnicas, combinados a outros processos de aprendizagem fizeram, no caso em questão, com que o isomorfismo

fosse, até certo ponto, atenuado, na medida em que não se copiava exatamente os procedimentos e técnicas utilizadas pelas demais Entidades Fiscalizadoras Superiores, incorporando conhecimentos gerados internamente.

Apesar das muitas citações envolvendo a adaptação das técnicas objeto de visitas técnicas, acredita-se que a importação de técnicas e metodologias pode ter inibido a criação de novos conhecimentos internamente no TCU. No caso em tela, como os conhecimentos desejados são tidos como adequados, embasados em experiências de sucessos em outras EFS, é possível que, em função da própria quantidade de técnicas disponíveis e do tempo e esforços necessários para a sua incorporação na organização, não tenha havido incentivos para a criação de novas técnicas. Em razão de não ser este o foco desta pesquisa, sugere-se a realização de novos estudos, em diferentes organizações, que investiguem se a aquisição de conhecimentos externos, mediante visitas técnicas, inibe a produção de novos conhecimentos.

Vale destacar, ainda, que se identificou existência de relação entre a consistência dos vínculos e os processos de aprendizagem observados. O desenvolvimento do Projeto de Cooperação Técnica com o Reino Unido proporcionou maior facilidade na obtenção de conhecimento sobre auditoria operacional. Além disso, o vínculo mais sólido e permanente verificado entre TCU e Reino Unido, estimulou o investimento de recursos e a alteração da estrutura do Tribunal que terminou por resultar numa maior quantidade e qualidade dos demais processos de codificação e socialização de conhecimentos que tratam sobre o tema auditoria operacional.

Entretanto, alguns entrevistados questionaram a validade de se visitar a mesma EFS repetidas vezes, argumentando esgotar as novidades possíveis de aprendizado. A partir dessas colocações identificou-se uma possível saturação dos intercâmbios com NAO e com o OAG do Canadá, em virtude dos acordos de cooperação firmados com essas EFS.

Eu, por exemplo, sou muito crítica em ficar se mandando pessoas para o NAO todo ano, porque o que eles oferecem lá é um conhecimento que nós já dominamos. Então o que acontece, nós já avançamos muitíssimo em relação a isso. Para conhecer a auditoria de natureza operacional hoje em dia as pessoas recorrem ao TCU, a América Latina recorre ao TCU (Código A2).

Hoje em dia eu já questionaria a validade de, por exemplo, mandar alguém para o NAO porque a pessoa não vem com nada novo. A cooperação

técnica esgotou essa parte da contribuição que o NAO poderia dar. Mas eu acho que foi importante para criar uma cultura, um conceito de auditoria e institucionalizar a questão da Anop (Código S6).

Não tem cabimento o TCU, que já virou referência fazer esse tipo de coisa, mandar gente para o NAO. Hoje em dia até outros países vem aqui. Então eu sou contra, porque ele poderia mandar com outra missão, com outro enfoque, para aprofundar determinada questão, determinada estratégia que ele queira melhorar sua técnica, uma coisa específica. Não faz o menor sentido, acho uma bobagem porque tem um custo alto (Código A5).

A partir das entrevistas identificou-se, ainda, um fator que poderia agir contrariamente a uma rápida institucionalização do conhecimento adquirido mediante visitas técnicas: a falta de envolvimento dos representantes do TCU com o tema da visita técnica após sua realização. Segundo os entrevistados, após a visita os representantes voltam aos seus ambientes de trabalho e não possuem um tempo para se dedicarem à disseminação do conhecimento que foi objeto da visita técnica. Essa falta de tempo específico para a codificação e socialização do conhecimento dificultaria a realização de um maior número de treinamentos, palestras ou seminários, e traria um lapso de tempo maior que o recomendado para a produção e divulgação de relatórios e manuais. Assim, recomenda-se ao TCU que estude a possibilidade de se estipular um prazo para que seus representantes em visita técnica tenham tempo, antes de retornarem à rotina do trabalho, para se dedicarem exclusivamente à codificação e socialização do conhecimento adquirido.

A constatação, a partir da análise da variável Programa, da presença de diversos temas das visitas técnicas no Mapa Estratégico do TCU, de fato evidencia a incorporação destes aos ideais da organização. Embora seja necessário um aprofundamento maior na análise da institucionalização de cada uma das atividades que foram objeto de visitas técnicas, pode-se afirmar que a realização destas estimulou a introdução de novas práticas de controle externo no TCU. Vale lembrar que a institucionalização de uma das atividades que foram trazidas mediante visitas técnicas para o TCU, a auditoria operacional, já foi estudada por Freitas (2005) que concluiu pela total institucionalização dessa prática.

Quanto às práticas avançadas de auditoria e a análise de risco, o fato de o TCU estar liderando os comitês regionais da Intosai sobre auditoria ambiental e de Tecnologia da Informação e os registros de ministração de cursos para EFS de outros países sobre esses assuntos, retratam firmemente a incorporação dessas práticas. Quanto ao combate à fraude e à

corrupção, por ser um tema recente, tratado em visitas técnicas somente no ano de 2004, o estágio atual aparenta ser o descrito por Lawrence et al (2001) como Inovação, por ainda envolver poucos atores, embora já se tenha estabelecido este tema como ponto estratégico para o Tribunal.

Embora seja possível afirmar que a aquisição de conhecimentos mediante visitas técnicas tem contribuído para a institucionalização de práticas de controle externo no TCU, vale ressaltar que esse mecanismo aparenta ter outra função para a organização, que é a de fornecer base de comparação entre a situação do TCU perante os seus pares. Essa função ficou bastante evidente nas visitas técnicas do Projeto de Apoio à Modernização do TCU, para as quais, não há registros de produtos que tenham sido aplicados no Tribunal. O fato de as visitas terem sido, em sua totalidade, visitas de curta duração e os relatórios terem seu enfoque numa avaliação do TCU em comparação com as EFS visitadas, confirmam que a intenção em se realizar as visitas integrantes deste Projeto não era, em última instância, a importação de conhecimento. Registra-se que essas visitas técnicas forneceram subsídios para a visita técnica realizada ao OAG – Canadá, também no ano de 2004, que tratou mais profundamente o tema Combate à Fraude e à corrupção.

A Figura 7 sintetiza o papel de visitas técnicas, como mecanismo de aquisição de conhecimentos externos, para a institucionalização de práticas de controle externo no TCU. A figura foi gerada a partir das variáveis e dados laçados no software Atlas TI. Na figura, observa-se que as visitas técnicas, como processo de aquisição de conhecimento externo, estão associadas com a ocorrência do isomorfismo mimético, atuando como fonte de legitimidade cognitiva. O lado esquerdo inferior da figura representa a motivação para a realização das visitas, sendo a incerteza e as pressões ambientais as mais relevantes, desencadeando as etapas que antecedem a visita. Na parte esquerda superior, destaca-se a presença dos vínculos com outras organizações que reforçam a legitimidade cognitiva dos processos isomórficos, estando também associados com a variável referência, que é a avaliação da organização comparada a seus pares. O lado direito da figura retrata o fenômeno da aprendizagem, fazendo as ligações necessárias entre a aquisição de conhecimentos externos, a codificação e a socialização, de modo a produzir resultados para a organização, por meio da capacitação. A variável legitimidade, considerada em seu conjunto, sofre as influências do isomorfismo mimético e dos processos de aprendizagem, atuando de forma a dar sustentação à realização das visitas técnicas, reafirmando sua contribuição para a institucionalização de práticas de controle externo no TCU.

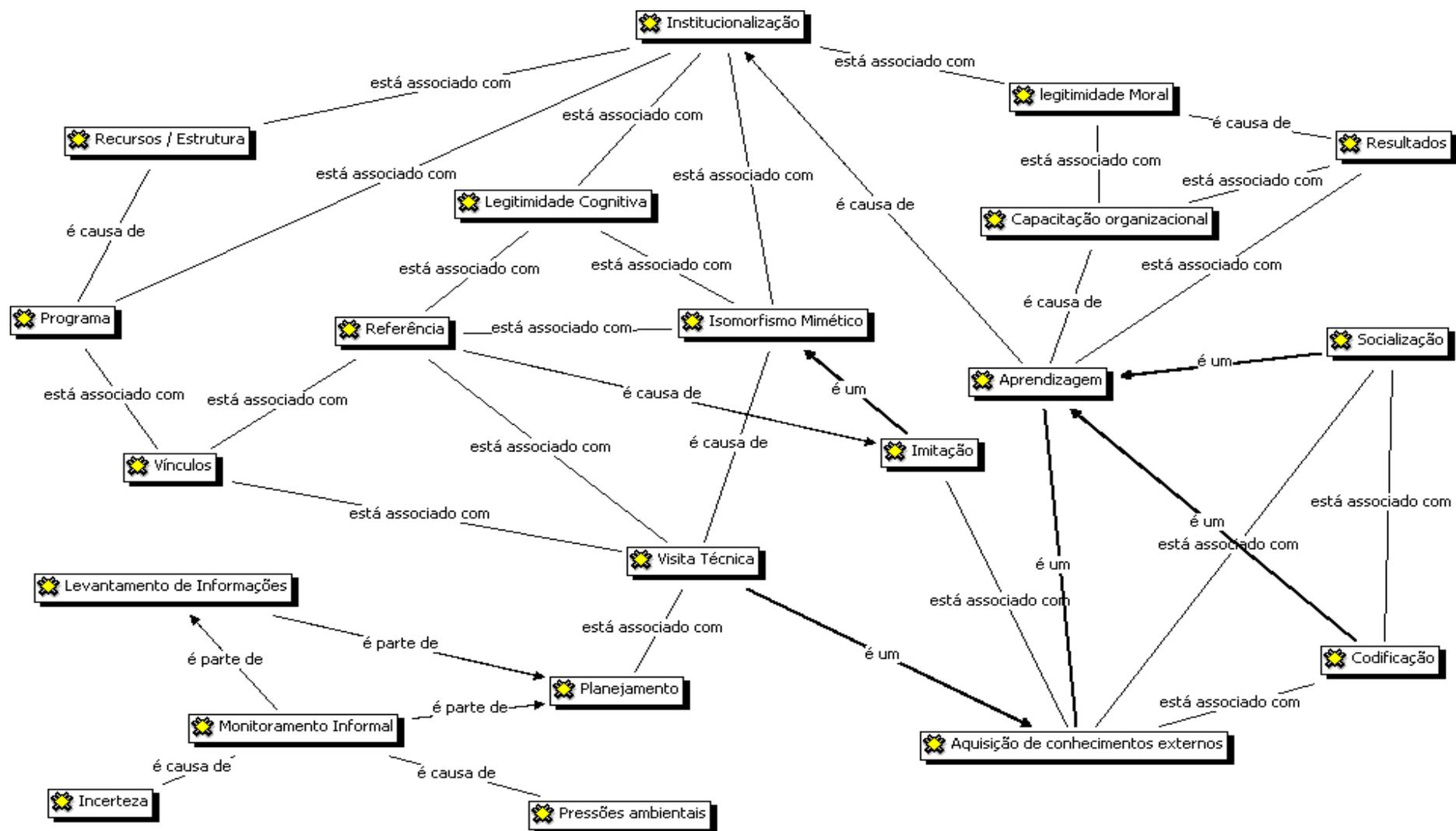


Figura 7: O papel de visitas técnicas na institucionalização de práticas no TCU
Fonte: Elaborado pelo autor

Os resultados sugerem, assim, que a realização de visitas técnicas, aliada a processos de conversão do conhecimento adquirido, teria um papel importante na institucionalização de práticas de controle externo no TCU. É possível que tal processo de aprendizagem proporcione legitimidade para ações no sentido de aumentar o fluxo de recursos financeiros e humanos para a efetiva incorporação da atividade ou metodologia aprendida. Esses recursos, por sua vez, viabilizariam a construção de vínculos mais sólidos com outras organizações de fiscalização, proporcionando novas oportunidades de aprendizagem, o que confirma a existência dos macro-processos Aprendizagem e Retroalimentação, constantes do modelo de Zietsma et al (2002).

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A presente dissertação teve como objetivo principal verificar se o processo de aquisição de conhecimentos externos, mediante visitas técnicas, tem contribuído para a institucionalização de práticas de controle externo no Tribunal de Contas da União. Procurou-se, a partir desse estudo, contribuir para o entendimento da possível inter-relação entre a aprendizagem nas organizações e a teoria institucional, ainda pouco explorada na literatura acadêmica.

Foram identificadas e caracterizadas vinte visitas técnicas realizadas no período de 1998 a 2004. A realização de visitas consistiu, essencialmente, na busca de informações do ambiente, no intuito de minimizar a incerteza e as pressões ambientais. Os conhecimentos que motivaram a realização de visitas técnicas foram bastante diversificados, com destaque para a Auditoria Operacional, os Métodos de Fiscalização, com foco no combate à corrupção e Práticas Avançadas de Auditoria. As EFS mais visitadas foram o NAO, do Reino Unido, e o OAG, do Canadá.

As etapas que antecedem a realização das visitas técnicas foram analisadas utilizando as 3 fases descritas no Capítulo 3: a) Monitoramento Informal; b) Levantamento de Informações e c) Planejamento. De uma forma geral, essas etapas podem ser caracterizadas como diversificadas, porém com alto grau de estruturação, com destaque para a etapa de planejamento.

A interação entre as visitas técnicas, como processo de aquisição de conhecimento externo, e os demais processos de codificação e socialização, em especial a elaboração de relatórios, publicação de documentos técnicos e treinamentos, possibilitaram a transferência de aprendizagem do nível individual para o nível organizacional, confirmando a afirmação de Figueiredo (2003).

A partir da análise das características das visitas técnicas estudadas, identificou-se semelhanças entre os processos de aprendizagem apresentados por Figueiredo (2003) e o modelo de Zietsma et al (2002), principalmente com relação às etapas de aquisição de conhecimentos externos e de captação de informações, respectivamente. Por sua vez, os processos de Codificação e Socialização observados funcionam como meio para as etapas de integração e institucionalização constantes do modelo de Zietsma et al (2002), que se situa no nível da organização. Seriam esses processos os responsáveis pela sedimentação de mudanças nos procedimentos, rotinas, regras e estruturas vigentes, num processo de retroalimentação, que parte do nível organizacional e retorna para os indivíduos.

Os resultados sugerem a existência de grande influência das visitas técnicas na ocorrência de isomorfismo mimético, especificamente quando se trata dos conhecimentos relacionados à auditoria operacional, identificando-se muitas semelhanças entre a ação do TCU e a do NAO – Reino Unido, que foi a principal referência para esse conhecimento. Entretanto parecem existir esforços para a adaptação, à realidade do TCU, das técnicas aprendidas, o que interfere no processo isomórfico, minimizando os seus efeitos. Embora tenha-se identificado evidências de isomorfismo normativo e coercitivo, estas não foram consideradas como suficientes para a caracterização de uma conduta mista, sendo as características de mimetismo muito superiores às dos demais tipos isomórficos.

Quanto às variáveis relacionadas à institucionalização, identificou-se relação direta entre o estabelecimento de vínculos mais sólidos e permanentes com a institucionalização de práticas. O vínculo mais relevante foi o verificado entre TCU e Reino Unido, que estimulou o investimento de recursos e a alteração da estrutura do Tribunal, terminando por resultar numa maior quantidade e qualidade dos demais processos de codificação e socialização de conhecimentos. Também identificou-se relação entre as visitas técnicas e a variável Programa, que retratou a inclusão de práticas objeto de visitas no Mapa Estratégico no Tribunal.

No que se refere à legitimidade das visitas técnicas, observou-se que as três espécies de legitimidade coexistem. Destaca-se a Legitimidade Moral, baseando-se na avaliação das visitas em função dos resultados alcançados, e a Legitimidade Cognitiva, por influência do fenômeno de isomorfismo mimético.

Por fim, considerando as variáveis utilizadas no presente estudo, pode-se afirmar que a realização de visitas técnicas, aliada a processos de conversão do conhecimento adquirido, teria um papel importante na institucionalização de práticas de controle externo no TCU, em um contexto isomórfico. Vale ressaltar, no entanto, que esse mecanismo aparenta ter outra função para a organização, que é a de fornecer base de comparação entre o TCU e as demais EFS.

Em razão dos resultados desta pesquisa, recomenda-se ao Tribunal de Contas da União que:

a) estabeleça vínculos sólidos e duradouros com EFS que adotem o mesmo modelo estrutural, Tribunal de Contas, de forma a maximizar a comparação de atividades e práticas;

b) estipule prazo para que servidores que realizem visita técnica, antes de retornarem à rotina do trabalho, se dediquem exclusivamente à codificação e socialização do conhecimento adquirido;

c) diversifique os temas das vistas técnicas e as fontes de aquisição de conhecimento externo, de modo a evitar a saturação de vínculos.

Como agenda de pesquisa, recomenda-se a realização de novos estudos que aprofundem os seguintes temas:

a) a influência da aprendizagem na institucionalização de atividades, abordando principalmente a transferência do conhecimento entre os níveis individual, grupal e organizacional;

b) a possibilidade de que a aquisição de conhecimentos externos, em contextos de isomórficos, atue como fator inibidor para produção de novos conhecimentos.

c) a inversão de posicionamento do Tribunal de Contas da União, de organização que realiza visitas para organização que recebe visitas técnicas ;

d) o grau de institucionalização, no TCU, de cada uma das técnicas e práticas de controle externo que foram aprendidas por meio do uso de visitas técnicas, de forma a avançar no conhecimento das relações entre a Aprendizagem e a Teoria Institucional.

REFERÊNCIAS

ANTONELLO, Cláudia Simone e RUAS, Roberto. Repensando os Referenciais Analíticos em Aprendizagem Organizacional: Uma Alternativa para Análise Multidimensional. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, v. 7, n. 3, 2003, p. 203-212.

_____. A metamorfose da aprendizagem organizacional: uma revisão crítica. In: RUAS, Roberto, ANTONELLO, Cláudia Simone e BOFF, Luiz Henrique (Org.). **Aprendizagem Organizacional e Competências**. Porto Alegre. Bookman Editora, Parte I, p. 12-33, 2005.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos Araújo. **Introdução à Auditoria Operacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ARGYRIS, Chris e SCHÖN, Donald D. **Organizational Learning II: Theory, Method and Practice**. Massachussets: Addison-Wesley Publishing Company, 1996.

BARROS, Aidil J. P. & LEHFELD, Neide, A. S. **Fundamentos de Metodologia: Um Guia para a Iniciação Científica**. São Paulo: McGraw-Hill, 1986.

BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt, GONDIN, Sônia Maria G. e LOIOLA, Elizabeth. Aprendizagem Organizacional versus Organizações que aprendem: características e desafios que cercam essas duas abordagens. **Revista de Administração**. São Paulo, V.39, n.3, p.220-230, 2004.

_____. e LOIOLA, Elizabeth. A Produção Acadêmica sobre Aprendizagem Organizacional no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba: ANPAD, 2003, v. 7, n. 3, p-181-201.

BEER, Michael e EISENSTAT, Russel A. **Developing an organizational capacle of implementing strategy and learn**. Human Relations, Vol. 49, n.5,1996.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

BITENCOURT, Cláudia C. A Gestão de Competências como alternativa de formação e desenvolvimento nas organizações: uma reflexão crítica baseada na percepção de um grupo de gestores. In: RUAS, Roberto, ANTONELLO, Cláudia Simone e BOFF, Luiz Henrique (Org.). **Aprendizagem Organizacional e Competências**. Porto Alegre. Bookman Editora, Parte I, p. 132-149, 2005.

CABRAL, A. C. A. Aprendizagem organizacional como estratégia de competitividade: Uma revisão da literatura. In: S.B. RODRIGUES; M. P. CUNHA (orgs.) **Estudos organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas: uma coletânea luso-brasileira**. São Paulo: Iglu, 2000, p. 227-247.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. **Poder, conflito e controle nas organizações modernas**. Maceió:editora da Universidade Federal de Alagoas-EDUFAL, 1998. v. 1.88p.

_____; VIEIRA, Marcelo Milano F.; LOPES, Fernando Dias. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações. In: **Organizações, Cultura e Desenvolvimento Local: a Agenda de Pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: EDUFEPE, 2003. p. 23-59.

_____; _____; GOULART, Sueli. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública**, v.39, n.4, p.849-874, 2005.

CHOO, Chun Wei. **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.

CRESWELL, Jonh W. **Research Design: Qualitative e Quantitative Approaches**. Thousand Oaks, SAGE Publications, 1994.

CROSSAN, Mary M.; LANE, Henry W.; WHITE, Roderick E. **An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution**. *Academy of Management Review*. Vol. 24, n.3, 522-537, 1999.

DEEPHOUSE, David, L. Does Isomorphism legitimate?. **Academy of Management Journal**, v.39, n.4, p. 1024-1039, 1996.

DEMO, Pedro. **Metodologia do Conhecimento Científico**. São Paulo, Ed. Atlas, 2000.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 63-82.

DODGSON, M. Organizational Learning: a review of some literatures. In: **Organizations Studies**. [s.l. : s.n.]. v. 14, n. 3, 1993, p. 375-394

DOVING, Erik. **The image of Man: Organizational action, competence and learning**. London: Sage, 1996, p. 185-199.

EASTERBY-SMITH, Mark e Araujo, Luis. Aprendizagem Organizacional: Oportunidades e Debates. In: ESTERBY-SMITH, M., BURGIONE, J e ARAUJO, L. (Coords). **Aprendizagem Organizacional e Organização de Aprendizagem: Desenvolvimento na Teoria e na Prática**. São Paulo: Atlas, 2001.

ESMAN, M.J. e BLAISE, H.C. **Institution Building Research: The Guiding Concepts**. Pittsburgh: Inter-University Research Program in Institution Building, 1966.

ESTIVALETE, Vânia de Fátima Barros, KARAWAJCZYK, Tamara C. e BEGNIS, Heron S.M. **O Desenvolvimento dos gestores e os estilos de aprendizagem em uma perspectiva de aprendizagem organizacional**. XXIX Enanpad. Resumos dos trabalhos, 2005.

FACHIN, Roberto C.; MENDONÇA, J. Ricardo C. de. Selznick: uma visão da vida e da obra do percurso da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003.

FIGUEIREDO, Paulo C. Negreiros de. **Aprendizagem tecnológica e performance competitiva**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

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

FONSECA, M.F. Certificação de sistemas de produção e processamento de produtos orgânicos de origem animal: história e perspectiva. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. v. 19, n. 2, p. 267-97, 2002.

FOUNTAIN, Jane E. **Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change**. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

FLEURY, Afonso e FLEURY, Maria F. Leme. **Aprendizagem e Inovação Organizacional: as experiências de Japão, Coréia e Brasil**. São Paulo: Ed Atlas, 1995.

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de e GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Estratégias de auditoria de desempenho governamental: proposta de um modelo analítico. **Anais do I Encontro de Estudos em Estratégia**, 2003.

_____. **Aprendizagem, Isomorfismo e Institucionalização: O caso da Atividade de auditoria operacional no Tribunal de Contas da União**. Dissertação de Mestrado em Administração, UNB, 2005.

GALASKIEWICK, Joseph e WASSERMAN, Stanley. Mimetic Processes within an Interorganizational Field: An Empirical Test. **Administrative Science Quarterly**, n.34, p.454-479, 1989.

GINSBERG, A.; BUCHHOLTZ, A. **Converting to for-profit status: corporate responsiveness to radical change**. Academy of Management Jour, v. 33, p. 445-477, 1990.

GODOY, A. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, FGV, p.20-38, mai/jun/1995.

GROENEWEGEN, John; KERSTHOLT, Frans; HAGELKERKE, Ad. **On integrating new and old institutionalism: Douglass North building bridges**. Journal of Economic Issues. Vol. 29, n.2, p. 467-475,1995.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Aprendizagem e Cultura em Organizações: Estudo de caso em organização militar. São Paulo, **Revista de Administração da Universidade de São Paulo – RAUSP**, V.39, n.3, jul-ago-set, 2004.

_____, ANGELIM, Gustavo P., SPEZIA, Domingos S., ROCHA, Gerlane de Azevedo e MAGALHÃES, Rodrigo Gomes. Explorando o Construto Aprendizagem Organizacional no Setor Público: Uma Análise em Órgão do Poder Executivo Federal Brasileiro. Salvador: **Organização & Sociedade**, v.10, n. 17, maio-agosto, p. 111-125, 2003.

HANNAN, M.T., FREEMAN, J. **The Population Ecology of Organizations**. American Journal of Sociology, v. 82, n. 5, p. 929-964, 1977.

HEDBERG, B. How organizations learn and unlearn. In Nystrom, P.C. e Starbuck, W.H. (eds), **Handbook of organizational design** (pp. 3-27). Londres: Oxford University Press, 1981.

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

HUYSMAN, Marleen. Contrabalançando Tendenciosidades: uma revisão crítica da literatura sobre aprendizagem organizacional. In: ESTERBY-SMITH, Mark, BURGIONE, J e ARAUJO, L. (Coords). **Aprendizagem Organizacional e Organização de Aprendizagem: Desenvolvimento na Teoria e na Prática**. São Paulo: Atlas, 2001.

JEPPERSON, R. **Institutions, institutional effects and institutionalism**. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (eds.) The new institutionalism in organizational analysis. Chigaco: University of Chigaco Press, 1991. p.143-63.

KIM, Daniel H. O Elo entre a Aprendizagem Individual e a Aprendizagem Organizacional. In: KLEIN, David A. **A Gestão Estratégica do Capital Intelectual: Recursos para a Economia Baseada em Conhecimento**. Rio de Janeiro: Qualitmark Ed, 1998.

LAWRENCE, Thomas B; WINN, Monika I; JENNINGS, P. Devereaux. **The Temporal Dynamics of Institutionalization**. The Academy of Management of Review, vol. 26, n. 4, p. 624-644, 2001.

LEITÃO, Sérgio Proença. Institucionalização organizacional ou processo decisório? Em busca de um modelo de diagnóstico para a organização universitária. In: **Revista Brasileira de Administração e Educação**. Porto Alegre: Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação, p. 35-50, 1988.

LEORNARD-BARTON, Dorothy. **Wellsprings of Knowledge: Building and Sustaining the Sources of Innovation**. Boston: Harvard Business School Press, 1995.

LOURAU, René. O conceito de Instituição em Sociologia. In: **A Análise Institucional**. Petrópolis: Editora Vozes, 1975.

LYLES, Marjorie A. Aprendizagem organizacional e transferência de conhecimento em *Joint Ventures* internacionais. In: FLEURY, Maria Tereza Leme & OLIVEIRA, Moacir de M. Jr (orgs). **Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências**. São Paulo: Atlas, 2001.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, V. **Homogeneização e diversidade organizacional: uma visão integrativa**. In: ENANPAD, XXIII, Salvador, 1993.

_____; _____; FERNANDES, Bruno H. Cognição e Institucionalização na Dinâmica da Mudança em Organizações. In: RODRIGUES, Suzana B.; CUNHA, Miguel P. (Org.) **Estudos Organizacionais: Novas Perspectivas na Administração de Empresas – Uma Coletânea Luso-Brasileira**. São Paulo: Iglu, 2000. p. 123-150.

_____; GONÇALVES, Sandro A. Nota Técnica: A Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.) **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1, p. 220-226.

_____; GUARIDO-FILHO, Edson Ronaldo. A Influência de Valores Ambientais e Organizacionais sobre a Aprendizagem Organizacional na Indústria Alimentícia Paranaense. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba: ANPAD, v.5, n.2, maio/ago, 2001, p. 33-63.

_____; _____; NASCIMENTO, M. R.; OLIVEIRA, Patrícia Tendolini. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, Marcelo Milano F.; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 179-202.

MAIER, Gunter W.; PRANGE, Christiane e ROSENSTIEL, Lutz von. Psychological Perspectives of Organizational Learning. In: DIERKES, Meinolf; BERTHOIN, Antal; CHILD, John e NONAKA, Ikujiro. **Handbook of Organizational Learning and Knowledge**. New York: Oxford University Press, 2001. p. 14-34.

MELO, A.M. **Benchmarking**. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção – Escola de Engenharia de São Carlos, USP, 2000.

MENDONÇA, J. Ricardo C. de; AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline. Gerenciamento de Impressões: em busca de legitimidade organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 36-48, jan./mar. 2003.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 41-62.

MEYER, John W.; BOLI, John; THOMAS, George M. Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account. In: SCOTT, W. Richard; MEYER, John. (Org.) **Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

MOTTA, Fernando P. Cultura e Organizações no Brasil. In: MOTTA, Fernando P. e CALDAS, Miguel P. **Cultura organizacional e cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997, p.25-37.

NONAKA, Ikujiro e TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de Conhecimento na Empresa**: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OLIVEIRA Jr., Moacir de Miranda. Competências essenciais e conhecimento na empresa. In: FLEURY, M. Tereza Leme e OLIVEIRA Jr., Moacir de Miranda (Orgs) **Gestão estratégica do conhecimento**: Integrando aprendizagem, conhecimento e competências. São Paulo. Atlas, p.121-156,2001.

PACHECO, Flávia Lopes. **O Isomorfismo Institucional nos Teatros da Região Metropolitana do Recife**. In: ENANPAD, XXVI, Salvador: 2002.

PAGLIUSO, Antônio Tadeu. **Benchmarking**: Relatório do Comitê Temático. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2005.

PANTOJA, Maria Julia e BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Contribuições teóricas e metodológicas da abordagem multinível para o estudo da aprendizagem e sua transferência nas organizações. *in Revista de Administração Contemporânea*, v.8, nº4, Out/Dez.2004: 115-138

PFEFFER, Jeffrey e SALANCIK, Gerald R. **The external control of organizations**: a resource dependence perspective. New York: Harpes & Row, 1978.

POLLITT, Christopher; GIRRE, Xavier; LONSDALE, Jeremy; MUL, Robert; SUMMA, Hilka; WAERNESS, Marit. **Performance or Compliance?** Performance Audit and Public Management in Five Countries. London: Oxford University Press, 1999.

POWELL, Walter W.;DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

_____. Expanding the Scope of Institutional Analysis. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p.183-203.

PRANGE, Christiane. Aprendizagem Organizacional: Desesperadamente em Busca de Teorias? In: EASTERBY-SMITH, Mark, BURGOYNE, John e ARAÚJO, Luis. **Aprendizagem Organizacional e Organização de Aprendizagem**: desenvolvimento na teoria e na prática. São Paulo: Atlas, 2001. p. 41-63.

PRATES, A. Organização e instituição no velho e no novo institucionalismo. In: RODRIGUES, S.; CUNHA, M. (orgs). **Novas perspectivas na administração de empresas**: uma coletânea luso-brasileira. p. 90-106.São Paulo: Iglu, 2000.

RANSON, Stewart, HININGS, Bob e GREENWOOD, Royston. **The structuring of organizational structures**. Administrative Science Quarterly.v.25, n.1, p.1-17, 1980.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa Social**. Métodos e Técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Suzana Braga; CHILD, John; LUZ, Talita R. Aprendizagem contestada em ambiente de mudança radical. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.44, n.1, p.27-43, jan/mar.2004.

ROSSETTO, Carlos Ricardo e ROSSETTO, Adriana Marques. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **Revista de Administração de Empresas**, v. 4, nº 1, Art. 7, jan./jul. 2005.

SANTOS, Reginaldo Souza. As contribuições dos economistas ao estudo da administração política: o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo. **Organizações e Sociedade**, v. 10, n. 28, set-dez, 2003.

SANTOS, Geraldo Borges. Desenvolvimento Institucional: uma estratégia. **Revista de Administração Pública**, v. 14, n.3, 5-18, jul-set 1980. p. 5-18.

SCOTT, W. R . Unpacking Institutional Arguments. In POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 164-182.

_____; MEYER, John. The Organization of Societal Sectors. In: MEYER, John; W.; SCOTT, W. R. **Organizational Environments: Ritual and Rationality**. Newbury Park: Sage, 1992. p. 129-153.

_____. Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis. In: _____; MEYER, John. (Org.) **Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism**. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 55-80.

_____. (Org.) **Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

_____. **Organizations, rational, natural and open systems**. 4a. ed., New Jersey: Prentice Hall, 1998.

_____. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks: Sage Publications. 2nd ed. 2001.

SELZNICK, P. **Institutionalism 'Old' and 'New'**. Administrative Science Quarterly. p. 270-7, jun. 1996.

_____. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Serv. de publicações, 1971.

SENGE, Peter M. **A Quinta Disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem**. São Paulo: Ed. Best Seller, 1993.

SOARES, Maria T.R. Camargo e HANASHIRO, Darcy M. Mori. **O Desenvolvimento de Organizações de Aprendizagem: a Contribuição da Gestão Estratégica da Qualidade.** In: ENANPAD, XXVI, Salvador, 2002.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. Escolas de Governo: estratégia para a reforma do Estado. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e CARVALHO, Cristina Amélia (org.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 203-226.

SOUZA, Elizabeth Regina Loiola da Cruz ; BASTOS, A. V. B. ; TEIXEIRA, João Carlos de Aquino ; PEIXOTO, Adriano de Lemos Alves ; SILVA, Tatiana Dias ; NERIS, J. ; CASTRO, L. O Estado da Arte em Aprendizagem Organizacional no Brasil. In: **XXXVII LATINO AMERICANO DE ESCOLAS DE ADMINISTRAÇÃO**, 2002, Porto Alegre - RS. Anais do XXVII CLADEA, 2002. p. 1-10.

_____ ; SILVA, Tatiana Dias . Barreiras ao processo de aprendizagem e a necessidade de desaprender. In: **X Seminário Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica: Conocimiento, Innovación y Competitividad Los Desafios de la Globalización**, 2003, México. Anais da ALTEC, 2003.

SUCHMAN, Mark C. **Managing Legitimacy: strategic and institutional approaches.** Academy Management Review, v.20, n.3, 571-560, jul. 1995.

THORPE, W. e SCHMULLER, M. **Les théories contemporaines de l'apprentissage et leur application à la pédagogie et à la psychologie.** Paris: P.U.F., 1965.

TIPPINS, Michael J. e SOHI, Ravipreet S. **IT Competency and firm performance: is organizational learning a missing link?** Strategic Management Journal, p. 745-761, 2003.

TOLBERT, P.S.; ZUCKER, L.G. A Institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.) CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Org. brasileiros) **Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais.** Vol. 1. São Paulo: Atlas, 1999.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa Qualitativa em Administração.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WILLIAMSON, Oliver E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. In: **Journal of Economic Literature**, Sep 2000, v. 38, n.3, p. 595-613.

WURMAN, Samy. **Controle Externo.** 2. Ed. Brasília, 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e Métodos.** Porto Alegre, Bookman, 2001.

ZAIRI, Mohamed e LEONARD, Paul. **Benchmarking Prático: O Guia Completo.** São Paulo: Editora Atlas, 1995.

ZIETSMA, Charlene; WINN, Monika; BRANZEI, Oana e VERTINSKY, Ilan. **The War of the Woods:** Facilitators and Impediments of Organizational Learning Processes. *British Journal of Management*, vol. 13, S61-S74, 2002.

ZUCKER, Lynne G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 83-107.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Levantamento das Características das Visitas Técnicas

Ano / Período	Fonte de Informação	Organização visitada	Conhecimento Desejado (Objetivo)	Participantes	Informações Relevantes
1998	Informativo União de 13/07/1998	Auditoria Geral da Noruega	Auditoria Operacional	Márcia Bittencourt e Symone e Maria Bonfim Maciel da Rosa	Estágio com foco nas áreas de saúde e meio ambiente
1998 16/11 a 27/11	Informativo União de 17/11/1998	Tribunal de Contas de Portugal	Avaliação de Programas	Raimundo Nonato Gomes, Antônio Ricardo Pires dos Santos, Jussara Gonçalves Santos e Vera Lúcia Moraes Pinto	Foco em saúde, meio ambiente e educação
1999 08/03 a 30/04	Informativo União de 09/03/1999	National Audit Office – NAO e na Audit Commission (Reino Unido)	Auditoria Operacional	Dagomar Henriques Lima, José Carlos Lobo de Menezes e Luiz Geraldo Wolmer	Visita Técnica realizada no âmbito do Projeto TCU – Reino Unido
2000	Informativo União de 12/04/2000	National Audit Office – NAO e na Audit Commission (Reino Unido)	Auditoria Operacional	Luiz Akutsu, Vanda Lúcia Romano e Ismar Barbosa Cruz	Visita Técnica realizada no âmbito do Projeto TCU – Reino Unido
2000 07/09 a 09/10	Assessoria de Intercâmbio Internacional do TCU – Arint	National Audit Office – NAO (Reino Unido)	Auditoria operacional e Auditoria contábil financeira	Alexandre Valente Xavier	
2001 10/03 a	Relatório de Viagem do Projeto TCU-	National Audit Office – NAO, Audit Commission e District	Auditoria Operacional	Fabiano de Oliveira Luna, Glória Merola e Maridel de Noronha	Visita Técnica realizada no âmbito do Projeto

15/04	Reino Unido	Audit (Reino Unido)			CERDS
2001 / 2002	Relatório da Viagem (site da ADFIS na Intranet)	OAG - Canadá	Análise de Risco	Horário Sabóia Vieira	
2002 01/07 a 25/07	Relatório de Viagem do Projeto TCU- Reino Unido	National Audit Office – NAO, Audit Commission e Royal Institute of Public Administration (Reino Unido)	Auditoria Operacional	Jorge José Martins Junior, Marcelo Cardoso Soares e Paulo Henrique R. Medeiros	Visita Técnica realizada no âmbito do Projeto CERDS
2002 / 2003	Relatório da Viagem (site da ADFIS na Intranet)	OAG - Canadá	Práticas de auditoria e software de auditoria	Cláudio Castelo Branco	
2003 30/05 a 22/06	Assessoria de Intercâmbio Internacional do TCU –Arint	National Audit Office – NAO (Reino Unido)	Auditoria Operacional e Contábil financeira	José Américo Leal	Visita Técnica realizada no âmbito do Projeto CERDS
2003 / 2004	Relatório da Viagem (site da ADFIS na Intranet)	OAG - Canadá	Estratégia de desenvolvimento sustentável	Romilson Rodrigues Pereira	
2004	Relatório de Viagem do Projeto de Apoio à Modernização do TCU	IIA – The Institute of Internal Auditors IFAC – International Federation of Accountants Government Accountability Office (EUA)	Métodos de fiscalização com foco em combate à corrupção	Marcelo Luiz Souza da Eira e João José Rocha de Sousa	Visita Técnica realizada no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização do TCU, financiado parcialmente pelo BID

2004	Relatório de Viagem do Projeto de Apoio à Modernização do TCU	Office European de Lutte Anti-Fraude - OLAF - Comissão Européia Cout of Audit of Belgium - Bélgica Tribunal de Cuentas Español - Espanha Corte dei Conti - Itália Cour des Comptes - França	Métodos de fiscalização com foco em combate à corrupção	Maurício Laurentino de Mesquita Roseane Nuto Smidt	Visita Técnica realizada no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização do TCU, financiado parcialmente pelo BID
2004	Relatório de Viagem do Projeto de Apoio à Modernização do TCU	Algemene Rekenkamer - Holanda Bundesrechnungshof - Alemanha	Prestação de contas e combate à corrupção	Fernando Antonio Dorna Magalhães Geraldo Luiz Muniz Rodrigues	Visita Técnica realizada no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização do TCU, financiado parcialmente pelo BID
2004	Relatório de Viagem do Projeto de Apoio à Modernização do TCU	Australian National Audit Office - ANAO - Austrália	Métodos de fiscalização com foco em combate à corrupção	Bruna Mara Couto Favilla	Visita Técnica realizada no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização do TCU, financiado parcialmente pelo BID
2004 / 2005	Relatório da Viagem (site da ADFIS na Intranet)	OAG - Canadá	Combate à Fraude e à Corrupção	Carlos César Modena	

APÊNDICE B – Processos de Aprendizagem relativos aos temas das Visitas Técnicas

Ano / Período	Fonte de Informação	Processo de Aprendizagem	Tipo do Processo de Aprendizagem	Detalhamento do processo de Aprendizagem	Tema
1998	Informativo União de 28/04/1998	Consultoria	Aquisição Externa	Início do Projeto de Cooperação Técnica entre TCU e o Reino Unido	
1998	Informativo União de 30/04/1998	Manualização	Codificação	Manual de Auditoria Operacional	Auditoria Operacional
1998	Informativo União de 18/06/1998	Consultoria	Aquisição Externa	Consultoria contratada para a elaboração do cronograma de atividades do Projeto de Cooperação Técnica entre TCU e o Reino Unido. Consultor: Martin Wilson (Inglaterra) da KPMG	
1998	Informativo União de 20/07/1998	Consultoria	Aquisição Externa	Consultor Mike Thompson (Inglaterra) realizou visita de 5 semanas ao TCU, no âmbito do Projeto TCU-Reino Unido	
1998	Informativo União de 20/07/1998	Treinamento Externo	Aquisição Externa	Treinamento de 29 analistas integrantes do Projeto TCU-Reino Unido Tema: Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria Operacional Instrutor: Mike Thompson	Auditoria Operacional
1998	Informativo União de 05/08/1998	Seminário Externo	Aquisição Externa	Palestra sobre o Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria Operacional ministrada pelo consultor britânico Mike Thomson, no auditório do TCU.	Auditoria Operacional
1999	Informativo União de 27/02/1999	Treinamento para outros órgãos	Socialização	Curso de Auditoria Operacional Ministrado em Cuba por instrutor do TCU – Francisco Carlos Ribeiro de Almeida	Auditoria Operacional

1999	Consolidação dos Relatórios de Viagem do Projeto TCU-Reino Unido	Elaboração de Relatórios	Codificação	Elaboração do relatório da 1ª Visita Técnica ao National Audit Office – NAO (visita realizada entre 03/03 e 30/04 de 1999)	Auditoria Operacional
1999	Informativo União de 17/03/1999	Divulgação	Socialização	Publicação do relatório da visita técnica realizada no Tribunal de Contas de Portugal (1998)	Avaliação de Programas
1999	Informativo União de 14/04/1999	Divulgação	Socialização	Disponibilização na biblioteca do TCU da versão em português do Manual de Auditoria <i>Value for Money</i> (elaborado pelo NAO)	Auditoria Operacional
1999	Informativo União de 04/05/1999	Consultoria	Aquisição Externa	Consultor Mike Thompson (Inglaterra) realizou visita ao TCU (06/05 a 18/05), no âmbito do Projeto TCU-Reino Unido e apresentou aos Ministros o desenvolvimento do Projeto.	
1999	Informativo União de 04/05/1999	Workshop	Socialização	Consultor Mike Thompson coordenou workshop de 2 dias no TCU, do qual participaram analistas das Secretarias do AC, AL, BA, RS, SC, 4ª Secex (DF) e 6ª Secex (DF). Os analistas que participaram da visita técnica ao NAO compartilharam suas experiências.	Auditoria Operacional
1999	Informativo União de 10/08/1999	Divulgação	Socialização	Publicação de informativo sobre os principais pontos do Projeto TCU-Reino Unido	
1999	Informativo União de 13/10/1999	Treinamento Interno	Socialização	Treinamento prévio e apoio concomitante à realização dos trabalhos de auditoria no âmbito projeto TCU-Reino Unido. Instrutores: Malcolm Prowle e Mike Thompson da KPMG	Auditoria Operacional

2000	Informativo União de 16/03/2000	Treinamento Interno	Socialização	Curso de Auditoria operacional para 20 analistas que ingressam no Projeto de Cooperação no período de 20 a 24.03 e Workshop preparatório para as auditorias no dia 27.03.	Auditoria operacional
2000	Informativo União de 24/03/2000	Seminário Interno	Socialização	Seminário sobre Auditoria Operacional e avaliação de programas.	Auditoria Operacional e avaliação de programas
2000	Informativo União de 07/04/2000	Seminário Interno	Socialização	Realização de Workshop, nos dias 04 e 05 de julho, sobre Auditoria Operacional e Avaliação de Programas. Participantes: Secretários e assessores de Ministros.	Auditoria Operacional e avaliação de programas
2000	Consolidação dos Relatórios de Viagem do Projeto TCU-Reino Unido	Elaboração de Relatórios	Codificação	Elaboração do relatório da 2ª Visita Técnica ao National Audit Office – NAO e à Audit Commission.	Auditoria Operacional
2000	Informativo União de 27/07/2000	Manualização	Codificação	Aprovação do Manual de Auditoria de Natureza Operacional incorporando ao antigo Manual de Auditoria operacional as técnicas adquiridos no âmbito do Projeto de Cooperação TCU-Reino. Unidade responsável: COFIS	Auditoria Operacional
2000	Informativo União de 27/07/2000	Manualização	Codificação	Aprovação de Três documentos técnicos de Auditoria Operacional – Anop: Benchmarking, Indicadores de Desempenho e Mapa de Processos	Auditoria Operacional
2000	Informativo União de 15/08/2000	Seminário Interno	Socialização	Palestra “Auditoria de Natureza Operacional: Experiência do Reino Unido” realizada no auditório do TCU, com o objetivo de compartilhar experiências adquiridas nas visitas técnicas aos Reino Unido, no âmbito do Projeto TCU-Reino Unido Palestrantes: Glória Merola, Dagomar, José Carlos	Auditoria Operacional

				Lobo, Vanda Lúcia, Luiz Akutsu, Ismar Barbosa.	
2000	Informativo União de 18/08/2000	Treinamento para outros órgãos	Socialização	Curso de Auditoria Operacional para o TCE-BA, ministrado por servidores do TCU e pelo consultor externo Mike Thompson.	Auditoria Operacional
2000	Informativo União de 25/08/2000	Treinamento Interno	Socialização	Curso de Auditoria Operacional, realizado no Instituto Serzedelo Correa (TCU) de 28/08 a 01/09, para disseminar as técnicas adquiridas no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU-Reino Unido.	Auditoria Operacional
2001	Informativo União de 01/03/2001	Seminário Interno	Socialização	Seminário sobre Auditoria Operacional no período de 5 a 12 de março, na Secex-RJ.	Auditoria Operacional
2001	Consolidação dos Relatórios de Viagem do Projeto TCU-Reino Unido	Elaboração de Relatórios	Codificação	Elaboração do relatório da 3ª Visita Técnica ao National Audit Office – NAO, à Audit Commission e ao District Audit (visita realizada entre 10/03 e 15/04 de 2001)	
2001	Informativo União de 26/07/2001	Seminário Externo	Aquisição Externa	Seminário sobre experiências institucionais em avaliação de programas nos dias 21/07 e 01/08, promovido pela Seprog. Palestrantes do NAO, District Audit, TCU, MPOG, SFC e IPEA.	Avaliação de Programas
2001	Informativo União de 31/08/2001	Seminário Interno	Socialização	Debate “As Experiências em Controle Governamental: Canadá e Reino Unido”, com o objetivo de compartilhar mecanismos de controle desses países e do Brasil.	
2001	Informativo União de 07/11/2001	Seminário Interno	Socialização	Workshop sobre avaliação de impacto das auditorias operacionais. Participantes: Seprog, 4ª e 6ª Secex	Auditoria Operacional

2002	Informativo União de 02/02/2002	Treinamento Interno	Socialização	Curso de Auditoria Operacional – ANOP para servidores da Sede e das regionais com o objetivo de capacitar os servidores no uso das técnicas e metodologias de ANOP e disseminar a experiência adquirida ao longo do Projeto de Cooperação TCU-Reino.	Auditoria Operacional
2002	Informativo União de 14/03/2002	Treinamento para outros órgãos	Socialização	Curso de Auditoria Operacional – ANOP para servidores dos órgãos da Administração Pública que desenvolvem trabalhos de auditoria. Instrutores: Servidores da Seprog	Auditoria Operacional
2002	Informativo União de 17/04/2002	Divulgação	Socialização	Disponibilização, na página da Intranet da Seprog, de três documentos sobre técnicas de ANOP: 1)Análise Stakeholder; 2)Análises SWOT e Matriz de Verificação de Risco; 3)Roteiro para monitoramento de ANOP.	Auditoria Operacional
2002	Informativo União de 07/05/2002	Treinamento Interno	Socialização	Curso de ANOP, de 13 a 17 de maio, ministrado por servidores da Seprog a diretores da sede e das regionais que atuam como supervisores dos trabalhos de ANOP.	Auditoria Operacional
2002	Informativo União de 07/06/2002	Treinamento Interno	Socialização	Curso nos dias 3 e 4.06 sobre a técnica de Grupo Focal com vistas à sua utilização em ANOP (projeto de cooperação técnica) Instrutora: Maria das Graças Rua	Auditoria Operacional
2002	Informativo União de 13/06/2002	Divulgação	Socialização	Publicação do Sumário Executivo Avaliação do TCU sobre ações de Monitoramento e Prevenção da Mortalidade Materna. Foi o primeiro sumário executivo baseado em trabalhos de auditoria de natureza operacional.	Auditoria Operacional
2002	Informativo União de 19/06/2002	Divulgação	Socialização	Disponibilização na Intranet do TCU, na página da Seprog, de material didático utilizado nos cursos de Anop.	Auditoria Operacional

2002	Consolidação dos Relatórios de Viagem do Projeto TCU-Reino Unido	Elaboração de Relatórios	Codificação	Elaboração do relatório da 4ª Visita Técnica ao National Audit Office – NAO, à Audit Commission e Royal Institute of Public Administration (visita realizada entre 01 e 25 de julho/2002)	
2002	Informativo União de 05/07/2002	Seminário Externo	Aquisição Externa	Seminário internacional sobre o tema Controle Externo e a Nova Administração Pública realizado no Auditório do TCU do dia 15/07/2002. Palestrantes: Michael Barzelay (mudanças em Políticas de gerenciamento público e inovação em auditoria e avaliação governamental: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE) e Francisco Gaetani (Reforma Administrativa Brasileira: uma agenda inacabada)	Avaliação Governamental
2002	Informativo União de 26/07/2002	Treinamento Interno	Socialização	Workshop de técnicas avançadas de ANOP, dias 29.07 a 02.08 – 37 h, com o objetivo de capacitar os servidores nas técnicas, sendo destinado aos analistas selecionados para participar do Projeto de Cooperação TCU-Reino Unido (agora denominado CERDS - Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na redução da Desigualdade Social). Palestrantes: Amostragem e Estatística (Alexandre Amorim Rocha e Édina Miazaki), Grupo Focal (Maria das Graças Rua) e Indicadores Sociais de Políticas Públicas (Marcelo Medeiros)	Auditoria Operacional
2002	Informativo União de 31/07/2002	Treinamento Interno	Socialização	Curso de Auditoria Operacional realizado no ISC no período de 12 a 16/08, pra servidores e diretores das unidades técnicas supervisoras dos trabalhos de Anop.	Auditoria Operacional
2002	Intranet – Página de ISC	Treinamento Interno	Socialização	Início de curso de Pós-graduação em Controle Externo – Módulo de Avaliação.	Avaliação de Programas

	do ISC	Interno			
2002	Informativo União de 01/08/2002	Divulgação	Socialização	Publicação de Sumário Executivo sobre Avaliação do Programa de Irrigação e Drenagem	Avaliação de Programas
2002	Informativo União de 05/08/2002	Divulgação	Socialização	Publicação no Informativo União de texto sobre a utilização da ferramenta Matriz de Achados nas Anop.	Auditoria Operacional
2002	Informativo União de 09/08/2002	Divulgação	Socialização	Publicação de Sumário Executivo sobre Avaliação do Programa Nacional Biblioteca Escolar	Avaliação de Programas
2002	Informativo União de 02/10/2002	Treinamento Interno	Socialização	Realização, pela Seprog, de Videoconferência pra orientar trabalhos de fiscalização e avaliação de programas governamentais.	Avaliação de Programas
2002	Informativo União de 16/12/2002	Treinamento para outros órgãos	Socialização	Palestra realizada a convite da Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil e do Min. das Minas e Energia, sobre os trabalhos de Anop realizados nos programas Biblioteca na Escola e Energia das Pequenas Comunidades. Palestrantes: servidores Marcelo Cardoso Soares e Fernando Antônio Dorna Magalhães	Auditoria Operacional
2003	Informativo União de 25/02/2003	Seminário Externo	Aquisição Externa	Participação das servidoras Selma Maria Hayakawa e Glória Maria Merola da Costa no workshop internacional de avaliação de políticas públicas, realizado no Rio de Janeiro, nos dias 11 e 12 de fevereiro de 2003, organizado pela FGV, com representantes da National Schools of Public Affairs and Administration e da Inter -American Network of Public Administration Education e apoio da Divisão de Economia e Administração da ONU.	Avaliação Governamental

2003	Informativo União de 24/04/2003	Seminário Interno	Socialização	Apresentação ao grupo Diretor do Projeto CERDS, dia 14/04, do relatório da visita técnica ao NAO realizada em 2002 pelos analistas Paulo Henrique Ramos Medeiros e Marcelo Cardoso Soares.	Auditoria Operacional
2003	Informativo União de 02/05/2003	Treinamento Interno	Socialização	Videoconferência sobre a técnica mapa de processos aplicado a Anop, ministrada pelas servidoras Patrícia Maria Correa e Maria Lúcia Oliveira Feliciano.	Auditoria Operacional
2003	Informativo União de 07/05/2003	Divulgação	Socialização	Disponibilização, na página da Seprog na Intranet do TCU, do material didático da videoconferência sobre mapa de processos.	Auditoria Operacional
2003	Informativo União de 09/06/2003	Treinamento para outros Órgãos	Socialização	Curso de Anop promovido pelo TCU para tribunais de contas estaduais, STJ, TST e ANA	Auditoria Operacional
2003	Informativo União de 29/07/2003	Divulgação	Socialização	Publicação de sumário executivo sobre Avaliação do TCU sobre a profissionalização do preso	Avaliação de Programas
2003	Informativo União de 30/07/2003	Treinamento Interno	Socialização	Curso de Anop ministrado por servidores da Seprog para as secex AM, GO, MG, PE e PR.	Auditoria Operacional
2003	Informativo União de 30/07/2003	Treinamento Interno	Socialização	Aula aberta de encerramento da Oficina de Preparação das Equipes para auditorias piloto de 2003, Projeto CERDS com a apresentação dos resultados das visitas técnicas ao Reino Unido.	Auditoria Operacional
2003	Informativo União de 12/08/2003	Treinamento para outros Órgãos	Socialização	Seminário Diálogo Público: O TCU em contato com a administração pública e com a sociedade, envolvendo uma explanação sobre avaliação de programas	Avaliação de Programas

2003	Informativo União de 01/10/2003	Consultoria	Aquisição Externa	Missão do DFID-Brasil e da ABC para monitorar o Projeto CERDS	
2004	Informativo União de 06/02/2004	Treinamento Interno	Socialização	Curso de Formação de Instrutores na área de Anop	Auditoria Operacional
2004	Informativo União de 22/03/2004	Treinamento para outros Órgãos	Socialização	Servidores do TCU proferiram palestra na oficina Avaliação de resultados no ciclo da gestão pública, realizada na ENAP, em Brasília, nos dias 11 e 12 de março.	Avaliação de Programas
2004	Informativo União de 23/03/2004	Treinamento par outros Órgãos	Socialização	Palestra sobre avaliação de programas governamentais proferida pelo Presidente do TCU no III encontro do Sistema Estadual de Auditoria Interna promovido pelo Estado de Minas Gerais.	Avaliação de Programas
2004	Informativo União de 29/04/2004	Divulgação	Socialização	Publicação do sumário executivo sobre avaliações de programas realizadas em 2003 pelo TCU.	Avaliação de Programas
2004	Informativo União de 14/05/2004	Treinamento Externo	Aquisição Externa	Participação do servidor Marcelo Barros Gomes no Programa de Intercâmbio do GAO em Washington	
2004	Informativo União de 22/03/2004	Treinamento Externo	Aquisição Externa	Programa Internacional de treinamento em Avaliação na Universidade de Carleton, Ottawa – Canadá, de 14 de junho a 9 de julho. Viagem de estudo no âmbito do projeto CERDS. Participantes: Patrícia Maria Correa e Paulo Gomes Gonçalves.	
2004	Informativo União de 06/07/2004	Treinamento para outros Órgãos	Socialização	Servidor Dagomar Hernriques Lima profere palestra no seminário sobre avaliação de Políticas Sociais – Experiências e Desafios, dia 17 de junho, promovido pela UFRJ e IPEA, no Rio de Janeiro.	Avaliação Governamental

2004	Informativo União de 15/07/2004	Normatização	Codificação	Publicação da Portaria nº165 que aprova o Roteiro de Elaboração de Relatórios de Anop.	Auditoria Operacional
2004	Informativo União de 21/07/2004	Treinamento Interno	Socialização	Treinamento em Anop na Secex-RS, no período de 26 a 30 de julho.	Auditoria Operacional
2004	Informativo União de 20/08/2004	Treinamento para outros Órgãos	Socialização	Curso de Anop promovido pelo ISC na UTRAMIG, Belo Horizonte, para funcionários da Auditoria-Geral do estado de MG e da Séc. De Estado e Planejamento e Gestão.	Auditoria Operacional
2004	Informativo União de 22/09/2004	Treinamento Interno	Socialização	Curso de Anop para a Secex-CE	Auditoria Operacional
2004	Informativo União de 01/10/2004	Treinamento Interno	Socialização	Curso organizado pelo ISC, realizado de 20 a 24 de setembro, sobre Auditoria Ambiental	Auditoria Ambiental
2004	Informativo União de 11/10/2004	Treinamento Interno	Socialização	Curso sobre Anop promovido pelo ISC e pela Seprog na Secex-CE, ministrado pela Servidora Glória Merola, coordenadora do Projeto CERDS.	Auditoria Operacional
2004	Informativo União de 11/10/2004	Treinamento para outros Órgãos	Socialização	A ACE Cláudia Augusto Dias participou como palestrante no II Seminário Internacional de Auditoria em Tecnologia da Informação, realizado na China.	Auditoria em TI
2004	Informativo União de 05/11/2004 e 08/11/2004	Seminário Interno	Socialização	Seprog coordena edição do evento Diálogo Público realizado no Auditório do TCU em Brasília, cujo tema foi “Incorporando novas dimensões às avaliações de programas de governo”.	Avaliação de Programas

2004	Informativo União de 10/11/2004	Seminário Externo	Aquisição Externa	A ACE Roberta Ribeiro de Queiroz Martins participou de Seminário sobre Controle em TI, promovido pela EUROSAI, em Lisboa, nos dias 13 e 14 de outubro.	Auditoria em TI
2004	Informativo União de 02/12/2004	Seminário Externo	Aquisição Externa	Servidores da Secex-CE participam de seminário externo sobre auditoria operacional e tecnologia da informação	Auditoria Operacional e Tecnologia da informação
2004	Informativo União de 02/12/2004	Treinamento Interno	Socialização	ISC e Secob realização plano de capacitação em auditoria de obras nas secex RJ, MG e PB.	Auditoria em Obras
2004	Informativo União de 08, 10, 14 e 16/12/2004	Divulgação	Socialização	A Adfis/Dati divulga técnicas de auditoria auxiliadas por computador (CAATS). O software adotado pelo TCU é o ACL.	Técnicas de fiscalização e Auditoria em TI
2005	Informativo União de 14/02/2005	Divulgação	Socialização	ISC divulga início do curso de pós-graduação Direito Público e Controle Externo, em parceria com a UNB	Técnicas de Controle Externo e Base Legal
2005	Informativo União de 02/03/2005	Seminário Externo	Aquisição Externa	Realização do Seminário “Políticas Públicas e a Promoção da Igualdade Racial no Reino Unido”, promovido pela Seprog e pelo Isc, no âmbito do Projeto CERDS. Palestrante: Sarah Spencer.	
2005	Informativo União de 09/03/2005 e 10/03/2005	Encontro e Conferência Internacional	Aquisição externa	Visita de auditoras do NAO (Reino Unido) ao TCU, para encontro preparatório para a reunião do Grupo de Trabalho de Auditoria e Privatização da Intosai e para a conferência Internacional de Desestatização, a ser realizada no TCU em setembro de 2005.	Auditoria e Desestatização
2005	Informativo União de 09/03/2005	Seminário externo	Socialização	Servidores do TCU da Secex-PE proferem palestra na UFPE sobre as experiências do TCU na avaliação de programas. O público foram os alunos do Mestrado em Serviço Social da UFPE.	Avaliação de Programas

2005	Informativo União de 04/04/2005	Seminário Externo	Aquisição Externa	Servidores do TCU, juntamente com o Ministro Ubiratan Aguiar, participam da 4ª reunião do Comitê Diretor do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da INTOSAI, realizada em PRAGA, República Tcheca (Comunicado da Arint)	Auditoria Ambiental
2005	Informativo União de 05/04/2005	Palestra Externa	Socialização	Secretária da Seprog, Selma Serpa, profere palestra para alunos do curso de Pós-graduação em psicologia da Unb, no âmbito da disciplina Avaliação de programas Educaionais e Sociais.	Avaliação de Programas
2005	Informativo União de 11/05/2005	Palestra Externa	Socialização	Secretária da Seprog, Selma Serpa, profere palestra a convite do Ministério da Educação na abertura da reunião das Câmaras Temáticas das Estatais pela Educação.	Avaliação de Programas
2005	Informativo União de 01/06/2005	Seminário Interno	Socialização	Realização do Seminário sobre Dívida Pública, promovido pela Auditar, ministrado pelos servidores Edimar Miguel da Costa e Laércio Mendes Vieira.	Modernização e aprimoramento da atividade de controle externo
2005	Informativo União de 02/06/2005	Estudos e Debates	Aquisição Interna	Adoção da metodologia COSO no ciclo de trabalhos de Anop. Seprog e Adfis realizaram estudos sbre a metodologia COSO, visando a avaliação de riscos inerentes as fragilidades de programas governamentais.	Auditoria Operacional e Avaliação de Programas
2005	Informativo União de 02/06/2005	Seminário Externo	Aquisição Externa	Ministro Walton Alencar Rodrigues, juntamente com a servidora Cláudia Augusto Dias, participa do XIV encontro do Comitê de Auditoria de Tecnologia da Informação, promovido pela INTOSAI em Paro, no Butão, no período de 27 a 29 de abril.	Auditoria em TI
2005	Informativo União de 16/06/2005	Seminário Externo	Aquisição Externa	Presidente Adylson Motta, acompanhado de servidores do TCU, participam da XV Assembléia-geral da Olacefs, realizada no dias 6 a	Auditoria Ambiental

				10 de junho, em El Salvador. O TCU presidiu a comissão técnica sobre auditoria ambiental.	
2005	Informativo União de 06/07/2005 e 08/07/2005	Divulgação	Socialização	Lançamento das publicações das avaliações de programas realizadas pelo TCU no 2º semestre de 2004. As auditorias foram realizadas com o apoio do projeto CERDS	Avaliação de Programas
2005	Informativo União de 02/08/2005	Divulgação	Socialização	ISC divulga edital de seleção para estágio no GAO	
2005	Informativo União de 08/08/2005	Treinamento Interno	Socialização	Curso organizado pelo ISC, realizado de 9 a 11 de agosto, sobre o uso de matrizes em auditoria	Técnicas de fiscalização e auditoria

APÊNDICE C – Institucionalização e Isomorfismo

Ano	Fonte de Informação	Informação	Variável	Tipo de Isomorfismo	Observações
1998	Site da Seprog na Intranet TCU	Fase preparatória do Projeto de Cooperação Técnica TCU-Reino Unido	Vínculos		
1998	Intranet TCU	Aprovação do curso de especialização em avaliação de políticas públicas com a UFRJ, no padrão Intosai	Vínculos	Normativo	
1998	Intranet TCU	Criação do Serviço de Avaliação de Programas Governamentais na Adfis (Antiga Saudi)	Recursos / Estrutura		
1998	Informativo União de 12.2.1998	Desenvolvimento dos projetos piloto do programa de Capacitação em avaliação de programas governamentais com a FGV – Padrão Intosai.	Recursos / Estrutura	Normativo	Esse programa de capacitação resultou em diversos seminários e em uma Pós-graduação, em parceria FGV – ISC.
1998	Site da Seprog na Intranet TCU	Realização de Curso de Auditoria Operacional em Cuba	Vínculos	Mimético	
1998	Site da Adfis	Oferta da Fundação Canadense para Auditoria Integrada de vaga no programa de treinamento na área de auditoria operacional	Vínculos	Mimético e Normativo	
1998	Arint	Visita do Presidente do TCU, Homero Santos, ao GAO (EUA), juntamente com o Ministro Bento Bugarin	Vínculos		

1998	Site da Seprog na Intranet TCU	Início do Projeto de Cooperação Técnica TCU-Reino Unido. A duração prevista era de 3 anos, de 1998 a 2000, mas foi entendido até 2001;	Recursos / Estrutura	Mimético	Recursos envolvidos: inicialmente foram previstos £500.000,00, sendo acrescidos de mais £150.000,00 até o final de 2001, devido aos bons resultados. O TCU investiu £622.000,00 correspondentes ao pagamento dos servidores do TCU responsáveis pela administração e execução do Projeto e serviços de apoio.
1998	Site da Seprog na Intranet TCU	Cerca de 30 analistas de várias Secretarias, a cada ano, passaram a ingressar no Projeto (fora de suas secretarias), recebendo treinamento e realizando auditorias.	Recursos / Estrutura e Programa		
1999	Intranet TCU	Criação da Coordenação de Fiscalização – Cofis, que substituiu a Saudi como unidade responsável pelo desenvolvimento da auditoria operacional	Recursos / Estrutura		
1999	Site da Seprog na Intranet TCU	- Visita de auditores do Department for International Development – DFID do Reino Unido com o objetivo de colher dados do Projeto TCU- Reino Unido - Visita do Secretario Britânico do Desenvolvimento Internacional	Vínculos		
1999	Arint	Participação de analistas do TCU em curso de auditoria de gestão em Cuba	Vínculos	Mimético e Normativo	

1999	Atas do Projeto TCU-Reino Unido	Nomeação de um coordenador para o Projeto TCU-Reino Unido.	Recursos / Estrutura		Antes da escolha de um coordenador para o Projeto, as funções eram exercidas por um grupo de coordenação formado pelos titulares da Segecex, ISC e Arint
2000	Secretaria de Planejamento – Seplan	Criação do grupo de pesquisa Tendências do Controle com o foco no planejamento e desenvolvimento de estratégias de controle.	Programa e Recursos / Estrutura		O relatório do grupo apontou para a necessidade de se incentivar o controle com foco nos resultados. Além disso, também propôs a criação de uma secretaria de avaliação de programas (futura Seprog)
2000	Arint	Realização de Intercâmbio com o GAO (EUA). Um analista do TCU passou 3 semanas em curso, tendo como foco Auditoria Operacional.	Vínculos	Mimético	
2000	Arint	Intercâmbio TCU – Canadá Envio de uma analista para o OAG do Canadá por um período de 9 meses	Vínculos e Recursos / Estrutura	Mimético	
2001	Site da Seprog na Intranet TCU	Criação da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas – Seprog, composta de 2 diretorias e uma gerência de Projeto, responsável pelo Projeto TCU-Reino Unido	Recursos / Estrutura		Após sua criação, a Seprog passa a desenvolver todas as ações para o desenvolvimento da ANOP voltada para programas de governo no TCU
2001	Seplan	Início do Projeto de Apoio a Modernização do TCU. O Objetivo era aumentar, diretamente ou indiretamente, a capacidade fiscalizatória e de controle de contas do Tribunal	Programa e Recursos / Estrutura		A duração inicial do Projeto era de 2001 a 2006, mas foi prorrogado até 2008.

2002	Informativo União	Visita de professores de administração pública do Reino Unido ao TCU para realização de seminários no âmbito do curso de pós graduação em Controle Externo.	Vínculos	Normativo	
2002	Site da Seprog na Intranet TCU	Assinatura de acordo para a prorrogação da Cooperação Técnica entre TCU –Reino Unido, agora com o nome Projeto CERDS – Combate e Erradicação das Desigualdades Sociais.	Vínculos	Mimético	É a segunda fase do Projeto TCU-Reino Unido, com duração de 5 anos (2001-2006)
2002	Arint	Intercâmbio TCU – Canadá Envio de um analista para o OAG do Canadá por um período de 9 meses	Vínculos e Recursos / Estrutura	Mimético	
2002	Intranet TCU	Lançamento da Série Sumários Executivos com o objetivo de divulgar as principais informações das Auditorias Operacionais em programas governamentais.	Programa		Faz parte do Plano de Estratégico do TCU conferir maior amplitude na divulgação dos resultados dos programas governamentais
2003	Assessoria Parlamentar	Reunião entre o Presidente do TCU e a Comissão de Assuntos Sociais do Congresso Nacional com o objetivo de traçar planos e estratégias para a área de controle	Vínculos e Programa	Coercitivo	
2003	Atas do projeto TCU-Reino Unido	Visitas de missão do DFID ao TCU	Vínculos	Mimético	
2003	Informativo União	TCU assume a presidência do sub-comitê de Auditoria Operacional da Intosai	Vínculos	Normativo	

2003	Arint	Intercâmbio TCU – Canadá Envio de um analista para o OAG do Canadá por um período de 9 meses	Vínculos e Recursos / Estrutura	Mimético	
2003	Informativo União	4ª Secex lidera Comissão de assuntos de Auditoria Ambiental da Intosai	Vínculos	Normativo	
2004	Informativo União	TCU envia 2 analistas para o XI Seminário Internacional de Auditoria Operacional em Cuba	Vínculos e Recursos / Estrutura	Mimético	
2004	Relatório do Projeto Apoio a Modernização do TCU	Fase de planejamento de visitas técnicas no âmbito do projeto Apoio a Modernização do TCU.	Programa		Foram enviados questionários a diversas organizações de Fiscalização de outros países para identificar possíveis referências na área de Técnicas de Fiscalização e Controle
2004	Relatório do Projeto Apoio a Modernização do TCU	Seleção de 4 equipes de analistas para realizarem visitas técnicas a outras EFS	Vínculos e Recursos / Estrutura	Mimético	
2004	Arint	Intercâmbio TCU – Canadá Envio de um analista para o OAG do Canadá por um período de 9 meses	Vínculos e Recursos / Estrutura	Mimético	
2004	Arint	Realização de Intercâmbio com o GAO (EUA). Um analista do TCU passou 3 semanas em curso, tendo como foco Auditoria Operacional.	Vínculos	Mimético	

APÊNDICE D – Legitimidade

Ano / Período	Fonte de Informação	Autoria	Tipo de legitimidade	Relação com outra variável ou construto	Argumentos
1998	Avaliação de Programas Públicos – Comunicação do Presidente na Sessão Plenária de 15.01 – Informativo União 22.01	Ministro Homero Santos, Presidente do TCU	Cognitiva	Isomorfismo Mimético	“Essas iniciativas irão inaugurar uma nova etapa nos trabalhos de auditoria dessa Casa que, com a adoção de metodologias mais rigorosas, baseadas na experiência de Entidades de Fiscalização Superior de reconhecida competência nesse campo, ganharão em qualidade e assertividade, ao oferecer um produto à altura das expectativas da nossa Sociedade.”
1998	Avaliação de Políticas Públicas – nota no União sobre a abertura do curso de pós-graduação em parceria com a UFRJ	Ministro Homero Santos, Presidente do TCU	Moral	Capacitação	“Irá capacitar os nossos profissionais de controle externo a desenvolverem métodos de avaliação de políticas públicas alternativos aos modelos tradicionais, por vezes limitados a enfoques meramente formalistas da ação governamental”
1998	Manual de Auditoria de Desempenho – Voz do Brasil de 12.06 – Informativo União 17.06	Ministro Homero Santos, Presidente do TCU	Cognitiva	Isomorfismo Mimético	“O novo manual abrange duas modalidades de auditoria – a operacional e a de avaliação de programas – que já se encontram amplamente difundidas entre as mais destacadas entidades públicas de fiscalização do mundo”
1999	Dinamização e aprimoramento da fiscalização – palestra proferida no XXI Encontro Anual	Ministro Marcos Vिलाça	Moral	Resultados	O texto discorre em essência sobre os problemas e oportunidades do controle externo, da aproximação entre os modelos de EFS – Auditorias Gerais e Tribunais de Contas, da não obsolescência do modelo Tribunal de Contas e da complementaridade e importância dos dois

	de Dirigentes – Informativo União 29.04.1999				tipos de controle: legalidade e resultados.
1999	Técnicos apresentam resultados do Acordo de Cooperação entre o TCU e o Reino Unido – Palestra sobre o andamento do Projeto aos Ministros - Informativo União 20.08.1999	Projeto TCU-Reino Unido	Cognitiva	Isomorfismo Mimético	O presidente Iram Saraiva disse estar preocupado em adaptar métodos e técnicas aprendidos no projeto ao contexto brasileiro e, mais especificamente, à realidade do TCU. Já o Ministro Humberto Souto disse que é de extrema importância que o conhecimento adquirido pelo grupo seja disseminado para todo o TCU e, futuramente, para outros órgãos governamentais.
2000	Presidente defende auditoria operacional para o atingimento da missão do TCU – matéria no União sobre a abertura do Seminário de Auditoria Operacional e de Avaliação de Programas no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido	Ministro Iram Saraiva, Presidente do TCU	Moral		Destacou a importância que o TCU atribui à realização de auditorias de natureza operacional e em especial, as que examinam os efeitos dos programas públicos na área social. “Ao lado das auditorias de regularidade, as auditorias de natureza operacional são essenciais para o atingimento da missão do TCU de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.”
2000	Perspectivas para a Educação e a Pesquisa em Controle Externo no	José Nagel, Diretor-Geral do ISC	Cognitiva	Isomorfismo Mimético Vínculos	“Aliás tal enfoque passou a ser prioridade para as principais Entidades de Fiscalizadoras Superiores com as quais o TCU mantém intercâmbio. Com certeza, essas novas modalidades de auditoria estão em sintonia com o

	próximo milênio – Palestra apresentada durante o V Seminário Iberoamericano sobre Proteção contra Vírus Informáticos e Segurança das Tecnologias da Informação de 22 a 27.05 em Havana, Cuba – Revista do TCU abr-jun 2000				conceito moderno de accountability e a proposta de administração pública gerencial, mediante a fixação de metas e prioridades na implementação de suas políticas públicas.
2000	Seminário de Auditoria Operacional e de Avaliação de Programas no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido	Embaixador britânico no Brasil, Roger Boné	Pragmática	Vínculos	Disse estar orgulhoso do projeto. Ele elogiou o comprometimento do presidente Iram Saraiva e demais Ministros em avaliar o gerenciamento do setor público e a coragem de promover mudanças para atingir tal objetivo.
2000	Representantes da KPMG fazem balanço de participação no projeto	Equipe da KPMG	Cognitiva	Isomorfismo Mimético	Lembraram, ainda, que, no Reino Unido, cada libra esterlina gasta em auditoria de desempenho resulta em uma economia, ou melhoria de resultado ou de qualidade, estimada em sete libras. Em países que estão começando a introduzir a auditoria de desempenho os ganhos podem ser maiores.

2000	Equipe do Projeto TCU/Reino Unido conclui apresentações sobre auditoria operacional	Informativo União 18.10	Pragmática	Reconhecimento	A repercussão da iniciativa foi bastante positiva. As manifestações dos gestores incluíram elogios pela apresentação e solicitações de treinamento em técnicas de ANOP.
2000	Projeto Tendências do Controle da Gestão Pública – Comunicação ao Plenário	Ministro Humberto Souto, Vice-Presidente do TCU	Cognitiva	Isomorfismo Mimético	A criação da Secretaria de Fiscalização de Avaliação de Programas de Governo, por sua vez, representará o reconhecimento por parte desta Casa de que a instituição conta com amadurecimento suficiente para lançar-se na avaliação da efetividade de programas e políticas públicas, resultante dos convênios de cooperação firmados com instituições dos Estados Unidos e da Inglaterra e da prática de auditorias de natureza operacional. A avaliação de programas, como atividade de controle, está alinhada com a nova estruturação do Plano Plurianual (PPa) e do orçamento, e consiste em instrumento eficaz na melhoria da gestão pública, na medida em que fornece informações e recomendações sobre o programa administrado que permitem ao gestor implementar melhorias e aos Ministros de Estado ao Congresso e à Sociedade acompanhar e cobrar resultados.
2001	Seprog promove seminário sobre avaliação de programas de governo – Informativo União 26.07.2001	Seprog	Cognitiva	Isomorfismo Mimético	A auditoria de natureza operacional foi a modalidade de controle que mais se desenvolveu nas últimas décadas e teve um papel importante na modernização das instituições públicas em países como a Grã-Bretanha, Estados Unidos e Canadá.

2001	TCU moderniza trabalho de fiscalização e julgamento de gestores públicos – entrevista do Presidente do TCU à Revista Brasileira de Contabilidade	Ministro Humberto Souto, Presidente do TCU	Cognitiva	Isomorfismo Mimético	“O mundo moderno do controle está investindo na chamada auditoria de desempenho ou auditoria de resultado, que deixa de ser punitiva, deixa de ser financeira, apenas, para ser uma auditoria que vai mostrar a todos os setores interessados e ao próprio Tribunal o que está acontecendo em determinado programa, se o programa é importante para a sociedade.”
2001	As experiências em controle governamental: Canadá e Reino Unido	ISC Informativo União 31.08	Cognitiva	Isomorfismo Mimético	O objetivo do evento é apresentar o sistema vigente no Reino Unido, transpondo para a realidade brasileira práticas que podem ser adotadas pelo TCU na condução dos seus trabalhos de auditoria.
2002	Seminário Internacional promovido pelo ISC e pela Seprog	Site da Seprog na Intranet TCU	Cognitiva	Vínculos Isomorfismo Normativo	Esperam ainda que os eventos contribuam para que o tribunal se consolide como instituição de referência no âmbito do Controle Externo, notadamente no que se refere ao uso de métodos e técnicas de auditoria de natureza operacional.
2002	Seminário Internacional promovido pelo ISC e pela Seprog. Informativo União – 17.07.2002	Ministro Humberto Souto, Presidente do TCU	Cognitiva	Isomorfismo Mimético	Para o Presidente do TCU, o novo modelo de gestão passou a cobrar das instituições de controle uma postura diferente, mais orientada para exame dos resultados da ação pública e de sua efetividade no atendimento das necessidades da sociedade. “Atento às tendências internacionais, o TCU trouxe para o Brasil, na década de 80, a prática da auditoria de desempenho ou operacional, modalidade de auditoria que, reconhecidamente, tem desempenhado papel importante na modernização das instituições públicas em países como a Grã-Bretanha, Estados Unidos e Canadá, entre outros”.

2002	Comunicação do Plenário do Tribunal sobre o Projeto de Cooperação Técnica TCU – Reino Unido	Ministro Humberto Souto, Presidente do TCU	Cognitiva	Isomorfismo Mimético Vínculos	Comunicou que o Department for International Development – DFID aprovou recursos da ordem de 1,5 milhões de libras para a execução da fase II do Projeto. O Projeto passa a ser denominado Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução da Desigualdade Social – CERDS em função do objetivo de intensificar o uso de metodologias de avaliação de programa com foco na redução da pobreza e da desigualdade social. Além disso, também terá por objetivo desenvolver metodologias de avaliação das agências reguladoras dos serviços públicos, já que essa área terá um significativo papel na universalização desses serviços e no resgate da cidadania no Brasil.
2002	Presidente fala sobre o Acordo de Cooperação Técnica TCU-Reino Unido	Ministro Humberto Souto, Presidente do TCU	Cognitiva	Isomorfismo Mimético Vínculos	Divulgação do acordo de cooperação técnica entre TCU e Reino Unido no programa de rádio “A Voz do Brasil”, em 14.10.2002.
2004	Relatório de visita técnica no âmbito do Projeto Apoio à Modernização do TCU	Bruna Mara Couto, Analista do TCU	Moral	Programa	Os resultados do trabalho foram positivos e, especialmente na área de combate a fraude e corrupção, podem inspirar futuras propostas de trabalho para o Tribunal e, eventualmente, para o Brasil, no sentido de desenvolvimento não apenas de auditorias para detecção de problemas, mas de uma estrutura integrada de toda a administração pública que inclua, também, os conceitos de prevenção e compromisso público com o combate a corrupção e fraude.
2004	Reunião da Segecex – TCU assume liderança do grupo de Meio Ambiente na INTOSAI	Ismar Barbosa – Secretário da 4ª Secex	Moral	Isomorfismo Normativo	Hoje nós temos sob nossa responsabilidade a área de meio ambiente, inclusive com o intercâmbio com a INTOSAI e OLACEFS, que a gente preside o grupo diretor no âmbito da América Latina, nós Brasil, TCU, nós, 4º SECEX, conduzimos e, portanto presidimos o grupo da própria INTOSAI da área ambiental.

2004	Relatório de visita técnica no âmbito do Projeto Apoio à Modernização do TCU	Equipe do Projeto Apoio à modernização do TCU	Moral	Programa	As informações e documentos obtidos nas entidades visitadas serão úteis no aprimoramento das metodologias referentes às atividades da área fim do Tribunal, servindo como referência para a pesquisa de métodos, técnicas e práticas de fiscalização e prestação de contas. Além disso, subsidiarão a especificação da consultoria que será contratada na segunda fase do Projeto de Modernização do TCU.
2004	Relatório de visita técnica no âmbito do Projeto Apoio à Modernização do TCU	Equipe do Projeto Apoio à modernização do TCU	Moral	Vínculos	Embora algumas das entidades visitadas tenham recebido a equipe de forma muito breve (Tribunais de Contas da França e da Bélgica), e apesar de a equipe ter verificado que alguns dos assuntos de interesse não são explorados pelos Tribunais de Contas visitados (combate a fraude, inteligência), as visitas mostraram-se uma experiência muito significativa, em termos de aquisição de conhecimento e experiência, que serão utilizados no âmbito do Projeto BID e no aprimoramento das atividades de controle no TCU. Além disso, as visitas propiciaram o estabelecimento de contatos com profissionais da área de controle das entidades européias, o que poderá ser muito útil para futuras pesquisas e consultas.

APÊNDICE E – Roteiro de Entrevista

1. Você tem conhecimento de que o TCU realiza visitas técnicas a outros órgãos de controle de contas. Por favor, descreva sua opinião geral a respeito dessas visitas.
2. No caso específico da visita técnica que você participou, como foi escolhida a organização visitada? Qual o objetivo central da visita? Como foi escolhida a equipe que representaria o TCU?
3. Como se deu a preparação para a realização da visita? Houve estudos sobre a organização e planejamento de atividades?
4. Você acha que a realização de visitas técnicas a outros órgãos de controle de contas tem trazido novos conhecimentos aplicáveis no TCU?
5. Você poderia citar alguma atividade de controle externo que, para sua implementação ou aperfeiçoamento no TCU, a realização de visitas técnicas tenha colaborado?
6. Como foram difundidos no TCU os conhecimentos adquiridos na visita técnica em que você participou?
7. Na sua opinião, que semelhanças podem ser apontadas entre atividades de controle externo realizadas pelo TCU e por outras EFS? Quais as principais razões para essas semelhanças?
8. Você tem conhecimento de questionamentos internos ou externos quanto à realização de visitas técnicas pelo TCU? Como se manifestam?
9. Você poderia citar resultados positivos para o TCU alcançados mediante a realização de visitas técnicas a outros órgãos de controle de contas?
10. Por favor, descreva os principais problemas que, na sua opinião, existem na realização de visitas técnicas pelo TCU.
11. Você acha que o TCU deve continuar a realizar visitas técnicas a outros órgãos de controle de contas? Por quê?
12. Na sua opinião, o que poderia ser modificado ou aprimorado na realização de futuras visitas técnicas?