

Administração Pública

**Excelência na Gestão Pública: a contribuição do Controle Interno da
Marinha do Brasil***Excellence in Public Management: the contribution of the Internal Control of the Brazilian Navy*Cícero Oliveira de Alencar^{a,*} e Ana Carolina Pimentel Duarte da Fonseca^b^a Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - FACC/UF RJ. Capitão de Corveta (IM) na Marinha do Brasil,
Rio de Janeiro, RJ, Brasil^b Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro / COPPEAD. Professora Associada do Programa de Pós-Graduação em Ciências
Contábeis da FACC/UF RJ, Rio de Janeiro, RJ, BrasilRecebido em 9 de setembro de 2015; aceito em 19 de janeiro de 2016
Disponível na internet em 19 de maio de 2016**Resumo**

A reforma gerencial do Estado iniciada em 1995 permitiu a introdução de programas de qualidade na administração pública. O GesPública, programa vigente desde 2005, tem como uma de suas premissas, o foco em resultados para o cidadão. A adoção desse foco resultou na necessidade da reestruturação dos controles externo e interno na administração pública, ao mesmo tempo em que o governo federal propiciou os meios para um novo processo de fiscalização: o controle social. No âmbito da Marinha do Brasil (MB), a reestruturação do controle externo provocou a criação do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), organização militar responsável por desempenhar as tarefas de fiscalização e auditoria daquela instituição. Devido aos incrementos das atividades de controle na administração, a pesquisa tem por objetivo geral: descrever e discutir a contribuição do controle interno da Marinha para a obtenção da excelência na gestão pública na Marinha, segundo a percepção dos responsáveis por apresentar as contas das unidades jurisdicionadas (UJ) das organizações militares da MB. Para tanto, fez-se uma pesquisa de campo por intermédio da aplicação de entrevistas semiestruturadas junto aos entes responsáveis pela confecção do relatório de gestão, documento integrante do processo de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União. O resultado das análises sugere que os responsáveis por apresentar as contas das UJ da Marinha percebem a contribuição do seu controle interno para alcançar a excelência na gestão pública.

© 2016 Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP.

Publicado por Elsevier Editora Ltda. Este é um artigo Open Access sob uma licença CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).*Palavras-chave:* Controle interno; Gestão pública; Gestão do Conhecimento**Abstract**

The Managerial State Reform started in 1995 possible the introduction of Quality Programs in Public Administration. The GesPública, the current program since 2005, has as one of assumptions, focus on outcomes for citizens. The adoption of this focus resulted in the need of restructuring of External and Internal Controls in Public Administration at the same time that the Federal Government has provided the means for a new inspection process: the Social Control. Under the Navy of Brazil (MB), the restructuring of External Control caused the creation of the Center for Internal Control of the Navy (CCIMAR), Military Organization (OM) responsible for performing the tasks of supervision and audit of that institution. Due to increases in the activities of control administration, the research has the objective: to describe and discuss the contribution of Internal Control of the Navy to achieve the Excellence in Public Management in the Navy, according to the perception of those responsible to submit the accounts of the Units under the Jurisdiction of the OM of the MB. For this, we carried out a field research through the application of semi-structured interviews

* Autor para correspondência.

E-mail: ciceroalencar@gmail.com (C.O. Alencar).

A revisão por pares é da responsabilidade do Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo (FEA/USP).

with persons responsible for making the Management Report, which is an integral document process accountability to the Court of Audit. The result of the analysis suggests that those responsible for presenting the accounts of the Units under the jurisdiction of the Navy understand the contribution of the Internal Control to reach Management Excellence Public.

© 2016 Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP. Published by Elsevier Editora Ltda. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Keywords: Internal control; Public management; Knowledge Management

Introdução

O governo federal, acompanhando a tendência internacional de desburocratização da gestão pública, iniciou em 1995 a reforma gerencial do Estado. Em decorrência disto, com vistas à concretização de tal reforma, foram criados programas de qualidade na administração pública que culminaram com a implantação de um modelo de excelência em gestão.

A experiência acumulada ao longo dos anos, com a execução de programas dessa natureza, possibilitou ao governo federal disseminar em 2005 o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública). Esse programa, cuja vigência se estende até os dias atuais, tem como uma das suas principais características o foco em resultados para o cidadão (Mpog, 2009).

Para Bresser-Pereira (2012), a gestão pública com foco no cidadão representa uma das conquistas almeçadas desde o início da reforma gerencial do Estado. A finalidade, apresentada pelo GesPública, de contribuir para a qualidade dos serviços públicos fez com que o governo federal adotasse um modelo de excelência em gestão reconhecido também nas organizações privadas. Esse modelo, adaptado para a administração pública, preconiza todas as peculiaridades inerentes ao poder público no tocante ao cidadão, tal como a geração de valor para a sociedade, em vez do lucro financeiro.

A adoção do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), resultado do GesPública, teve como uma de suas consequências a necessidade da implantação de melhorias na execução do orçamento público, destacou-se, a reestruturação dos controles na administração pública. Para tanto, houve o reforço do papel do Tribunal de Contas da União (TCU) enquanto órgão de fiscalização do controle externo (Loureiro, Abrucio, Olivieri, e Teixeira, 2012; Serra e Carneiro, 2012; Soares e Scarpin, 2013). Cabe acrescentar que o TCU faz a tarefa de controle externo em auxílio ao Poder Legislativo, conforme previsão constitucional.

Em complemento à fiscalização desempenhada pelo TCU, e com o objetivo de apoiar o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, na figura do Congresso Nacional, os poderes da União implantaram em suas respectivas estruturas seus próprios sistemas de controle interno, que, de acordo com Serra e Carneiro (2012), tiveram seus processos de fiscalização beneficiados pela Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Brasil, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual possibilitou acompanhar a execução do orçamento público.

Ao mesmo tempo em que ocorria a reestruturação dos controles exercidos pelo poder público, o governo federal propiciou os meios para um novo processo de fiscalização na administração pública: o controle social, o qual é exercido pelo cidadão. Cabe ressaltar que esse controle representa um dos fundamentos do MEGP, a partir da implantação do GesPública. A adoção do controle social justifica-se pela modificação da característica da atividade de fiscalização na administração pública, pois enquanto no modelo burocrático a fiscalização tinha uma vertente de repreensão, no modelo gerencial passou a ser mais abrangente, revestiu-se dos atributos de prevenção e orientação.

O exercício dessa fiscalização com a participação do cidadão, além de representar o amadurecimento da Democracia (Loureiro et al., 2012; Pestana, 2008; Serra e Carneiro, 2012; e Soares e Scarpin, 2013), representa a valorização do cliente, figura claramente definida no modelo de administração pública gerencial.

Entre as políticas de estímulo ao controle social, fomentadas pelo governo federal, destacam-se o Portal da Transparência do Governo Federal e a Lei de Acesso à Informação. Tais iniciativas, em conjunto com o crescente interesse do cidadão quanto aos atos praticados pela administração pública, e seus respectivos resultados, torna plausível presumir que o controle social configura-se como um dos instrumentos mais relevantes na busca pela excelência na gestão pública.

O aprimoramento dos controles na administração pública evidenciou as atividades desempenhadas principalmente pelo gestor público, sobre a qual recairá a responsabilização formal pelas faltas e irregularidades cometidas no exercício da sua função. Além disso, a organização à qual o gestor pertence igualmente padecerá com os resultados de suas ações e responderá perante a sociedade, com a desconfiança referente à idoneidade da instituição, resultará em dificuldade na obtenção de recursos orçamentários e na feitura de parcerias público-privadas (Bresser-Pereira, 2012; Marques, 2006).

Neto e Salinas (2011) afirmam que apesar de as organizações públicas não sofrerem os efeitos da competitividade ou ameaças em relação à sua sobrevivência como nas organizações privadas, as instituições disputam entre si pela obtenção de recursos orçamentários, principalmente para o desenvolvimento de grandes projetos.

Diante disso, cumpre ressaltar que a correta execução das atividades do gestor público advém do sucesso na busca pela excelência na administração combinada com os seus conhecimentos. Portanto, mesmo diante do caráter instrutivo frequentemente inerente às fiscalizações, compete às organizações

públicas buscar ferramentas eficazes à feitura da capacitação profissional desse gestor. Entre elas, pode-se citar a gestão do conhecimento (GC).

Segundo Zack (1999), o conhecimento é o recurso estratégico mais importante para as organizações. Portanto, saber usá-lo é uma diferença fundamental para a obtenção da vantagem estratégica, principalmente na resolução de problemas que afetam a organização.

Na sociedade do conhecimento, a percepção de que a eficiência está relacionada com a produção e o compartilhamento do conhecimento individual permite às organizações acolherem a gestão do conhecimento como crucial em termos estratégicos, para promover um ambiente favorável à aplicação e partilha do conhecimento produzido e adquirido (Cardoso, 2000; Marques, 2006).

Nesse prisma, a importância da gestão do conhecimento (GC) pode ser resumida para a administração pública como a opção por novas capacidades e práticas com grandes benefícios “para fortalecer a eficácia do serviço público e melhorar a sociedade em que atua” (Wiig, 2000, p. 03, tradução nossa).

Retomando-se à reestruturação do controle externo, o TCU, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, decompôs em unidades jurisdicionadas (UJ) os órgãos e as entidades da administração pública federal, que deveriam apresentar os relatórios de gestão e os processos de prestação de contas. A criação de UJ, que obedeceu a critérios de seletividade, teve por princípio a racionalização e a simplificação do exame e do julgamento das contas (TCU, 2010).

No âmbito da Marinha do Brasil (MB), a reestruturação do controle externo provocou o reposicionamento do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), organização militar¹ responsável por desempenhar as tarefas de fiscalização e auditoria daquela instituição, antes vinculadas à Diretoria de Finanças da Marinha, passou diretamente à subordinação do comandante da Marinha. Esse reposicionamento sugere a importância atribuída ao controle interno na MB e a consequente busca pela excelência na gestão pública.

O CCIMAR, como unidade setorial do sistema de controle interno do Poder Executivo federal, com o uso do caráter pedagógico da atividade de auditoria procedente do modelo de administração pública gerencial, tem entre suas tarefas o propósito de orientar as demais organizações militares da Marinha do Brasil sobre as atividades de auditoria, análise e apresentação de contas, quanto às boas práticas de gestão, com vistas ao uso dos recursos financeiros e patrimoniais da MB com regularidade e efetividade (CM, 2013).

As atividades de controle interno feitas pelo CCIMAR são desempenhadas por militares e servidores civis que usam as normas vigentes sobre o assunto em questão e, principalmente, os conhecimentos implícitos à formação e às experiências acumuladas ao longo do exercício profissional.

As unidades jurisdicionadas da MB estão distribuídas em todas as regiões do país, com maior incidência na Cidade do Rio de Janeiro, em virtude de ser sede dessa força armada.

Davenport e Prusak (2003) afirmam que o conhecimento somente se torna relevante e proporciona benefícios à organização quando do compartilhamento entre seus membros. Tal afirmação, aliada ao fato da distribuição territorial das UJ, pressupõe a grande relevância do uso, por parte do CCIMAR, de ferramentas que possibilitem a disseminação e o compartilhamento dos conhecimentos existentes entre os especialistas nas atividades de controle interno e os gestores públicos.

Essa disseminação e esse compartilhamento tornam-se ainda mais importantes diante do incremento da participação do cidadão no exercício do controle social, o qual é justificado pela ampliação das ferramentas à disposição para o exercício desse direito, principalmente por intermédio da tecnologia da informação, e também pela resposta positiva do governo às manifestações recebidas dos cidadãos (Serra e Carneiro, 2012; Silva e Assis, 2012).

Diante dos incrementos da atividade de controle externo feita pelo TCU e do controle social exercido pelo cidadão surge a seguinte questão de pesquisa: de acordo com a percepção dos responsáveis em apresentar as contas das unidades jurisdicionadas das organizações militares da Marinha do Brasil, qual a contribuição do controle interno da Marinha para a excelência na gestão pública?

Para responder a essa pergunta, fez-se uma pesquisa de campo em organizações militares (OM) da MB, selecionadas pelo TCU para apresentação das contas referente ao exercício de 2013. A presente pesquisa envolveu a feitura de entrevistas com os chefes de departamento do CCIMAR e com os “elementos de controle interno” das OM selecionadas pelo TCU, responsáveis pela confecção do relatório de gestão (RG), documento integrante do processo de prestação de contas daquele tribunal.

Assim, a presente pesquisa teve por objetivo: descrever e discutir a contribuição do controle interno da Marinha para a obtenção da excelência na gestão pública na Marinha, segundo a percepção dos responsáveis por apresentar as contas das unidades jurisdicionadas das organizações militares da Marinha do Brasil.

Referencial teórico

Reforma gerencial do Estado

No Brasil, historicamente, são consideradas três reformas administrativas. A primeira ocorreu em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, e a segunda, apesar de não concretizada, teve como marco 1967, com a promulgação do Decreto-Lei n° 200 (Brasil, 1967). Já a terceira ocorreu em 1995, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, até os dias atuais.

A primeira reforma teve como característica a transformação do modelo de administração patrimonialista, no qual o Brasil se encontrava à época, para o modelo de administração pública burocrática, seguindo a tendência de reformas administrativas estatais ocorridas a partir do século XIX nos países em processo

¹ Organização militar é a denominação genérica dada a corpo de tropa, repartição, estabelecimento, navio, base, arsenal ou a qualquer outra unidade administrativa, tática ou operativa das Forças Armadas.

de transformação pela Revolução Industrial (Bresser-Pereira, 2012).

Após a Revolução Francesa, a Europa presenciou durante o século XIX a transição das monarquias absolutistas para as democracias parlamentares, o que permitiu a eleição de representantes de diversas classes para compor o governo, a exemplo dos comerciantes capitalistas, e o consequente surgimento de um novo modelo de administração pública: a administração burocrática (Platt, 2013).

Esse novo modelo de administração pública baseado na desvinculação do público e do privado e também na separação entre o político e o administrador público fora adotado como opção à administração patrimonialista do Estado, porém, para Bresser-Pereira (2012), a administração burocrática se mostrou lenta e ineficiente, devido principalmente ao enrijecimento causado por diversas normas e procedimentos a serem seguidos, de alto custo e com pouca ou nenhuma orientação para as demandas da sociedade.

Apesar de ter sido adotada no fim do século XIX pelos principais países europeus, e no início do século XX pelos Estados Unidos da América, a administração burocrática foi implantada no Brasil apenas em 1936, por meio da primeira reforma administrativa do Estado. O marco deu-se em função da criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil nesse ano, posteriormente substituído pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), representou para o Brasil não somente ‘a implantação da administração burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica’ (Bresser-Pereira, 1996, p. 06).

Na segunda metade do século XX a administração pública começou a sofrer a influência da administração praticada nas empresas privadas, que, motivadas pela sobrevivência à competição, empregam uma administração menos burocrática, mais descentralizada e flexível. O novo modelo de administração pública gerado por meio de tais influências foi denominado administração pública gerencial.

A partir da década de 1970 a crise enfrentada pelos Estados coloca em evidência a pouca contribuição que a administração burocrática tem a oferecer no enfrentamento dos novos desafios. Dessa forma, a partir de 1980, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália iniciam uma nova revolução na administração pública, com o objetivo de implantar uma administração pública com foco na administração gerencial. Um novo modelo de administração pública advindo da necessidade de enfrentar questões decorrentes do aumento dos serviços e da complexidade do Estado, um novo modelo de “serviço público coerente com o capitalismo contemporâneo” (Bresser-Pereira, 1997, p. 26).

Em 1993 inicia-se nos Estados Unidos a reforma administrativa gerencial em nível federal, que ocorria desde a década de 1970 nas administrações municipais e estaduais (Osborne e Glaeber, 1993).

Já no Brasil, a ideia de uma administração pública gerencial advém da década de 1960, quando o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Brasil, 1967), dispôs sobre a organização da administração federal e sobre as diretrizes para a reforma administrativa por meio da descentralização dos serviços públicos congregados em administração direta e indireta

(autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista).

A promulgação do Decreto-Lei nº. 200 (Brasil, 1967), que trouxe consigo a respectiva tentativa de descentralização da administração do Estado, é considerado o marco da segunda reforma administrativa brasileira (Beltrão, 2002; Bresser-Pereira, 2009; Oliveira, 2011a).

Tal tentativa de superação da rigidez na administração, causada pelo rigor burocrático e pelo controle hierárquico, por meio da transferência de autonomia para as entidades da administração indireta, partiu do pressuposto da maior eficiência da administração descentralizada (Bertero, 1985; Bresser-Pereira, 2009), porém a segunda reforma administrativa do Estado brasileiro não se concretizou, em virtude da sobrevivência das práticas patrimonialistas.

A última reforma da administração pública brasileira, com objetivo de implantar uma administração gerencial, foi iniciada em novembro de 1995, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que propôs criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, e somente foi possível após o êxito da estabilização econômica alcançada pelo plano econômico denominado Plano Real (Bresser-Pereira, 1996; Oliveira, 2011a). Apesar de iniciada em 1995, a última reforma da administração pública brasileira ainda carece de um período aproximado de 20 a 30 anos para ser considerada completa (Bresser-Pereira, 2009).

A reforma gerencial do Estado de 1995 configurou-se como o ponto de partida para um novo modelo de gestão pública baseado em qualidade e profissionalismo. A partir daí, o Estado brasileiro pautou a sua administração em ferramentas de gestão voltadas para qualidade e o alcance de resultados, bem como pelo uso de avaliação de desempenho.

Excelência na gestão pública

Partindo-se da última reforma administrativa do Estado, a qual implantou a administração pública gerencial no Brasil, conforme já descrito em epígrafe, ela procurou elevar os serviços públicos a um novo patamar em termos de qualidade. A implantação desse modelo gerencial, oriundo do setor privado, trouxe consigo não somente as teorias advindas da moderna administração de empresas, mas também as práticas administrativas aplicadas na busca pela qualidade dos serviços prestados, traduzidas em diversas iniciativas do governo federal para a prestação de um serviço público que se torne reconhecido como de excelência.

A principal e atual iniciativa do governo federal na busca pela excelência de seus serviços é o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), implantado em 2005, resultado da evolução dos programas lançados anteriormente, surgiu inserido no contexto das mudanças ocasionadas pela migração do modelo de gestão burocrático, usado à época pela administração pública, para o gerencial.

De acordo com Correa (2009), o GesPública concretizou-se como o resultado da busca por novos caminhos e soluções em prol do alcance na prestação de um serviço público de excelência

para a sociedade, diante da nova realidade proporcionada pelo uso na administração pública do modelo gerencial de gestão.

Torres e Franca (2012) afirmam que o novo programa GesPública propôs uma transformação gerencial alicerçada: na participação dos servidores públicos de todos os níveis, na mudança de valores e hábitos gerenciais e também na realidade da construção de uma nova gestão pública, com destino à prestação de um serviço de excelência.

A finalidade do GesPública, de acordo com o art. 1º do Decreto 5.378, é a de “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país” (Brasil, 2005). Com o intuito de auxiliar as organizações públicas no alcance desse fim, em 2009 o governo federal propôs um modelo de excelência em gestão focado em resultados e orientado para o cidadão: o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP).

A concepção do MEGP partiu da premissa de ser um modelo de excelência em gestão com padrão internacional, com o objetivo de aumento da eficiência, da eficácia e da relevância das ações executadas, de forma a expressar o “entendimento vigente sobre o estado da arte da gestão contemporânea nacional e internacional” (MPOG, 2009, p. 15).

Embora o governo federal tenha adotado um modelo de excelência reconhecido no campo das organizações privadas, esse modelo foi adaptado para considerar as especificidades que caracterizam a gestão nas organizações públicas. Segundo Ferreira (2009, p. 07), a adequação do MEGP não pode ser considerada como resultado de “concessões para a administração pública, mas sim de entender, respeitar e considerar os principais aspectos inerentes à natureza pública das organizações e que as diferenciam das organizações da iniciativa privada”.

O MEGP foi estruturado de forma a ter como base legal os princípios constitucionais da administração pública, previstos no art. 37 da Constituição federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para Almeida e Scartezini (2012, p. 05), aquela base “legitimou o Modelo de Excelência em Gestão Pública e possibilitou o melhor atendimento das necessidades públicas”.

O modelo tem em sua estrutura 13 fundamentos da excelência em gestão contemporânea: pensamento sistêmico; aprendizagem organizacional; cultura da inovação; liderança e constância de propósitos; orientação por processos e informações; visão de futuro; geração de valor; comprometimento com as pessoas; foco no cidadão e na sociedade; desenvolvimento de parcerias; responsabilidade social; controle social; e gestão participativa. De acordo com o Documento de Referência do GesPública: “Os fundamentos da excelência são conceitos que definem o entendimento contemporâneo de uma gestão de excelência na administração pública e que, orientados pelos princípios constitucionais, compõem a estrutura de sustentação do MEGP” (MPOG, 2009, p. 17).

Os programas implantados pelo governo federal, desde a década de 1990, com o objetivo de propiciar à administração pública uma gestão de excelência resultaram, entre outros avanços, na identificação concisa da figura do cliente dos serviços públicos: o cidadão (Almeida e Scartezini, 2012; Favero, 2010; Lima, 2013).

O cidadão obteve a oportunidade de participar ativamente da gestão pública, por meio da oferta de instrumentos de fiscalização, e exercer assim, na prática, os fundamentos da responsabilidade e do controle social (Loureiro et al., 2012; Moraes, Silva, Costa, Pinto, e Moneta, 2010).

Controles na administração pública

Para Merchant (1982, p. 43), o controle é um fator decisivo para o sucesso organizacional, pois após a definição das estratégias e dos planos para alcançá-las faz-se necessário tomar medidas para assegurar que os indivíduos executem as tarefas conforme o planejado.

A atividade de controle, originada nas instituições privadas, pode ser entendida no âmbito da administração pública, campo de estudo da presente pesquisa, como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (Freire, 2011, p. 487).

O controle na administração pública surge da ideia de que o objetivo maior do Estado é o atendimento ao interesse público e que tal objetivo está vinculado ao cumprimento da lei. Em face disso, torna-se necessário o estabelecimento de mecanismos de fiscalização pelo próprio Estado, a fim de constatar se o alcance dos seus objetivos está em acordo com o ordenamento jurídico (TCU, 2011).

Meirelles (2008, p. 300) conceitua controle na administração pública como a “função pela qual a administração e o cidadão-contribuinte verificam se os planos, objetivos, metas, recursos ou insumos a eles destinados foram alcançados e usados com eficiência”.

Na administração pública as atividades de controle podem ser divididas em três tipos: controle externo, interno e social. Seus principais objetivos e características serão apresentados a seguir.

Soares e Scarpin (2013) definem o controle externo na administração pública como o controle feito por órgão externo ao órgão controlado. Os autores afirmam que enquanto no âmbito da administração pública o controle externo é feito pelo Poder Legislativo com o auxílio do TCU, no âmbito das organizações privadas o controle externo é feito por empresas de auditoria independente e pelas autoridades públicas, no tocante às fiscalizações tributárias e trabalhistas.

O marco histórico do controle externo na administração pública brasileira pode ser considerado a promulgação da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que estatuiu as normas de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, e que, segundo Calixto e Velasquez (2005), foi a responsável por introduzir os termos controle externo e controle interno na administração pública.

Em complemento à tarefa de fiscalização dos atos da administração exercida pelo TCU, a Constituição federal definiu a necessidade de os demais poderes terem em suas respectivas estruturas um sistema de controle interno, para apoiar o controle externo exercido pelo Poder Legislativo.

O propósito do controle interno na administração pública é prevenir ações incorretas ou ilícitas que possam atentar contra os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência, presentes na Constituição federal (Calixto e Velasquez, 2005; Fêu, 2003; Oliveira, 2011b; Soares e Scarpin, 2013).

Apesar de o controle interno, como visto anteriormente, ter sido introduzido pela Lei n.º. 4.320 (Brasil, 1964), e posteriormente a Constituição federal de 1988 (Brasil, 1988) ter definido que os sistemas de controle interno de cada poder deveriam atuar de forma integrada e auxiliar o controle externo, Serra e Carneiro (2012) destacam que a Lei Complementar n.º. 101, de 04 de maio de 2000 (Brasil, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, contribuiu com o processo de fiscalização feito pelos controles internos, pois estabeleceu o planejamento orçamentário das finanças públicas e possibilitou o consequente acompanhamento da execução do orçamento.

Segundo Ferrari (2009), o controle interno na administração pública pode ser compreendido como um instrumento de auxílio ao gestor público, porque o permite fazer o acompanhamento da sua gestão e implantar as correções necessárias das ações feitas em desacordo com a legislação em vigor, o que impossibilita posteriores penalidades provenientes do controle externo.

A Constituição federal, no 2º parágrafo, do art. 74, assegura que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (Brasil, 1988). Apesar de assegurar a feitura de denúncias por qualquer cidadão, o texto constitucional de 1988 não faz referência ao termo controle social, introduzido somente pela Lei n.º. 10.180, de 2001 (Brasil, 2001).

A possibilidade de o cidadão comum contribuir para a busca pela qualidade na administração pública pressupõe a compreensão de que, antes do caráter punitivo, o controle deve ser revestido pelos atributos de prevenção e orientação, possibilitar a oferta de serviços públicos de qualidade ao seu maior interessado – o próprio cidadão.

No cerne dos controles na administração pública encontra-se o gestor público, elemento central sobre o qual recairá a responsabilização formal pelas falhas e irregularidades cometidas na execução das tarefas a cargo das instituições públicas. Apesar disso, a organização à qual o gestor é vinculado também sofrerá as consequências das falhas e irregularidades exercidas, tais como: a desconfiança da sociedade e a impossibilidade de parcerias público-privadas. Portanto, o aprimoramento da gestão pública e o sucesso da melhoria da qualidade na administração pública estão entrelaçados com os conhecimentos daquela figura (Bresser-Pereira, 2012; Marques, 2006).

Assim, compete às organizações públicas buscar ferramentas que possibilitem complementar ou aperfeiçoar a capacitação profissional desse gestor, em que pese o caráter instrutivo assumido pelos controles internos nos últimos anos. Entre essas ferramentas encontra-se a gestão do conhecimento, prática inicialmente usada nas organizações privadas e objeto de estudo da próxima seção.

Gestão do conhecimento

Segundo Nonaka e Takeuchi (1997), o conhecimento humano pode ser classificado em dois tipos: explícito e tácito. O explícito

é o conhecimento objetivo que pode ser transmitido facilmente entre os indivíduos por meio da linguagem. O tácito é o conhecimento subjetivo e de difícil transmissão, é o formado por experiências e crenças pessoais.

Para Santos et al. (2001, p. 30 *et seq.*) “os conhecimentos tácito e explícito são unidades estruturais básicas que se complementam e a interação entre eles é a principal dinâmica da criação do conhecimento na organização de negócios”.

Nonaka e Takeuchi (1997) sugerem, a partir dos conhecimentos explícito e tácito, quatro padrões para a criação do conhecimento: a conversão do tácito em tácito, do explícito em explícito, do tácito em explícito e do explícito em tácito. Essas conversões ocorrem pelo que os autores denominaram “espiral de criação de conhecimento”. Nessa espiral a conversão do conhecimento se dá por meio da socialização (tácito em tácito), externalização (tácito em explícito), combinação (explícito em explícito) e internalização do conhecimento (explícito em tácito).

Essas conversões são exemplificadas por Gomes et al. (2012, p. 27) como “troca de experiências ao longo da execução das atividades” (tácito em tácito); “procedimentos, manuais, (...), normas, (...), atas de reunião, (...), base de dados” (tácito em explícito); “revisão de processos e na comunicação *online*” (explícito em explícito) e “treinamentos, orientações e simulações” (explícito em tácito).

Com o propósito de que o conhecimento, seja ele formado ou compartilhado pelos indivíduos, resulte em vantagem competitiva para as organizações, torna-se necessário que façam a gestão desse conhecimento.

A gestão do conhecimento não é um tema originado recentemente. De acordo com Davenport e Marchand (2004, p. 189) surgiu há anos, no momento que as organizações perceberam a necessidade de gerir a informação, e apesar de haver “um grande componente de gestão da informação na gestão do conhecimento, (...) essa vai, de muitos modos, bastante além da gestão da informação”.

A razão apresentada por Davenport e Marchand (2004, p. 191) para a conexão entre a informação e a GC reside no fato de que nas organizações as pessoas “estão constantemente convertendo conhecimento em várias formas de informação (por exemplo, memorandos, relatórios, mensagens de correio eletrônico e boletins) e adquirindo informações de outras para melhorar o seu conhecimento”, ou seja, convertem o conhecimento tácito em explícito e o explícito em tácito.

A complexidade e a evolução do tema não permite uma conceituação única, na literatura pesquisada é possível encontrar diversas definições. Segundo Santos et al. (2001, p. 32), gestão do conhecimento é “o processo sistemático de identificação, criação, renovação e aplicação dos conhecimentos que são estratégicos na vida de uma organização. É a administração dos ativos de conhecimento das organizações”.

Lopes (2008) conceitua a GC como uma reunião de procedimentos que visa a orientar a criação, a disseminação e o uso do conhecimento com o propósito de permitir a disponibilidade no momento, no local e maneira correta para aqueles que necessitem do conhecimento, de modo a ampliar o desempenho

humano e organizacional e atingir plenamente os objetivos da organização.

Percebe-se que apesar de os autores definirem a GC com conceitos diferentes, há um consenso a respeito da motivação quanto à implantação e ao uso dessa gestão, pode ser resumida como a busca pela melhoria de desempenho das organizações.

Metodologia

A presente pesquisa classifica-se como descritiva, pois pretende estudar a percepção de um determinado grupo acerca do compartilhamento do conhecimento organizacional e individual, bem como sua contribuição para a excelência na gestão pública, particularmente, os elementos de controle interno das organizações militares pertencentes à Marinha do Brasil.

Quanto à análise dos dados, esta pesquisa classifica-se como qualitativa, ao passo em que os dados coletados serão interpretados pelo pesquisador, com o propósito de fazer considerações sobre as questões de estudo.

Os dados da presente pesquisa foram coletados em duas etapas. A primeira constou de uma pesquisa bibliográfica e documental. O propósito dessa etapa foi subsidiar o referencial teórico desta pesquisa e possibilitar a confecção de um roteiro de entrevistas, a ser aplicado quando da pesquisa de campo, a fim de permitir um maior entendimento sobre a questão da referida pesquisa.

A segunda etapa constou de uma pesquisa de campo, na qual foram feitas entrevistas semiestruturadas a servidores públicos vinculados à Marinha do Brasil, com atuação em nível estratégico, nas organizações militares analisadas. As entrevistas foram aplicadas a servidores atuantes em duas funções distintas: chefes de departamento do CCIMAR e elemento de controle interno.

A opção pela feitura de uma entrevista semiestruturada baseou-se no conceito desse tipo de entrevista apresentado por Pádua (2007, p. 70): na entrevista semiestruturada o pesquisador organiza um conjunto de questões sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal.

As três primeiras entrevistas feitas, de 16, ocorreram junto aos chefes dos departamentos de Auditoria de Acompanhamento, de Planejamento e Análise de Dados e de Gestão Pública e Acompanhamento de Processos, militares vinculados ao CCIMAR. A tais servidores cumpre, dentre outras atribuições, coordenar a execução das atividades de auditoria de acompanhamento da gestão, fazer o controle e a fiscalização contábil da execução orçamentária e executar as atividades inerentes à orientação e ao apoio técnico às unidades jurisdicionadas apresentadoras de contas, respectivamente.

As demais entrevistas foram efetivadas com foco nos elementos de controle interno de organizações militares (OM) distintas ao CCIMAR. Esses profissionais são os responsáveis por executar ações específicas de controle interno, conduzidas no ambiente mais próximo aos atos de gestão, e confeccionar o relatório de gestão.

Apesar de a entrevista configurar-se como um dos procedimentos mais usados em pesquisa de campo, deve-se levar em

consideração a imprecisão das informações obtidas. A justificativa pelo grande uso desse procedimento reza no fato de os dados possibilitarem análise quantitativa e qualitativa, além de ser uma das técnicas mais eficientes para a obtenção dos dados referente ao comportamento humano (Pádua, 2007).

Para Gil (2002), o sucesso da pesquisa de campo está na interação entre o pesquisador e os pesquisados e, em uma entrevista, a cooperação dos entrevistados se torna de fundamental importância para o propósito a que se pretende, como a extração da percepção sobre determinado fenômeno.

Uma circunstância que favoreceu a interação junto aos entrevistados residiu no fato de um dos pesquisadores também ser militar da Marinha do Brasil, com 12 anos de efetivo serviço, como oficial daquela instituição, o que permitiu acesso a eles, bem como a normas, portarias, relatórios e demais documentos internos. Tal vantagem possibilita refletir sobre a maior contribuição da presente pesquisa na área do tema estudado.

As entrevistas foram feitas com o auxílio de um roteiro composto por perguntas abertas. Com o objetivo de facilitar a posterior análise dos dados, o roteiro das entrevistas foi segmentado em tópicos, cujos propósitos são apresentados em sequência:

- a) Elaboração do relatório de gestão: analisar a atividade de elaboração do relatório de gestão pelos responsáveis por apresentar as contas das unidades jurisdicionadas da MB;
- b) Excelência na gestão pública: analisar a influência do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização nas atividades relacionadas à confecção do relatório de gestão;
- c) Controle externo: analisar a influência do controle externo, exercido pelo TCU, nas atividades relacionadas aos atos de gestão pública praticados pelos responsáveis por apresentar as contas das unidades jurisdicionadas da MB;
- d) Controle interno: analisar a influência do controle interno da Marinha, exercido pelo CCIMAR, nas atividades relacionadas aos atos de gestão pública praticados pelos elementos de controle interno das unidades jurisdicionadas da MB;
- e) Controle social: analisar a influência do controle social, exercido pelo cidadão, nas atividades relacionadas aos atos de gestão pública praticados pelos responsáveis por apresentar as contas das unidades jurisdicionadas da MB; e
- f) Gestão do conhecimento: analisar a gestão do conhecimento, feita pelo CCIMAR, quanto às atividades de controle existentes na administração pública, com base na percepção dos responsáveis por apresentar as contas das unidades jurisdicionadas da MB.

Seguiu-se a feitura de um pré-teste, anterior ao início das entrevistas com os elementos de controle interno. Tal teste permitiu que o roteiro das entrevistas fosse avaliado e teve como propósito: verificar a coerência das perguntas; a clareza e precisão dos termos usados; a dificuldade de obter informações pertinentes; e a ordem cronológica de feitura de cada pergunta. Para tanto, o roteiro das entrevistas foi aplicado em dois militares, ambos habilitados a exercerem a função de elemento de controle interno em qualquer OM. Em virtude da especificidade dos conhecimentos inerentes ao exercício das funções de

chefe dos departamentos de Auditoria de Acompanhamento, de Planejamento e Análise de Dados e de Gestão Pública e Acompanhamento de Processos, não foi possível aplicar um teste nos mesmos moldes para tais servidores.

Para a feitura da entrevista, foram agendadas visitas prévias com cada um dos entrevistados em seus respectivos ambientes de trabalho, em fevereiro de 2014. A escolha das OM a serem pesquisadas, com a respectiva entrevista aos seus elementos de controle interno, foi motivada por dois critérios: relevância e localização geográfica.

Em relação à relevância, inicialmente foram selecionadas as OM que, como unidades jurisdicionadas, deveriam apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2013, conforme Decisão Normativa nº. 132, de 02 de outubro de 2013 (TCU, 2013). Nesse momento, a amostra ficou composta por 20 organizações militares.

Em relação à localização geográfica, foram selecionadas entre as organizações militares acima listadas as localizadas nas cidades do Rio de Janeiro e de Niterói, ambas no Estado do Rio de Janeiro. A justificativa para tal escolha repousa no fato que esse pesquisador teria facilidade de locomoção para fazer as entrevistas nas duas cidades. Devido a essa limitação geográfica, a seleção contemplou o montante de 13 UJ.

Dessa forma foram feitas 16 entrevistas, três com os chefes de departamento do CCIMAR e 13 com os elementos de controle interno das OM componentes da amostra.

Quando da feitura das entrevistas, os participantes receberam maiores informações sobre o objetivo da pesquisa, bem como foi reafirmado o anonimato quanto à identificação das informações obtidas. Todas as entrevistas foram gravadas com a devida autorização dos participantes.

Os entrevistados se diferenciaram em termos de sexo, idade, formação, tempo de serviço e experiência profissional na Marinha, configuraram a heterogeneidade da amostra. As entrevistas demoraram em média 39 minutos.

As entrevistas foram transcritas e analisadas segundo os métodos de análise de conteúdo e análise multiparadigmática.

Bardin (1977, p. 42) descreve a análise de conteúdo como “conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando a obter (...) indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens”.

A análise multiparadigmática de Meyerson e Martin (1987) consiste em relacionar as percepções de determinado grupo com as perspectivas da integração, diferenciação e fragmentação. Para Carrieri (2008), a perspectiva da integração pode ser explicada pela existência de harmonia entre os integrantes da organização pesquisada, a diferenciação representa a presença de consenso apenas dentro dos grupos que formam a organização e a fragmentação é a ausência de conformidade dos integrantes da organização.

O uso da análise multiparadigmática teve como objetivo propiciar a identificação da presença de grupos com percepções semelhantes ou distintas, dentro da amostra examinada, de modo a identificar se a cultura presente na instituição Marinha do Brasil exerce influência na percepção individual dos entrevistados.

Entre as principais limitações encontradas em pesquisas deste tipo está, segundo Gil (2002), a subjetividade referente à percepção dos entrevistados sobre determinado fenômeno, pode ocorrer uma disparidade entre o que realmente sentem e o que dizem a respeito do fenômeno.

Outra limitação refere-se à impossibilidade de generalização dos resultados, pois não foram feitas entrevistas com os elementos de controle interno de todas as OM da Marinha do Brasil. Tal fato justifica-se pela distribuição geográfica em todas as regiões do país.

Cabe acrescentar que as opiniões relatadas pelos entrevistados podem não condizer com as demais opiniões presentes na organização, bem como as entrevistas podem não extinguir os tópicos a considerar sobre estudos desta natureza.

Análise dos resultados

A feitura das entrevistas possibilitou efetuar observações nas 13 unidades jurisdicionadas que compuseram a amostra. Dessas, cinco não tinham a função elemento de controle interno em seus organogramas, a elaboração do relatório de gestão estava a cargo de militares com funções distintas daquelas sugeridas na Norma sobre Auditoria, Análise e Apresentação de Contas na Marinha (SGM, 2010).

Assim, para fins de análise das percepções individuais extraídas das entrevistas, todos os responsáveis pela elaboração do relatório de gestão foram denominados como elemento de controle interno, apesar de alguns responsáveis pela elaboração do RG não estarem designados oficialmente com essa terminologia.

Outra característica observada refere-se ao fato de que, em sua maioria, as unidades jurisdicionadas atribuem a tarefa de confecção do relatório de gestão a militares com muitos anos de experiência profissional na Marinha. Alguns servidores apresentam mais de 30 anos de efetivo serviço público na Marinha do Brasil. Entretanto, a minoria das UJ, em oposição, atribui a mesma tarefa a militares com reduzida experiência: quatro responsáveis pelo RG tinham no máximo três anos de serviço ativo.

A atribuição da confecção do RG, principal documento analisado pelo TCU para a prestação de contas, a militares com experiência reduzida ou a militares com funções distintas daquelas sugeridas pela principal norma sobre o assunto em lide torna possível supor que nem todas as OM têm o mesmo entendimento sobre a importância da elaboração adequada do relatório.

Os elementos de controle interno não apresentaram uma tendência em relação ao sentimento de qualificação para o exercício da atividade. As opiniões dividiram-se entre os que acreditam estar qualificados e entre os que não acreditam. Em contrapartida, todos os chefes de departamento do CCIMAR afirmaram estar qualificados para o exercício da atividade. A justificativa mais recorrente apresentada para a percepção quanto à falta de qualificação refere-se ao pouco tempo de experiência. Como justificativa para o sentimento de qualificação para as atividades relacionadas ao relatório de gestão, os elementos de controle interno mencionaram o contato com as instruções emanadas pelo CCIMAR.

A maioria dos entrevistados afirmou conhecer o GesPública e compreender que a atividade de elaboração do relatório de gestão contribui para a excelência na gestão pública. Os entrevistados afirmaram ainda ter necessidade, quando da confecção do relatório de gestão, de ter uma relação de interdependência com os demais componentes da OM e até com outras organizações.

As afirmações sugerem que os entrevistados, apesar de estar em OM com características distintas, têm o mesmo entendimento acerca da necessidade de interdependência para a confecção do relatório de gestão. Portanto, presume-se que a tarefa de confecção do relatório de gestão está em conformidade com o pensamento sistêmico, o qual é um dos fundamentos da excelência em gestão do GesPública.

Em relação a um ambiente favorável à criatividade e à experimentação na execução das tarefas atinentes ao relatório de gestão, observou-se após as entrevistas o particionamento em dois grupos: os que compreendem esse ambiente na Marinha como favorável e os que não compreendem. A principal justificativa quanto à ausência de um ambiente favorável à criatividade foi a diversidade de normas internas, que determinam o modo de execução das tarefas.

As considerações relativas à “cultura da inovação, apresentadas pelos entrevistados, sugerem que nas atividades relacionadas ao relatório de gestão tal fundamento não se encontra presente.

Em sua maioria os entrevistados afirmaram considerar como excelente a qualificação dos oficiais que atuam na área de gestão pública e perceber a evolução ao longo do tempo da qualificação desses profissionais da Marinha. Os comentários acerca da capacitação dos profissionais da Marinha envolvidos na área de gestão pública sugerem a consonância dessa com a aprendizagem organizacional, um dos fundamentos da excelência em gestão do GesPública.

A maioria dos entrevistados afirmou compreender a relação entre as atividades referentes ao relatório de gestão e a visão de futuro da OM. Diante do exposto, é possível supor que a confecção do relatório de gestão está de acordo com a “visão de futuro”, a qual se configura como um dos fundamentos em gestão presentes no programa GesPública.

A grande maioria dos entrevistados afirmou perceber a preocupação da Direção da OM de provocar melhorias em relação à qualidade das relações de trabalho, por meio de oportunidades aos servidores com vistas ao desenvolvimento de competências. Diante do número de entrevistados que compreenderam a preocupação da Direção da OM, é possível presumir que a maioria das UJ analisadas cumpre o fundamento da excelência em gestão presente no GesPública: comprometimento com as pessoas.

A maioria dos entrevistados percebe o papel do controle externo exercido pelo TCU como educativo, em contrapartida ao pequeno número que considera esse caráter como punitivo. Foi percebido ainda um terceiro ponto de vista dos entrevistados: a coexistência do papel educativo e do papel punitivo. Cabe ressaltar que praticamente todos os entrevistados comentaram sobre a importância do CCIMAR para a mediação do contato com o TCU.

A existência da percepção por parte dos entrevistados da modificação do papel do controle externo, exercido pelo

TCU, de punitivo para educativo, sugere que a visão que o TCU tem transmitido do controle que exerce, em auxílio ao Poder Legislativo, está de acordo com a característica de controle preventivo existente no modelo de administração pública gerencial.

A grande maioria dos entrevistados percebe o papel do controle interno como educativo, embora exista um pequeno número de entrevistados que considera esse papel como punitivo. A existência da percepção pela maioria dos entrevistados de que o papel do controle interno, feito pelo CCIMAR, é educativo, aliada às observações acerca da alteração desse papel ao longo do tempo, de punitivo para educativo, sugere que o CCIMAR tem feito o seu controle de acordo com a característica de controle preventivo existente no modelo de administração pública gerencial.

Apesar de perceber a mudança do papel do controle interno, os entrevistados fizeram observações que sugerem a manutenção no âmbito da Marinha de uma mentalidade acerca da característica punitiva desse controle, justificado, principalmente, pelos resquícios das auditorias feitas anteriormente pelas OM que antecederam o CCIMAR: SAMA e DCoM.

Os elementos de controle interno, após as entrevistas, foram separados em dois grupos: os que afirmaram conhecer e os que afirmaram não conhecer o termo controle social. Entretanto, todos os chefes de departamento do CCIMAR ratificaram o conhecimento do termo.

O reduzido número de elementos de controle interno que demonstraram ter conhecimento sobre controle social torna possível supor que apesar de o relatório de gestão ter um item referente a esse controle, o conceito e a relevância do termo para a gestão pública ainda carecem de ampla divulgação no âmbito da instituição.

Todos os entrevistados afirmaram conhecer o Portal da Transparência do governo federal na internet. A grande maioria dos entrevistados afirmou já ter acessado o portal e apresentou como principal justificativa a curiosidade de conhecer o funcionamento.

Alguns entrevistados afirmaram não perceber o Portal da Transparência como uma ferramenta adequada para o exercício do controle social pelo cidadão e a grande maioria dos entrevistados afirmou não conhecer outra ferramenta para o exercício do controle social além desse

portal. Os entrevistados que afirmaram conhecer outra ferramenta se limitaram a indicar o acesso a informações sobre as OM nos sítios da internet.

As críticas emitidas quanto à dificuldade de acesso às informações no Portal da Transparência, aliada ao desconhecimento sobre outras ferramentas, pressupõem que apesar do fomento ao exercício do controle social, ainda é necessária a implantação de meios, pelo governo federal, para que o cidadão exerça efetivamente tal controle.

Os poucos elementos de controle interno que emitiram opinião acerca do papel do controle social entenderam-no como participativo. Entretanto, todos os chefes de departamento do CCIMAR afirmaram que esse controle é apenas um meio para feitura de denúncias. A diferença na percepção sobre o papel do controle social existente entre os elementos de controle interno

e os chefes de departamento do CCIMAR pode ser atribuída às especificidades de suas respectivas atividades.

Considera-se que a percepção dos elementos de controle interno quanto ao papel participativo do controle social está em conformidade com a característica desse controle presente no modelo de administração pública gerencial.

Apesar do aumento registrado no número de acessos ao Portal da Transparência (CGU, 2014), os entrevistados, em sua maioria, não percebem aumento do controle social ao longo do tempo.

Os elementos de controle interno, em sua maioria, relataram que o controle que mais os influencia quando das atividades relacionadas aos atos de gestão pública é o controle interno. Os chefes de departamento, em sua maioria, identificaram o controle externo como o de maior influência nas atividades relacionadas aos atos de gestão pública, devido ao contato que têm com aquele controle.

A grande maioria dos entrevistados afirmou compreender o termo gestão do conhecimento. Entre os entrevistados que afirmaram conhecer o termo gestão do conhecimento, a avaliação foi unânime quanto à importância desse tema para a gestão pública.

Os entrevistados, em sua maioria, consideraram que os servidores do CCIMAR têm conhecimentos que possam contribuir para as atividades relacionadas aos atos de gestão pública. A percepção da maioria dos entrevistados acerca da existência no CCIMAR de conhecimentos que possam lhes auxiliar nas atividades afetas aos atos de gestão pública sugere a importância da disseminação e do compartilhamento desses conhecimentos.

A grande maioria dos entrevistados afirmou ter participado de dois treinamentos específicos sobre a elaboração do relatório de gestão: um foi ministrado pelo TCU, em Brasília, e outro pelo CCIMAR, no Rio de Janeiro. Os entrevistados enfatizaram as orientações emanadas pelo CCIMAR quanto ao treinamento ministrado por aquele Centro como plenamente adequadas ao objetivo proposto.

Os entrevistados que consideraram o treinamento adequado afirmaram que o CCIMAR obteve êxito em adaptar as instruções emanadas pelo TCU à linguagem da Marinha. Em compensação, todos os entrevistados que não consideraram o treinamento adequado mencionaram o fato de o treinamento ter sido feito em um curto período, voltado para a teoria e com um quantitativo elevado e diversificado de servidores participantes, o que impediu o pleno esclarecimento das dúvidas apresentadas.

Todos os elementos de controle interno asseguraram a necessidade de contactar o CCIMAR a fim de dirimir dúvidas sobre a elaboração do relatório de gestão. A grande maioria dos elementos de controle interno não percebe a influência do fator hierarquia quando em contato com o CCIMAR. Observa-se que essa percepção é corroborada pelos chefes de departamento. Ressalta-se que entre os militares entrevistados, aqueles que tinham postos hierárquicos superiores perceberem a influência do fator hierarquia como um facilitador para fazerem contato com o CCIMAR.

A análise multiparadigmática propiciou identificar, dentro das categorias levantadas na análise de conteúdo, se as percepções eram consenso dentro de todos os grupos, apenas dentro de

determinados grupos ou, ainda, observações aleatórias que não podiam ser identificadas com algum grupo.

Com base na análise multiparadigmática, conforme proposta de Meyerson e Martin (1987), foi possível identificar percepções comuns a todos os entrevistados, ou à sua grande maioria, na maior parte dos temas abordados. A preponderância de afirmações similares pelos entrevistados sugere a existência de uma cultura homogeneizada, ou não tão distante dos temas abordados, e caracteriza, assim, a perspectiva da integração.

Ainda em relação à análise multiparadigmática, foi possível identificar, por meio da feita das entrevistas, percepções comuns aos elementos de controle interno das OM, as quais se diferenciavam das percepções dos chefes de departamento do CCIMAR. Essa ambiguidade sugere a existência de consenso, intrínseca aos grupos, e caracteriza, dessa forma, a perspectiva da diferenciação.

A feita das entrevistas possibilitou identificar ainda percepções diversas entre os elementos de controle interno em alguns dos temas abordados paralelamente às percepções distintas dos chefes de departamento. Essa pluralidade sugere a existência de diferentes identidades dentro da mesma instituição, justificadas pela heterogeneidade de experiências e formações, o que caracteriza a perspectiva da fragmentação.

Considerações finais e sugestões

A presente pesquisa procurou responder à seguinte questão: de acordo com a percepção dos responsáveis por apresentar as contas das unidades jurisdicionadas das organizações militares da Marinha do Brasil, qual a contribuição do controle interno da Marinha para a obtenção da excelência na gestão pública na Marinha?

Na coleta de dados que pudessem contribuir para a resolução da questão acima descrita, foram feitos dois tipos de pesquisas: uma bibliográfica e documental e outra de campo. A primeira buscou consubstanciar o referencial teórico, possibilitar um maior entendimento sobre o tema exposto e também prover os elementos necessários para a confecção do roteiro de entrevista aplicado na segunda pesquisa.

Na pesquisa de campo fizeram-se entrevistas semiestruturadas a servidores públicos vinculados à Marinha do Brasil com atuação em nível estratégico da organização, em duas funções distintas, a saber: chefe de departamento do CCIMAR e elemento de controle interno das unidades jurisdicionadas da MB, selecionadas pelo TCU para apresentar suas respectivas prestações de contas referentes ao exercício de 2013.

Em relação à atividade de elaboração do relatório de gestão, considera-se que a qualificação dos elementos de controle interno ainda carece de aprimoramento, principalmente devido à ausência de cursos com ênfase na prática de sua confecção. A carência de cursos, somada às constantes transferências de militares entre as OM de todo o Brasil (característica presente no exercício da atividade militar naval), que impede a permanência do servidor por muitos anos em uma mesma função, torna ainda mais relevante a divulgação das instruções afetas à elaboração do RG emanadas pelo CCIMAR.

Quando ao controle externo exercido pelo TCU, os entrevistados demonstraram acreditar na importância do CCIMAR para a mediação do relacionamento com aquele tribunal. Essa percepção sugere que, como unidade de controle interno integrante da estrutura funcional da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, aquele Centro faz as tarefas de apoio ao controle externo, de acordo com o previsto em seu regulamento (CM, 2013).

Em relação ao controle interno, a existência da percepção, no âmbito da Marinha, de que o CCIMAR tem característica punitiva alude a que esse Centro, não obstante a sua recente criação (Brasil, 2012), necessita ampliar a divulgação do papel de orientação e apoio do controle interno, tarefas essas presentes em seu regulamento (CM, 2013). O entendimento, sobretudo por parte dos dirigentes máximos, de que o controle interno é representado como auxílio às UJ, possivelmente facilitará a prevenção de ações incorretas ou ilícitas, principal propósito do controle interno na administração pública (Calixto e Velasquez, 2005; Fêu, 2003; Oliveira, 2011b; Soares e Scarpin, 2013).

Acrescenta-se ainda, para os entrevistados, o fato de que as instruções emitidas pelo CCIMAR configuram-se mais importantes quando comparadas com as instruções emanadas pelo TCU. Isso se justifica em virtude da adequação das instruções ao ambiente da administração militar naval. Dessa forma, aquele centro de controle deve ampliar a orientação técnica, a qualificação e o aprimoramento dos servidores da MB no tocante aos assuntos relacionados ao controle interno e externo, tarefa presente em seu regulamento (CM, 2013).

Ainda no tocante ao controle interno, cabe ressaltar que os entrevistados, apesar de considerar, em sua maioria, as instruções emanadas pelo CCIMAR como adequadas, expuseram como sugestões ao aprimoramento desse controle, a necessidade de maior divulgação quanto às atividades afetas ao relatório de gestão, principalmente por meio da intensificação de cursos e palestras por aquele centro.

Quando ao controle social exercido pelo cidadão, se deduz que ele ainda é desconhecido por grande parte dos entrevistados, com exceção chefes de departamento. Tal desconhecimento, possivelmente relacionado à incipiência desse controle, introduzido quando da reforma gerencial do Estado e fomentado pelo governo federal a partir da última década, não diminui a importância do controle social para a gestão pública, ainda mais se analisarmos em conjunto a crescente demanda do cidadão por informações (CGU, 2014). Assim, caberá ao CCIMAR divulgar a relevância da modalidade de controle acima citada, para a gestão pública, a qual apresenta-se de forma recente, principalmente se comparada com os controles externo e interno.

No tocante à gestão do conhecimento, os entrevistados consideraram o tema relevante para a gestão pública, identificaram a externalização do conhecimento individual, adquirido pelos servidores ao longo da experiência profissional, como a sua principal aplicação no âmbito da Marinha, o que possibilita a permanência desse conhecimento na organização.

Diante disso, torna-se cada vez mais relevante o desenvolvimento de práticas de gestão do conhecimento, com o auxílio da

tecnologia da informação, que objetivem a retenção do conhecimento individual.

Quando à harmonia entre a teoria e a prática, além das observações anteriormente descritas, pode-se considerar, mediante as percepções extraídas dos entrevistados, que o papel tanto do controle externo quanto do controle interno está em conformidade com a característica de controle preventivo existente no modelo de administração pública gerencial. Entretanto, tal consideração não pode ser ampliada quanto ao entendimento do papel do controle social, pois os entrevistados demonstraram pouco conhecimento sobre o tema.

Em relação aos fundamentos da excelência em gestão preconizados no GesPública, pode-se considerar que as atividades inerentes ao relatório de gestão ocorrem segundo a maioria dos fundamentos analisados.

A feitura da análise multiparadigmática de Meyerson e Martin possibilitou identificar a reprodução de afirmações similares para a maioria dos temas abordados. A ocorrência de semelhança entre as percepções, emitidas pelos entrevistados, sugere a predominância da perspectiva da integração, sugere uma forte influência da alta administração sobre os temas abordados na presente pesquisa.

Quando ao objetivo de analisar a contribuição do controle interno da Marinha para a busca pela excelência na gestão pública, pode-se considerar que os entrevistados, em sua maioria, identificaram a participação do CCIMAR como satisfatória. Esse fato, aliado à percepção dos entrevistados de que algumas atividades, como a de elaboração do relatório de gestão, cooperam para a excelência na gestão pública, permite supor que no âmbito da Marinha do Brasil o controle interno contribui para a busca pela qualidade.

Além dos treinamentos, foi observado pelos entrevistados que o CCIMAR compartilha em seu sítio presente na intranet instruções e legislações afetas à atividade de controle interno e também oferece para *download* o material apresentado nos adestramentos.

Apesar do CCIMAR não gerir o conhecimento dos seus servidores de forma efetiva, as observações feitas pelos entrevistados possibilitam deduzir que a contribuição do CCIMAR decorre das práticas relacionadas à gestão do conhecimento, principalmente quando as normas emitidas pelo TCU são adaptadas às características da administração naval e disseminadas por meio dos treinamentos feitos por aquele centro.

Devido à relevância do estudo sobre a gestão do conhecimento na esfera pública e também pela ausência de pretensão de determinar que as análises e considerações feitas atinentes ao tema em questão concluam a exploração do assunto, sugere-se ampliar as discussões de modo a proporcionar contribuições teóricas e práticas às organizações públicas que tenham características de controle semelhante. Dessa forma, sugere-se fazer pesquisa similar nas unidades de controle interno das demais forças armadas (Exército e Força Aérea), pertencentes, de forma semelhante ao CCIMAR, à estrutura funcional da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, com objetivo de identificar boas práticas de gestão nos assuntos relacionados ao controle interno, os quais possam ser aplicados de forma padronizada no âmbito desse ministério.

Conflitos de interesse

Os autores declaram não haver conflitos de interesse.

Referências

- Almeida, E. T., & Scartezini, L. M. B. (2012). Aspectos gerais do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. *Revista Eletrônica de Educação da Faculdade Araguaia, Goiânia, 02(02)*, 538–550.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Beltrão, H. (2002). *Descentralização e liberdade*. Brasília: Editora UNB.
- Bertero, C. O. (1985). *Administração pública e administradores*. Brasília: Funcep.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988.
- BRASIL. Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Brasília, 2005.
- BRASIL. Decreto n. 7.809, de 20 de setembro de 2012. Brasília, 2012.
- BRASIL. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Brasília, 1967.
- BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Brasília, 1964.
- BRASIL. Lei n. 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Brasília, 2001.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Brasília, 2000.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público, Brasília, 47(01)*, jan./abr.
- Bresser-Pereira, L. C. (1997). Estratégia e estrutura para um novo estágio. *Revista de Economia Política, São Paulo, 17(03)*, 24–38, jul./set.
- Bresser-Pereira, L. C. (2009). Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, 16*, dez./fev.
- Bresser-Pereira, L. C. (2012). Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. *Revista Científica do Curso de Direito da Faculdade Estácio de Sá do Espírito Santo, Vitória, 04(07)*, jul./dez.
- Calixto, G. E., & Velasquez, M. D. P. (2005). Sistema de controle interno na administração pública federal. *Revista Eletrônica de Contabilidade, Santa Maria, 63–81*. Edição especial, jul.
- Cardoso, L. (2000). A sociedade do conhecimento exige uma nova cultura nas organizações. *Revista Comportamento Organizacional e Gestão, Lisboa, 6(1)*, 49–56, abr.
- Carrieri, A. P. (2008). Uma opção teórico-metodológica para pesquisas sobre culturas nas organizações. In A. P. Carrieri, N. R. Cavedon, & A. R. L. Silva (Eds.), *Cultura nas organizações: uma abordagem contemporânea* (pp. 19–33). Curitiba: Juruá.
- CGU – Controladoria-Geral da União. Sobre o Portal. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 06 abr. 2014.
- CM - Comando da Marinha. Portaria n. 284, de 17 de maio de 2013. Brasília, 2013.
- Correa, J. L. D. (2009). A aplicação do modelo de excelência da gestão pública no setor saneamento brasileiro. In *Anais do Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Salvador: CLAD. CD-ROM
- Davenport, T. H., & Marchand, D. A. (2004). A GC é apenas uma boa gestão da informação? In T. H. Davenport, D. A. Marchand, & T. Dickson (Eds.), *Dominando a gestão da informação*. (pp. 189–194). Porto Alegre: Bookman.
- Davenport, T. H., & Prusak, L. (2003). *Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Favero, C. G. (2010). *Avaliação de programas públicos. Sistema de avaliação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização aplicado na Marinha do Brasil: o caso do Programa Netuno*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV. Dissertação de mestrado.
- Ferrari, Regina M. M. N. Controle Interno na Administração Pública e a aplicação de verbas na Educação. In: Freitas, Ney J. de (Coord.). *Tribunais de Contas: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 195-223.
- Ferreira, A. R. (2009). Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. In *Anais do Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Salvador: CLAD. CD-ROM.
- Fêu, C. H. (2003). Controle interno na administração pública: um eficaz instrumento de prestação de contas. *Revista Jus Navigandi, Teresina, 119*, out.
- Freire, E. (2011). *Direito administrativo: teoria, jurisprudência e 1.000 questões*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Gomes, Alexandre G. de S., Alencar, Elaine M. N. de, Silva, Fabiana A. da, Pereira, Patrícia C. A., Neto, Wallace M. Diagnóstico e Plano de Ação de Gestão do Conhecimento na Diretoria de Manutenção e Operação da Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil – TBG, 2012. Projeto Final (Pós-Graduação em Gestão do Conhecimento e Inteligência Empresarial), COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.
- Lima, W. R. S. (2013). *GesPública: otimização na gestão em saúde – Análise de impacto dos aspectos produtivos e inovadores na Fiocruz*. Rio de Janeiro: ENSPSA/Fiocruz. Dissertação de mestrado.
- Lopes, A. S. (2008). *Gestão do conhecimento: um estudo de caso na Pagadoria de Pessoal da Marinha*. Rio de Janeiro: FACC/UFRJ. Dissertação de mestrado.
- Loureiro, M. R., Abrucio, F. L., Olivieri, C., & Teixeira, M. A. C. (2012). Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, 17(60)*, jan./jun.
- Marques, I. M. N. M. (2006). *A formação profissional da função pública nos países da União Europeia: os casos particulares da Bélgica, Grécia, Hungria e de Portugal*. Aveiro: Universidade de Aveiro. Dissertação de mestrado.
- Meirelles, H. L. (2008). *Direito municipal brasileiro. Atualizado por Márcio Schneider Reis e Edgar Neves da Silva*. São Paulo: Malheiros.
- Merchant, K. A. (1982). The control function of management. *Sloan Management Review, Massachusetts, 23(4)*, 43–55, summer.
- Meyerson, D., & Martin, J. (1987). Cultural change: an integration of three different views. *Journal of Management Studies, 24(4)*, 623–647.
- Moraes, M. V. E., Silva, T. F., Costa, P. V., Pinto, L. R. M., & Moneta, S. T. G. (2010). *Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no Poder Executivo federal. Estado, instituições e democracia: República*. pp. 387–411. Brasília: Ipea. Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 9.
- MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Documento de Referência do GesPública. Brasília, 2009.
- Neto, I. R., & Salinas, P. M. (2011). Ambiente para gestão do conhecimento em uma organização militar. In *Anais do Congresso Virtual Brasileiro de Administração*. São Paulo: Convibra. CD-ROM.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1997). *Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Oliveira, R. F. (2011). A contrarreforma do Estado no Brasil: uma análise crítica. *Revista Urutúgua, Maringá, 24*, 132–146, maio/ago.
- Oliveira, L. O. (2011). *O uso do controle interno como meio de prevenção da improbidade administrativa na administração pública municipal*. Curitiba: Universidade Tecnológica do Federal do Paraná. Monografia.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Pádua, E. M. M. (2007). *Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática*. Campinas: Papyrus.
- Pestana, M. (2008). *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Platt, A. D. (2013). Elementos de governabilidade pós-revolucionária: a orientação teórica à administração do Estado moderno. *Revista Scientia Iuris, Londrina, 17(1)*, 143–160, jul.
- Santos, Antônio R. dos, Pacheco, Fernando F., Pereira, Heitor J., Bastos JR, Paulo. A. Gestão do conhecimento como modelo empresarial. IN: ----- Gestão do conhecimento: uma experiência para o sucesso empresarial. Curitiba: Champagnat, 2001, p. 11-48.
- Serra, R. C. C., & Carneiro, R. (2012). Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos, Toluca – MEX, 15(34)*, 43–64, maio/ago.
- SGM - Secretaria-Geral da Marinha. SGM - 601. Normas sobre Auditoria, Análise e Apresentação de Contas na Marinha, de 8 de junho de 2010. Brasília, 2010.
- Silva, P. L., & Assis, R. (2012). *O controle interno e sua atuação na gestão pública*. Muzambinho: Instituto Federal Sul de Minas. Trabalho de conclusão de curso.

- Soares, M., & Scarpin, J. E. (2013). Controle interno na administração pública: avaliando sua eficiência na gestão municipal. *Revista Unopar Científica, Ciências Jurídicas e Empresariais*, 14(1), 05–15, mar.
- TCU – Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa n. 132, de 02 de outubro de 2013. Brasília, 2013.
- TCU – Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n. 63, de 1 de setembro de 2010. Brasília, 2010.
- TCU – Tribunal de Contas da União. Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União, n. 12, jul. 2011.
- Torres, A. A. M. S., & Franca, J. P. B. (2012). O programa de excelência em gestão da Marinha do Brasil e as iniciativas das organizações militares premiadas. In *Anais do Congresso de Gestão Pública do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração*. Brasília: Consad. CD-ROM.
- Wiig, Karl M. Application of Knowledge Management in Public Administration. Paper Prepared for Public Administrators of the City of Taipei, Taiwan - CHN, may, 2000.
- Zack, Michael H. Developing a Knowledge Strategy. *California Management Review*, Califórnia, Berkeley, CA - EUA, n. 03, p 125-145, spring, 1999.