

ANÁLISE INSTITUCIONAL E APRECIATIVA DOS ESTÁGIOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA SECRETARIA DE CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INSTITUTIONAL AND APPRECIATIVE ANALYSIS OF THE STAGES OF INSTITUTIONALIZATION OF THE SECRETARIAT OF CONTROLLER GENERAL OF THE STATE OF PERNAMBUCO

THIAGO ANTONIO CAVALCANTI BIZINCO DOS SANTOS

Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) E-mail: thiagosantos21@gmail.com

REZILDA RODRIGUES OLIVEIRA

Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) E-mail: rezilda.rodrigues@ufrpe.br

Resumo: O presente artigo analisa o processo de institucionalização alcançado pela Secretaria de Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco (SCGE/PE), à luz da literatura institucional e apreciativa. O referencial recebeu contribuições da teoria institucional e do trabalho institucional, combinado à abordagem e metodologia da Investigação Apreciativa. A discussão adotada também envolveu temas ligados à controladoria, ao controle interno na gestão pública e à *accountability*. Este tipo de pesquisa reflete a realização de estudos relacionados à contabilidade enquanto ciência social aplicada. Na metodologia, destaca-se as características qualitativas e descritivo-exploratórias de um estudo de caso baseado na estratégia de pesquisa-ação apreciativa, que forneceu os descritores da análise temática de conteúdo, associada aos elementos institucionais utilizados. Para tanto, montou-se um grupo colaborativo, como um ator representativo da SCGE/PE, composto por seis membros da instituição (representantes dos níveis estratégico, tático e operacional) que participaram ativamente do processo de coleta, análise e validação dos dados realizado por meio de oficinas, com a utilização de recursos remotos. Os resultados obtidos apontam para a existência de padrões predominantes de objetificação e possível sedimentação em andamento no processo de institucionalização da SCGE/PE. Igualmente, evidenciou-se a presença dos três tipos de trabalho institucional (político, técnico e cultural-cognitivo) por meio das ações empreendidas por seus atores, de modo combinado e mutuamente articulado para garantir os avanços do processo de institucionalização desse órgão integrante do núcleo estratégico do governo estadual pernambucano.

Palavras-chaves: Teoria institucional. Trabalho institucional. Controle interno, Controladoria governamental. Investigação Apreciativa.

Abstract: The present article analyzes the institutionalization process achieved by the Secretariat of the State Controller General of Pernambuco (SCGE/PE), in light of the institutional and appreciative literature. The referential received contributions from institutional theory and institutional work, combined with the Appreciative Inquiry approach and methodology. The discussion adopted also involved themes linked to controllership, internal control in public management, and accountability. This type of research reflects the performance of studies related

to accounting as an applied social science. The methodology highlights the qualitative and descriptive-exploratory characteristics of a case study based on the appreciative action-research strategy, which provided the descriptors of the thematic content analysis, associated with the institutional elements used. To this end, a collaborative group was set up, as a representative actor of SCGE/PE, composed of six members of the institution (representatives of the strategic, tactical and operational levels) who actively participated in the process of data collection, analysis and validation carried out through workshops, with the use of remote resources. The results obtained point to the existence of predominant patterns of objectification and possible sedimentation underway in the institutionalization process of SCGE/PE. Likewise, the three types of institutional work (political, technical and cultural-cognitive) were evident through the actions undertaken by its actors, in a combined and mutually articulated manner to ensure the advances in the institutionalization process of this agency that is part of the strategic core of Pernambuco's state government.

Keywords: Institutional Theory, Accounting, Internal Control, Appreciative Inquiry.

1 INTRODUÇÃO

Na esfera da teoria institucional, encontra-se a vertente do trabalho institucional, que focaliza como alguns tipos de ações humanas influenciam uma instituição em várias situações, deliberada ou fortuitamente, além de promover a interação entre os estudos relativos à influência dos atores que dela fazem parte (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2011).

Neste sentido, Duygan; Stauffacher e Meylan (2019) entendem que os atores realizam seu trabalho institucional para criar legitimidade e transformar instituições. Ao fazerem isso, eles fornecem *insights* sobre as práticas e estratégias adotadas, com base em recursos, discursos e articulação de suas redes de relacionamento.

Sob esse ângulo, a questão central deste artigo está ligada à análise do trabalho institucional e aos elementos positivos e exitosos que combinam a reflexão feita por importantes atores acerca de suas experiências, sucessos e conquistas em uma organização integrante da estrutura de controle interno de um governo estadual.

No caso focalizado, a escolha do objeto de estudo recaiu na Secretaria de Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco (SCGE/PE), entidade criada para atender a uma demanda social existente identificada com a *accountability*. Para tanto, foi montada uma equipe técnica dedicada à gestão e ao controle interno, que deu início ao seu processo de institucionalização.

Com base na Lei nº 13.205/2007, a SCGE/PE nasceu com o objetivo de apoiar o governo estadual no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no campo do poder executivo, fossem concernentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à prevenção e ao combate à corrupção, bem como ao incremento da transparência da gestão na esfera da administração pública, além de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (PERNAMBUCO, 2007).

A preocupação em trazer os atores para o centro do palco, desde o processo de criação até o efetivo funcionamento de uma instituição coloca esses personagens como impulsionadores da mudança institucional, bem como guardiões estabilizadores de sua persistência e regularidade (HWANG; COLYVAS, 2011).

Como apresentado neste artigo, realizou-se uma pesquisa na qual o trabalho institucional exemplifica o exercício da agência institucional e exige que os atores tenham uma compreensão articulada das instituições e uma consciência acerca do impacto de sua atuação e do que nelas acontece, especialmente de como gostariam de moldá-las (MAIER; SIMSAS, 2021).

Ao mesmo tempo, utilizou-se a Investigação Apreciativa (IA), cujos pressupostos teóricos respaldam o princípio da conscientização, significando dizer que os participantes ao refletirem ativamente sobre suas próprias ações, sabem que as mesmas impactam nos resultados obtidos por suas organizações (COCKELL; McARTHUR-BLAIR, 2012). É o que ocorre com os processos de

institucionalização que são frutos de ações transformadas em habituais por tipos específicos de indivíduos, os quais podem vir a responder pelo surgimento e perpetuidade de grupos sociais duradouros (BERGER; LUCKMANN, 1966).

Neste sentido, a abordagem da IA tem tudo a ver com o desenvolvimento de compreensões do mundo que fornecem as bases para presunções compartilhadas em relação à realidade (BUSHE; KASSAM, 2005). Através da IA, extrai-se narrativas de mudança positiva, advindas de diálogos que demonstram como se pode apreender e criar novas realidades. Em meio a ciclos virtuosos de transformação, é possível identificar que o compromisso de uma organização com a mudança faz parte da lógica das instituições e da própria pesquisa apreciativa (BOWEN-JONES; CHAPMAN; BREEZE, 2014).

O alinhamento desta temática com a teoria institucional mostra que o surgimento de mudanças envolve a discussão de seu significado e o delineamento da capacidade de partes interessadas para garantir que seus desejos e anseios sejam atendidos, mediante determinados acordos e o estabelecimento de mudanças a serem implementadas (MOHAMED, 2017).

Neste artigo, parte-se da premissa de que ambas as perspectivas (institucional e apreciativa) contêm elementos que permitem analisar a capacidade de ação intencional dos atores em suas atividades funcionais. A IA trata-se de uma abordagem da gestão da mudança que apoia a transformação organizacional (COOPERRIDER; WHITNEY; STAVROS, 2009).

Por seu turno, a teoria institucional opera com temas e instrumentos pelos quais se pode estabelecer aproximações com uma estrutura organizacional que passa por transformações movidas por atores na realização de seu trabalho institucional (LAWRENCE; SUDDABY, 2006). Deste modo, pode-se situar as intenções dos indivíduos à luz das mudanças e processos de institucionalização em uma organização (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2011).

Assim sendo, com base em tal referencial, este artigo tem como objetivo analisar o processo de institucionalização alcançado pela SCGE/PE, à luz da literatura institucional e apreciativa.

É oportuno dizer que a direção da SCGE/PE deu total apoio e anuência à realização do estudo que se realizou nos meses de novembro de 2022 a janeiro de 2023, renovando uma parceria com a academia, que anteriormente possibilitou a pesquisa de Souto (2017), acerca dos estágios iniciais da criação e funcionamento da entidade. À época, foi apontada a coexistência dos padrões de habitualização e objetificação na estrutura organizacional da SCGE/PE.

Desta vez, recorreu-se a uma abordagem institucional e apreciativa da SCGE/PE que focalizou as narrativas de seus técnicos e gestores acerca do seu presente e futuro nos próximos cinco anos. Por meio da pesquisa-ação apreciativa, montou-se um modelo de análise voltado para investigar as intenções ou ações manifestadas de seus integrantes, como agentes de controle interno, obtendo-se evidências de trabalho institucional identificado conforme a evolução e trajetória do processo de institucionalização até agora alcançado pela SCGE/PE.

O artigo é composto por esta Introdução, o referencial teórico utilizado, a metodologia adotada, a discussão dos resultados obtidos e as conclusões a que se chegou no estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONTROLE INTERNO NO SETOR PÚBLICO

O Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO, 2013) classifica controle interno como um processo organizacional, dirigido pelo conselho de administração, gestores e outros membros da organização, projetado para fornecer uma garantia razoável quanto à realização eficiente e eficaz dos objetivos relacionados às suas operações, relatórios financeiros e conformidade das leis e normas constituídas.

Por sua vez, Attie (2018, p. 239) entende que o controle interno

compreende o plano de organização e conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus

dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.

Nessa perspectiva, Martins *et al.*, (2013) argumentam a importância de observar que o conjunto de métodos e procedimentos da organização visa a segurança patrimonial, além da geração de informações contábeis fidedignas através de rotinas padronizadas que garantam a otimização dos recursos concomitantemente ao atingimento eficiente dos objetivos.

O controle interno no Brasil, de acordo com Castro (2018), originou-se em 1914, a partir de uma necessidade que o país tinha de realizar operações de créditos com bancos estrangeiros, mas que foi frustrada devido à falta de registros contábeis organizados e consistentes sobre a situação financeira, econômica e patrimonial do governo, pois a contabilidade governamental se resumia à escrituração do livro caixa.

Em seguida, por meio do Decreto nº 15.210, de 28 de dezembro de 1921, registra-se a criação da Contadoria Geral da República, uma repartição da Diretoria do Tesouro Nacional, inicialmente batizada como Diretoria Central da Contabilidade Pública, um órgão central de contabilidade da União. No ano seguinte, essa diretoria foi transformada em Contadoria Central da República, pelo Decreto nº 4.555/1922. Finalmente, foi denominada Contadoria Geral da República pelo Decreto-Lei nº 1.990, de 31 de janeiro de 1940 (CASTRO, 2018).

Passados alguns anos, em 1964, foi criada a Lei nº 4.320, que previa normas para a criação e controle dos orçamentos e balanços da União, estados, municípios e Distrito Federal (Brasil, 1964, como registram Gonçalves *et al.* (2020). Pouco tempo depois, em 1967, instituiu-se o Decreto-Lei nº 200, que tratava das normas de organização da administração federal, considerando as atividades de controle da administração pública e que também estabelecia, no seu Art. 6º, os princípios essenciais das atividades da administração federal, a saber: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. À época, além de tal decreto, a Constituição Federal de 1967 também enfatizou o sistema de controle interno do governo federal, responsável pela modernização do controle da administração pública (GONÇALVES *et al.* 2020; BRASIL, 1967).

Segundo Loureiro *et al.*, (2012), o artigo 70 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu o controle no setor público em externo e interno, sendo o primeiro realizado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União e o segundo pelo sistema de controle interno de cada poder. Para os autores, a Constituição de 1988 trouxe mais força aos poderes das instituições de controle externo e interno, reconhecidas como guardiãs da legalidade e probidade na administração pública, desencadeando um processo gradativo de atualização das estruturas organizacionais desses órgãos, com o objetivo de proporcionar uma melhor qualificação para suas funções constitucionais.

Outro ponto destacado pelos autores é que em 2003 houve a criação da Controladoria Geral da União (CGU), que passou a ser responsável pelo controle interno da gestão pública federal, inclusive sobre o controle dos recursos federais repassados aos governos subnacionais; passando a ser visto como um órgão catalisador dos princípios de promoção da transparência e combate à corrupção (LOUREIRO *et al.*, 2012).

No setor público, então, o controle interno conta com procedimentos utilizados para averiguar se a execução de seus processos ocorre em conformidade com uma estrutura de governança voltada para o alcance dos objetivos relacionados à operações e gerenciamento de riscos, assim como do cumprimento de leis e regulamentos que forem aplicáveis conforme estabelecido pelo COSO (AQUINO; OLIVEIRA, 2018). Os autores acrescentam que o Conselho Nacional de Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – CONACI estabelece a padronização e ação dos órgãos de controle interno no país, unido à indicação de se adotar quatro macrofunções que se tornaram essenciais no âmbito do setor público: auditoria governamental; controladoria; corregedoria; e ouvidoria (AQUINO; OLIVEIRA, 2018).

Neste artigo, em congruência com o objeto de estudo, destaca-se a controladoria governamental como uma área que dá respaldo ao papel do gestor em sua atuação para o alcance da melhoria da eficiência e eficácia organizacional, salientando-se que o tema também remete ao comportamento humano inerente a essa atividade e que se encontra sujeito aos preceitos filosóficos da verdade, da justiça, da ética e da moral (OLIVEIRA; COSTA, 2019).

No Brasil, verifica-se que, no estudo da controladoria governamental, um dos enfoques mais frequentes tem sido o da teoria institucional, com o maior número de publicações na última década (OLIVEIRA; COSTA, 2019). O mesmo acontece com as publicações internacionais, no campo das ciências contábeis, abarcando os chamados estudos de base sociológica, identificados com o institucionalismo organizacional (VAILATTI; ROSA; VICENTE, 2017).

2.2 TEORIA INSTITUCIONAL: VARIAÇÕES E VERTENTES LIGADAS AO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E AO TRABALHO INSTITUCIONAL

Desde os primórdios do século XX três ramos principais da teoria institucional – Velha Economia Institucional, Nova Economia Institucional e Nova Sociologia Institucional – delineiam a discussão deste campo de conhecimento, sendo que este artigo dá ênfase específica ao último. O primeiro ramo, da Velha Economia Institucional, volta-se para a análise das microinstituições através do estudo das relações entre os integrantes das organizações, observando os comportamentos que alterem o ambiente e sejam considerados institucionalizados. O segundo, versa sobre a racionalidade do indivíduo e sua capacidade cognitiva restrita; e o terceiro, observa como as regras, crenças, tradições e a necessidade de legitimidade, existente no ambiente institucional, influenciam o comportamento das organizações (VAILATTI; ROSA; VICENTE, 2017).

Na teoria institucional, convive-se com escolas de pensamento que foram surgindo em tempos diferentes e com propósitos bem diversos. Greenwood e Hinings (1996) também fazem referência ao velho e ao novo institucionalismo, assinalando que o primeiro diz respeito a questões de influência, coalizões e valores concorrentes, juntamente com poder e estruturas informais. Já o segundo aparece na ênfase dada à legitimidade, à integração de campos organizacionais e à centralidade da classificação atribuída a rotinas, *scripts* e esquemas adotados pelas organizações. Para os autores, essa tendência de abordagem de múltiplos temas mostra que é forte a vitalidade das correntes institucionalistas, cuja articulação leva até o neoinstitucionalismo e as considerações quanto ao processo de institucionalização, em que a organização constitui tanto o lócus como a unidade primária de análise.

Sobre essa questão, a teoria institucional tem conteúdo importante acerca dos estágios institucionais que uma organização pode alcançar (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Ou seja, pode-se falar do processo de institucionalização que ocorre da seguinte forma: habitualização, objetificação e sedimentação. Como partes integrantes de um *continuum*, existe variabilidade de um extremo a outro, posto que alguns padrões de comportamento social estão mais sujeitos à avaliação crítica, modificação e até à eliminação do que outros (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

A institucionalização deve ser considerada como um processo dinâmico e contínuo, em que a interação de forças contextuais e sinergias intraorganizacionais constitui a regra. No Quadro 1, apresenta-se uma descrição desses três estágios.

Quadro 1 – Descrição dos estágios do processo de institucionalização

Habitualização	Nota-se o desenvolvimento de padrões comportamentais, a criação de parâmetros estruturais objetivando a resolução de um problema ou de um grupo de problemas organizacionais específicos. Há a vinculação desses comportamentos a estímulos particulares através da formalização de políticas e procedimentos, à proposição de arranjos e desenhos institucionais, os quais são monitorados até que sejam dados como certos e adquiram um significado social (teorização).
Objetificação	Observa-se uma movimentação de comportamentos direcionada à obtenção de um <i>status</i> permanente através do desenvolvimento de conceitos gerais socialmente compartilhados, em busca de consenso social e aprovação por um grupo mais amplo de atores. Às vezes, surgem os chamados <i>champions</i> , ou seja, os agentes que exercem a defesa (advocacy) da estrutura e de sua difusão, superando a resistência de eventuais opositores e teorizando a seu respeito. Esse desenvolvimento é necessário para o transplante de ações para contextos que estão além de sua origem.
Sedimentação	Refere-se ao processo de continuidade histórica da estrutura, em particular, por meio da transmissão das tipificações para novos membros e gerações. Essa fase se caracteriza pela sobrevivência da estrutura não apenas pela propagação virtual, mas também por sua continuação por um longo período de tempo.

Fonte: adaptado de Tolbert e Zucker (1999).

Para Tolbert e Zucker (1999), uma estrutura, embora totalmente institucionalizada, pode passar por um processo de desinstitucionalização caso seu ambiente sofra uma mudança significativa que possibilite a um determinado grupo de atores sociais, com interesses divergentes aos dela, evidenciar conscientemente sua oposição ou explorá-la em suas fraquezas. Para as autoras,

uma relação positiva fraca entre uma estrutura e os resultados desejados pode ser suficiente para afetar a difusão e a manutenção das estruturas, especialmente se seus defensores continuam envolvidos em sua teorização e promoção (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 208).

É neste ponto que se introduz o conceito de trabalho institucional em que os movimentos inerentes a um processo de institucionalização estão ligados a determinadas categorias da ação humana que influenciam as instituições em diferentes momentos, sobretudo aqueles que são intencionalmente postos em questão por determinados atores (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2011).

A publicação seminal de Lawrence e Suddaby (2006), acerca do trabalho institucional, expõe a necessidade de se reconhecer que, nos processos de institucionalização, não há como negar o papel desempenhado pela ação intencional de indivíduos e organizações, com seus efeitos expressivos para a estabilidade e a mudança institucional.

Hampel, Lawrence e Tracey (2017) deram grande contribuição ao tema, ao indicarem que tal perspectiva permite realçar as instituições que importam pelo seu desempenho na sociedade e como enfrentam os principais desafios sociais. Esse argumento foi reforçado por Zucker e Schilke (2019), que reconhecem a força exercida pelos atores nos processos institucionais da atualidade. Um caso seria o das práticas adotadas por atores locais que tiveram seu impacto positivo examinado no contexto do desenvolvimento local e regional amazônico, à luz do trabalho institucional por estes realizado (LIMA *et al.*, 2019).

Lawrence e Suddaby (2006) identificam três tipos de trabalho institucional que os atores podem realizar: (a) trabalho político, dedicado ao esforço para mudar as instituições por meio da forma regulatória; (b) trabalho normativo, ligado à reconfiguração dos sistemas de crenças dos atores, voltado para modificar as instituições normativas; e (c) trabalho cultural, ligado aos sistemas de significado que estão presentes nas alterações cultural-cognitivas promovidas nas instituições.

Zucker e Schilke (2019) revelam como os estudos têm evoluído e potencializado a análise institucional no nível micro, podendo ser reconhecidos como integrantes da vanguarda da teoria institucional contemporânea. A força dos atores individuais, por exemplo, constitui a base do desenvolvimento do trabalho institucional, por meio de rotinas, contratações e demissões e assim por diante nas organizações. Em sua arguição, as autoras afirmam que isto repercute nos principais mecanismos evidenciados na institucionalização, com ênfase no papel das pessoas nos processos de criação, crescimento ou declínio de instituições.

Aliás, essa discussão dá destaque à concepção trazida por DiMaggio (1988), quanto ao papel de atores organizados – com recursos suficientes – que identificam possibilidades de criação e transformação de instituições. Pela ótica do trabalho institucional, os atores podem ser vistos como agentes cujas motivações, comportamentos e relacionamentos têm interesses e objetivos próprios, de sorte que eles se manifestam ao lutar pelo alcance da ação legítima e as possibilidades de agência institucional (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2011).

Segundo Suddaby e Viale (2011), projetos profissionais carregam dentro de si projetos de institucionalização e da própria configuração adotada em uma estrutura. Para Henk (2020), o controle interno é institucionalizado por diferentes atores organizacionais no nível micro, intencionalmente comprometidos com a proposta de implementar sistemas, regras, rotinas e empreendimentos que não sejam um simples ato de conformidade, mas apresentem um valor agregado para sua organização.

Emirbayer e Mische (1998) mostram que a intencionalidade combina três processos cognitivos em uma perspectiva temporal. O primeiro processo diz respeito ao passado dos atores e sugere que

eles têm uma memória que salvaguarda os esquemas de ação mais ou menos tácitos e internalizados em experiências vivenciadas pelos participantes. O segundo refere-se ao presente e exige que os atores reflitam criticamente sobre hábitos considerados legítimos e tidos como certos. Finalmente, o terceiro processo remete à intencionalidade orientada para o futuro, sugerindo que os atores precisam ser capazes de usar sua experiência para criar soluções diante de situações complexas.

Nesse contexto, a IA permite explorar as motivações que as pessoas têm para a mudança, articular caminhos que englobam o papel das experiências passadas, da ação presente e da perspectiva de futuro, além do empoderamento dos atores para levar adiante planos e projetos voltados para o sucesso de uma organização (HUNG, 2017). Isso também implica a expectativa de que não só a motivação exista, mas que seja entendida como legítima e construída na interação com os integrantes de uma estrutura que possam contribuir significativamente para a estruturação social resultante (NILSSON, 2015). De acordo com essa concepção, o trabalho institucional envolve o desenho e a execução de projetos institucionais voltados para o encaminhamento de objetivos baseados nos interesses daqueles agentes que desenvolvem uma ação inteligente e situada, visando a moldar um dado processo de institucionalização (NILSSON, 2015; LAWRENCE; SUDDABY, 2006).

2.3 INVESTIGAÇÃO APRECIATIVA: UMA ABORDAGEM FOCADA NA MUDANÇA E TRANSFORMAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES

Neste artigo, a IA está sendo utilizada para se buscar a presença ou ausência de mudanças transformadoras em uma organização (BUSHE, 2007), sobretudo àquelas movidas por atores na realização de seu trabalho institucional (LAWRENCE; SUDDABY, 2006).

Em sua origem, nos anos 1980, a IA nasceu como uma abordagem e metodologia cooperativa desenvolvida por Cooperrider e Srivastva (2009). Desde o início, sempre esteve presente uma filosofia que focaliza os pontos fortes e positivos das organizações, a fim de projetar e redesenhar seus sistemas e alcançar um futuro mais sustentável e eficaz.

Devido aos seus propósitos, os conteúdos da IA são delineados para que se conte com mecanismos críticos e reflexivos ligados ao engajamento e a processos dialógicos e relacionais utilizados por grandes e pequenas organizações comprometidas com a transformação de um sistema.

Por esta razão, Whitney, Trosten-Bloom e Vianello (2019) colocam a IA no campo da pesquisa-ação, embora sua estratégia primária não se fixe na resolução de problemas nas organizações. O traço diferencial da IA é que essa abordagem parte da premissa de que a pesquisa apreciativa se volta para o desenvolvimento radical ou transformacional de uma estrutura (BOYD; BRIGHT, 2007). Busca-se a mudança, como enfatizado por Cooperrider e Whitney (2006), para quem a IA constitui um processo que se concentra nas formas de transformação, redesenho ou planejamento que envolve múltiplos *stakeholders*.

O entendimento é de que o conhecimento dos participantes impulsiona a agenda estratégica e as prioridades de uma organização. Diversamente da pesquisa-ação tradicional, a IA é guiada pelos tópicos afirmativos dos participantes e é cocriativa, estruturando-se de modo a gerar uma nova compreensão e a formulação de esquemas direcionados à criação de significados e maneiras de fazer as coisas que façam sentido para eles em um processo de mudança (WHITNEY; TROSTEN-BLOOM; VIANELLO, 2019).

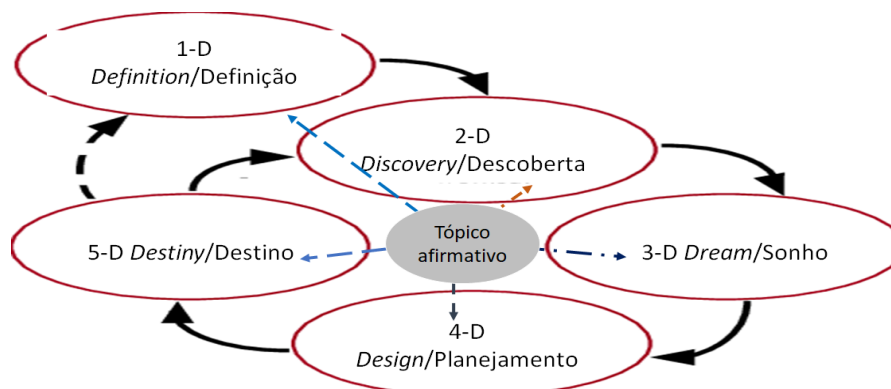
Outro ponto a destacar diz respeito à natureza colaborativa da IA, pois como Sharp *et al.*, (2018) indicam, para utilizá-la, é preciso saber nutrir o desenvolvimento relacional por meio da apreciação e colaboração entre as pessoas. O emprego da IA é recomendado quando se deseja estudar e mudar organizações explorando diálogos contínuos dentro de sistemas humanos, entrevistados em seu melhor momento (WHITNEY; TROSTEN-BLOOM, 2003).

Sendo assim, a teoria apreciativa ajuda na descoberta da capacidade por parte dos atores de obter cooperação, conforme seus interesses e ação estratégica, visando ao alcance de mudanças positivas. Trata-se de uma modelagem de gestão da mudança que apoia a transformação organizacional (COOPERRIDER; WHITNEY; STAVROS, 2009).

A aplicação da IA enseja a adoção do modelo de 5-D (Figura 1), em inglês/português: D-1 *Definition*/Definição, D-2 *Discovery*/Descoberta, D-3 *Dream*/Sonho, D-4 *Design*/Planejamento e D-5 *Destiny*/Destino, que dá materialidade à intervenção e mudança organizacional (COOPERRIDER; WHITNEY; STAVROS, 2009).

No centro do modelo de 5-D, encontram-se os tópicos afirmativos, cujo enunciado deve ser o eixo do processo apreciativo. Segundo Cooperrider e Whitney (2006), a escolha de um ou mais tópicos está fundamentada na crença de que os sistemas humanos crescem na direção do que estudam e giram em torno das possibilidades de alcançar resultados no futuro.

Figura 1 – Modelo de 5-D



Fonte: adaptado de Cooperrider; Whitney e Stavros (2009)

Cada um dos D's possui seus próprios descritores e integram uma dinâmica circular, no âmbito de um processo simultâneo de interação e produção de relatos entre os participantes (Quadro 2).

Quadro 2 – Descritores do modelo de 5-D

D-1	Este "D" está associado ao propósito do estudo a ser realizado e a seu objeto, conforme os resultados a serem alcançados. Junto com os participantes da organização, busca-se chegar a um acordo sobre o que se deseja investigar, de modo que haja consenso em torno da agenda de pesquisa, do reconhecimento da legitimidade da iniciativa de mudança e da capacidade de implementá-la
D-2	Este "D" busca mobilizar toda a estrutura através do engajamento dos participantes na combinação de pontos fortes e discussão acerca de melhores práticas e das narrativas ligadas às experiências exitosas de trabalhos anteriores. Pressupõe que toda organização é composta por forças, ativos e sucessos a serem identificados na fase de descoberta. Assim, é preciso desenvolver uma narrativa apropriada à mudança e se ter melhor compreensão da trajetória e da realidade organizacional
D-3	Este "D" preconiza um diálogo generativo voltado para a criação de uma visão orientada a resultados, baseada nos pontos fortes e nas descobertas feitas no D-2. Pode-se recorrer à imaginação para projetar os desejos de cada um, da equipe ou organização, com base nos potenciais existentes e no que a instituição pode vir a se tornar
D-4	Este "D" trabalha com a arquitetura técnica e social do sistema imaginado, de maneira que as pessoas se percebam como agentes de fundamental importância na ampliação do núcleo positivo e na realização do sonho ora expressado. Delineia-se propostas de possibilidade do que o ideal deve ser e dos mecanismos necessários para facilitar ou delinear a mudança, transformá-las em planos de ação
D-5	Este "D" trata da mobilização de apoios, recursos e forças do núcleo positivo para fazer a entrega, a materialidade da capacidade afirmativa de toda a estrutura para promover a mudança, sustentar as ações que levem ao que foi projetado no ciclo apreciativo

Fonte: adaptado de Cooperrider e Whitney (2006)

Segundo Bushe e Kassam (2005), a lógica transformacional que permeia a aplicação do modelo de 5-D é influenciada pelas bases teóricas da construção de forças bem como pelos discursos e narrativas de pessoas e grupos envolvidos em processos de transformação. Para tanto, é fundamental obter a colaboração dos participantes, constituindo-se uma forma de ação conjunta, corporificada e

contextualmente inserida, bem como histórica e culturalmente situada (GERGEN; GERGEN; BARRETT, 2004.).

Geralmente, o modelo de 5-D requer que se faça adaptações devido a ser socialmente construído e em função de não haver “dois processos de Investigação Apreciativa que sejam idênticos. Cada um é criado para tratar de um desafio estratégico único enfrentado pela organização [...]” (COOPERRIDER; WHITNEY, 2006, p. 27).

3 METODOLOGIA

Realizou-se uma pesquisa-ação apreciativa que tem características descritivo-exploratórias quanto ao objetivo proposto, com abordagem qualitativa e interpretativa em relação à questão central deste estudo de caso (COOPERRIDER; WHITNEY; STAVROS, 2009). Os procedimentos que foram adotados estão demarcados pela execução dos 4-Ds iniciais do modelo 5-D da IA, com foco no papel desempenhado pelos atores da SCGE/PE convidados a interpretar e a construir significados decorrentes de sua ação colaborativa centrada na análise dos processos institucionais desenvolvidos por este órgão estadual de controle interno.

Assim sendo, a dinâmica da pesquisa envolveu diálogo, indagações, narrativas, aprendizados e reconhecimento mútuo dos participantes como integrantes de um grupo colaborativo de pesquisa, designado como um ator representativo da instituição investigada. Deve-se frisar que o diálogo e as narrativas foram usados para se obter elementos relativos às mudanças institucionais como um componente de um processo de pesquisa (NEL; GOVENDER, 2019). Caber frisar que os métodos de pesquisa transformativos são tipicamente qualitativos por natureza (BUSHE; KASSAM, 2005).

Na modelagem da pesquisa, cada um dos D's foram considerados geradores dos temas da análise de conteúdo, conforme os elementos teóricos utilizados, quais sejam: o processo de institucionalização e os tipos de trabalho institucional encontrados no estudo. Para tanto, foi constituído um grupo colaborativo, como um ator representativo da SCGE/PE, composto por seis membros da instituição (representantes dos níveis estratégico, tático e operacional) que, em simultâneo com os pesquisadores, participaram ativamente do processo de coleta, análise e validação dos dados. Vale dizer que a pesquisa foi aprovada por um comitê de ética da instituição acadêmica a qual os autores estão vinculados e seguiu todos os protocolos relativos à confidencialidade, proteção de dados e consentimento dos participantes.

Na IA, a formação de um grupo, que representa o chamado '*Core Group Inquiry*', é considerada o coração da pesquisa (CLOUDER; KING, 2015). Os autores assinalam que a denominação pode ser grupo focal, evento de equipe, grupo de discussão ou grupo colaborativo, sendo este último o termo escolhido na pesquisa.

No Quadro 3, apresenta-se o perfil dos participantes, denotando-se que a maioria dos seus integrantes atua na SCGE/PE há mais de uma década e reúne credenciais técnica e acadêmica aderentes à discussão com eles estabelecida conforme a temática do estudo.

Quadro 3 – Perfil dos participantes do grupo colaborativo

Código do membro do grupo	Posição/Área de atuação e tempo na organização	Formação Acadêmica
P1	Coordenação da Escola de Controle Interno. Está há oito anos na SCGE/PE	Graduação e mestrado em Ciência da Computação; pós-graduação em Gestão Pública e Controle pela Escola de Contas do TCE/PE
P2	Integra a equipe de Observatório da Despesa Pública. Está há sete anos na SCGE/PE	Graduação em Ciências Contábeis
P3	Gestor Governamental - Controle Interno. Está há 11 anos na SCGE/PE	Graduação em Ciências Contábeis
P4	Gestor governamental de controle interno, atuando na Diretoria de Tecnologia da Informação do Controle Interno. Está há 12 anos na SCGE/PE	Graduação em Ciências da Computação, pós-graduação em Ciências de Dados e em Gestão de Tecnologia da Informação e mestrado em Engenharia da Computação

P5	Coordenador dos Atos de Correição e Tomada de Contas Especial. Está há 12 anos na SCGE/PE	Graduação em Contabilidade, pós-graduação em Auditoria e Perícia Contábil; mestrado em Controladoria
P6	Diretora de Convênios e Regularidade. Está há 11 anos na SCGE/PE	Graduação em Administração de Empresas

Fonte: dados da pesquisa.

Deste modo, na estratégia adotada, coube aos pesquisadores realizar um encontro inicial destinado ao retrospecto institucional relativo à abordagem precedente da SCGE/PE, inclusive para que houvesse a demarcação das inovações introduzidas, tanto do ponto de vista teórico como empírico. É também importante realçar que, a exemplo do acontecido anteriormente, o engajamento da principal liderança do órgão foi fundamental para o sucesso da pesquisa, havendo uma boa familiaridade em face da linha institucional-apreciativa abraçada e exposta por Souto (2017), que interagiu com o pessoal da SCGE/PE, o que muito favoreceu os procedimentos metodológicos postos em prática.

A aproximação da academia com a SCGE/PE, a receptividade e o apoio do Secretário Executivo proporcionaram uma abertura favorável à pesquisa, com o agendamento de quatro a cinco oficinas e o estabelecimento de acordos quanto à formalização do roteiro de coleta, análise e validação dos dados. Neste sentido, foram formuladas questões dispostas no *Google Forms* a serem enviadas previamente aos participantes, seguindo a pauta de cada encontro com os pesquisadores. Houve consenso quanto à utilização de recursos eletrônicos, tais como o uso de *e-mails*, telefonemas, formação de um grupo de *WhatsApp* e videoconferência por meio do *Google Meet*. A adoção dos meios remotos também possibilitou a otimização do tempo nas oficinas, que tiveram duração de 1h30 em média, principalmente pelo fato de a SCGE/PE se encontrar com grandes demandas devido à transição de governo estadual, em razão das eleições sucedidas em outubro de 2022.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 D-1 DEFININDO OS CAMINHOS INSTITUCIONAIS DO ESTUDO DA SCGE/PE

Segundo Souto (2017), na época de sua pesquisa, a SCGE/PE, apesar de ocupar relevante posição no núcleo estratégico do Estado, ainda não dispunha de ampla legitimidade devido ao estágio institucional alcançado, identificado com a habitualização e a formação de uma base de sustentação ainda incipiente. Desta feita, a retomada da análise institucional procurou ampliar o foco anterior e dar mais destaque ao papel dos atores representativos da SCGE/PE e suas realizações na esfera do trabalho institucional, mediadas pela perspectiva apreciativa.

Perante o grupo colaborativo, o rumo da discussão na primeira oficina do D-1 consistiu em reafirmar o tema do processo de institucionalização da SCGE/PE, porém entendendo-se que o mesmo deveria se configurar como uma mudança positiva, associada aos fundamentos da agência que transforma as instituições por meio de ações de trabalho institucional (DUYGAN; STAUFFACHER; MEYLAN, 2019).

As atividades do D-1 tomaram este ponto como referência em face do atual processo de institucionalização da SCGE/PE e a formulação do tópico afirmativo da pesquisa, que dá início à dinâmica dos grupos e dos diálogos intencionais, os quais devem se conectar entre si (LUDEMA; FRY, 2008).

A elaboração do tópico afirmativo também teve o papel de nortear as próximas oficinas, ou seja, auxiliar os participantes nas demais fases do protocolo de pesquisa. Um texto introdutório foi apresentado pelos pesquisadores e desdobrado em diferentes redações ao longo do debate realizado, até chegar ao seguinte tópico afirmativo: “A SCGE/PE desempenha um papel que visa a contribuir para a melhoria da gestão pública e seu trabalho se destaca como uma instituição que promove *accountability*” (grupo colaborativo da pesquisa).

Este tópico afirmativo mostra atores incorporados à identidade institucional da SCGE/PE e sinaliza a preocupação de cada um com os resultados obtidos por esse órgão de controle interno, característicos do trabalho de natureza técnica (LAWRENCE; SUDDABY, 2006). Um trabalho institucional identitário começava a tomar forma mediante a externalização de pensamentos, sentimentos e ações dos atores no contexto situado da pesquisa (BROWN, 2017).

4.2 D-2 DESCOBERTAS APRECIATIVAS E INSTITUCIONAIS ACERCA DA SCGE/PE

A oficina do D-2 foi precedida pelo envio prévio de questões aos participantes, assim como aconteceu nos demais encontros, de sorte que se fez a consolidação dos dados apresentados no Quadro 4, em que constam as respostas referentes à indagações sobre o que estimulava positivamente o grupo a trabalhar na SCGE/PE e a cumprir o seu papel, com foco nos pontos fortes e experiências exitosas configuradas por narrativas que pudessem legitimar a atuação desse órgão.

Quadro 4 – Primeira rodada de questões do D-2

Dentre suas experiências na SCGE/PE decorrentes de momentos institucionais, quais você considera mais exitosas e valiosas, que possam ser compartilhadas e que contribuam para a consolidação e aperfeiçoamento da organização? Descreva de maneira que possamos vivenciá-las neste momento
Respostas consolidadas - As reuniões operacionais acerca do desenvolvimento de atividades em curso, em que se discute o planejamento inicial, as dificuldades encontradas e respectivas estratégias emergentes; e os cursos e capacitações realizados, em que as interações e troca de experiências são agregadores para a aquisição de conhecimentos e desenvolvimento de habilidades (P5) - Participar do grupo de trabalho de autoavaliação das atividades de auditoria para implantação do modelo IA-CM. Manter estreita a parceria com o CONACI, Controladorias e outros (P2) - Do ponto de vista de contribuição, de maneira geral, acredito que o período à frente da Chefia de Gabinete foi significativo e ajudou a aperfeiçoar a organização. No período, foi possível contribuir com a continuidade de ações importantes nas mudanças de Secretariado, participar de decisões sobre ajustes na estrutura organizacional e realizar constante articulação institucional interna e externa para facilitação da obtenção dos resultados pretendidos pela instituição (P1) - O projeto PCG - Plano de Contingenciamento dos Gastos. Todos os servidores da casa assumiram a responsabilidade de acompanhar a execução da despesa de uma secretária/ entidade. O projeto nivelou conhecimento, padronizou atuação e fez com que a gestão de fato conhecesse as atribuições da SCGE. (P4) - A adesão da SCGE/PE ao modelo IA-CM (P3) - Projeto de Gerenciamento Matricial de Gastos (GMD). Foi exitoso quanto ao reconhecimento da instituição, em todo Estado, sobre a matéria de racionalização de gastos bem como, trouxe, para a casa, números expressivos de retorno financeiro fruto do projeto. Haviām frequentes reuniões de monitoramento em que a alta gestão do Governo do Estado fazia o acompanhamento das ações do projeto e pactuava ações corretivas com vistas ao alcance do montante a ser racionalizado (P6)

Fonte: dados da pesquisa – oficina D-2.

Os relatos do grupo colaborativo mostram que muitas das ações do controle interno combinam os três tipos de trabalho institucional (político, técnico e cultural-cognitivo), exemplificando as formas de institucionalização promovida por diferentes atores da SCGE/PE e como cada um interpretou suas experiências em termos dos avanços obtidos até aquele momento.

Nota-se que houve o desenvolvimento de atividades e processos que levaram à construção de regras para enquadrar a instituição perante a gestão do governo estadual, mediante o reconhecimento de seu *status* ou identidade, dentro dos limites estabelecidos por planos, adesão ao modelo IA-CM (Modelo de Capacidade de Auditoria Interna para o Setor Público), que é internacionalmente reconhecido, associados às melhorias realizadas na interações do órgão com o ambiente institucional (trabalho político).

Ao mesmo tempo, uma das experiências emergentes das falas dos participantes consistiu na mesclagem do trabalho técnico com o cultural-cognitivo, ao se observar a menção feita às boas práticas de controle e acompanhamento de despesas. Na oportunidade, um dos participantes fez uma avaliação de seu próprio desempenho e o da instituição, tendo-se reconhecido que esse comportamento era relevante perante os seus pares e os resultados obtidos. Os pesquisadores

também solicitaram aos presentes que sintetizassem em uma palavra os significados das experiências que acabaram de validar, como consta do Quadro 5.

Quadro 5 - Significados das experiências das descobertas feitas pelo grupo colaborativo

Caso seja possível definir essas experiências positivas em apenas uma palavra, como você as definiria?
Respostas consolidadas: - Aprendizado (P5); Compartilhamento (P2), Escutar (ouvir) (P1); Efetividade (P4); Estruturação (P3); e Eficiência (P6)

Fonte: dados da pesquisa – oficina D-2

Para explicitar a densidade da discussão, o participante P4 destacou que escolheu a palavra “efetividade”, devido aos resultados alcançados no projeto de que participou, colaborando para que o estado de Pernambuco mantivesse seus pagamentos de folha salarial em dia, enquanto outros estados relatavam certa dificuldade. Já o participante P1, de forma breve, frisou que “escutar” representava bem sua experiência, pois lhe possibilitou compreender melhor as situações e também pensar nas melhores soluções para os problemas. Além disso, facilitou a resolução de demandas apresentadas por seus pares e liderados. O participante P6 também, sucintamente, explicou que a palavra “eficiência” retratava bem sua vivência positiva, porque remetia ao alcance de resultados ligados à utilização competente dos recursos públicos.

Durante a oficina, o participante P6 acrescentou que sua motivação para trabalhar estava vinculada ao fortalecimento da Controladoria, no que diz respeito à sua “identidade com a transparência, combate à corrupção” e em “ser um agente... isento... de qualquer interferência externa para continuar o seu trabalho, para fazer bem o seu trabalho”.

4.3 SONHOS E PROTAGONISMOS DOS AGENTES DA SCGE/PE

Nesta terceira oficina, a temática tratou da visualização dos sonhos e desejos dos participantes do grupo colaborativo da SCGE/PE, como exposto no Quadro 6.

Quadro 6 – Visualização dos sonhos e desejos do grupo colaborativo

Considerando seus sonhos e desejos, como você se vê daqui a três a cinco anos na SCGE/PE? (Cite dois ou três sonhos).
Respostas consolidadas: - Atuação nos moldes internacionais da atividade de auditoria interna. Estruturação em grau de maturidade elevado na área de TI e Inovação. Efetiva agregação de valor a partir dos serviços prestados (P3) - Eu me vejo atuando em nível tático ou estratégico na estrutura organizacional. Eu me vejo contribuindo para a formação de novos servidores que ingressaram no órgão por concurso, de forma a atender à crescentes demandas e atribuições institucionais. Eu me vejo atuando na articulação de parcerias institucionais e projetos estruturantes (P1) - Em uma instituição com orçamento e recursos estruturados para dar suporte a todos s projetos estratégicos da entidade (P4) - Vejo-me satisfeito por trabalhar em uma instituição com maior nível de consolidação de suas atribuições, sendo melhor reconhecido, no âmbito do Poder Executivo Estadual, por fazer parte de uma equipe que busca continuamente contribuir para a melhoria do serviço público (P5) - Estar em uma equipe unida e diversa que continue a promover meu crescimento pessoal. Estar em um quadro de servidores valorizados financeiramente para que possamos reter os nossos talentos. Fazer parte de uma auditoria interna madura, me orgulhando das melhorias promovidas na cultura dos entes públicos e no valor público agregado (P2) - Exercendo uma atuação constante, consolidada e sem interferências externas cujos analistas estivessem motivados sobre a importância do seu papel (P6)

Fonte: dados da pesquisa – oficina D-3

Para os pesquisadores, os desdobramentos destas respostas cobrem desde olhares voltados para um direcionamento político e estratégico, até aqueles que estão em dependência das dinâmicas de nível micro de atores que operam pensando em si, mas externam significados que se respaldam tanto na esfera humana (pessoal) como na identidade institucional.

A fala do participante P1 denota que se considera uma pessoa sonhadora. Já o participante P4 assinalou que a SCGE/PE há um tempo vem necessitando de um reforço orçamentário e de pessoal, recursos com os quais sonha para que a Controladoria possa avançar com os projetos nela existentes.

Este comentário remete à mudança institucional derivada da interação de fatores estruturais e de agência, mas que combina microdinâmica dos atores com os padrões mais macros de mudança (BEUNEN; PATTERSON, 2019).

Interpretou-se, então, que se deve apreciar formas graduais de mudança como produto da institucionalização perseguida pela SCGE/PE, no curso da objetificação evidenciada, em que a variação da implementação é moderada (TOLBERT; ZUCKER, 1999). É interessante notar que o participante P2 manifestou seu pensamento calcado em um contexto mais participativo e diverso, com uma equipe composta por “homens e mulheres, pessoas mais velhas, pessoas mais novas, negros, brancos, pessoas do interior, da capital...”, ao acreditar que isto a fortalece, gera crescimento e amadurecimento à equipe refletindo-se também para a sociedade.

Nas palavras de P6, a sua resposta aponta para as várias interferências que ocorrem na Controladoria, seja por outros órgãos, seja por “outras pastas do próprio governo”. Para P6, sem isso, haveria possibilidades de um trabalho mais consolidado, “constante e linear”, permitindo à Secretaria tratar novas demandas e focar em ações consideradas prioritárias. Sob essa perspectiva, a fala deste membro do grupo tipifica uma dada interação dinâmica entre atores e estruturas institucionais que influenciam um dado estágio de institucionalização. Isto sinaliza o comportamento que os indivíduos estão seguindo para promover a agência, com a adoção de práticas e estratégias que defendem eficazmente não só suas ideias, mas também a organização (DUYGAN; STAUFFACHER; MEYLAN, 2019; LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2011).

O Quadro 7 levanta o protagonismo dos participantes quanto ao cenário futuro por eles delineados, incluindo a sua participação na trajetória alcançada pela SCGE/PE.

Quadro 7– Participação e protagonismo do grupo colaborativo no futuro da SCGE/PE

Considerando a visão de futuro (três a cinco anos), qual foi a sua participação e quais atores participaram no processo de aperfeiçoamento e consolidação institucional da SCGE/PE?
Respostas consolidadas: - Participação individual como diretor de auditoria no curso de implementação do modelo IA-CM. Participação da alta gestão, no apoio, e da equipe na condução prática das ações (P3) - Pude colaborar não apenas aprimorando os trabalhos e potencializando os resultados do setor, como contribuindo com as demais áreas. Contribuindo com as discussões técnicas no âmbito do CONACI e as iniciativas da ASCIPE (P1) - Aproximação com academia e com atores ligados a inovação no setor público e privado (P4) - Participei nesse processo como agente de orientação de pessoas, no desempenho de suas atividades, e construção de competências coletivas entre essas pessoas, assim como participei da avaliação e supervisão contínua do alcance de metas e objetivos (P5) - Fui dedicada, ouvinte, estudiosa, questionadora e promotora de discussões. Todos aqueles que me fizeram entender melhor a auditoria interna pública que fazem parte do quadro de servidores da casa (P2) - Enquanto gestora, participei de discussões sobre as atribuições/estrutura da SCGE e, após definição, pude defendê-las externamente (público-alvo) e internamente (colaboradores da equipe) (P6)

Fonte: dados da pesquisa – oficina D-3

Nesta análise, os diferentes trechos ora apresentados revelam um conjunto de narrativas que têm características culturais, técnicas e políticas presentes na atuação da SCGE/PE, explicitadas por atores-chave que estão bem conscientes de seu papel no contexto do aperfeiçoamento e consolidação institucional deste órgão.

Como solicitado aos participantes, cada um pensou sobre sua posição e contribuição em face do ambiente local, considerando a busca por soluções inovadoras para atender às expectativas que envolvem a linha de frente da instituição. Tal discurso, que teve o condão de mobilizar pessoas em torno de perspectivas futuras, permitiu desvelar motivações, significados e relacionamentos que moldam o seu efetivo envolvimento e compromisso.

Entende-se que, além de ser um discurso motivacional, há que se considerá-lo como um elemento institucional utilizado para legitimar a agência desses atores. Aliás, esta foi a preocupação dos pesquisadores ao colocá-los em torno de projetos que lhes são comuns e que podem ser catalisados em um planejamento a ser elaborado para a SCGE/PE.

4.4 D-4 PLANEJAMENTO E POSICIONAMENTOS QUE PROJETAM O FUTURO DA SCGE/PE

Na oficina do D-4, cada participante foi convidado a refletir sobre a institucionalidade a ser atribuída à SCGE/PE amparada em uma visão não só positiva, mas voltada para a construção colaborativa (e planejada) da realidade. O Quadro 8 retrata as falas resultantes desta temática.

Quadro 8 – Contribuições dos participantes para os avanços da institucionalização da SCGE/PE

Que contribuições positivas você e sua equipe ou departamento podem dar, visando o aperfeiçoamento, consolidação institucional e legitimação da SCGE/PE?
Respostas consolidadas: - Apoio em projetos de inovação, inclusão de ferramentas que auxiliem nas atividades (P4) - Informações estratégicas para planejamento das demais diretorias. Estudos e análises para subsidio na execução de trabalhos das demais diretorias. Treinamentos (P2) - Adesão ao modelo IA-CM, além dos normativos de competência relativos à temática de integridade, dentre outros (P3) - Apoio a gestão pública do Estado: orientação, capacitação e desenvolvimento de sistemas. Contribuição para a melhoria dos projetos e processos organizacionais (P6) - A Coordenadoria dos Atos de Correição e Tomada de Contas Especial vem desenvolvendo uma iniciativa estratégica para implantação de um Sistema de Medição de Desempenho da atividade correcional no âmbito do Poder Executivo Estadual (PEE). Nessa iniciativa são trabalhados fatores da organização que podem funcionar como facilitadores para uma implantação bem sucedida desse SMD (Pessoas, Processos, Sistemas e Cultura), por meio de: regulamentação normativa (Lei, Decretos e Portarias); capacitação de servidores públicos (cursos, palestras, oficinas, etc.); elaboração e publicação de materiais de orientação (Manuais, cartilhas, infográficos, etc.); adoção de sistema informatizado para gerenciamento e monitoramento de processos correctionais; fomento a utilização de soluções de TI em processos correctionais; desenvolvimento, alimentação e monitoramento de indicadores de desempenho; e inspeções nas estruturas correctionais do PEE. Essa iniciativa tem a pretensão de possibilitar que a SCGE/PE atue como órgão central de coordenação da correição, no PEE, que é uma das macrofunções do Controle Interno como preceitua o CONACI. (P5) - Realização de capacitações com profissionais renomados que venham a suprir os gaps de conhecimento identificados no Programa de Gestão por Competências. Realização de eventos institucionais de caráter técnico para disseminar conhecimentos e consolidar a imagem institucional. (P1)

Fonte: dados da pesquisa – oficina 4-D.

Os debates acerca desta questão foram bem acalorados, começando pelo participante P6, para quem a legitimação da Controladoria está associada àqueles que receberão os serviços prestados pela gestão pública. Já o participante P2 discorreu não só sobre informações estratégicas, estudos e análises que devem ser feitos, mas sobre a possibilidade de haver o desenvolvimento de treinamentos destinados ao uso de ferramentas tecnológicas, embora não fosse propriamente da área de TI. Por sua vez, o participante P5 tomou a palavra e apontou a normatização como o maior e melhor recurso para a legitimação da Controladoria perante o poder executivo estadual. De acordo com P5, através da normatização pode ser desenvolvida uma estratégia que amplie a capacidade de atuação da Controladoria como “órgão central de coordenação do sistema de controle interno”.

Esse participante também comentou estar à frente da Coordenadoria dos Atos de Correição - Tomada de Contas Especial na qual algumas das atividades realizadas são os trabalhos de capacitação, orientação, consultorias, realização de minutas de leis, decretos e portarias, vistos com agência identificada com o trabalho político e o trabalho técnico. A fala de P5 também destacou que a Coordenadoria desenvolve um processo de medição de desempenho em que são elaborados indicadores hábeis ao monitoramento. Esse processo passa por forte acompanhamento da equipe e reflete os avanços obtidos pela SCGE/PE, para além da habitualização e consolidação de sua objetificação (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Já P4 disse acreditar que, por fazer parte de um departamento de tecnologia, a grande contribuição positiva consiste no fornecimento de ferramentas inerentes à Controladoria. Em sua opinião, uma das grandes conquistas recentes da casa foi a contratação de uma fábrica de *software*, visando ao desenvolvimento de “alguns sistemas que são bem essenciais para algumas atividades à área de integridade e à área de ouvidoria da casa”.

Por sua vez, o participante P1 mencionou que sua contribuição se referia à Escola de Controle Interno, que busca atender aos servidores da casa, objetivando ao aprimoramento do conhecimento teórico e prático alinhado com suas funções. Prosseguindo, também pontuou a realização de eventos institucionais, como reuniões técnica e seminários, voltados à capacitação dos servidores e que contribuem para a consolidação da imagem institucional da SCGE/PE.

Neste ponto foi possível verificar não só a consistência do pensamento estratégico do grupo colaborativo, mas também como esse processo de *codesign* das ideias emergentes está solidamente configurado no conhecimento dominante na visão institucional da Controladoria.

Para finalizar o ciclo apreciativo, os pesquisadores contaram com o posicionamento do grupo quanto à necessidade de fazer uma síntese do que pode impulsionar ainda mais a institucionalização da SCGE/PE. O Quadro 9 expõe as respostas obtidas.

Quadro 9 – posicionamento dos participantes acerca do processo de institucionalização da SCGE/PE

Quais os principais pontos positivos da SCGE/PE você acredita que possam impulsionar o aperfeiçoamento institucional da organização?
Respostas consolidadas: - Capacidade de se adequar a mudanças e perfil inovador (P4) - Equipe forte. Diretoria formada por servidores de controle interno, detentores de conhecimento do negócio (P2) - Corpo técnico, carreira estruturada, competências normativas, participação nas decisões estratégicas do governo, dentre outros (P3) - Atuação ética e transparente. Profissionais em permanente atualização técnica/legislativa. Disposição para inovação (P6) - A capacidade de gerar informações úteis ao processo de tomada de decisão da alta gestão do Plano Estratégico e identificar desvios, no que diz respeito ao alcance dos objetivos de governo, emitindo recomendações mais objetivas quanto aos rumos que devem ser tomados para realinhamento da execução a esses objetivos (P5) - Corpo técnico de carreira que ingressam por concurso público; Adesão ao Modelo IA-CM. (P1)

Fonte: dados da pesquisa – oficina D-4

Esta foi uma oportunidade para uma autorreflexão dos atores do órgão acerca de seu papel na recepção de quem vai chegando na organização, que tem um perfil voltado para o estudo e a inovação. Foi observada a preocupação com o preparo e à atualização quanto à legislação, normativos e de cada um estar tecnicamente disponível para atender as demandas da gestão pública. O desempenho da SCGE/PE calcado no conhecimento foi destacado tanto por P5 como por P1, que apontaram o fato de a Controladoria ter um corpo técnico de carreira e como isto, naturalmente, a legitima e traz imparcialidade em toda ação institucional que venha a ocorrer.

Assim sendo, verificou-se que as falas dos participantes sugere que elas expressam as dimensões-chave dessa temática: a busca por sentido acerca do que cada um faz no desempenho de suas atividades, o alinhamento do pessoal mediante o conhecimento do controle interno e o engajamento de todos para alcançar a missão da SCGE/PE. Ao que tudo indica, há uma alta teorização baseada na estratégia do trabalho técnico e da defesa do bom funcionamento e da força derivada do conhecimento do órgão. Isso contribuirá para a legitimidade da SCGE/PE, moldada mediante uma racionalidade técnica típica de um órgão de controle que influencia o comportamento de seus membros.

As narrativas dos participantes, igualmente, refletem também uma socialização cognitiva que se abriga em diretrizes e padrões institucionalizados pairando sobre a ação dos integrantes da SCGE/PE e explicam a sua forma de perceber e interpretar a realidade (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Nesta etapa, os pesquisadores, juntamente com os participantes encerraram as atividades que foram desenvolvidas do D-1 ao D-4, tendo em vista que implementar o modelo de 5-D completo implicaria alterar o cronograma dos trabalhos e envolver a área operacional da SCGE/PE na elaboração de planos e projetos, entre outras atividades não previstas na agenda da pesquisa. Assim, chegou-se à finalização do estudo institucional e apreciativo da SCGE/PE.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na perspectiva institucional e apreciativa, a análise da SCGE/PE foi bem-sucedida quanto à identificação dos desejos e das intenções dos atores institucionais desse órgão de controle interno à medida que se delineou o estágio de institucionalização em que a mesma atualmente se encontra. Compreendeu-se que isto se deve a um processo constante de amadurecimento e aperfeiçoamento pelo qual o órgão tem passado. Em especial, salienta-se o zelo de todos (a) quanto ao cumprimento dos procedimentos que visam a boa e correta utilização dos recursos públicos e (b) à busca constante de inovar seus processos, sobretudo com o uso da tecnologia informacional e contábil, junto com os conhecimentos adquiridos pelo seu corpo funcional.

Destaca-se que houve um importante avanço na trajetória da SCGE/PE para além de sua configuração original (habitualização), tendo se revelado padrões característicos do estágio de objetificação, aproximando-se da sedimentação, tal como se evidenciou na análise realizada.

Através do modelo 5-D e as incursões no trabalho institucional expresso em diferentes momentos das narrativas dos atores da SCGE/PE, a pesquisa conseguiu observar o importante papel da Controladoria na criação de medidas de controle interno que, embora estivessem submetidas a outras forças de poder, mostraram-se amplamente embasadas em critérios, conhecimentos e trabalhos técnicos. A corroboração deste argumento está relacionada ao fortalecimento da SCGE/PE por parte de seus agentes, em estreita interdependência com as motivações e desejos dos integrantes do grupo colaborativo por vê-la se consolidar ainda mais perante a sociedade e o poder público.

Um balanço feito ao final do artigo considera haver boas evidências acerca da presença dos três tipos de trabalho institucional (político, técnico e cultural-cognitivo) por meio das conexões e reflexões feitas por seus atores. O trabalho político foi percebido através dos relatos dos participantes sobre as várias interferências existentes na Controladoria por parte de outros órgãos públicos, inclusive do próprio governo estadual, de maneira que algumas de suas atividades sofrem ingerências, mas têm sua continuidade assegurada e sua imagem preservada. Uma das formas de resistência decorre do trabalho político e do trabalho técnico, respaldado nas normas de padronização e qualidade do IA-CM e na adoção de regulações que fortalecem e legitimam ainda mais a própria Controladoria.

Grande parte das narrativas foi influenciada pela consciência dos atores de que são detentores de habilidades, conhecimentos tácitos e experiências capazes de proporcionar rigor ao funcionamento desse órgão de controle interno, sobretudo na luta pelo aperfeiçoamento pessoal e institucional para fazer face aos desafios do presente e do futuro da SCGE/PE. As perspectivas apontam para um padrão sustentável de continuidade e avanços nas ações identificadas com o trabalho técnico, visando ao cumprimento das atividades de controle interno com alto foco no atendimento das demandas da gestão pública, visando ao seu fortalecimento institucional.

A existência de trabalho cultural-cognitivo, segundo os relatos dos atores da SCGE/PE reside nas motivações e identidade do grupo colaborativo, conforme os propósitos por eles externados. O valor desse significado foi justificado pelos participantes ao explicarem porque fazem parte da SCGE/PE, sobretudo naquilo que os motiva a elevar sua confiabilidade, a busca por respeito e reputação perante seus próprios integrantes, poder público e sociedade.

O emprego da IA possibilitou que o grupo colaborativo pudesse debater e compartilhar suas narrativas sem esquecer de discorrer sobre seus sonhos e desejos em relação à Controladoria, com vistas a estabelecer e gerar possibilidades a serem exploradas mais adiante. Inclusive, a forma como foi aplicado o modelo de 5-D implicou a plena validação do pensamento estratégico desses atores, de maneira participativa e reflexiva.

REFERÊNCIAS

AQUINO, M. M. F.; OLIVEIRA, R. R. Contribuição apreciativa para a criação de uma controladoria no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. *Management Control Review*, v. 3, n. 1, p. 15-31, 2018.

ATTIE, W. *Auditoria conceitos e aplicações*. 7. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2018.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. New York, NY: Penguin Books, 1966.

BEUNEN, R.; PATTERSON, J. J. Analysing institutional change in environmental governance: exploring the concept of 'institutional work'. *Journal of Environmental Planning and Management*, v. 62, n. 1, p. 12-29, 2019.

BOWEN-JONES, W.; CHAPMAN, V.; BREEZE, N. Appreciative inquiry: a research tool for institutional change. *Worcester Journal of Learning and Teaching*, n. 9, 2014.

BOYD, N. M.; BRIGHT, D. S. Appreciative inquiry as a mode of action research for community psychology. *Journal Of Community Psychology*, v. 35, n. 8, p. 1019-1036, 2007.

BROWN, A. D. Identity work and organizational identification. *International Journal of Management Reviews*, v. 19, n. 3, p. 296-317, 2017.

BUSHE, G. R. Appreciative inquiry is not about the positive. *OD Practitioner*, v. 39, n. 4, p. 33-38, 2007.

BUSHE, G. R.; KASSAM, A. F. When is appreciative inquiry transformational? *The Journal of Applied Behavioral Science*, v. 41, n. 2, p. 161-181, 2005.

CASTRO, D. P. *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público*. 7. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2018.

CLOUDER, D. L.; KING, V. What works? a critique of appreciative inquiry as a research methodology. In: HUISMAN, J.; TIGHT, M. (Eds.). *Theory and method in higher education research*, v. 1, p. 169-190. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2015.

COCKELL, J.; MCARTHUR-BLAIR, J. *Appreciative Inquiry in higher education: a transformative force*. San Francisco, CA: Sage, 2012.

COOPERRIDER, D. L.; WHITNEY, D. *Investigação apreciativa: uma abordagem positiva para gestão de mudanças*. Rio de Janeiro: QualityMark, 2006.

COOPERRIDER, D. L.; WHITNEY, D.; STAVROS, J. M. *Manual da investigação apreciativa: para líderes da mudança*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

COOPERRIDER, D. L.; SRIVASTVA, S. Investigação apreciativa na vida organizacional. In: COOPERRIDER, D. L.; WHITNEY, D.; STAVROS, J. M. *Manual da investigação apreciativa: para líderes da mudança*. Rio de Janeiro: Qualimark, 2009.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Internal control: integrated framework principles. 1. ed. COSO, 2013. *E-book*.

DIMAGGIO, P. J. Interest and agency in institutional theory. *Institutional patterns and organizations: culture and environment*, v. 1, p. 3-22, 1988.

DUYGAN, M.; STAUFFACHER, M.; MEYLAN, G. A heuristic for conceptualizing and uncovering the determinants of agency in socio-technical tions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, v. 33, p. 13-29, 2019.

EMIRBAYER, M.; MISCHÉ, A. What is agency? *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 4, p. 962-1023, 1998.

GERGEN, M. M.; GERGEN, K. J.; BARRETT, F. Appreciative inquiry as dialogue: generative and transformative. In: COOPERRIDER, D. L.; AVITAL, M. (Ed.). *Constructive discourse and human organization: advances in appreciative inquiry*, v. 1. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2004.

GONÇALVES, G. C. *et al.* *Controladoria Pública*. Porto Alegre: Grupo A, 2020.

GREENWOOD, R.; HININGS, C. R. Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism. *The Academy of Management Review*, v. 21, n. 4, p. 1022-1054, 1996.

HAMPEL, C.; LAWRENCE, T. E.; TRACEY, P. Institutional work: taking stock and making it matter. *Forthcoming in The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications. 2017.

HENK, O. Internal control through the lens of institutional work: a systematic literature review. *Journal of Management Control*, v. 31, n. 3, p. 239-273, 2020.

HWANG, H.; COLYVAS, J. A. Problematizing actors and institutions in institutional work. *Journal of Management Inquiry*, v. 20, n. 1, p. 62-66, 2011.

HUNG, L. Using appreciative inquiry to research practice development. *International practice development journal*, v. 7, n. 1-7, 2017.

LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R. Institutions and institutional work. *The Sage Handbook of Organization Studies*, London, p. 215-254, 2006.

LAWRENCE, T.; SUDDABY, R.; LECA, B. Institutional work: refocusing institutional studies of organization. *Journal of management inquiry*, v. 20, n. 1, p. 52-58, 2011.

LIMA, A. M. *et al.* The institutionalization of cooperation: an institutional work analysis in a vulnerable community of the Amazon region. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 21, p. 683-705, 2019.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.

LUDEMA, J. D.; FRY, R. E. The practice of appreciative inquiry. In: REASON, P; BRADBURY, H. (Eds.). *Handbook of action research*. London: SAGE, 2008.

MARTINS, V. F. *et al.* A redução de custos ocultos e a governança corporativa: qual a contribuição dos comitês de auditoria no Brasil em comparação com a Lei americana Sarbanes-Oxley (SOX)? *Gestão Joven*, n. 10, p. 17-31, 2013.

MOHAMED, I. A. H. Some issues in the institutional theory: a critical analysis. *International Journal of Scientific & Technology Research*, v. 6, n. 9, p. 150-156, sep. 2017.

NEL, K.; GOVENDER, S. Appreciative inquiry as transformative methodology: 21 case studies in health and wellness. In: LAHER, S.; FYNN, A.; KRAMER, S. (Eds.). *Transforming research methods in the social sciences: case studies from South Africa*. Joanesburgo: Wits University Press, 2019.

NILSSON, W. Positive institutional work: exploring institutional work through the lens of positive organizational scholarship. *Academy of management Review*, v. 40, n. 3, p. 370-398, 2015.

OLIVEIRA, V. R. F.; COSTA, A. J. B. Controladoria governamental: teorias do campo científico e princípios filosóficos subjacentes. In: USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING, 19., 2019, São Paulo; CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 16., 2016, São Paulo. *Anais [...]* São Paulo: USP, 2019; 2016.

PERNAMBUCO. *Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007*. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. Recife, PE, 2007.

SHARP, C. *et al.* How being appreciative creates change: theory in practice from health and social care in Scotland. *Action Research*, v. 16, n. 2, p. 223-243, 2018.

SOUTO, S. D. A. S. *Configuração institucional da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco: uma perspectiva institucional e apreciativa*. 2017. 131 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Controladoria, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2017.

SUDDABY, R.; VIALE, T. Professionals and field-level change: Institutional work and the professional project. *Current Sociology*, v. 59, n. 4, p. 423-442, 2011.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Eds.). *Handbook de estudos organizacionais*. v. 3. São Paulo: Atlas, 1999.

VAILATTI, J. L.; ROSA, F. S.; VICENTE, E. F. R. A teoria institucional aplicada à contabilidade gerencial: análise da contribuição teórica e metodológica de publicações internacionais ocorridas no período de 2006 a 2015. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 16, n. 47, p. 97-111, 2017.

WHITNEY, D.; TROSTEN-BLOOM, A. *The power of appreciative inquiry: a practical guide to positive change*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers Inc., 2003.

WHITNEY, D. K.; TROSTEN-BLOOM, A.; VIANELLO, M. G. Action learning and action research: genres and approaches. In: ZUBER-SKERRITT, O.; WOOD, L. (Eds.). *Action learning and action research: genres and approaches*. Bingley: Emerald Publishing, 2019.

ZUCKER, L. G.; SCHILKE, O. Towards a theory of micro-institutional processes: forgotten roots, links to social-psychological research, and new ideas. In: HAACK, P.; SIEWEKE, J.; WESSEL, L. (Eds.). *Microfoundations of institutions*. Research in the Sociology of Organizations, v. 65B, Bingley: Emerald Publishing Limited, 2019.