



NPGA
Núcleo de Pós-Graduação
em Administração

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

MARIANA SANTOS COUTINHO DA SILVA

**GOVERNANÇA EM REDES DE CONTROLE DA GESTÃO
PÚBLICA: ESTUDO DE CASO SOBRE A REDE NA
BAHIA/BRASIL**

Salvador

2023

MARIANA SANTOS COUTINHO DA SILVA

**GOVERNANÇA EM REDES DE CONTROLE DA GESTÃO
PÚBLICA: ESTUDO DE CASO SOBRE A REDE NA
BAHIA/BRASIL**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia – NPGA/EADM/UFBA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto S. Mendes

Salvador

2023

Escola de Administração - UFBA

S586 Silva, Mariana Santos Coutinho da.

Governança em redes de controle da gestão pública: estudo de caso sobre a rede na Bahia/Brasil / Mariana Santos Coutinho da Silva. – 2023.

126 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto S. Mendes.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2023.

1. Governança pública – Estudo de casos – Bahia. 2. Rede de controle. 3. Relações interorganizacionais. 4. Eficiência (Serviço público).

I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 352.367

MARIANA SANTOS COUTINHO DA SILVA

GOVERNANÇA EM REDES DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA: ESTUDO DE CASO SOBRE A REDE NA BAHIA/BRASIL

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Aprovação em 04/10/2023.

Vera Lúcia Peixoto S. Mendes – Orientadora _____

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
Universidade Federal da Bahia.

Ana Rita Silva Sacramento _____

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
Universidade Federal da Bahia.

José Matias-Pereira _____

Doutor em Ciências Políticas pela Universidad Complutense de Madrid, UCM, Espanha.
Universidade de Brasília.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo companheirismo, incentivo, apoio e compreensão nas ausências necessárias à realização desta dissertação

À minha orientadora, Professora Dra. Vera Mendes, por toda a disponibilidade, paciência e dedicação nos processos orientativos.

Aos professores que compuseram as bancas de qualificação e defesa, por atenderem ao convite para desempenhar esse papel, dispondo de seu tempo e conhecimento para analisarem e contribuírem com este trabalho.

Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, por terem funcionado como uma casa de conhecimento para mim, contribuindo para o meu desenvolvimento profissional e acadêmico.

À Rede de Controle da Gestão Pública da Bahia/Brasil por possibilitar acesso aos dados e a realização das entrevistas.

Ao Grupo de Pesquisa Observa Políticas por possibilitar o compartilhamento de conhecimentos.

Aos amigos, por terem me incentivado a prosseguir no trabalho acadêmico e pelo apoio durante todo o percurso do Mestrado.

“N3o s3o as respostas que movem o mundo, s3o as perguntas”.

-Albert Einstein

SILVA, Mariana Santos Coutinho da. **GOVERNANÇA EM REDES DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA: ESTUDO DE CASO SOBRE A REDE NA BAHIA/BRASIL**. 126f. 2023. (Dissertação de Mestrado) – Escola de Administração da UFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

Resumo

Esta dissertação tem como objetivo analisar os mecanismos de governança existentes na Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, no período de 2009 a 2021, investigando-se quais poderiam ser adotados para favorecer maior cooperação e comunicação entre os órgãos que a compõem, e dentre os objetivos específicos, identificar possibilidades e limites da sua atuação. É realizado estudo de caso de natureza qualitativa e exploratória. Como instrumentos de levantamento de dados são utilizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores da Rede e análise documental. O tratamento dos dados se valeu da análise documental e análise de conteúdo, utilizando-se a técnica da análise categorial temática. Os resultados evidenciam que os mecanismos de governança que favorecem maior cooperação e comunicação são: os referentes ao estabelecimento de procedimentos de representação e participação dos integrantes; a existência e o funcionamento de sistemas regulatórios, normativos, de comunicação e compartilhamento de informações; a adoção de procedimentos de planejamento estratégico, monitoramento e avaliação das ações coletivas da Rede; a atuação conjunta das organizações integrantes e a troca de informações entre estas. Tais resultados confirmam os pressupostos de que os órgãos e agentes públicos que atuam na Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia compreendem a necessidade de atuações de forma colaborativa e conjunta, de que há possibilidades de melhoria da sua governança e de que existem ações de governança que fomentam o aumento de ações colaborativas, facilitando a comunicação e o compartilhamento de informações em redes de controle externo. Têm-se como contribuições teóricas a geração de conhecimentos sobre os mecanismos de governança pública propícios para a estruturação de redes de controle, definição dos modelos de gestão e as formas de realização de trabalhos em colaboração. Do ponto de vista empírico, os resultados indicam trajetórias efetivas para o compartilhamento eficiente e permanente de informações entre órgãos de controle, melhorando a governança pública da Rede Baiana de Controle, indicam sugestões de melhorias para os problemas apresentados, de modo a aprimorar a comunicação e desenvolver mais ações conjuntas pela Rede. Os achados apresentam as possibilidades e os limites à adoção de mecanismos de melhorias da governança em redes organizacionais colaborativas já consolidadas ou que venham a ser criadas.

Palavras-chave: redes de controle; governança pública; controle; organização em rede; governança em redes.

SILVA, Mariana Santos Coutinho da. **GOVERNANCE IN NETWORKS FOR THE CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION: CASE STUDY ABOUT THE NETWORK IN BAHIA/BRASIL**. 126f. 2023. Dissertação de Mestrado – Escola de Administração da UFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

Abstract

This dissertation aims to analyze the governance mechanisms existing in Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, from 2009 to 2021, investigating which could be adopted to promote greater cooperation and communication among its constituent entities. Among the specific objectives, it seeks to identify possibilities and limits of its actions. The study is a qualitative and exploratory case study. Semi-structured interviews with network managers and documentary analysis are used as data collection instruments. Data treatment involves documentary analysis and content analysis, using the thematic categorical analysis technique. The results show that governance mechanisms favoring greater cooperation and communication include those related to the establishment of representation and participation procedures for members; the existence and operation of regulatory, normative, communication, and information-sharing systems; the adoption of strategic planning, monitoring, and evaluation procedures for collective actions within the network; joint action by the member organizations, and information exchange among them. These results confirm the assumptions that public bodies and officials acting in Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia understand the need for collaborative and joint actions, see possibilities for improving their governance, and recognize governance actions that promote increased collaboration, facilitating communication and information sharing in external control networks. The theoretical contributions include generating knowledge about governance mechanisms suitable for structuring control networks, defining management models, and ways of working collaboratively. From an empirical perspective, the results indicate effective pathways for efficient and continuous sharing of information among control bodies, improving the public governance of Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia. They suggest improvements for the issues presented to enhance communication and develop more joint actions within the network. The findings present possibilities and limits to the adoption of governance improvement mechanisms in already established or newly created collaborative organizational networks.

Keywords: control networks; public governance; control; network organization; governance in networks.

Lista de quadros e figuras

Quadro 1 – Problemas e possíveis mecanismos de governança em redes de controle: conceitos e principais referências.....	52
Figura 1 – Plano de análise dos dados.....	65
Quadro 2 – Síntese do quadro teórico das dimensões, categorias de análise e referências.....	75
Quadro 3 – Partícipes da Rede de Controle na Bahia (2009 - 2014).....	80
Quadro 4 – Partícipes da Rede de Controle na Bahia (2014 - 2021).....	81
Quadro 5 – Títulos observados em Regimentos Internos de Redes de Controle da Gestão Pública.....	94
Figura 2 – Possíveis mecanismos de governança a serem adotados pela Rede de Controle no Estado da Bahia.....	104

Lista de abreviaturas e siglas

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AGE/BA	Auditoria Geral do Estado da Bahia
AGU	Advocacia Geral da União
ANPAD	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração
BACEN	Banco Central do Brasil
CEF	Caixa Econômica Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CGU	Controladoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
DENASUS	Departamento Nacional de Auditoria do SUS
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
EnEO	Encontro de Estudos Organizacionais
FOCCO	Fórum de Combate à Corrupção
GTs	Grupos de Trabalho
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
LabContas	Laboratório de Informações de Controle
MARCCO	Movimento de Combate à Corrupção
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
<i>NPM</i>	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAT	Plano Anual de Trabalho
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PF	Polícia Federal
PGE/BA	Procuradoria-Geral do Estado da Bahia
PGF	Procuradoria-Geral Federal
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
RAE	Revista de Administração de Empresas
RCGP/BA	Rede de Controle da Gestão Pública do Estado da Bahia
TCE/BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCM/BA	Tribunal de Contas dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TRE/BA	Tribunal Regional Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	24
1.1 ÓRGÃOS DE CONTROLE NO BRASIL.....	28
2 FORMAÇÃO DE REDES PARA CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	32
2.1 CAMPO E CONCEITOS DE REDES.....	35
2.2 DEFINIÇÃO DO OBJETIVO COMUM: POR QUE SE ORGANIZAR EM REDE?...	39
3 MECANISMOS DE GOVERNANÇA EM REDES.....	44
3.1 GOVERNANÇA EM REDES INTERORGANIZACIONAIS.....	46
3.2 MECANISMOS DE GOVERNANÇA EM REDES.....	51
3.2.1 Sistemas regulatório e normativo.....	53
3.2.2 Órgão responsável pelo alinhamento de interesses.....	57
3.2.3 Procedimentos de representação e participação dos integrantes.....	58
3.2.4 Sistemas e rotinas de comunicação e compartilhamento de informações.....	59
3.2.5 Procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas.....	60
4 METODOLOGIA.....	64
4.1 TIPO DE ESTUDO.....	64
4.2 O LOCUS DA PESQUISA: REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA – BAHIA.....	66
4.3 SUJEITOS DA PESQUISA.....	68
4.4 METODOLOGIA DE SELEÇÃO DAS REFERÊNCIAS.....	70
4.5 DESENHO METODOLÓGICO DO ESTUDO EMPÍRICO.....	71
4.6 TESTE E VALIDAÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS.....	72
4.7 PLANO DE ANÁLISE.....	73
4.8 DIMENSÕES E CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	73
4.9 RISCOS E BENEFÍCIOS.....	76
5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	78

5.1 COMPOSIÇÃO, FINALIDADES E AÇÕES REALIZADAS PELA REDE DE CONTROLE DA BAHIA.....	70
5.2 MECANISMOS DE GOVERNANÇA NA REDE DE CONTROLE DA BAHIA.....	
5.2.1 Procedimentos de representação e participação dos integrantes.....	85
5.2.2 Sistemas regulatório, normativo e de comunicação e compartilhamento de informações.....	92
5.2.3 Procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas.....	98
5.2.4 Possibilidades e limites para a coordenação, cooperação e comunicação na Rede.....	102
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS.....	113
APÊNDICE A.....	122
APÊNDICE B.....	125

INTRODUÇÃO

No Brasil, a atuação conjunta entre órgãos da Administração Pública vem se tornando de grande relevância, tanto para a pesquisa acadêmica, quanto para o exercício da Governança Pública. A complexidade das demandas sociais tem exigido mais diálogo e parceria entre as diversas entidades estatais e órgãos públicos para a implementação, avaliação, monitoramento e controle de políticas públicas (Abrucio; Franzese, 2010). Assim, vem sendo realçada a necessidade de desenvolvimento de mecanismos de colaboração e cooperação interorganizacionais para atuação coletiva, mediante Redes de Controle (Brasil, 2018).

Por vezes, a ação mais diversa e mais abrangente no setor público enfrenta o desafio de conciliação com limitações orçamentárias e de pessoal. Na tentativa de solucionar esse desafio, tem sido de vital importância o desenvolvimento de novas estratégias, estruturas organizacionais e modelos gerenciais, além de incorporar à administração pública ferramentas tecnológicas e sistemas integrados de informações, especialmente, para atividades de controle da Administração Pública.

No contexto do paradigma da Sociedade em Redes (Castells, 2020), do desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), do aumento da demanda por serviços públicos de qualidade e que atendam às necessidades da população, a função de controle das ações e omissões da administração pública, tornaram-se mais complexas, ultrapassando o mero exame do cumprimento do princípio da legalidade (Brasil, 1988). Além da implementação de políticas públicas e da oferta de serviços, são requeridas da administração pública a mensurações da eficiência, *accountability*, transparência e resultados, notadamente porque a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (Brasil, 1988) ressalta que a fiscalização deve ocorrer não apenas com enfoque financeiro, contábil e orçamentário, mas também operacional.

Assim, os responsáveis pela gestão de políticas públicas têm o dever de monitorar e avaliar a eficácia, eficiência, satisfação dos usuários e efetividade da atuação pública, de modo que o exercício do controle interno e externo da administração pública exige conhecimentos multidisciplinares e acesso às ferramentas e bancos de dados abrangentes. Não por outra razão, a CRFB (Brasil, 1988), no artigo 70, atribuiu as atividades de controle a uma diver-

sidade de órgãos e a todos os Poderes, destacando a necessidade de diálogo entre esses. Nesse cenário, a interação e a cooperação entre esses órgãos, além de serem obrigatórias, podem se mostrar de grande utilidade, a fim de evitar retrabalhos e a omissão quanto ao exercício de competências definidas constitucionalmente. Para aprimoramento do exercício do controle da Administração Pública, apresenta-se a possibilidade de formação de redes, definidas como uma articulação de órgãos interdependentes, mas autônomos, que interagem entre si por meio de constantes negociações e discussões (TCU, 2020) para alcance de objetivos comuns.

Para fins deste trabalho, entende-se que redes de controle na área pública são arranjos, constituídos pelo conjunto de organizações com objetivos aderentes às funções de fiscalização e controle, que estabelecem relações inter e multilaterais para atuarem conjuntamente, mediante alianças estratégicas na defesa do interesse público. As questões relacionadas à ação coletiva tornam-se essenciais nesse arranjo, composto por organizações e atores distintos, com objetivos individuais e relações de poder diversas, o que, inevitavelmente, traz desafios para a governança pública, coordenação, cooperação e comunicação entre eles (Calmon; Costa, 2013; Brasil, 2018; TCU, 2020).

A atuação de uma rede de controle já formada depende de constante sensibilização e articulação dos seus integrantes, de modo que as finalidades para as quais foi criada estejam sempre em foco, o que é aplicado na prática pela estrutura de governança estabelecida nesse arranjo. Por meio de mecanismos de governança, é possível resolver problemas relacionados às divisões de poder e à composição dos interesses diversos entre aqueles que a integram para reforçar a noção de interdependência na realização de trabalhos conjuntos, incentivar a troca de informações e recursos, sem deixar de preservar a autonomia, o sigilo e as respectivas competências de cada integrante.

No caso da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado da Bahia (RCGP/BA), objeto de estudo dessa pesquisa, o Acordo de Cooperação (Bahia, 2009) que a instituiu, estabeleceu como sua finalidade ampliar e aprimorar a articulação de parcerias entre os órgãos públicos, a fim de desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao fortalecimento e incentivo do controle social e ao intercâmbio de informações, documentos e experiências. É nesse sentido que essa pesquisa busca identificar quais mecanismos de governança favorecem o alcance dos objetivos firmados e a viabilização da troca de informações entre os partícipes, de forma ágil e sistemática, com compartilhamento de dados e documentos, observadas as políticas de segurança de cada órgão, conforme pactuado por eles.

A temática das redes de controle se relaciona com reformas gerenciais ocorridas na Administração Pública nas últimas décadas do séc. XX. A partir do início dos anos 1980, foram observadas iniciativas de mudanças, em âmbito mundial, após críticas ao modelo burocrático de administração pública. O aumento do campo de atuação desse modelo aliado à formalidade exacerbada, que vinha se apresentando como disfunção, não mais se coadunavam com os cenários de crise econômica, fiscal e, conseqüentemente, de governabilidade que se instalaram em diversos países. Dessa forma, o aparato governamental demandava maior agilidade e flexibilidade, com a adoção da reforma gerencial.

A reforma gerencial é compreendida no contexto de dois grandes fatores. O primeiro deles foi a globalização, que tornou os mercados mundialmente abertos para a competição capitalista e reduziu a autonomia dos Estados para formular e implementar políticas. O segundo foi a democracia social, que passou exigir do Estado a garantia de direitos sociais, prestados de maneira eficiente (Bresser-Pereira; Wilhelm; Sola, 1999).

Surgiram, então, movimentos para a modernização e agilidade da Administração Pública, por meio de mudanças nas políticas de gestão pública e no desenho das organizações (Secchi, 2009). A Administração Pública Gerencial (*New Public Management - NPM*) é uma abordagem desenvolvida para estruturação e gestão baseadas em eficiência, eficácia e competitividade, inspirada em modelos da administração utilizados pelas empresas privadas, com estratégias para reduzir custos e promover maior desempenho. “A qualidade dos serviços que são ofertados e o nível de satisfação do cidadão/cliente são o referencial da NPM (fortemente embasada em um modelo gerencial), que se apresenta, em escala mundial, como o novo paradigma do final do século XX” (Matias-Pereira, 2010b, p. 104).

Os objetivos da Administração Pública Gerencial (Mendes; Cunha; Teixeira, 2005) podem ser sintetizados como: redução do volume das atribuições do Estado, maior autonomia e responsabilidade dos gestores, maior delegação e descentralização dos serviços públicos, ênfase nos resultados e na necessidade de serem avaliados, qualidade na prestação dos serviços públicos e transparência. Por esse enfoque, as ações estatais devem assegurar a oferta de maior qualidade dos serviços públicos, não se limitando à mera verificação de cumprimento da legislação (Matias-Pereira, 2018a).

No Brasil, o projeto de Reforma Gerencial iniciou no final dos anos 1980, em meio à grave crise econômica, marcada por episódios inflacionários, que teve seu auge em 1990. As mudanças se tornaram urgentes e necessárias para promoverem o ajuste fiscal e a prestação de serviços públicos voltados para o real atendimento das necessidades dos cidadãos (Bresser-Pereira; Wilhelm; Sola, 1999).

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) (Brasil, 1995), foi desenvolvido um quadro teórico, inspirado nas demais reformas gerenciais que vinham sendo implementadas em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), especialmente a Grã-Bretanha. No Brasil, a Reforma Gerencial tinha como principais focos:

- a) descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- b) delimitação mais precisa das áreas de atuação do Estado, especificando quais atividades seriam exclusivas e quais deveriam ser transferidas para o setor público não-estatal;
- c) separação entre a formulação de políticas e sua execução;
- d) responsabilização e o aumento da transparência e do controle social (Bresser-Pereira; Wilhelm; Sola, 1999).

No conjunto dessas reformas, releva destacar a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (Brasil, 1998), que incluiu no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da eficiência. De acordo com a doutrina de Di Pietro (2015), citada por Matias-Pereira (2018b), tal princípio pode ser entendido, tanto como uma forma de atuação do agente público voltada para o melhor desempenho de suas atribuições, para obter melhores resultados, como sob o viés da organização e estruturação da Administração Pública, por meio dos quais busca-se, também, o alcance de melhores resultados na prestação do serviço público. A partir de então, começaram a ser desenvolvidos mecanismos legais e organizacionais que estabeleceram diretrizes para que a Administração pudesse aumentar a sua governança.

Portanto, no Brasil, essa abordagem se pautou em uma perspectiva democratizante e privatizadora, instituindo três formas de *accountability* gerencial: o controle por resultados, a competição controlada e o controle social (Bresser-Pereira; Wilhelm; Sola, 1999). O marco referencial da Administração Pública Gerencial se relaciona fortemente com a *accountability* e com a governança, aspectos-chave para o desenvolvimento desta pesquisa.

O conceito de *accountability* traz implicitamente as ideias de responsabilização pessoal por atos praticados e a exigência de prestação de contas. Isso indica a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo público prestar contas de acordo com a lei, sob pena de punição (Pinho; Sacramento, 2009). Em sua dimensão horizontal, considera a existência de múltiplos agentes com poder e dever de supervisionar, controlar, retificar ou punir ações discordantes com as normas realizadas por gestores públicos. O'Donnell (1998) ressalta que a *accountability* horizontal efetiva não é produto de agências isoladas, mas de redes de agências comprometidas com esse objetivo de fiscalização.

As mudanças para a implementação de um modelo gerencial trouxeram alterações, também, para a responsabilização dos gestores públicos e no exercício do controle de suas ações e omissões. Assim, constitucional e legalmente, foi constituído um sistema de instituições de *accountability* incluindo o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público (Santos, 2019).

Em seguida ao *New Public Management*, no final dos anos 1990, surgiu o Novo Serviço Público (NPS), com base epistemológica proposta por Denhardt e Denhardt (2007). Seus princípios-chave foram traduzidos em: servir cidadãos e não consumidores; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente e agir democraticamente; servir ao invés de dirigir; valorizar as pessoas e não apenas a produtividade (Santos; Selig, 2014). De acordo com Denhardt e Denhardt (2007), o Novo Serviço Público se insere num contexto de governança democrática em rede.

No contexto do NPS, a atuação em rede é fundamental para promover uma governança mais participativa e orientada para resultados. A ideia central é que a administração pública deve transcender suas estruturas hierárquicas tradicionais, buscando parcerias e colaborações entre diferentes entidades para enfrentar desafios complexos. Kissler e Heidemann (2006) destacam que a atuação em rede permite uma abordagem mais flexível e adaptativa, capacitando os órgãos de controle e outros atores públicos a responderem efetivamente às demandas da sociedade. Assim, a interconexão entre órgãos de controle e outros atores do setor público, organizações da sociedade civil e cidadãos é essencial para a criação de soluções inovadoras e eficazes.

A governança em rede envolve articulação horizontal, gerando interdependência entre atores autônomos, que interagem por meio da formação de consensos. Tem por base princípios de cooperação e colaboração de natureza não hierárquica para o estabelecimento de diálogos abertos, visando a promoção do interesse público e a valorização do cidadão.

Dessa maneira, também, para o exercício das atividades de controle, estão sendo aprimoradas novas estruturas organizacionais (Mendes, 2000; Secchi, 2009; TCU, 2020), com incentivo de organizações descentralizadas, inovadoras, flexíveis e adaptáveis para se adequar as novas exigências da sociedade (TCU, 2020). Tornou-se relevante identificar como são produzidos arranjos políticos, institucionais e administrativos que proporcionem relações menos conflituosas, mais cooperativas e, conseqüentemente, mais eficientes para o controle da ação administrativa.

Um arranjo interorganizacional apto a promover interações colaborativas e cooperativas entre órgãos de controle é a organização em rede. A compreensão dos fenômenos das or-

ganizações em rede resulta de estudos em diversos campos das ciências físicas e naturais, da cibernética, da informática e das ciências sociais, mediante a identificação de padrões comuns constituintes dos sistemas naturais e da abordagem sistêmica de diversos campos do conhecimento.

A cooperação pretendida por agentes que se organizam em redes pode ser entendida como o processo de facilitação e operacionalização em arranjos multiorganizacionais, que têm por finalidade resolver problemas que não poderiam ser resolvidos facilmente por organizações agindo individualmente (TCU, 2020). Para a formação de redes, é preciso compreender os problemas comuns, os objetivos e interesses compartilhados e os individuais, bem como os recursos que podem ser disponibilizados para que, então, possam definir a estruturação do relacionamento.

As redes atuam, a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais, assim como maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las (Calmon; Costa, 2013). Constituem-se em arranjos organizacionais, com características estruturais únicas e modos próprios de governança, gestão e resolução de conflitos (Roth, 2011).

A formação de redes requer uma estruturação cautelosa, de modo a torná-las benéficas e vantajosas para os participantes e para a sociedade. Por isso, faz-se necessário que sejam estabelecidos de forma clara seus propósitos, responsabilidades e processos para desenhar a sua governança. Na Administração Pública é a governança que torna explícito o papel de cada ator, definindo seus objetivos, suas responsabilidades, seus modelos de decisão e rotinas (Matias-Pereira, 2010b).

A governança é definida por Cruz (2006 *apud* Matias-Pereira, 2018b) como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições para alcançar propósitos próprios, discutidos e definidos coletivamente. Os aspectos frequentemente evidenciados na literatura referente ao termo “governança” estão relacionados à legitimidade, à repartição do poder e aos processos de negociação entre os atores, envolvendo o estabelecimento de mecanismos de coordenação (Cruz, 2006 *apud* Matias-Pereira, 2018b).

O Tribunal de Contas da União (2020) definiu como mecanismos de governança que atuam de maneira dialógica no setor público: a liderança, a estratégia e o controle. Liderança se refere àqueles que são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, identificação das necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; definição, alcance e alinhamentos de estratégia; e monitoramento de objetivos. Porém, para que esses processos sejam executados, existem riscos a serem avaliados e tratados.

Nas organizações de caráter coletivo, os mecanismos de governança se referem aos instrumentos utilizados para incentivar e controlar as ações dos seus integrantes, fazendo com que ajam em benefício coletivo, de acordo com objetivos especificados (Albers, 2010).

Criar estruturas de governança significa definir uma dinâmica de incentivo à participação e ao engajamento dos atores no processo estratégico. Uma rede envolve a escolha dos seus interesses, o equilíbrio das necessidades das partes interessadas e a definição de uma política geral do arranjo, de modo a incentivar os integrantes a trabalharem pela maximização da eficácia organizacional (Roth, 2011). Em outras palavras, a questão envolve a capacidade da rede resolver os problemas de ação coletiva, especialmente, aqueles voltados para cooperação, coordenação e comunicação entre atores, gerar os resultados esperados e sustentar essas ações ao longo do tempo (Calmon; Costa, 2013). A opção pela criação de uma rede traz diversos desafios para a sua governança. Entre eles, destacam-se:

- a) a definição de sua estrutura (órgãos, atribuições e responsabilidades);
- b) definição de competências para decisões;
- c) definição dos objetivos comuns;
- d) definição da forma de execução e controle das atividades coletivas;
- d) definição de mecanismos de incentivo para realização das atividades coletivas. Assim, os mecanismos de governança são instituídos como forma de conciliar os interesses daqueles que a compõem (Roth, 2011).

A criação de Redes de Controle em diversos estados brasileiros decorreu de iniciativas em âmbito nacional, a partir da realização de Oficinas de Trabalho, coordenadas pelo Tribunal de Contas da União. Essas tratativas culminaram na celebração de um Protocolo de Intenções (Brasil, 2009), em 25/03/2009, para o desenvolvimento de ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação de pessoal das diversas organizações públicas pactuantes.

No âmbito estadual, encontra-se que a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia foi criada em 2009, por meio de Acordo de Cooperação (Bahia, 2009) e sua composição, até o ano de 2022 se dava pelos seguintes órgãos: Advocacia-Geral da União (AGU), Auditoria Geral do Estado da Bahia (AGE), Caixa Econômica Federal (CEF), Controladoria-Geral da União (CGU), Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS), Ministérios Públicos Federal, Estadual e de Contas, Polícia Federal (PF), Procuradoria-Geral do Estado da Bahia (PGE/BA), Receita Federal do Brasil (RFB), Tribunal de Contas do Estado da

Bahia (TCE/BA), Tribunal de Contas dos Municípios (TCM/BA), Tribunal de Contas da União (TCU) e Tribunal Regional Eleitoral (TRE/BA) (Bahia, 2009).

No Estado da Bahia, o Acordo de Cooperação (Bahia, 2009) celebrado para a formação da Rede estabeleceu como sua finalidade: ampliar e aprimorar, de modo expresse e efetivo, a articulação de parcerias entre órgãos públicos e entidades nas diversas esferas da administração pública no Estado, bem como desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao tráfego de informações e documentos, intercâmbio de experiências e capacitação dos integrantes.

Portanto, em razão desses objetivos comuns é que os assinantes do Acordo estabeleceram consenso para integrarem a Rede. No referido documento foram definidas como atribuições dos partícipes: viabilizar a troca de informações de forma ágil e sistemática, com compartilhamento de dados e documentos, observadas as políticas de segurança de cada órgão e desenvolver ações a partir da identificação institucional de prioridades comuns e do desenvolvimento de estratégias conjuntas.

A Rede de Controle na Bahia vem realizando reuniões para debater agendas comuns, bem como expedir orientações técnicas para os órgãos de controle e para os gestores públicos sobre temas definidos periodicamente. Porém, outras ações poderiam ser realizadas conjuntamente para o alcance da finalidade e das atribuições estabelecidas no Acordo de Cooperação. Assim, o estabelecimento de determinados mecanismos de governança favorece maior coordenação, cooperação e comunicação, promovendo outras ações conjuntas para o alcance dos objetivos comuns.

Esta pesquisa teórico empírica, situa-se no campo da Administração Pública, tendo como subcampos a Rede de Controle na Administração Pública, governança no setor público, e cooperação interorganizacional. A justificativa para o seu desenvolvimento decorre dos desafios para identificar e implementar mecanismos de governança pública necessários para o atendimento dos objetivos acordados ao se firmar e implantar uma rede de controle. Na perspectiva da revisão da literatura as seguintes necessidades justificam a realização do trabalho: a identificação de fatores que influenciam na formação de uma rede voltada para o controle da Administração Pública e a identificação dos mecanismos de governança que possibilitariam o alcance dos objetivos propostos pela rede.

No campo teórico, a realização desta pesquisa justifica-se ainda pela existência de lacunas sobre mecanismos de governança em redes de controle da Administração Pública. Tal lacuna foi identificada, a partir do levantamento bibliográfico realizado na produção

brasileira, acessando-se bases de dados científicas, com o propósito de encontrar estudos desta natureza, desde o ano de 2009, quando foi constituída a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, até o ano de 2021, em Portais como Capes e Google Acadêmico. Os resultados do levantamento indicaram a existência de dois trabalhos que fizeram análise sobre a formação de Redes de Controle: um no Estado do Piauí (Carvalho, 2019) e outro, no âmbito do Tribunal de Contas da União (Barbosa, 2009). Porém, não foram identificados trabalhos que analisem uma rede já existente e quais os entraves e facilidades para a sua atuação colaborativa, notadamente no que diz respeito aos mecanismos de governança.

Do ponto de vista empírico, a pandemia causada pela COVID-19, em 2020, revelou ainda mais a relevância do presente estudo, haja vista que se tornaram mais frequentes ações realizadas de forma conjunta entre estados e municípios, o que indica a necessária cooperação para o controle.

A motivação para o desenvolvimento dessa pesquisa advém ainda das vivências profissionais da autora, da sua visão como cidadã e, atualmente, como pesquisadora. O interesse pelo tema – organização em rede de órgãos de controle – é decorrente do exercício das suas atividades como servidora pública junto ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia (até 30/06/2021) e, atualmente, como auditora de controle externo no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Observou-se que muitos processos de fiscalização dizem respeito a assuntos que, também, são tratados por órgãos diversos do TCE/BA e do TCM/BA, porém, as informações acerca desses trabalhos não são constantemente compartilhadas, identificando uma fragilidade de comunicação entre os órgãos que integram a Rede. No dia a dia das atividades como auditora, a autora identificava a cada mês, dentre as informações encaminhadas por outras instituições de controle, ao menos três processos de fiscalização, cujos temas, também, foram objeto de análise em trabalhos semelhantes realizados por servidores de outros órgãos. Tal fato, além de dificultar o desenvolvimento de atividades de controle de forma mais eficiente, causa grande risco de gerar decisões conflitantes entre as diversas instituições. Observa-se, ainda, a ausência de ações frequentes exercidas de forma conjunta e a existência de inúmeros processos tramitando, em cada órgão isoladamente.

Dessa forma, alguns órgãos já detêm *expertise* sobre o controle de determinadas políticas públicas. No entanto, esses conhecimentos não são compartilhados com frequência com os demais, que ainda necessitam desenvolver formas próprias de fiscalização. O compartilhamento desses saberes poderia ser ainda mais facilitado no âmbito da Rede de Controle, que tem esse como um dos seus objetivos. Assim, seria possível evitar retrabalhos e realizar fisca-

lizações com maior qualidade, eficiência e rapidez, visto que os técnicos seriam dotados de maiores informações e de visões diversas, em razão de maior disseminação das boas práticas desenvolvidas nas respectivas organizações.

Parte-se da premissa de que alguns mecanismos de governança favorecem mais ações conjuntas e colaborativas, assim como a comunicação frequente entre os órgãos que compõem a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, para atender às suas finalidades.

Neste cenário, apresenta-se como questão de pesquisa: quais os mecanismos de governança pública podem favorecer maior cooperação e comunicação entre os órgãos que compõem a Rede de Controle da Gestão Pública na Bahia?

Para responder a essa questão, estabeleceu-se como objetivo geral: analisar os mecanismos de governança existentes no período de 2009 a 2021, na Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, investigando-se quais poderiam ser adotados para favorecer maior cooperação e comunicação entre os órgãos que a compõem.

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- a) mapear as ações de controle da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia entre os anos de 2009 e 2021;
- b) identificar mecanismos de governança pública aplicáveis a redes de controle e que sejam capazes de favorecer maior cooperação e comunicação entre os órgãos da Rede de Controle na Bahia entre 2009 e 2021;
- c) discutir sobre as possibilidades e os limites da atuação da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, entre os anos de 2009 e 2021.

Partem-se dos pressupostos de que:

- a) os órgãos e agentes públicos que atuam na Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia compreendem a necessidade de atuações de forma colaborativa e conjunta e há possibilidades de melhoria da sua governança (Carvalho, 2019; Barbosa, 2009);
- b) existem ações de governança que fomentam o aumento de ações colaborativas, facilitando a comunicação e o compartilhamento de informações em redes de controle externo (TCU, 2020).

Como contribuição teórica, os resultados desta dissertação objetivam lançar luzes acerca dos mecanismos de governança pública propícios para a estruturação de redes de controle, passando pela definição dos modelos de gestão e as formas de realização de trabalhos em colaboração. Do ponto de vista empírico, os resultados podem indicar trajetórias efetivas

para o compartilhamento eficiente e permanente de informações entre órgãos de controle, melhorando a governança pública da Rede Baiana de Controle.

Quanto aos procedimentos utilizados nessa pesquisa para alcance dos objetivos específicos, adotou-se o enfoque metodológico qualitativo, de caráter descritivo e exploratório, mediante realização de estudo de caso da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, no período de 2009 a 2021.

Esta dissertação está organizada em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção aborda o tema do controle da Administração Pública. A segunda apresenta considerações sobre a formação de redes para controle da Administração Pública. A terceira contém a revisão teórica dos mecanismos de governança pública em redes. Na quarta seção são descritos os aspectos metodológicos e na quinta são apresentados e discutidos os resultados.

2 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta seção objetiva discutir sobre a necessidade de controle na Administração Pública, o que está intrinsecamente relacionado à existência do poder. Na percepção de Montesquieu todo aquele que detém poder tende a dele abusar. Assim, havendo a atribuição de poder a um representante para que concretize a vontade dos representados, é necessário o controle de suas ações, a fim de que mantenha aderência a esse propósito. Na Administração Pública, não sendo o gestor detentor dos bens públicos, mas representante da vontade do povo, o controle dos seus atos se torna indispensável para manter os limites.

O controle da atividade estatal é um dos eixos que sustenta o regime democrático. Trata-se de uma manifestação do Estado Democrático de Direito, no qual é ressaltada a noção não patrimonialista, com evidente distinção entre os limites do público e do privado. Nesse contexto, toda ação estatal deve observância à finalidade pública, manifestada pelo entendimento do cidadão como usuário e destinatário das atividades administrativas, além de participante no exercício do próprio controle.

Desse modo, além das clássicas funções judicante, executiva e normativa, é trazida, também, como eixo estruturante e não menos importante, a função de controle. Constitui um dever-poder, de natureza imperativa, não podendo ser renunciado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu (Di Pietro, 2019). Portanto, a existência de uma estrutura formal para que se viabilize o controle, de forma eficiente, eficaz e efetiva, é fundamental em um Estado democrático organizado (Matias-Pereira, 2018a).

No Brasil, o controle já estava previsto como um princípio fundamental no artigo 6º do Decreto-Lei nº 200 (Brasil, 1967), que estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa. Com as posteriores modificações no texto constitucional (Brasil, 1988), foram expressamente acrescentadas novas funções diretamente, relacionadas com o propósito de contenção de poder, tais como a fiscalizadora e a regulatória (Moreira Neto, 2003).

Assim, essa função visa garantir a atuação dos agentes em conformidade com os princípios constitucionais como o da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). Conforme as lições de Fernandes (2003, p. 32), os instrumentos da função de controle são “[...]a revisão dos atos, a anulação, a admoestação e a punição dos agentes, sempre visando a reorientação do que está em curso, para obter o aperfeiçoamento”.

Na Administração Pública, o controle pressupõe a fiscalização, o acompanhamento, o monitoramento e a verificação da atividade administrativa, de acordo com parâmetros preestabelecidos, visando averiguar o cumprimento do que foi determinado ou o que eventualmente

necessita ser corrigido. “Então, controlar é fiscalizar e emitir um juízo de valor, caracterizando o exercício do poder uno estatal por meio de uma função” (Guerra, 2019, p. 118). Envolve um conjunto de mecanismos para vigilância, orientação e correção da atuação administrativa para que esta não se distancie das regras e princípios do ordenamento jurídico e dos interesses públicos que legitimam a sua existência (Maximiano; Nohara, 2020).

O controle pode ser exercido pelos próprios órgãos internos do Poder que executam as ações ou por órgãos externos, de estrutura diversa do Poder controlado, além da própria sociedade, que também exerce função controladora. No seu conjunto, todos esses são atores do controle administrativo (Matias-Pereira, 2018b). Quanto à localização do controlador, o controle se divide entre interno e externo.

Controle interno é aquele exercido pelo próprio órgão da Administração Pública sobre si mesmo. Assim, ele é realizado por agente de dentro da própria estrutura controlada. Diz respeito ao exercício do princípio da autotutela administrativa, com possibilidade de anulação de atos, em razão de ilegalidade, ou revogação, por terem se tornado inconvenientes ou inoportunos. Trata-se de função exercida por todos os órgãos e Poderes.

Uma das finalidades do controle interno é verificar se os resultados fixados foram alcançados, por meio de uma análise de eficácia das ações. O controle interno tem por objetivos: avaliar o cumprimento das metas e programas previstos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência das gestões orçamentária, financeira e patrimonial do órgão; além de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Brasil, 1988).

Por sua vez, o controle externo é aquele exercido por um Poder ou órgão estranho àquele que é controlado. Em sentido estrito, nos termos descritos pelo artigo 71 da Constituição Federal, o controle externo é somente aquele exercido pelo Poder Legislativo, com viés político, e pelo Tribunal de Contas, responsável pelo controle financeiro. Porém, em sentido mais amplo, também, exercem controle externo o Poder Judiciário, que aprecia, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça a direito, e a Administração Direta sobre os atos praticados por entidades da Administração Indireta (Guerra, 2019).

O controle ainda pode ser exercido pelos próprios cidadãos, por meio do denominado controle social ou popular. A Constituição Federal prevê essa participação no acompanhamento das ações administrativas em diversos dispositivos, tais como:

- a) aqueles que impõem a realização de plebiscitos, referendos e audiências públicas;
- b) os que preveem a formação de conselhos de acompanhamento das finanças públicas;

- c) da possibilidade de oferecimento de denúncias e representações aos Tribunais de Contas;
- d) de impetrar remédios constitucionais, a exemplo do mandado de segurança coletivo; e
- e) de medidas para efetivação da transparência e do acesso a informações sobre a gestão pública.

Quanto ao momento em que é exercido o controle, este pode ser preventivo, quando é realizado antes de ser praticado o ato administrativo, como é o caso de exames prévios de editais de licitação pelos Tribunais de Contas (Guerra, 2019). O controle ainda pode ser concomitante, realizado de forma simultânea com a prática do ato, permitindo a sua imediata correção em caso de irregularidades. Por fim, pode ser posterior, com intuito corretivo, efetivado após a prática do ato. O controle *a posteriori* tem claro exemplo, quando ocorre após uma prestação de contas, quando se exerce a responsabilização pelos atos praticados, por meio de *accountability*.

Embora não sejam sinônimos, a noção de controle tem relação direta com a de *accountability*. Segundo Pó e Abrucio (2006), controle é a capacidade de um ator fazer com que os outros atendam às demandas normativas, de legitimidade ou de efetividade, por meio de restrições e incentivos. Já a *accountability* pressupõe a prestação de contas, a responsabilização e a criação de condições para que o cidadão participe da avaliação e definição de políticas públicas, exercendo seu controle social. Conclui-se que a *accountability* não consegue existir se não houver o uso de instrumentos de controle (Pó; Abrucio, 2006). Ela existe em razão do poder e seu objetivo não é eliminá-lo, mas sim controlá-lo (Pinho; Sacramento, 2009).

De acordo com Pinho e Sacramento (2009), não há uma palavra única que traduza perfeitamente a expressão *accountability* para o português. No entanto, é possível identificar algumas denotações, que se relacionam com ideias de obrigação de prestar contas e de responsabilização pessoal por seus atos. O conceito de *accountability* compreende a responsabilização pessoal por atos praticados e indica obrigação de quem ocupa um cargo em prestar contas, de acordo com a lei, sob pena de punição (Pinho; Sacramento, 2009).

A *accountability* apresenta as dimensões vertical e horizontal. A primeira pressupõe uma ação entre desiguais, traduzindo a relação entre cidadãos e representantes que exercem posições em instituições do Estado.

Já a *accountability* horizontal é um mecanismo de freios e contrapesos, em que uns mutuamente controlam os demais e cuja efetividade, para O'Donnell (1998), depende não apenas de uma atuação isolada, mas com uma rede desses agentes. A *accountability*

horizontal diz respeito às ações desenvolvidas pelos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, pelas agências de supervisão e instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. Representa uma relação entre iguais, por meio de múltiplos agentes com poder e dever de supervisionar, controlar, retificar ou punir ações realizadas por gestores públicos que sejam discordantes com os normativos.

O controle e a *accountability* são, portanto, instrumentos da democracia, inerentes à forma republicana de governo. A existência de uma estrutura formal que os viabilizem de forma eficiente, eficaz e efetiva é fundamental em um Estado Democrático de Direito (Matias-Pereira, 2018b).

As entidades que exercem o controle da Administração Pública buscam novas formas de atuação, a fim de garantir o efetivo atendimento aos direitos fundamentais, materializados por meio de políticas públicas. No Brasil, vem crescendo a necessidade de fiscalizações mais complexas, realizadas não apenas de forma repressiva, mas preventiva, abrangendo a análise de resultados e aspectos operacionais de avaliação da efetividade e da eficácia, para além da conformidade legal, orçamentária e financeira. A intensificação da utilização da informática e telecomunicações possibilitou mudanças no modelo administrativo e, conseqüentemente, tornam-se, também, instrumentos para a função de controle das atividades no setor público.

O Referencial Básico de Governança do TCU (TCU, 2020) estabelece quatro práticas de controle na atualidade:

- a) a primeira delas se refere à verificação de transparência, por meio da garantia da transparência ativa e passiva às partes interessadas e da disponibilização de dados em formato aberto.
- b) a segunda prática diz respeito à garantia de *accountability*, de modo que sejam prestadas contas da atuação organizacional, de acordo com a legislação vigente e as demandas da sociedade, padronizando procedimentos para apuração e tratamento de desvios éticos e atos lesivos ao patrimônio público.
- c) a terceira prática consiste na avaliação da satisfação das partes interessadas e implica monitorar e avaliar a imagem da organização perante a sociedade, bem como a satisfação dos cidadãos com bens, serviços e políticas sob responsabilidade da organização.
- d) A quarta prática corresponde à manutenção da efetividade da auditoria interna, a qual protege o valor organizacional, aprimorando os processos de governança, gestão de riscos e de controle (TCU, 2020).

A nova concepção de controle deriva da complexidade adquirida pela sociedade. Quanto mais plural ela for, mais complexas serão suas necessidades e mais aprimorado deve ser o controle, a fim de verificar o alcance das necessidades sociais. “A coexistência de vários centros de poder dentro do Estado induz a necessidade de que se equilibrem, desenvolvendo controles recíprocos de matriz constitucional” (Moreira Neto, 2003, p. 57).

Órgãos que não se inserem na tripartição clássica de Poderes desempenham importantes funções de controle, tais como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Tribunais de Contas, além do controle social, exercido pela sociedade civil. Desse modo, o processo de controle será mais efetivo se funcionar de forma multidimensional e transdisciplinar.

2.1 ÓRGÃOS DE CONTROLE NO BRASIL

Conforme previsto na Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno. Portanto, de certa forma, todos os órgãos integrantes desses Poderes exercem o controle interno, podendo rever, anular e revogar seus próprios atos. Porém, no âmbito externo, podem ser citados alguns órgãos que têm essa função dentre as suas principais atividades.

O Poder Legislativo tem como atribuição típica, além da elaboração de leis, o exercício da fiscalização das ações e omissões administrativas. A ele essa função é atribuída como primordial, fundamentando-se na teoria dos freios e contrapesos (*checks and balances*) (Maximiniano; Nohara, 2020).

O controle exercido pelo Legislativo se divide em aspectos políticos e financeiros. O controle político recai, tanto sobre aspectos de legalidade, como sobre a conveniência e a oportunidade da prática de atos pelo Executivo. São exemplos de controle exercido pelo Legislativo: a instituição de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) para apuração de determinado fato e a possibilidade do Congresso Nacional sustar atos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa.

O controle financeiro é aquele relacionado com a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública Direta e Indireta ou de qualquer pessoa que guarde, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Recai sobre aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

No seu exercício, compete ao Poder Legislativo julgar anualmente as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, com auxílio dos Tribunais de Contas.

Os Tribunais não são meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo, detendo autonomias administrativa e financeira para o exercício de competências próprias. Não por outra razão, o texto constitucional (Brasil, 1988) lhes atribuiu um rol de funções exclusivas, que compreendem, dentre outras:

- a) o julgamento das contas de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- b) a apreciação, para fins de registro, de atos de admissão de pessoal, concessões de aposentadorias, reformas e pensões;
- c) o estabelecimento de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificadas ilegalidades;
- d) além da possibilidade de aplicação de sanções previstas em lei em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas (Brasil, 1988).

Portanto, são esses órgãos os principais responsáveis pelo controle financeiro dos atos administrativos.

A Administração Pública, também, pode ser controlada pelo Poder Judiciário. Esse controle, de forma diversa ao exercido pelo Legislativo, só pode ser iniciado após provocação. A análise realizada no processo judicial se restringe à legalidade, não podendo adentrar em aspectos de mérito, conveniência e oportunidade da ação ou omissão administrativa. Desse modo, compete a esse Poder proferir decisões definitivas e imperativas, determinando eventual correção ou mesmo a prática de determinado ato, caso constatada ilegalidade.

Fora dos limites estritos da divisão tripartite de Poderes, há o Ministério Público, cuja importância foi ressaltada na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Trata-se de uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Dentre as funções institucionais do Ministério Público estão as de promover a ação penal pública, o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; e promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados.

Ainda é relevante destacar que cabe ao Ministério Público o controle dos atos de improbidade administrativa. As ações ou omissões ímprobas são aquelas que ferem princípios constitucionais e legais da Administração Pública. Possuem um grau maior de reprovabilidade

e podem resultar em perda da função pública, suspensão de direitos políticos, perdimento de bens e valores, aplicação de multa e proibição de contratar com o ente federado. Por meio da ação civil pública, o Ministério Público encaminha esses atos para julgamento do Poder Judiciário.

Ainda no que se refere ao controle, as Procuradorias e a Advocacia Geral da União (AGU) prestam função de orientação para as entidades da qual fazem parte. Nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Brasil, 1993), compete à AGU as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, bem como assistir ao Presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da Administração e unificar a jurisprudência administrativa, garantindo a correta aplicação das leis. Por sua vez, às Procuradorias Estaduais cabe promover ação civil pública; prestar assessoramento jurídico aos entes da Administração e realizar defesa dos agentes públicos quando questionados atos administrativos praticados no exercício da respectiva função.

No que se refere à Controladoria Geral da União (CGU) este órgão vem passando por mudanças em sua estrutura organizacional nos últimos anos, que restringiram em maior ou menor grau a sua autonomia administrativa. Em 2016, foi agregada ao Ministério da Transparência, Fiscalização, a Controladoria-Geral da União. Posteriormente, a Lei Federal nº 13.844 (Brasil, 2019) atribuiu à CGU o *status* de um Ministério próprio, alterando a denominação que mencionava as funções de transparência e fiscalização, porém, mantendo essas atribuições a cargo do órgão. Com a Medida Provisória nº 1.154 (Brasil, 2023), em vigor no momento de elaboração desta dissertação, a CGU foi mantida como um Ministério, cujas funções primordiais são relacionadas ao exercício do controle interno e da auditoria governamental, por meio da defesa do patrimônio público, da fiscalização e avaliação de políticas públicas e programas de governo; da prevenção e combate a fraudes e à corrupção e de incremento da transparência, dados abertos e acesso à informação. Em âmbito estadual, as Controladorias e Auditorias Gerais dos Estados realizam papel semelhante.

Por fim, ainda é possível citar as Polícias como exercentes de um controle penal e repressivo. A Polícia Federal tem suas funções previstas no Decreto Federal nº 73.332 (Brasil, 1973), destacando-se as de prevenir e reprimir crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social e apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional.

Por fim, existem órgãos que possuem atribuições específicas para receber demandas advindas dos cidadãos, como as ouvidorias. Esses órgãos promovem uma interlocução entre

os controles internos, externo e social, fornecendo informações oriundas de reclamações, solicitações, denúncias, reclamações, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, tornando-se um canal para garantia do direito de acesso à informação ao cidadão, de retorno quanto ao atendimento das suas demandas e de promoção da transparência.

No cenário de globalização e transparência, destaca-se a importância dos controles sociais, fortalecidos por meio da disponibilização de informações aos cidadãos, que facilitam a redução do controle legal e complementam o controle de resultados. O controle social da Administração Pública decorre do princípio de que, em um Estado Democrático de Direito, todo poder emana do povo. Assim, é ressaltado o dever de a gestão pública disponibilizar informações em formato compreensível pelos cidadãos e em locais de acesso público, a fim de que exerçam os questionamentos e requerimentos referentes às políticas públicas. É por isso que a Constituição Cidadã de 1988 assegura a existência de mecanismos de participação na condução dos assuntos públicos, a exemplo de: ação popular, consultas e audiências públicas, plebiscito e referendo (Brasil, 1988).

Todo esse sistema controlador encaminha os Poderes para o exercício de um controle de legitimidade democrática, no qual os agentes políticos e administrativos têm o dever de agir não apenas com legalidade, mas com prudência, responsabilidade e responsividade. Nesta perspectiva, os órgãos de controle se incumbem de funções especializadas para a garantia da observância de princípios jurídico-constitucionais, tornando-se “órgãos da sociedade” (Moreira Neto, 2003).

Isto posto, observa-se que o controle na Administração Pública é função inerente a todos os Poderes, em todos os entes federados e que o Estado Brasileiro possui instituições e mecanismos definidos pela Constituição de 1988 para a proteção do interesse público. Nesse contexto, os órgãos incumbidos da função de controle são abrangidos por uma diversidade de competências que, caso sejam somadas, por meio da cooperação e comunicação entre essas organizações, podem induzir, prevenir e corrigir atuações para maior efetivação das políticas públicas e, conseqüentemente, do bem-estar dos cidadãos.

2 FORMAÇÃO DE REDES PARA CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta seção objetiva contextualizar a evolução da Administração Pública no cenário das mudanças desencadeadas pela incorporação das Tecnologias da Comunicação e Informação (TIC) nos serviços públicos e da formação de redes. Nas últimas décadas do século XX, diversos acontecimentos históricos transformaram o ritmo e a complexidade da vida humana. A revolução tecnológica permitiu e gerou uma interdependência global, modificando as relações entre economia, estado e sociedade (Castells, 2020). Ao final deste século, houve o surgimento de uma sociedade informacional, global e em rede (Verschoore Filho, 2006).

A sociedade em rede descrita por Castells (2020) é caracterizada como uma complexa teia de relacionamentos social e economicamente motivados, limitando o espaço para as ações individuais de agentes isolados e independentes. As mudanças ocorridas nas formas de comunicação e de interação entre os sujeitos, a partir das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) contribuíram, de forma determinante, para essa reconfiguração da sociedade (Cunha, 2012).

Embora a forma de organização em redes já tenha existido em outros tempos, a revolução tecnológica é que forneceu a base para a sua expansão (Castells, 2020). “As mudanças decorrentes da globalização e das rápidas transformações tecnológicas levam organizações a buscarem aprimoramento de desempenho, redução de custos operacionais, ampliação dos serviços ofertados e maximização de produtividade e qualidade dos processos” (Roth, 2011, p. 18). Esses fatores conduziram à formação de diversos arranjos organizacionais com o objetivo de proporcionar economias de escala e aquisição de competências.

Desse modo, a necessidade de novas estruturas organizacionais foi ressaltada, a partir da segunda metade do século XX, notadamente no setor privado, onde se tornaram mais evidentes organizações de grande porte, em razão de fenômenos econômicos e sociais que geraram modificações nos modelos de organização tradicionalmente existentes. Esse agrupamento gerava vantagens, tais como maior rotinização, melhor coordenação da produção e do fluxo de informações e maior especialização de pessoal (Verschoore Filho, 2006).

O padrão altamente competitivo desenvolvido naquela época, evidenciou uma constante necessidade de inovações e da exigência de parcerias para desenvolvê-las, reconfigurando os limites organizacionais para serem mais flexíveis. À medida que as demandas foram se tornando mais exigentes, as organizações demonstraram-se menos

capazes de obter internamente todas as competências necessárias para atendê-las (Verschoore Filho, 2006).

Na denominada “sociedade em redes”, também, são observadas e exigidas mudanças profundas nos Estados-nação, nos governos e nas administrações públicas (Matias-Pereira, 2018a). Surgem, portanto, novos modelos e formas de organização administrativas e institucionais no setor público.

Para Miller (1994), citado por Fleury (2005), o modelo tradicional de Administração Pública não é capaz de compreender o fenômeno das redes. O modelo tradicional, marcado pela hierarquia centralizada, é incompatível com as necessidades de coordenação flexível e horizontal.

A Administração Pública contemporânea demanda a resolução de problemas complexos que requerem conhecimentos interdisciplinares em matérias econômicas, políticas, jurídicas e tecnológicas, bem como servidores capazes de interagir com grupos sociais diversos (Matheson, 2006 *apud* Matias-Pereira, 2018b). Na atualidade, o servidor público do século XXI deixa de ser um mero cumpridor de normas legais e passa a englobar atuações de incentivo ao diálogo, compartilhamento de ideias e desenvolvimento de ações conjuntas. “Trata-se de reconhecer a complexificação tanto da sociedade como do Estado, no sentido de uma maior diversificação, especialização funcional, aumento do número de atores envolvidos e de recursos necessários para o enfrentamento dos problemas” (Fleury, 2005, p. 81).

Para Matias-Pereira (2010b) é preciso que os indivíduos, as instituições e os governos reexaminem suas atuações e busquem interagir de forma mais maleável com os demais atores. Para tanto, o setor público pode adotar “[...] com mais intensidade estratégias que já são adotadas pelas empresas privadas, por meio da formação de alianças que tem por objetivo, em geral, complementar os recursos entre os parceiros, restringir incertezas e alcançar vantagens competitivas” (Matias-Pereira, 2010b, p. 65). Assim, a organização em redes apresenta-se como modalidade administrativa de relacionamento interorganizacional compatível com uma sociedade plural e democrática, em que o exercício do poder público cada vez mais ocorre de forma descentralizada (Fleury, 2005).

Relações interorganizacionais, como se deduz pela própria nomenclatura, são aquelas que ocorrem entre diversas organizações. São caracterizadas pela busca de um interesse mútuo e pela manutenção da autonomia e independência dos atores envolvidos. Seu estudo busca a compreensão das razões, origens, formas e consequências desses relacionamentos (Roth, 2011).

Podem ser citadas três características essenciais às relações interorganizacionais. São elas:

- a) serem constituídas por duas ou mais organizações autônomas que estabelecem trocas;
- b) a existência de uma estrutura para regular os objetivos comuns; e c) a existência de formas de comunicação para sincronizar as atividades (Roth, 2011).

Como principal motivação para o estabelecimento de relações interorganizacionais, está o desejo de cooperação para a concretização de interesses individuais e comuns. Os acordos estabelecidos entre as organizações buscam dar execução a essa cooperação.

No exame das relações interorganizacionais, recorre-se à Teoria Geral da Administração, destacando-se a importância dos conceitos da Teoria Geral dos Sistemas. A Ecologia, uma das vertentes do Pensamento Sistêmico que estudou as comunidades de organismos e das relações que os interligam. A concepção de ecossistema promoveu uma compreensão dos sistemas vivos como redes, no sentido de que não existe hierarquia na natureza, mas redes que se formam dentro de outras redes (Gomes; Bolze; Bueno; Crepaldi, 2014). Essa concepção pode ser transportada para o estudo de redes interorganizacionais, no sentido de que não há hierarquia entre os seus atores, que interagem para promoção de equilíbrio e ajudas mútuas.

Conforme Bertalanffy (2012), todo sistema possui quatro características básicas, quais sejam: a) seus elementos; b) as relações entre eles; c) a existência de um objetivo comum; e d) a existência de um entorno ou ambiente. Assim, o sistema só existirá se houver relacionamento entre seus componentes, estabelecido por meio de trocas de recursos. Segundo Bertalanffy (2012), um sistema pode ser conceituado como um complexo de elementos em interação. O conjunto desses elementos constitui algo maior do que a simples soma de cada um deles, tornando-se uma organização nova, gerada pelas interações entre seus membros.

A primeira premissa que enseja a cooperação entre organizações é a ideia de que o todo é maior que a soma das partes. Conforme a Teoria Geral dos Sistemas, “[...] a totalidade do conjunto de atribuições agregadas será sempre maior que a soma individual das contribuições de seus elementos” (Verschoore Filho, 2006, p. 37). A segunda premissa é o alcance de relações de “ganha-ganha”, ou seja, a cooperação se sustenta pelo anseio de que todos obtenham ganhos juntos. As vantagens da cooperação envolvem aprendizado, obtenção de oportunidades tecnológicas e de ativos complementares.

As citadas premissas ainda se coadunam com o conceito de “[...] parceria estratégica flexível”, traduzido por Matias-Pereira (2010b, p. 67) como uma associação na qual todos ganham e em que a soma das partes é maior que a soma de seus integrantes. Nessas parcerias,

os atores envolvidos podem manter suas estratégias individuais e se fortalecem ao estabelecerem formas de cooperação com outras organizações.

Roth (2011) ensina que as estruturas interorganizacionais podem ter diversas formas, tais como alianças estratégicas, ajustes mútuos e redes. Em nenhum desses modelos há relações de hierarquia, visto que não se baseiam em autoridade.

Nas alianças estratégicas, a relação de coordenação é feita mediante constante negociação entre as organizações. As regras são definidas por consensos diretos entre as organizações, com certo grau de formalização (Roth, 2011). A aliança estratégica é o resultado de uma associação entre duas ou mais instituições que juntam recursos e conhecimentos para implementar uma atividade específica, sem a necessidade de alocar investimentos significativos e com menores riscos, promovendo ainda o fortalecimento de competências (Matias-Pereira, 2010b).

No ajuste mútuo, por sua vez, há uma coordenação em relação a problemas específicos, por meio de um contrato informal e por período determinado. Já as redes se diferenciam pela existência de uma estrutura para tomada de decisões conjuntas e pela existência de metas comuns (Roth, 2011). Os integrantes de uma rede buscam superar dificuldades e explorar oportunidades por meio de ações colaborativas, em busca de objetivos comuns, por meio de relacionamentos não hierárquicos e com prazo ilimitado.

A determinação da forma como as organizações vão se relacionar vai variar conforme o grau da interdependência existente entre elas, o grau de aceitação quanto a essa interdependência, a padronização das atividades e o número de atores envolvidos (Roth, 2011). Portanto, há uma multiplicidade de formas que as relações entre organizações podem adquirir e, entre esses diversos arranjos organizacionais, estão as redes.

2.1 CAMPO E CONCEITOS DE REDES

Os estudos acadêmicos sobre redes de cooperação vêm evoluindo desde a década de 1990. Balestrin, Vershoore e Reyes (2010) citam que importantes periódicos internacionais já realizaram edições especiais dedicadas às redes, como é o caso da revista *Organization Studies* (1998) e do *Academy of Management Journal* (2004). No Brasil, pode-se destacar, em 2008, o Encontro de Estudos Organizacionais (EnEO), promovido pela ANPAD, que teve como tema as “Redes e relacionamentos intra e interorganizacionais” e os artigos inseridos na

edição especial da Revista de Administração de Empresas (RAE-FGV), de 2006, que tiveram com o tema “Redes sociais e interorganizacionais”.

Em que pese a evolução, vê-se que a teoria de redes ainda se encontra em fase de construção. De modo geral, a teoria admite a relevância da ação individual, mas entende que ela é restrita para as exigências da atual sociedade, na qual as novas tecnologias de informação e telecomunicações facilitam a interação entre os atores. A teoria de redes se desenvolve no sentido de uma sistemática de realização de atividades inovadoras, com base na conjunção de múltiplas competências, em projetos cooperativos e interdisciplinares (Calmon; Costa, 2013). Weiner (1990) já projetava um futuro em que se dividiriam uma teoria administrativa organizacional e uma teoria administrativa interorganizational (Souza; Quandt, 2007).

A teoria de redes está diretamente relacionada com o reconhecimento da importância da interação para a consecução de objetivos organizacionais e individuais. Os princípios fundamentais da aplicação dos conceitos de rede são a interação, o relacionamento, o compartilhamento e a complementariedade (Abreu; Cândido, 2000). Assim, a rede não pode ser compreendida de forma dissociada de um contexto estratégico que influencia no comportamento de pessoas e organizações (Calmon; Costa, 2013).

De modo geral, está sempre presente no estudo das redes o viés da multidisciplinaridade. Mais do que uma nova perspectiva analítica, as redes “[...] indicam uma mudança na estrutura política da sociedade e representariam novas formas de organização social” (Fleury, 2005, p. 79). A análise de redes, também, pode ser uma ferramenta útil para explicar a união de atores interdependentes, deslocando o objeto da análise do ator individual para uma interação conjunta.

O termo “rede” vem sendo utilizado em diversos sentidos, o que acarreta vantagens e desvantagens. As vantagens se evidenciam pela expansão do conhecimento acerca da teoria construída para esse arranjo organizacional. As desvantagens dizem respeito à possibilidade de confusão da teoria proposta com termos rotineiros utilizados atualmente, tais como “redes sociais”, que se referem a ferramentas de interação social via *Internet*. Para esse estudo, o sentido do termo se refere a um conjunto de organizações interligadas por relações específicas, reguladas por uma estrutura formalizada em maior ou menor medida, para definição de papéis e atribuições para o alcance de objetivos comuns.

Em outras palavras, as relações entre essas organizações passam a ser definidas por um arranjo específico, formado por vínculos de cooperação. Para Poldony e Page (1998),

citados por Roth (2011), as redes de cooperação representam um conjunto formado por dois ou mais atores, que realizam repetidas e duradouras relações de trocas.

Roth (2011) resume que as redes são caracterizadas por três elementos, quais sejam: os nós ou atores individuais, representados pelas organizações participantes, as interconexões entre eles e a nova unidade que os atores e as interconexões formam conjuntamente. “A literatura sobre redes tem evoluído para a concepção de que elas são uma nova forma organizacional, com características estruturais únicas, modos de governança e gestão e resolução de conflitos específicos” (Roth, 2011, p. 32).

Trata-se, portanto, de um modelo não hierárquico, que pressupõe que todos tenham a mesma possibilidade de participação na gestão e nas decisões. Para Fleury (2005), a posição de poder de uma organização na rede está relacionada à influência que ela tem na viabilidade do arranjo e aumenta à medida que sua participação se torna mais essencial para a preservação desse modelo. Por serem estruturas horizontalizadas, os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede derivam de consensos formados entre seus participantes, o que promove o necessário sentimento de pertencimento entre eles, favorecendo maior compromisso no alcance das metas definidas (Calmon; Costa, 2013).

Para Provan e Kenis (2007), as redes compreendem um grupo de organizações autônomas, que trabalham de forma colaborativa e coletiva para tentar alcançar não apenas seus objetivos próprios, como também os objetivos coletivos propostos. Para Mendes, Cunha e Teixeira (2005, p. 141), “(...) uma rede configura-se como a reunião de sujeitos (físicos e jurídicos) em razão de objetivos e/ou temáticas afins, de maneira participativa, que pode ser voluntária ou compulsória”. Nessa perspectiva, a existência de redes pressupõe interação e colaboração para a difusão de experiências, dados e informações.

Lopes e Baldi (2009) trazem a abordagem segundo a qual as redes realizam ações e são por elas moldadas. Estão em contínua construção e podem ser alteradas conforme os resultados das ações de seus integrantes. “Assim, redes podem ser entendidas como processo e como estrutura, continuamente moldadas e remodeladas pelos atores que são, por sua vez, limitados pelas posições estruturais nas quais se encontram” (Lopes; Baldi, 2009, p. 1012).

Expostas essas definições, nota-se que todas elas tendem a enfatizar, em maior ou menor grau, três elementos fundamentais para se caracterizar uma rede: a heterogeneidade, a interdependência entre atores e a presença de uma estrutura de governança (Calmon; Costa, 2013).

A heterogeneidade proporciona o compartilhamento de conhecimentos e recursos que levam ao desejo de cooperar. É em função da agregação de diversas visões e singularidades

que se torna vantajosa a soma de esforços para formação de uma rede. A complementariedade de competências justifica o agrupamento de organizações heterogêneas.

Porém, essa heterogeneidade, também, favorece o surgimento de conflitos, o que torna necessária a existência de consensos prévios e constante negociação de interesses. A flexibilidade inerente às redes permite contínua construção e desconstrução das formas de interação, o que as torna mais aptas a desenvolverem gestões adaptativas (Fleury, 2005). Relacionamentos duradouros requerem adequações internas para possibilitar o prosseguimento das parcerias.

Desse modo, cabe às redes articularem ações de planejamento, execução e monitoramento como instrumentos de gestão, a fim de alcançar o objetivo comum e evitar a ocorrência de conflitos em razão da heterogeneidade. Essas estratégias envolvem relações de poder, nas quais não prepondera o controle, mas sim o consenso.

Tratando do segundo aspecto, qual seja a existência de interdependência entre os atores, segundo Castells (2020), os componentes da rede são tanto autônomos, quanto dependentes em relação ao arranjo. “A interdependência nasce quando uma organização não possui o total controle de todas as condições necessárias para a realização de uma ação ou o alcance de um objetivo” (Verschoore Filho, 2006, p. 34).

As organizações se caracterizam como interdependentes quando não puderem produzir sozinhas os produtos gerados em conjunto pela rede, dependendo dos parceiros para que sejam elaborados. Ainda conforme Verschoore Filho (2006), há interdependência quando os atores, por si sós, não são capazes de prover aquela atividade ou quando, coletivamente, conseguem realizá-la a um custo menor.

Sob o viés da teoria institucional, a interdependência é inserida como o elemento central no conceito de redes (Oliver; Ebers, 1998). Segundo essa teoria, a interdependência necessária para a constituição de uma rede não é de recursos materiais, mas sim de legitimação, de modo que as organizações buscam ganhar legitimidade ao ingressarem em uma rede. DiMaggio e Powell (1983) exemplificam a legitimidade obtida por uma organização ao ingressar numa rede, que passa a ter como resultado indireto, o reconhecimento de operar com os padrões de qualidade dos demais parceiros.

Portanto, o que conceitua a interdependência é a necessidade do parceiro para a realização dos objetivos. As organizações se reúnem em redes para o desenvolvimento de atividades interdependentes, por isso, é relevante que reconheçam que o objetivo somente pode ser alcançado por meio da ação conjunta. Ao formarem redes, as organizações integrantes mantêm suas individualidades e autonomias decisórias, mas concordam em

renunciar, em certa medida, ao controle total sobre algumas decisões para realizarem atividades e objetivos definidos em conjunto, em troca do fortalecimento de laços com outros integrantes.

Por fim, também, é fator determinante para o conceito de rede a definição de formas particulares de coordenação e governança. Fleury (2005) ensina que as formas tradicionais de organização e gestão na Administração Pública, fundadas no paradigma burocrático, são consideradas insuficientes e inadequadas para a gestão de redes.

A coordenação consiste em ordenar as organizações, a fim de que ajam em conjunto. A governança, por sua vez, trata da definição de papéis orientadores para que os integrantes, organizadamente, busquem o objetivo estabelecido. “Então, governança é um conceito mais amplo que coordenação, embora ambos os conceitos cheguem ao mesmo resultado: um padrão ordenado de relacionamentos” (Thompson, 2003 *apud* Verschoore Filho, 2006, p 58). Para Powell (1998), a colaboração estabelecida dentro de uma rede ainda pode levar a transformações importantes internamente nas organizações participantes.

Dessa forma, as redes podem ser compreendidas como um novo desenho organizacional, definido por práticas de cooperação específicas, destinadas a solucionar problemas de ação coletiva. Essas características reforçam a necessidade de um modelo de governança próprio, ao invés da replicação de modelos preexistentes e que não se coadunam com as particularidades do arranjo.

2.2 DEFINIÇÃO DO OBJETIVO COMUM: POR QUE SE ORGANIZAR EM REDE?

Conforme as lições de Olson (2015), o engajamento dos integrantes de uma organização coletiva se eleva na medida em que estejam sintonizados com as causas que os fizeram se reunir. Dentre os objetivos a serem perseguidos por meio da cooperação, os mais comuns são o acesso ao conhecimento e à aprendizagem dos parceiros, redução de custos, diminuição de riscos, complementação de recursos e, conseqüentemente, ampliação da eficiência nos trabalhos (Verschoore Filho, 2006). As redes, também, incentivam a experimentação e o processo de inovação.

Esses arranjos têm como finalidade a promoção de interesses que vão além das vontades individuais. “Cada ator específico tem seus objetivos particulares, mas seria limitado imaginar que sua participação em uma rede seria consequência de suas carências e do mero comportamento maximizador para atingir seu objetivo pessoal ou organizacional” (Fleury, 2005, p 83). Assim, a rede pressupõe a constituição de um objetivo maior, de cunho coletivo,

que é compartilhado entre seus membros. Para tanto, Cunha (2012) ressalta que é necessário que esses sujeitos adquiram um novo *habitus*, que favoreça a interação espontânea e rotineira.

Porém, o interesse da organização individual, também, se configura como um elemento importante, visto que traduz a relação de custo-benefício para ingresso na rede. Assim, para Olson (2015), quanto maior for o benefício individual a ser obtido com a ação coletiva, e quanto maiores forem os benefícios coletivos proporcionados, maiores são as chances de engajamento dos membros na participação do agrupamento.

Em geral, a **primeira vantagem** quando se pensa em formação de redes é a possibilidade de ampliação da força ao agir em conjunto com outras organizações. Trata-se do denominado “ganho de escala”, que define as vantagens decorrentes da ação associada. Desse modo, a rede passa a ter maior influência e, portanto, mais reconhecimento para o alcance dos seus objetivos, constatando-se a existência do acréscimo de representatividade e credibilidade (Verschoore Filho, 2006).

Ao oferecer acesso mais amplo aos conhecimentos, a rede promove um nível de aprendizado que não seria possível dentro de uma única organização. Verschoore Filho (2006) ainda especifica que o aprendizado obtido ao atuar em rede pode acontecer de diversas formas, desde por meio da simples interação na rotina de cooperação, como pelo desenvolvimento de competências coletivas.

Ademais, como **segunda vantagem**, a conjunção de visões diversas permite melhor diagnóstico acerca das necessidades da sociedade, produzindo melhores informações e, por consequência, melhor capacidade de resposta aos problemas identificados (Goldsmith; Eggers, 2011). Em razão da pluralidade de atores envolvidos, promove-se maior diversidade de opiniões e rapidez no fornecimento de respostas e soluções às demandas.

A estrutura descentralizada e participativa, além da proximidade daqueles que atuam em rede favorecem o compartilhamento de informações, por meio da sua habilidade em disseminá-las e interpretá-las (Powell, 1990). A recorrência e o longo prazo buscados com esses relacionamentos geram novos significados para os dados que são compartilhados. Isso possibilita melhorias de procedimentos e inovação, o que, no setor público, dependem de arranjos colaborativos, dadas as limitações de recursos. A complementariedade de informações e conhecimentos, também, é uma das vantagens da atuação em rede, já que “atualmente, as inovações mais importantes decorrem da combinação de diferentes tipos de conhecimentos e capacitações” (Verschoore Filho, 2006, p 108).

Quanto aos custos, que envolvem disponibilização de pessoal, tecnologia, tempo e esforços, estes podem ser menores ao se adotarem soluções conjuntas. A cooperação permite

a redução dos custos de produção e de informação ao dividi-los com os demais atores, além do compartilhamento de riscos que sejam comuns aos parceiros. A **vantagem** da atuação em rede se evidencia quando o custo para agir conjuntamente for menor do que para agir individualmente.

Ao participar de uma rede, as organizações ainda obtêm ganhos individuais ao receberem maior reconhecimento e legitimidade em determinada área de atuação. “Um dos grandes benefícios das redes é sua capacidade de proporcionar as condições necessárias para elevação da confiança e do capital social” (Verschoore Filho, 2006, p. 113).

A noção de rede não surge simplesmente de uma legislação. A sua efetividade depende da apropriação de um novo *habitus* por parte dos seus atores, a fim de alcançar os objetivos institucionais e organizacionais, a partir do compromisso de participação e atuação conjunta (Cunha, 2012). Ainda para Olson (2015), citado por Casado e Menezes (2019, p. 222), “[...] as pessoas algumas vezes sentem-se motivadas também por um desejo de prestígio, respeito, amizade e outros objetivos de fundo social e psicológico”. Assim, por meio da repetição e da constância das atividades em rede é que a cooperação é incentivada, de modo que, quanto mais acontece, maior é o aprofundamento das relações entre os atores e do sentimento de pertencimento à rede.

Por sua vez, as **desvantagens** da atuação em rede se relacionam com a necessidade de conciliar os interesses individuais na busca da construção de um interesse coletivo, bem como de constantemente implementar esforços e incentivos para a busca do objetivo comum. Para contorná-las, torna-se necessária uma clara e precisa definição do que é o objetivo comum a ser alcançado, que muitas vezes é registrado no acordo de cooperação para formação da rede. Tal instrumento torna-se norteador e relembra aos integrantes o compromisso e a necessidade de priorização para perseguir a finalidade acordada.

Casado e Menezes (2019) ensinam que o sucesso ou insucesso desses agrupamentos dependem de, pelo menos, uma dessas causas:

- a) existência de uma força coerciva que direcione os trabalhos para a finalidade comum; ou
- b) existência de um comportamento racional e interiorizado que conduza os integrantes para a busca do objetivo comum.

Os elementos coercitivos, tais como a determinação de realização de certas atividades por um grupo coordenador ou estabelecimento de represálias aos que eventualmente não estejam cooperando, poderiam ser facilitadores, notadamente quando se tratasse de um

agrupamento grande. Porém, tais medidas contrastam com a flexibilidade, a horizontalidade e o intuito colaborativo que são característicos das organizações em rede.

Portanto, retoma-se a ideia de que a efetiva atuação em rede requer engajamento e reforço sobre o objetivo comum, o que pode ocorrer por meio da formalização, em maior ou menor medida, de regulamentos ou regimentos, que tornem explícita a finalidade para qual a rede foi criada e os procedimentos para alcançá-la. Esses mecanismos trazem maior segurança, planejamento e permitem rotinização das atividades, firmando calendários e compromissos para realização do objetivo comum.

É importante considerar as possibilidades de formação de redes ao pensar em modos cooperativos para atuação de órgãos responsáveis pelo controle da Administração Pública. O estreitamento das relações entre os órgãos de controle e a sociedade promove maior busca de efetividade das políticas públicas e o fortalecimento da própria democracia.

Esse processo evolutivo, com vistas a um controle mais abrangente, vem perpassando por três etapas:

- a) ampliação dos objetos de fiscalização, de modo que mais aspectos concernentes ao ato administrativo são submetidos ao controle;
- b) diversificação da finalidade do controle; e
- c) multiplicação dos sujeitos fiscalizados e fiscalizadores (Moreira Neto, 2003).

Por isso, esses órgãos vêm assumindo maior importância, visto que as constantes mudanças da sociedade e os grandes avanços para disponibilização de informações geram maior expectativa quanto a soluções céleres, objetivas e eficazes ao ser constatada qualquer irregularidade na utilização dos recursos públicos.

Assim, o atual desafio para os órgãos de controle da gestão pública é gerenciar suas ações estratégicas para o desenvolvimento dessa função de forma mais efetiva, para que se traduza em melhorias dos serviços públicos, com as limitações de tempo e de recurso que acometem o setor público. A formação de redes pode contribuir nessa busca.

O aprimoramento do sistema de controle depende da articulação e aprendizagem entre os órgãos incumbidos dessa função. Desse modo, o **objetivo comum** a ser ressaltado em uma rede de controle é o exercício dessa atividade de forma mais cooperativa, promovendo ganhos e maior custo-benefício para as organizações, seus atores e a sociedade. Tais vantagens podem ser traduzidas por meio do compartilhamento de informações, de fluxos de processos, de boas práticas, de ações de capacitação e pela promoção de diálogos que diminuam custos e riscos para o desenvolvimento da atividade de controle.

Como exemplo, a Polícia Federal tem acesso aos bancos de dados mais abrangentes, que poderiam auxiliar os demais órgãos de controle em suas análises. Por sua vez, os Tribunais de Contas recebem importantes informações prestadas diretamente por municípios e anualmente analisam o cenário municipal e a execução de suas políticas públicas. Alguns atos examinados nas prestações de contas podem eventualmente se configurar como improbidade administrativa, cabendo ao Ministério Público promover a devida ação civil pública, por isso é importante a interlocução entre esses órgãos. Ademais, a partir dessas análises, as procuradorias podem orientar para a efetivação das políticas públicas, em razão da sua proximidade com o Executivo.

Pelo exposto, em última instância e por meio dessas ações cooperativas, o objetivo de uma rede de controle é promover maior eficiência, efetividade, eficácia e economicidade nos atos administrativos, no combate a ações que se desviem da legalidade, moralidade e legitimidade, promovendo melhores bens e serviços públicos ofertados aos cidadãos.

3 MECANISMOS DE GOVERNANÇA EM REDES

Esta seção objetiva apresentar historicamente o conceito de governança e os possíveis mecanismos de governança em redes, mais especificamente os destinadas ao controle da administração pública. O conceito de governança é antigo, porém, nas últimas décadas do século XXI suscitou maior atenção por parte da classe política, da comunidade científica e da Administração Pública, principalmente das Ciências Sociais, da Ciência Política e da sociologia (Rodrigues, 2010). Segundo o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU): “Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas” (TCU, 2020, p. 11).

O surgimento da ideia de governança remonta ao período em que se percebe o distanciamento entre a propriedade e o controle, por volta de 1930. “A governança tem sua origem quando os proprietários passaram a gerir à distância as suas propriedades, seus bens e seus investimentos, delegando a terceiros autoridade e poder para administrar o capital em questão” (TCU, 2020, p. 25). De acordo com as análises de Coase (1937), reforçadas por Williamson (1975) e citadas por Matias-Pereira (2010^a), a governança designa os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes que dizem respeito, tanto a protocolos internos, quanto às relações externas, por meio de contratos e aplicações de normas (Matias-Pereira, 2010b).

Segundo o Banco Mundial, a governança é definida como o modo pelo qual o poder é exercido na administração de recursos (Teixeira; Gomes, 2019). Trata-se de um conjunto de mecanismos pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas ou controladas, de modo a transformar a pluralidade de interesses em ações coordenadas e a garantir a adesão de atores.

Nesse cenário, a Administração Pública foi desafiada a repensar seus processos e resultados, mediante uma transferência de conhecimentos gerenciais do setor privado para o setor público. Os escopos das governanças corporativa e pública, ao mesmo tempo em que são distintos, apresentam similaridades de procedimentos. Ambos têm como pressuposto evitar comportamentos oportunistas do agente sobre o principal e desenvolver procedimentos para permitir a avaliação de desempenho e conformidade das organizações. Porém, no setor público, a sociedade é o “principal”, pois toda ação deve ser voltada ao atendimento da finalidade pública.

Apesar de possuírem focos diferentes, são comuns entre a governança nas organizações públicas e privadas as questões que envolvem a resolução de conflitos de agência, os ins-

trumentos definidores de responsabilidade e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos (Matias-Pereira, 2010b). A diferença básica é que na governança pública os gestores têm sob sua responsabilidade bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça” (Matias-Pereira, 2010b, p. 124).

O *New Public Management* é uma abordagem, que no campo da Administração Pública estimulou a busca de soluções para problemas decorrentes das disfunções da burocracia, incentivando a *accountability*, transparência, eficiência e governança (Bresser-Pereira; Wilhelm; Sola, 1999). Esse modelo preconizou a descentralização de autoridade, o reforço do controle social pela comunidade e o estímulo à ação de todos os setores para a resolução de problemas sociais (Rodrigues, 2010). Essa mudança teve como objetivos a redução do tamanho da “máquina administrativa”, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos para responsabilização de atores políticos (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008). “Nesse ínterim, o conceito de governança é significativo na construção dos pressupostos da reforma estatal, de modo que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial” (Teixeira; Gomes, 2019, p. 522).

Nessa perspectiva, foram formuladas múltiplas estruturas de governança para que os resultados nas organizações públicas fossem otimizados (TCU, 2020). Diversas acepções do conceito de governança foram desenvolvidas, no entanto, aqueles mais tradicionais, baseados em hierarquia, vêm perdendo predominância. As transformações na governança no setor público derivam diretamente de exigências da sociedade por melhorias da gestão, transparência, *accountability*, maior participação e na qualidade dos serviços públicos (Matias-Pereira, 2023).

Pierre e Peters (2000) citados por Rodrigues (2010) identificam quatro abordagens distintas: hierarquias, mercados, comunidades e redes. A governança como hierarquia se refere às estruturas estatais altamente verticalizadas, tendo como referência o modelo burocrático weberiano. Na abordagem do tipo mercado, o conceito de governança atribui especial atenção aos mecanismos mediante os quais as organizações competem. O modelo de governança como comunidades surge como uma alternativa aos modelos de estado e de mercado, preconizando uma configuração com envolvimento mínimo do estado e com espírito de participação reforçado. Por fim, na perspectiva de governança como redes, uma multiplicidade de atores interage e participa nos processos de concepção e implementação de políticas públicas (*policy networks*).

Na Administração Pública, é a governança que torna explícito o papel de cada ator, definindo seus objetivos, suas responsabilidades, seus modelos de decisão e rotinas (Matias-Pereira, 2010b). Tem como objetivo primário alinhar mecanismos para dirigir, monitorar e controlar organizações para o alcance dos resultados pretendidos. Conforme definição trazida pela *International Federation of Accountants* (IFAC, 2013), a governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, legal, entre outras) que garante o alcance dos resultados pretendidos pelas partes interessadas. Em suma, tem o objetivo primário de alinhar expectativas, de modo a estabelecer as ações para dirigir, monitorar e controlar as organizações, para o alcance dos resultados pretendidos (Teixeira; Gomes, 2019).

Ainda de acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU (2020), a vertente corporativa da governança no setor público tem foco nas organizações, na manutenção de propósitos e na otimização dos resultados das políticas públicas destinadas aos cidadãos. Diz respeito à institucionalização de padrões de interação, valorizando o controle e o processo de coesão de grupo. Governança, neste sentido, relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas.

3.1 GOVERNANÇA EM REDES INTERORGANIZACIONAIS

Denhardt e Denhardt (2007) descreveram o Novo Serviço Público como uma alternativa à Nova Gestão Pública, que objetiva agregar uma visão mais humanística na Administração Pública. A base dessa teoria está centrada em valores de cidadania e de participação (Fonseca, 2016). O Novo Serviço Público é caracterizado por uma estrutura colaborativa, com lideranças compartilhadas e com o envolvimento de órgãos públicos, privados, organizações sem fins lucrativos e comunidade, visando ao estabelecimento de acordos (Denhardt; Denhardt, 2007).

Os princípios do Novo Serviço Público, de acordo com Denhardt e Denhardt (2007) são: servir cidadãos e não a consumidores; buscar o interesse público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público sobre o empreendedorismo; pensar estrategicamente; agir democraticamente; reconhecer que a *accountability* não é simples; servir em vez de dirigir; dar valor às pessoas, não apenas à produtividade. Matias-Pereira (2010b) resume que, para os citados autores, o Novo Serviço Público busca “encontrar ‘valores compartilhados’ e ‘interesses comuns’ por meio de um diálogo generalizado e engajamento dos cidadãos”.

Dessa visão pautada em estruturas colaborativas, surgiu o conceito de governança em rede, que diz respeito a uma articulação horizontal de interdependência, mas com atores funcionalmente autônomos, que interagem por negociações ocorridas em um ambiente relativamente institucionalizado. A colaboração, nesse contexto, requer que os participantes saibam como tomar decisões conjuntamente, bem como que definam regras e precisem estruturas que serão criadas para se chegar a um acordo sobre as atividades e metas colaborativas (Fonseca, 2016). A governança em rede envolve articulação horizontal, gerando interdependência entre atores autônomos, que interagem por meio da formação de consensos. Tem por base princípios de cooperação e colaboração de natureza não hierárquica para o estabelecimento de diálogos abertos visando à promoção do interesse público e valorização do cidadão.

Importante ressaltar que o objetivo deste trabalho não é tratar da perspectiva da governança como um conjunto de redes organizadas, que se refere ao sistema composto por Estado e organizações integradas e horizontais para o desenvolvimento de políticas públicas. Neste trabalho, o enfoque da governança tem um viés organizacional. Conforme o Referencial Básico de Governança do TCU (2020), a governança pública organizacional trata da aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem a uma organização pública avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a incrementar a entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. Portanto, trata-se aqui da aplicação dessas práticas em um arranjo interorganizacional.

Governança, sob a perspectiva de atividades interorganizacionais, pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos das organizações são dirigidos, controlados e avaliados. Como qualquer arranjo organizacional, a rede depende de uma infraestrutura básica para o desenvolvimento das suas atividades, que envolve recursos humanos, políticos, financeiros e de comunicação. Porém, ao revés de outras formas organizacionais, nas redes, a construção e a manutenção dessa infraestrutura são realizadas de modo conjunto, a partir de contribuições de cada integrante. Conforme ensina Balestro (2004), citado por Verschoore Filho (2006), é importante que os atores percebam a soma positiva proporcionada pelas relações em rede para que a infraestrutura coletiva se torne viável e efetiva.

Embora a temática sobre redes venha se disseminando nas atividades organizacionais práticas e acadêmicas, ainda são poucos os trabalhos que tratam dos meios pelos quais um conjunto de organizações se articula e regula as suas atividades. As redes são um formato inovador e híbrido de arranjo, permeadas por interações entre organizações com interesses comuns e, ao mesmo tempo, divergentes. Por isso, não podem ser reguladas por mecanismos

tradicionais baseados em regras burocráticas. “Assim, a governança das redes visa estabelecer o ajuste adequado aos desequilíbrios decorrentes de possíveis conflitos” (Tureta; Lima; Paço-Cunha, 2006, p. 59).

Jones, Hesterly e Borgatti (1997), citados por Souza e Quandt (2007), propuseram uma Teoria Geral de Governança de Redes, a qual procura explicar a relação entre o contexto das interações que dão origem às redes e os mecanismos que as sustentam. Dessa forma, a teoria amplia as explicações focadas unicamente nos fatores de surgimento das redes, incorporando fatores de sua persistência e sobrevivência.

Ao definir um conceito de governança em redes interorganizacionais, Rhodes (1997) salienta a presença de elementos básicos, quais sejam:

- a) interdependência entre as organizações;
- b) interações continuadas entre os membros da rede, com vista à troca de recursos e à negociação de objetivos; e
- c) existência de confiança mútua entre os atores (Rodrigues, 2010).

A finalidade da governança em uma rede é criar condições que garantam a ação coletiva. A governança em rede representa, portanto, processos de decisão coletiva, em que há participação de variados atores, mediante a combinação de interesses comuns e divergentes (Rodrigues, 2010).

Duas correntes não excludentes ressaltam a função da governança em redes interorganizacionais (Casarin; Vilanova; Giglio, 2016). A primeira, define-a como um mecanismo de controle, que busca padronizar as ações e controlar o comportamento oportunista (Williamson, 1991). A segunda corrente, trata-a como uma forma de manter a coesão do grupo, por meio de decisões coletivas que buscam minimizar os conflitos (Dimaggio; Powell, 1983). Em resumo, a governança da ação coletiva tem como objetivo controlar o oportunismo e incentivar a coesão e as ações coletivas, superando as assimetrias de interesses, capacidades e motivações (Casarin; Vilanova; Giglio, 2016). Havendo divergências, surgem conflitos que precisam ser regulados e controlados de alguma forma dentro da rede (Roth, 2011). O objetivo da governança é instituir um conjunto de mecanismos de incentivo e controle para que sejam maximizados os ganhos coletivos.

Existem aspectos estruturais e gerenciais peculiares às formações interorganizacionais. São características próprias das redes, que devem ser levadas em consideração: a) uma quebra entre as conexões não destrói as estruturas individuais; b) há uma certa divisão do trabalho, implícita ou explícita; e c) podem variar os níveis de formalização e informalização com o

passar do tempo, bem como podem existir diferentes “subredes” dentro de uma mesma estrutura (Souza; Quandt, 2007).

Os mecanismos de governança de redes indicam a estrutura necessária para o gerenciamento de alianças entre organizações (Williamson, 1991). Essa infraestrutura coletiva materializa o sentido de pertencimento dos atores, fortalecendo os vínculos formados e, conseqüentemente, a própria rede.

Contudo, alguns problemas de adaptação e coordenação frequentemente emergem nas redes. A interação entre indivíduos com interesses comuns e divergentes demanda esforços para a manutenção e a sustentação desses relacionamentos. Na tentativa de superar esses problemas, são empregados mecanismos que, além de incentivar as trocas, possibilitam a redução de custos de coordenação (Tureta; Lima; Paço-Cunha, 2006).

A utilização de controles hierárquicos tradicionais colide com o gerenciamento de uma organização horizontal. Por isso, a governança de redes se utiliza de mecanismos que incluem distribuição justa de custos e benefícios, reciprocidade entre os atores e observância dos interesses coletivos e individuais daqueles que compõem a rede.

Souza e Quandt (2007) alertam para a dificuldade de, nesse arranjo horizontalizado, manter o equilíbrio entre o gerenciamento para alcance dos objetivos e o caráter informal típico da cooperação. Propõem, para superação desse conflito, um tipo de sistema de governança misto, combinando aspectos formais e informais. Sobre os sistemas burocráticos rígidos, Goldsmith e Eggers (2011, p. 22) ensinam que “[...] culturas e modelos operacionais introvertidos são inadequados para abordar problemas que, muitas vezes, transcendem os limites organizacionais”.

As atividades estratégicas caracterizam a governança das redes e são diretamente relacionadas à distribuição de poder e de recursos. A depender de alguns fatores, a governança nas redes pode adquirir diferentes modelagens. De modo geral, os seguintes fatores devem ser considerados:

- a) homogeneidade/heterogeneidade: quando existem diferenças mais ou menos acentuadas entre os seus atores;
- b) formalidade/informalidade: quando envolve um conjunto de normas, regras e procedimentos preestabelecidos; e
- c) estática/dinâmica: quando é mais ou menos influenciada por fatores externos, criando um certo grau de adaptabilidade a mudanças (Abreu; Cândido, 2000).

A frequência com que ocorrem as interações entre os atores, também, é essencial para a definição da governança. As interações repetidas ao longo do tempo criam

interdependências e padrões, aumentam níveis informais recíprocos de comunicação e cooperação, facilitam a transferência de conhecimento tácito e o fluxo de informações, elevam os níveis de confiança e, conseqüentemente, permitem que os mecanismos de governança sejam mais flexíveis e menos formais (Souza; Quandt, 2007).

A existência de altos níveis de confiança na rede auxilia o cumprimento dos objetivos individuais e organizacionais (Powell, 1990). A incerteza quanto às demandas do grupo em um ambiente complexo favorece o surgimento de comportamentos oportunistas, voltados apenas ao atendimento de interesses próprios, o que é incabível num contexto de rede. O comportamento oportunista eleva a incerteza nas relações entre os atores, diminuindo a viabilidade de sobrevivência da rede no tempo (Tureta; Lima; Paço-Cunha, 2006).

De modo geral, são fatores que favorecem um bom modelo de governança para redes interorganizacionais: necessidade de flexibilidade, conciliação de interesses e habilidades, frequência entre as interações e compartilhamento de informações. Para definição desse modelo, é preciso analisar as atuais operações existentes e elaborar estratégias para aprimorá-las, a fim de incrementar o alcance dos objetivos definidos. Há o desafio de criar um modelo de governança maleável o suficiente para acomodar cada organização e, ao mesmo tempo fixo o bastante, em relação ao foco no objetivo comum (Goldsmith; Eggers, 2011).

Os desafios para a governança em redes interorganizacionais se relacionam, principalmente, com os conflitos de interesses e a baixa motivação dos atores. Dentre as principais tensões, destacam-se:

- a) eficiência *versus* participação, de modo que quanto maior for a participação dos membros no processo de tomada de decisão, menor será a eficiência para uma definição;
- b) legitimidade interna *versus* externa, vez que quanto maior a necessidade de legitimidade externa, menor será a importância atribuída à legitimidade interna; e
- c) flexibilidade *versus* estabilidade, visto que quanto maior for a estabilidade, por meio da formalização, menor será a flexibilidade (Roth, 2011).

O processo de geração de consensos pode ser demasiadamente lento, o que gera dificuldades no enfrentamento de questões que requerem uma ação imediata. Por sua vez, a flexibilidade pode terminar afastando os atores dos objetivos iniciais ou desmotivá-los em momentos cruciais (Fleury, 2005). Experiência em negociação e colaboração com organizações são habilidades essenciais para a governança de uma rede. “O objetivo final desses esforços é produzir o máximo possível em termos de valor público, maior que a soma de cada ator solitário poderia fazer sem colaboração” (Goldsmith; Eggers, 2011, p. 23).

Faz-se necessário, portanto, um diagnóstico prévio acerca das peculiaridades da rede para posterior definição dos mecanismos de governança que podem auxiliá-la a alcançar os seus objetivos. Busca-se um formato de arranjo que promova cooperação, proximidade entre as organizações e trocas permanentes com o intuito de transmitir conhecimento tácito às partes envolvidas e assegurar o cumprimento do que havia sido previamente acordado.

3.2 MECANISMOS DE GOVERNANÇA EM REDES

Retomando-se à questão da presente pesquisa, trata-se aqui dos possíveis mecanismos de governança em redes, notadamente daquelas destinadas ao controle da administração pública. Nos empreendimentos coletivos, o termo “mecanismos de governança” se refere a instrumentos utilizados para incentivar e controlar as ações dos participantes para que atuem em benefício comum. São utilizados para influenciar o comportamento dos atores, fazendo com que estes ajam de acordo com os objetivos especificados (Roth, 2011).

No Quadro 1 são evidenciados os principais problemas de governança que se apresentam em uma rede de controle e possíveis mecanismos de governança que se destinam a solucioná-los, citando-se conceitos e as principais referências teóricas.

Quadro 1 – Problemas e possíveis mecanismos de governança em redes de controle: conceitos e principais referências

Problemas de governança a serem solucionados	Possíveis mecanismos de governança	Conceitos	Principais Referências
Definir e manter focos objetivos comuns.	Definir Sistemas regulatórios e normativos.	Regras e regulamentos pré-definidos para organização e gestão da rede.	Verschoore (2006). Balestrin; Verschoore Filho (2008).
Definir e planejar ações estratégicas para alcance dos objetivos comuns.	Definir órgão responsável pelo alinhamento de interesses.	Definição do sujeito/organização responsável pelo planejamento, pelas decisões estratégicas da rede e pela distribuição de responsabilidades.	Olson (1999); Albers (2010); Roth (2011); (TCU, 2014).
Promover consensos entre as organizações integrantes.	Elaborar procedimentos de representação e participação dos integrantes.	Formas e oportunidades das organizações integrantes influenciarem no processo decisório.	Roth (2011); TCU (2020).
Equilibrar impedimentos internos de cada organização para o compartilhamento de informações e incentivar a comunicação rotineira.	Implantar sistemas de informação e rotinas de comunicação e compartilhamento de informações.	Instrumento para envio e divulgação de dados e informações de forma ágil e frequente entre as organizações.	Calmon; Costa (2013); TCU (2020).
Avaliar e promover eventuais ajustes nas ações estratégicas defi-	Elaborar procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação	Instrumentos e fluxos para planejamento, acompanhamento e mo-	Verschoore Filho (2006); Provan; Kenis (2007).

nidas.	das ações coletivas.	monitoramento das ações realizadas em conjunto pelos integrantes da rede.	
--------	----------------------	---	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir das referências contantes no trabalho (2023)

O primeiro desafio para a governança de uma rede é o estabelecimento do objetivo comum e a manutenção do foco em alcançá-lo. Estabelecido o objetivo comum, tornam-se relevantes as relações de poder e a tomada de decisão na rede, que define as ações realizadas periodicamente para o seu alcance. A definição de um ator coordenador dessas ações é importante para a distribuição de responsabilidades entre as organizações, para a manutenção da comunicação e das ações de forma conjunta.

A criação e a manutenção de uma estrutura de rede ocasionam desafios de administração e gerenciamento, além daqueles decorrentes das necessidades de formação de consensos. Assim, os processos de decisão e definição das ações estratégicas ganham novos contornos (Fleury, 2005). A definição de procedimentos de representação e participação das organizações integrantes é, então, um terceiro mecanismo de governança, a fim de reforçar o sentimento de pertencimento na rede e o engajamento para a realização das suas ações.

A troca de informações da rede, também, pode ser prejudicada pela descentralização que é inerente a esse arranjo. Ademais, algumas restrições, a exemplo de informações sigilosas podem ser impedimentos para o fluxo de informações. Desse modo, podem ser realizados ajustes para compatibilizar e rotinizar a comunicação na rede.

Por fim, é essencial que, periodicamente, sejam avaliadas e monitoradas as atividades do arranjo para que se verifique a manutenção da aderência aos objetivos comuns e a sua efetividade em alcançá-los.

Passa-se a tratar individualmente de cada um dos citados mecanismos de governança.

3.2.1 Sistemas regulatório e normativo

O sucesso e a eficiência de uma rede são medidos pelo grau de realização do objetivo comum, de forma coletiva. A governança de uma rede mantém em foco esse objetivo e estabelece rotinas para efetivamente alcançá-lo (Goldsmith; Eggers, 2011).

A incongruência de objetivos gera tensões entre as organizações, levando-as a buscarem apenas suas próprias missões ou propósitos, em detrimento do objetivo comum, fazendo surgir um conflito entre concorrência e cooperação. “O sucesso ou o fracasso de uma

abordagem em rede muitas vezes pode estar associado a problemas no projeto original” (Goldsmith; Eggers, 2011, p. 120).

Para minimizar as chances de fracasso, é preciso, na criação da rede, abordar as questões que terão maior impacto em sua gestão e no desenvolvimento das suas atividades. Portanto, Goldsmith e Eggers (2011) apresentam cinco questões que devem ser respondidas na fase de criação e adesão:

- a) Que objetivos se espera alcançar com a rede?
- b) Quais ferramentas podem ser usadas para formá-la e ativá-la?
- c) Quais membros são mais adequados para ajudar a alcançar os objetivos?
- d) Como a rede deve ser estruturada, considerando-se as metas estabelecidas? e
- e) Como a rede deve ser gerenciada?

Para Goldsmith e Eggers (2011) as respostas a esses questionamentos devem constar em um documento formalizado que se traduza como um compromisso firmado entre as organizações integrantes para priorização e alcance do objetivo comum. Em verdade, a primeira etapa para essa formalização é a discussão ampla para a definição clara sobre qual é o objetivo comum a ser atingido. Significa desenhar a missão/propósito principal do arranjo e definir respostas a uma pergunta crucial: que valor público a rede busca? A resposta a essa pergunta, também, determinará as metas e as funções que cada organização desempenhará para atingi-las e deve constar expressamente em um documento, já que servirá, inclusive, como norte para solução de conflitos (Goldsmith; Eggers, 2011).

Por seu turno, o crescimento do número de participantes impacta no sistema de governança e gestão da rede. Balestrin e Verschoore Filho (2008) identificaram uma relação direta entre o tamanho da rede, a obtenção de ganhos de escala e o acesso a soluções. Desse modo, as redes com maior número de participantes, ao mesmo tempo em que favorecem a heterogeneidade, têm uma tendência natural a uma maior dificuldade na formação de consenso, à descoordenação das ações, à desmotivação de algumas organizações e à centralização das decisões.

A definição das organizações integrantes é uma questão crítica. Para buscar os melhores parceiros, é necessário avaliar quais recursos oferecidos por eles poderiam contribuir para as atividades da rede (Goldsmith; Eggers, 2011). Os fatores específicos mais importantes para a escolha podem variar a depender das finalidades da rede, porém, é sempre necessário que haja compatibilidade de valores entre as organizações. No caso de uma rede de controle, o exercício do controle é o valor comum a ser buscado, de modo que as organizações participantes tenham, em alguma medida, essa atividade como principal.

Segundo Olson (2015), a menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno ou que haja algum instrumento para coordenação, eles não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais. Os problemas de coordenação podem minar a rede, uma vez que o desempenho insatisfatório ou problemas de relacionamento entre as organizações trazem risco ao desempenho de todo o arranjo. Por isso, faz-se necessário contorná-los.

No estudo das redes, é possível extrair características que diferenciam suas modelagens, que podem variar conforme o número de participantes, o grau de interdependência existente entre eles e a presença de uma organização central para gerir e monitorar o alcance dos objetivos comuns. Surge, então, a necessidade de criar metodologias, definição, manutenção e rotinização da rede.

Uma formalização mínima permite a criação de rotinas que facilitam e otimizam o desempenho da rede. O grau de formalização é variável, dependendo da maior ou menor necessidade de especificações para realização de tarefas, da frequência das interações entre as organizações e do engajamento entre elas. Para Goldsmith e Eggers (2011), são considerados altos os níveis de formalização baseados em contratos ou documentos nos quais constem explicitamente os resultados ou critérios de avaliação utilizados nas interações entre os parceiros.

Segundo Fleury (2005), o estabelecimento de regras formais e informais é um importante instrumento para a gestão das redes porque especifica a posição e a responsabilidade das organizações, a distribuição de poder, além dos objetivos comuns. Porém, essas regras devem ser definidas em conjunto, por meio de amplo debate entre as organizações, inicialmente, predispostas a integrar a rede. Ao serem legitimadas pelos integrantes, tais regras reduzem a possibilidade de comportamentos oportunistas, tal como definido por Williamson (1991), e restringem a ação individual que possa se desviar dos objetivos da rede, favorecendo o estímulo à cooperação, fortalecendo a confiança e os vínculos.

Isto posto, a formalização ocorre, inicialmente, por meio de um acordo de cooperação ou instrumento semelhante que estabeleça o compromisso de cooperação entre as organizações. Trata-se de um documento primordial, necessário em qualquer rede, que, além de expressar o objetivo comum, fixa as missões e finalidades, o prazo de duração do arranjo, bem como critérios e formas para adesão e para retirada de uma organização.

Além do Acordo de Cooperação, algumas redes percebem a necessidade de outro instrumento formal, de menor hierarquia normativa, tal como a existência de um Regimento Interno. É essa norma complementar que especifica os procedimentos para tomadas de

decisões e para a gestão da rede, estabelecimento das metas de cada período, planejamento das atividades e para distribuição de responsabilidades. Além disso, pode trazer diretrizes para rotinização da comunicação e compartilhamento de dados entre as organizações, para a formação de subgrupos destinados à realização de atividades específicas e as formas de cooperação que a rede por se utilizar, tais como: expedição de orientações, realização de capacitações conjuntas e de ações coordenadas para o controle da Administração Pública.

À medida em que a rede se torna mais complexa, as normas e os procedimentos precisam ser mais minudenciados e formalizados para servir de guia e de instrumento de estímulo e acompanhamento das ações de seus participantes. De acordo com Frans Van Waarden (1992) citado por Verschoore Filho (2006), a formalização das normas e dos procedimentos nas redes exerce funções basilares. Elas especificam os direitos e deveres, organizam os recursos existentes, regulam as relações entre as organizações e reduzem os conflitos e probabilidades de ações oportunistas dos agentes. São importantes não apenas para o alcance dos grandes objetivos de médio e longo prazo, mas também, para a condução as atividades regulares das redes (Verschoore Filho, 2006).

Cabe a cada arranjo analisar as vantagens e as desvantagens de se adotar maior ou menor grau de formalização. Ao mesmo tempo em que traz rotinização e priorização, a adoção de instrumentos normativos complementares pode causar engessamento das atividades e padrões burocráticos que desestimulem a cooperação natural.

Em razão de terem obtido sucesso em desenvolver maior proximidade entre os participantes e apresentarem fluxos mais frequentes de interação entre eles, algumas redes conseguem criar uma macrocultura que norteia e direciona ações e comportamentos entre as organizações participantes, especificando papéis, posições nos relacionamentos, o que reduz a necessidade de maior formalização. É preciso um certo tempo para a consolidação deste elemento, de modo que, quanto mais intensas e frequentes forem as interações, mais compartilhados serão os valores e mais eficientes serão as trocas, reduzindo os custos de coordenação (Calmon; Costa, 2013).

Ao mesmo tempo em que a confiança entre as organizações promove a cooperação, a formação da rede possibilita a geração e ampliação da confiança. Esse é um dos principais atributos na gestão de redes interorganizacionais, traduzindo-se como um substituto para mecanismos hierárquicos (Verschoore Filho, 2006). As decisões tomadas por seus integrantes não estão condicionadas às normas formais de coordenação burocrática, mas sim às relações de confiança sustentadas pelas “[...]” expectativas de que a outra parte irá se comportar

conforme o acordado sem que haja uma supervisão direta para a execução das atividades” (Balestro, 2002, p. 46).

A eficiência de uma coordenação independente de mecanismos formais decorre do grau de confiança. Quanto maior for esse grau, mais recorrentes serão as interações entre as organizações e mais naturalmente serão definidas as normas de comportamento e as obrigações mútuas, o que torna possível a realização de ações colaborativas complexas (Verschoore Filho, 2006).

A confiança não é uma ideia estática, já que há mudanças de atores e as expectativas das partes envolvidas evoluem no decorrer do tempo. Portanto, as relações de confiança precisam ser constantemente desenvolvidas internamente na rede. Ela é enriquecida com a sua utilização, de modo que quanto mais se usa, mais se acumula.

No entanto, nem todos os arranjos conseguem atingir essa macrocultura de confiança no tempo suficiente para se desenvolver as atividades requeridas pela rede, de modo que a formalização de fluxos de atividades como mecanismo de governança auxilia no alcance desse objetivo. Assim, a existência de sistema regulatório e normativo é necessário à governança das redes. Ressaltem-se, ainda, que esses movimentos de comunicação, favorecem a cooperação.

3.2.2 Órgão responsável pelo alinhamento de interesses

As redes possuem relacionamentos entre as organizações integrantes que nem sempre estão adequadamente ativados, em razão de alguns atores não estarem devidamente engajados, ou das mudanças de participantes. A ativação envolve identificar e engajar as organizações para o alcance do objetivo comum. “A ativação é talvez a mais importante função a ser exercida da administração de uma rede” (Calmon; Costa, 2013, p. 20).

A atribuição da função de coordenação a uma organização, grupo de organizações ou mesmo a um órgão administrativo externo à rede é mecanismo que favorece a ativação. Esse membro coordenador tem funções de liderança capazes de estabelecer as bases para o relacionamento entre as organizações, bem como para desenvolver e disseminar essas relações.

O estabelecimento de processos de decisão contínuos e estáveis, sejam eles partes formais da estrutura da rede ou não, é um eficaz instrumento de coordenação. O papel do gestor das redes é, portanto, um importante aspecto a ser definido, já que pode ser desempenhado por única organização, por várias delas simultaneamente, ou mesmo por um

mediador externo ou facilitador (Fleury, 2005). Assim, em algumas redes, há um Conselho de Administração, uma Diretoria ou uma Gerência Geral, que concentram a autoridade e o controle, tornando a tomada de decisões estratégicas mais centralizada (Roth, 2011). Esse órgão central pode ser definido por votação ou por designação normativa e exercerá essas funções por determinado período.

Para Fleury (2005) nas redes “não mediadas” ou voluntárias, a coordenação é feita com oportunidade de igual participação das organizações, que assumem papéis semelhantes. Já na rede “mediada”, a coordenação inicia-se por uma organização com *status* de autoridade e pode ser “imposta” verticalmente ou “articulada” horizontalmente por uma agência designada e que não se sobrepõe aos integrantes.

O poder se apresenta como uma variável que interfere significativamente no funcionamento da rede para exercer a supervisão e direcionamentos que coordenem as organizações com interesses potencialmente diversos (Calmon; Costa, 2013). Existem redes que se aproximam de um modelo mais vertical, no qual um dos atores ocupa posição central e é responsável pela organização das atividades. Outras redes se assemelham mais ao mercado e nelas não há um ator dominante. No primeiro caso, a estruturação da rede tende a ser planejada, com papéis bem definidos para os integrantes. No segundo, o arranjo ocorre em razão de proximidade física ou de relacionamentos recorrentes e é favorecida por um pequeno número de atores, de modo que a justificativa para a sua manutenção se pauta mais no objetivo comum e na interdependência (Abreu; Cândido, 2000).

Cabe a cada arranjo avaliar as vantagens e as desvantagens de designação de um órgão central de coordenação. A adoção desse mecanismo favorece a supervisão das atividades da rede, promovendo maior garantia de que elas sejam exercidas conforme o planejado. Porém, pode, também, gerar certo comprometimento ao engajamento dos integrantes quando o supervisor eventualmente confunda a sua função com superioridade, incompatível como o formato não hierárquico das redes. Assim, caso seja designado um coordenador ou supervisor, é importante que aspectos regimentais definam critérios de alternância para a sua escolha, os procedimentos de eleição, e formas de participação das demais organizações nas decisões fundamentais da rede.

3.2.3 Procedimentos de representação e participação dos integrantes

Os procedimentos de representação e participação tratam da distribuição de direitos de decisão na rede em relação às ações estratégicas a serem realizadas. É a possibilidade de as

organizações integrantes opinarem acerca dos temas e diretrizes que serão objeto de controle pela rede, do formato pelo qual essas ações serão executadas (seja por meio de auditorias coordenadas, compartilhamento de informações ou capacitações), além de decisões acerca da própria estrutura da rede.

A efetiva participação dos integrantes ocorre quando as sugestões por eles trazidas são potencialmente consideradas para as definições da rede. Desse modo, a participação ocorre por meio de uma arena de debates, realizada com certa periodicidade, em que as organizações possam opinar, notadamente nas etapas de planejamento e avaliação das atividades.

Ainda como instrumento de participação, a ativação das organizações integrantes da rede pode ser seletiva, por meio da identificação e envolvimento de algumas delas para realização de uma atividade ou para solução de um problema específico (Calmon; Costa, 2013). “A ativação seletiva demanda a gestão estratégica dos atores e, conseqüentemente, da informação disponível na rede, permitindo acesso à informação especializada apenas dos atores que foram devidamente selecionados para atuar no âmbito de um determinado problema” (Calmon; Costa, 2013, p. 20).

Surge a possibilidade de criação de agrupamentos intermediários dentro da rede, que explorem uma articulação mais próxima para o atendimento de finalidades específicas. A formação de subgrupos favorece soluções para a coordenação, cooperação e comunicação entre os integrantes.

Como mecanismos de governança, é possível a criação de um subgrupo para realização de atividades administrativas da rede, tal como uma Secretaria Executiva. Esta teria funções de apoio e assessoramento, para auxílio na coordenação das atividades da rede, para redistribuir informações, criar canais de comunicação e páginas informativas, agendar reuniões, além de gerenciar outras rotinas necessárias para realização dos trabalhos.

Ainda podem ser criados subgrupos temáticos para realizar ações de controle de uma determinada política pública ou de certos aspectos dela. A criação de subgrupos reduz custos de coordenação e promove interações mais frequentes entre as partes envolvidas (Calmon; Costa, 2013). Assim, as organizações podem optar por participar do subgrupo para desenvolverem ações que tenham maior identificação com seus planejamentos próprios e com as suas atividades rotineiras ou que possam contribuir melhor por terem maior conhecimento. Ficarão designadas durante certo período, tendo maior proximidade entre essas organizações, direcionadas por um coordenador próprio.

Como desvantagem a criação de subgrupos pode gerar descolamento entre as organizações que integrem subgrupos diversos e desinteresse pelas atividades do subgrupo do

qual não seja integrante. Há, ainda, o risco de sobreposição da atividade do subgrupo ao objetivo comum e geral da rede.

3.2.4 Sistemas e rotinas de comunicação e compartilhamento de informações

O estabelecimento de canais de comunicação entre os membros da rede é crucial para o desenvolvimento de valores e objetivos coletivos, bem como para ressaltar as interdependências e a coordenação entre as organizações (Fleury, 2005). O desenvolvimento de um sistema de informação, também, permite a avaliação periódica das ações e o estímulo ao diálogo necessário para a formação de consensos.

“Os canais informais de comunicação interna muitas vezes são prejudicados em uma abordagem de rede, na qual a difusão e a descentralização podem criar dificuldades de comunicação” (Goldsmith; Eggers, 2011, p. 126). A utilização de um sistema de comunicação na rede facilita para que o fluxo de dados ocorra de maneira periódica, possibilitando a discussão de soluções e a troca ágil de informações relevantes para as organizações individualmente e para a própria rede. O canal permite que os membros tomem conhecimento acerca de trabalhos que tenham sido realizados pelos órgãos, bem como a disseminação de boas práticas e de *benchmarks*. Ainda segundo Goldsmith e Eggers (2011), a ausência de um canal de comunicação permanente torna intempestiva a identificação de problemas referentes às políticas públicas e ao seu controle.

Os maiores entraves à disseminação de dados e informações em redes se relacionam com restrições de sigilo impostas por legislações próprias das organizações integrantes. No entanto, para que as redes funcionem adequadamente, é necessária uma divulgação completa das informações entre as diversas organizações, com base na confiança estabelecida entre elas (Abreu; Cândido, 2000). Cabe à governança da rede estruturar o fluxo de informações dentro dela, podendo especificar e ponderar quais informações detém relevância para serem compartilhadas e estabelecer normas referentes à transferência de sigilo e à necessidade de mantê-lo quanto aos dados recebidos.

Além disso, quando as organizações integrantes utilizam sistemas de informações diversos e incompatíveis, o resultado é uma comunicação desigual e uma cooperação deficiente (Goldsmith; Eggers, 2011). Entre órgãos de controle, frequentemente, é requerido o acesso a processos completos de um dos órgãos, a fim de verificar quais procedimentos já foram adotados, evitando retrabalhos. Um sistema de informações próprio, a integração entre

sistemas ou mesmo o fornecimento de perfis de acesso amplo favorecem a transferência dessas informações.

A capacidade das organizações públicas em acompanhar a transformação digital e produzir processos e serviços mais inclusivos e colaborativos é crucial para garantir a confiança dos cidadãos (Matias-Pereira, 2023). As Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) desempenham papéis relevantes na solução de problemas de comunicação. *Softwares* de gestão de conhecimento, ferramentas de videoconferências, de planejamento e gerenciamento remoto e de trocas de mensagens melhoram os processos de trabalho em rede, de modo a estabelecer um fluxo contínuo de informação e comunicação.

3.2.5 Procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas

Constantemente, as redes se formam para a realização de atividades cujos resultados, muitas vezes não são claros, são de difícil mensuração e não são realizáveis no curto prazo (Goldsmith; Eggers, 2011). Nesse arranjo, são reunidas organizações com objetivos individuais que podem se sobrepor ou diferir, o que pode dificultar a sua gestão. Desse modo, a definição de metas comuns é um componente essencial e contínuo para a permanência e sucesso da rede (Goldsmith; Eggers, 2011).

Como último mecanismo de governança aqui tratado, tem-se os procedimentos para planejamento, monitoramento e avaliação das ações da rede. São ferramentas que se destinam a estabelecer as metas e os resultados a serem alcançados e melhorar a eficiência dos trabalhos, aprimorando, conseqüentemente, as atividades de controle realizadas pelas organizações na rede.

Atuar de modo coordenado envolve não apenas a realização de ações conjuntas, mas a elaboração de um planejamento integrado entre as organizações participantes, considerando a capacidade operacional de cada uma delas, seus planejamentos individuais, bem como a identificação de temas de maiores riscos e relevância, priorizados em razão do seu potencial de impacto e indução de melhorias (TCU, 2021). O planejamento integrado, também, objetiva melhorar e fundamentar a tomada de decisões estratégicas e estreitar as relações entre os partícipes, prevenindo futuros conflitos de interesses, além de reduzir o desinteresse nas atividades realizadas pela rede.

Para a integração horizontal das redes podem ser criadas instâncias específicas de planejamento e diálogo permanente entre as organizações. Assim, um plano de ações, com periodicidade que melhor se adeque aos objetivos do arranjo, é instrumento fundamental para

a melhor formulação, execução e acompanhamento das atividades conjuntas. Tal mecanismo visa obter maior participação na discussão desse plano, identificar e contemplar questões específicas de interesse de cada organização e da rede como conjunto, programação de capacitações pertinentes, previsão de cronogramas e prazos, além da identificação da necessidade de criação de grupos de trabalhos específicos e designação de respectivos coordenadores.

Análises de risco, materialidade, relevância e oportunidade são pontos a serem considerados para o planejamento das atividades. Objetos com riscos elevados implicam maior possibilidade de frustração das expectativas da sociedade. A utilização do critério da relevância significa direcionar a seleção para tópicos atuais, com maior potencial de geração de benefícios aos cidadãos. A materialidade, por sua vez, considera os valores associados ao objeto de controle. Por fim, a oportunidade analisa o momento de propositura da ação de controle, por meio de um exame sobre a disponibilidade de dados e recursos humanos.

Por sua vez, a definição de procedimentos de monitoramento e avaliação em uma rede ajuda a identificar desafios e obstáculos que impedem a implementação eficaz das ações de controle e possibilita melhor identificar o caminho a seguir, com base nas lições do que funcionou ou não no passado. O primeiro passo é planejar o que se pretende atingir a cada período, definir metas periódicas e ações a serem realizadas de forma cooperativa.

Também é necessário estabelecer um sistema de indicadores para aferir o que foi realizado pelo arranjo e se o cumprimento se adequou aos objetivos comuns. Um motivo pelo qual as redes são criadas é para que as organizações integrantes tenham acesso contínuo aos conhecimentos e ao auxílio fornecido pelos parceiros. Desse modo, a avaliação e o monitoramento podem aferir esse grau de compartilhamento e de cooperação na realização dos trabalhos.

O Tribunal de Contas da União (2020) apresenta como questões a serem analisadas em arranjos interorganizacionais:

- a) Foram previstos mecanismos de avaliação e monitoramento?
- b) Como é acompanhada a implementação das ações?
- c) As ações produziram resultados efetivos?
- d) Quem são os atores envolvidos nessas atividades? e
- e) Quais as consequências das ações para as funções de controle e para a implementação de políticas públicas? (TCU, 2020).

Tais questões remetem à avaliação. Para tanto são necessários indicadores capazes de monitorar e avaliar as atividades da rede, variando de acordo com:

- a) cada política pública e interesses dos partícipes;
- b) compartilhamento e desenvolvimento conjunto de metodologias, processos de trabalho e tecnologias específicas;
- c) intercâmbio de informações a pedido ou por iniciativa dos partícipes que, em suas fiscalizações, identifiquem aspectos que tangenciam a competência de atuação de outro órgão de controle;
- d) permissão de acesso a bancos de dados dos órgãos partícipes ou sob sua custódia, observando-se as vedações impostas por lei; e
- e) realização de cursos, seminários, simpósios, encontros e outros eventos voltados à capacitação e ao desenvolvimento profissional no controle de ações ou omissões da administração pública (IRB, 2021).

Isto posto, os indicadores de monitoramento e avaliação devem mensurar não apenas quantitativa, mas qualitativamente, a realização dessas ações de cooperação.

A coleta de dados e *feedbacks* acerca da aceitação e dos resultados das ações de controle realizadas pela rede, sobre a atuação da Administração Pública, são meios para o seu monitoramento e avaliação. A melhoria da transparência sobre as ações das organizações integrantes e do próprio arranjo, além da elaboração de ferramentas tecnológicas e documentos de orientação favorecem os procedimentos de monitoramento e avaliação.

Goldsmith e Eggers (2011) ressaltam que frequentemente é dada pouca atenção às questões relacionadas à missão e à estratégia, ou seja, a quais objetivos se espera atingir e como eles determinam o que os membros da rede devem fazer. Ao invés disso, as organizações participantes verificam em suas atividades rotineiras algo que não conseguem fazer direito e transferem essa atividade para a rede, sem questionarem, de forma estratégica, se aquela matéria isolada promove a missão coletiva. O destino, não o caminho, deve ser o tema organizador em torno do qual as interações e as ações da rede são construídas (Goldsmith; Eggers, 2011). Esse aspecto, também, deve ser considerado na avaliação e no monitoramento das atividades da rede.

As metas previstas para uma rede de controle podem variar ao longo do tempo, sem perder de vista o objetivo comum fixado. Por isso, o arranjo deve ser capaz de ampliar ou reduzir seu escopo, rever metas de desempenho, compartilhar sucessos e administrar fracassos não previstos. “Uma rede inflexível viola o seu próprio propósito” (Goldsmith, Eggers, 2011, p. 52).

Na gestão das redes, o foco está nos meios pelos quais os processos de interação entre as diversas organizações podem ser estimulados, mantidos ou alterados, quando necessário.

Essa capacidade tende a se perder, a menos que possibilidades de fazer mudanças frequentes e rápidas sejam previstas no seu desenho. Portanto, os procedimentos de avaliação e monitoramento precisam ocorrer em período compatível para realização de ajustes e evitar que se perca a interação e o objetivo comum.

Por todo o exposto, compreende-se que os cinco mecanismos de governança aqui citados são capazes de gerar modificações de comportamento tanto na rede quanto nas organizações individualmente consideradas. Embora a finalidade desses arranjos seja a maximização de benefícios comuns, caso não existam as condições de governança necessárias, os atores tendem a se desobrigar da tarefa de contribuírem de forma cooperativa.

Ressalta-se que os mecanismos de governança trazidos não são excludentes entre si. A adoção de cada um deles vai variar a depender de peculiaridades da rede, tais como o número de organizações integrantes e a proximidade entre elas. A necessidade de implementação se modifica, ao longo do tempo, de modo que é recomendável que se avalie periodicamente as necessidades da rede e as vantagens e desvantagens de cada mecanismo.

4 METODOLOGIA

Esta seção objetiva apresentar os aspectos metodológicos utilizados para a elaboração da pesquisa, tais como: tipo de estudo, *locus*, sujeitos da pesquisa, desenho metodológico, coleta e tratamento de dados, delimitação da pesquisa, modelo de análise e pressupostos.

4.1 TIPO DE ESTUDO

Trata-se de um estudo de caso único, de natureza qualitativa, cujo objeto de análise é a governança na Rede de Controle da Gestão Pública – Bahia/Brasil. São consideradas as atividades realizadas por esse conjunto de organizações no período de 2009 a 2021 e os compromissos firmados no Acordo de Cooperação que o instituiu, a fim de identificar quais os mecanismos de governança são ou podem ser adotados para favorecer maior coordenação, cooperação e comunicação entre os órgãos que compõem a Rede. É utilizado o método de estudo de caso porque objetiva compreender uma situação particular, qual seja, o modo de atuação e organização da Rede de Controle da Gestão Pública-Bahia/Brasil.

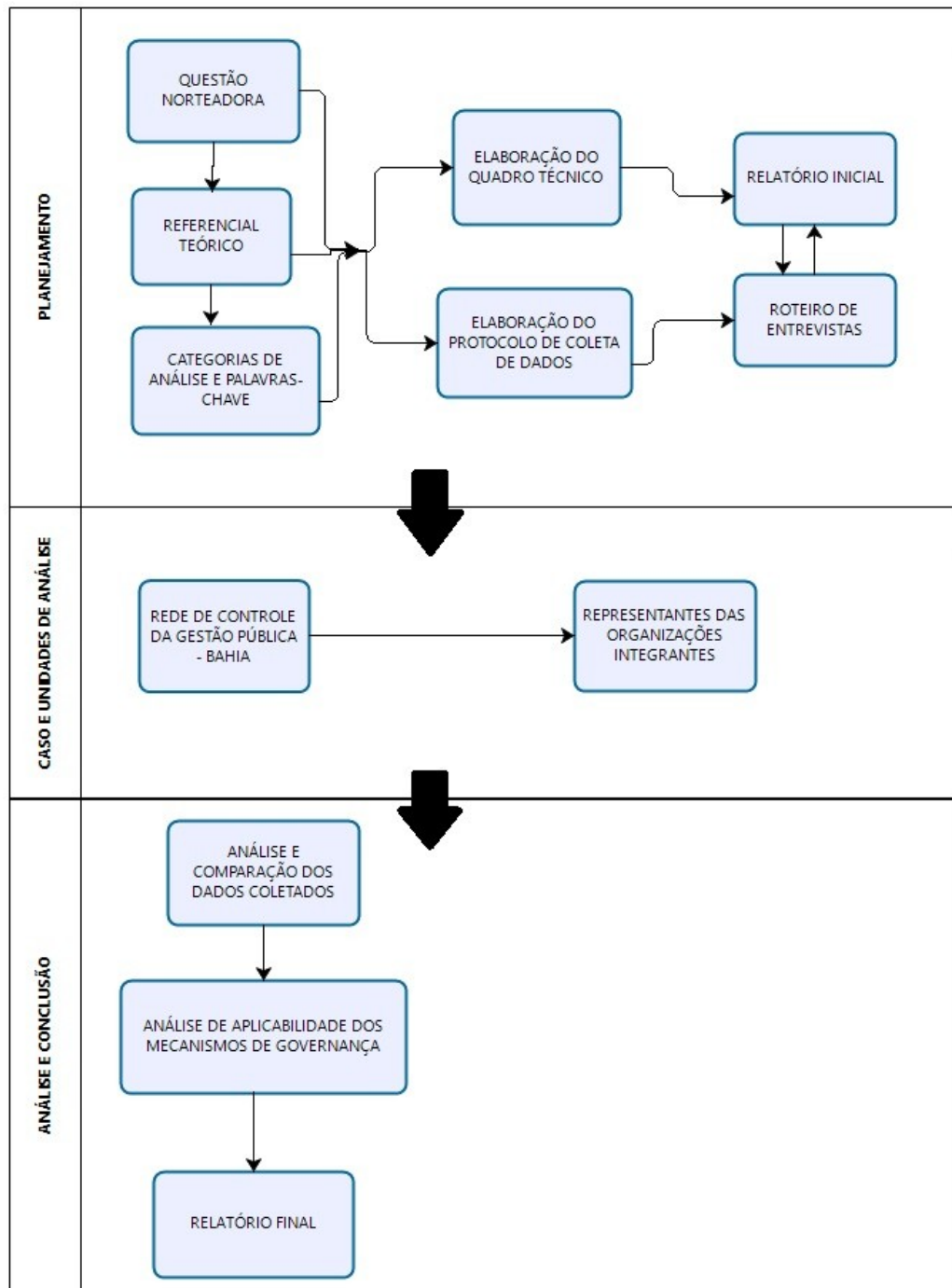
Trata-se de uma pesquisa exploratória, pois, apesar de haver trabalhos sobre a formação de redes de controle, não são encontrados estudos, nas bases de dados pesquisadas, sobre os mecanismos de governança aplicáveis a redes de controle da Administração Pública. Portanto, são explicitadas as prováveis causas da ausência de maiores e mais frequentes ações conjuntas e de comunicação entre a rede, aprimorando os estudos anteriores, que se limitaram a aspectos iniciais e não de execução de ações para o alcance dos objetivos comuns.

O estudo tem uma abordagem qualitativa, com natureza aplicada, visto que os conhecimentos gerados sugerem melhorias para os problemas apresentados, para aprimorar a comunicação e desenvolver mais ações conjuntas pela Rede de Controle da Gestão Pública do Estado da Bahia.

Este trabalho aprofunda os conhecimentos sobre a teoria de redes e as suas características essenciais, bem como os mecanismos de governança aplicáveis a redes de controle da gestão pública, comparando-os com o caso estudado.

Das seis fontes de evidências possíveis para o estudo de caso, optou-se pela análise documental e por entrevistas semiestruturadas. As análises individualizadas dos resultados obtidos por meio de cada um desses instrumentos foram submetidas a comparação entre os registros documentais e as falas transcritas das entrevistas (Yin, 2015). O modelo de protocolo da pesquisa geral foi estabelecido conforme Figura 1.

Figura 1 – Plano de pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Bagagi (2016).

Segundo Yin (2015), os documentos desempenham um papel explícito na coleta de dados para a realização de estudos de caso. “As buscas sistemáticas de documentos relevantes são importantes em qualquer plano de coleta de dados” (Yin, 2015, p. 111).

As principais vantagens da análise documental são a facilidade de localização, já que estão cada vez mais disponíveis por meio das buscas na Internet, bem como o acesso a informações confiáveis e escritas, que não se perdem com o tempo. Para o estudo de caso, os documentos, também, corroboram e aumentam a evidência de outras fontes.

No entanto, as informações contidas nos documentos não são tratadas como constatações definitivas (Yin, 2015). Nesse estudo, as limitações estão relacionadas com informações incompletas ou com procedimentos normatizados que podem não ocorrer na prática. Porém, o uso de outra fonte de coleta exime essas situações. No *site* da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, encontram-se documentos tais como Acordo de Cooperação (Bahia, 2009) e Primeiro Termo Aditivo (Brasil, 2014), além de Orientações Técnicas, sendo a última (nº 09), datada de 02 de dezembro de 2020 (Bahia, 2020).

No que se refere à entrevista semiestruturada, a obtenção das informações ocorreu por meio de diálogo entre a entrevistadora e o (a) entrevistado(a). Nessa investigação, optou-se pela entrevista *on-line*, em razão de limitações ao contato presencial, em decorrência da pandemia de COVID-19, bem como em razão de obter maior fidedignidade nas transcrições, vez que foi possível retomar falas e comportamentos por meio das gravações.

A utilização das entrevistas adquire maior relevância em razão da indisponibilidade de acesso a um Regimento Interno que permita visualizar de forma mais institucionalizada os procedimentos adotados para atuação da Rede e tem como objetivo obter informações sobre forma de organização, as interações e ações conjuntas relacionadas à atividade de controle.

4.2 O *LOCUS* DA PESQUISA: REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA – BAHIA

A Rede de Controle da Gestão Pública – Bahia é um arranjo interorganizacional criado em 2009, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica, assinado inicialmente por quinze órgãos de controle. A Rede foi criada com a finalidade de ampliar e aprimorar a articulação de parcerias, de desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, de combate à corrupção, de incentivo e fortalecimento do controle social, além da troca de informações, documentos e intercâmbio de experiências e capacitações entre os servidores das entidades partícipes (Bahia, 2009).

Arranjos semelhantes surgiram em diversos estados da Federação, após iniciativa adotada no âmbito federal. No início de 2009, foi assinado o Protocolo de Intenções (Brasil, 2009) por dirigentes de vinte e seis organizações, entre elas o Tribunal de Contas da União (TCU), Advocacia Geral da União (AGU), Ministério Público Federal (MPF), Conselho

Nacional de Justiça (CNJ) e Banco Central do Brasil (BACEN). O ajuste foi firmado, em âmbito nacional, com o objetivo de conferir maior celeridade e eficiência ao intercâmbio de informações e aos procedimentos e processos que envolvam a proteção do patrimônio público e a defesa da probidade administrativa, bem como aumentar a efetividade da fiscalização e do controle da gestão de recursos públicos (Brasil, 2009).

Quando da assinatura do Protocolo de Intenções que criou a Rede Nacional, já existiam, em alguns estados, iniciativas que se voltavam para o combate à corrupção. Em algumas dessas unidades da federação, esses agrupamentos receberam o nome de Fórum de Combate à Corrupção (FOCCO) ou Movimento de Combate à Corrupção (MARCCO) e serviram de inspiração para a criação das Redes de Controle (Brasil, 2009). Após a assinatura do Protocolo de Intenções, a Rede de Controle realizou oficinas de trabalho, em Brasília, para compartilhar experiências e boas práticas, o que possibilitou a criação de novos núcleos nos estados que ainda careciam de uma unidade focada no combate à corrupção, entre eles, a Bahia.

Assim, também em 2009, foi firmado Acordo de Cooperação Técnica (Brasil, 2009), com vigência de sessenta meses, criando a Rede na Bahia, de modo que o ajuste se esgotaria em setembro de 2014. Porém, em 17/09/2014 foi firmado o Primeiro Termo Aditivo (Brasil, 2014), que o prorrogou por mais sessenta meses, estendendo-se até 2019 e incluindo mais quatro organizações no arranjo. Não foi disponibilizado no sítio eletrônico da Rede um Segundo Termo Aditivo. Porém, após consulta ao Diário Oficial da União de 16 de março de 2023 (Brasil, 2023b), verificou-se a publicação de extrato de Acordo de Cooperação para formação de rede no âmbito do Estado da Bahia com vistas à articulação de ações de fiscalização, combate à corrupção e controle social, depois de expirado o prazo de vigência determinado no Acordo de Cooperação anterior.

Na página eletrônica da Rede de Controle da Gestão Pública (Bahia, 2009), ela é definida como um “centro decisório interorganizacional”, com vistas ao aprimoramento da efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública. As atribuições dos partícipes foram constituídas no Acordo de Cooperação e entre elas se destacam:

- a) desenvolver ações de combate à corrupção, por meio de instituição de prioridades comuns e estratégias conjuntas;
- b) colaborar para o desenvolvimento da Rede, mediante comunicação e cooperação mútuas;
- c) contribuir para o controle social, mediante divulgações, reuniões, programas, audiências públicas e palestras;

- d) promover mecanismos corporativos de divulgação, com vistas a difundir boas práticas; e
- e) viabilizar a troca de informações, observadas as políticas de segurança de cada órgão e o sigilo expressamente previsto em lei (Bahia, 2009).

Desse modo, até o ano de 2022, a Rede era formada por 19 órgãos, sendo eles: Advocacia-Geral da União (AGU), Auditoria Geral do Estado da Bahia (AGE), Controladoria-Geral da União (CGU), Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Estadual (MPE), Ministérios Públicos de Contas (MPC/TCE e MPC/TCM), Ministério Público do Trabalho (MPT), Polícia Federal (PF), Procuradoria-Geral do Estado da Bahia (PGE), Procuradoria-Geral Federal (PGF), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Receita Federal, Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), Tribunal de Contas dos Municípios (TCM/BA), Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal Regional Eleitoral (TRE/BA) e Defensoria Pública do Estado da Bahia.

Quanto às atividades realizadas pela Rede, no período de 2009 a 2021, foi criada uma página na web (Bahia, 2009) que registra as principais notícias e ações do arranjo e suas organizações, além de armazenar documentos e normativos para facilitar o controle social. No *website*, encontram-se atas de dezenove reuniões, tratando de aspectos de organização da Rede, de definição de temas relevantes para atuação e de encaminhamentos para trabalhos das organizações partícipes, além de nove Orientações Técnicas expedidas com a finalidade de orientar gestores públicos, órgãos de controle e a sociedade.

Assim, pode-se destacar o papel orientador da Rede de Controle da Gestão Pública – Bahia em relação a temas que afetam a gestão e aos gastos públicos, tendo preponderantemente o controle preventivo como foco de suas atividades. As Orientações Técnicas são o principal produto das ações cooperativas e são elaboradas por órgãos que tenham maior afinidade com cada tema, sendo expedidas em nome de toda a Rede. O único agrupamento administrativo próprio da Rede é a Secretaria-Executiva, encarregada de organizar as reuniões, de manter a página na Internet e de ser o ponto focal na relação entre os partícipes.

4.3 SUJEITOS DA PESQUISA

Os atores envolvidos nessa pesquisa são os representantes das organizações que integram a Rede de Controle da Gestão Pública – Bahia. O Acordo de Cooperação firmado em 2009 estabeleceu como atribuição dos partícipes designar responsável para atuar como

agente de integração e dirimir dúvidas, bem como designar representante para participação nos foros de discussão de debates e nas demais ações da Rede (Bahia, 2009). Foram utilizados como critério de inclusão dos entrevistados:

- a) ser representante das organizações, preferencialmente, aqueles que assinaram o Acordo de Cooperação Técnica para integrar a Rede;
- b) aqueles que participaram das três últimas reuniões da Rede, conforme evidenciado nas atas, por entender que estes têm maior conhecimento acerca das ações e da modelagem do arranjo (Bahia, 2009).

Após análise de todas as atas de reuniões disponíveis no *website* da Rede, foram identificadas seis organizações que tiveram maior participação nas reuniões. Desse modo, a organização com maior participação esteve presente em 19 reuniões. A segunda participou de 18 reuniões, a terceira e a quarta de 16 reuniões, a quinta de 14 reuniões e a sexta de 13 reuniões. Em suma, foram selecionados: 1 representante do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (01), representante do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (01), representante da Controladoria Geral da União (01), representante da Auditoria Geral do Estado (01), representante do Tribunal de Contas da União (01) e representante do Ministério Público Estadual (01).

A identificação destes agentes observou a confidencialidade necessária para o desenvolvimento da pesquisa e, por meio da ordem da realização das entrevistas, foram denominados como: entrevistado 01, entrevistado 02, entrevistado 03, entrevistado 04, entrevistado 05 e entrevistado 06. Ressalta-se que um dos entrevistados já integrou a Secretaria Executiva da Rede.

A entrevista com o entrevistado 01 foi realizada em 19 de abril de 2022, com duração de 01 hora e 30 minutos, com início das 17h31 às 19h01. Na sequência, com o entrevistado 02 foi realizada em 02 de maio do mesmo ano, com duração de 1h26, com início às 19h04 e término às 20h30. A terceira entrevista, com o entrevistado 03, ocorreu no dia 09 de maio de 2022, com duração de 1 hora e 32 minutos, das 18h55 às 20h27. Já a com o entrevistado 04 foi realizada na data de 06 de junho de 2022, das 20h02 às 20h53, com duração de 51 minutos. A entrevista do entrevistado 05 foi realizada no dia 21 de junho de 2022, das 18h39 às 19h27, com duração de 48 minutos. Por fim, o entrevistado 06 teve entrevista em 27 de junho de 2022, com duração de 1 hora e 16 minutos, das 17h42 às 18h58, completando a fase de coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas.

4.4 METODOLOGIA DE SELEÇÃO DAS REFERÊNCIAS

A estratégia de seleção e revisão da literatura caracterizou-se pelas seguintes ações: seleção das bases de dados científicos, definição das palavras-chave e do período da pesquisa (2009 a 2021), identificação das referências citadas por mais de três vezes, leitura dos títulos e *abstracts* para refinar as referências, analisar em profundidade os trabalhos definidos e, por último, realização do fichamento e da redação, objetivando a revisão da literatura e a elaboração da fundamentação teórica sobre “controle”, “redes interorganizacionais”, “governança”, “governança interorganizacional” e “mecanismos de governança”. Realizou-se uma revisão integrativa, como metodologia capaz de proporcionar a síntese de conhecimento e a incorporação da aplicabilidade dos seus resultados na prática (Souza; Silva; Carvalho, 2010).

Na primeira fase, elegeu-se como base de dados para a busca de referências, o Portal de Periódicos Capes¹ e o Google Acadêmico². Na sequência, passou-se para a definição das respectivas palavras-chave com as seguintes expressões: “governança em redes”, “rede de controle” e “rede interorganizacional”. A busca foi realizada de acordo com os termos eleitos em português, constando no título e assunto, tendo sido identificados 65 trabalhos. Por conseguinte, delimitou-se a busca em periódicos revisados pelos pares, considerando os artigos como tipo de material pesquisado no período de 2009 a 2021, refinando a busca em 46 publicações. Foram identificados os artigos de maior relevância, com acesso e sem custo adicional, pela leitura dos títulos e resumos. Em seguida, foram realizadas buscas no Google Acadêmico para confirmar a relevância das referências e a obtenção dos seus arquivos digitais.

Após, foi realizada busca com a expressão “rede de controle” no Portal de Periódicos da Capes, devendo a citada expressão constar no título e a palavra-chave “controle” constar no assunto. A busca retornou dois títulos, porém, o assunto de nenhum deles tinha aderência com os objetivos desta pesquisa. Em seguida o referido termo foi destacado no Google Acadêmico, resultando 762 referências que, por sua vez, foi necessário o estabelecimento específico para considerar o termo apenas no título e, por conseguinte, o refinamento apresentou 32 referências.

1 www.periodicos.capes.gov.br. Pesquisa realizada em 15 ago. de 2022; pesquisa limitada aos campos: *abstract*, *title* e *keywords*.

2 <https://scholar.google.com.br>. Pesquisa realizada em 16 ago. de 2022; pesquisa em todos os campos.

Por fim, foi buscada no Portal de Periódicos da Capes a expressão “rede interorganizacional”, filtrando-se pelo assunto “redes interorganizacionais”, retornando 42 resultados. O termo, também, foi buscado no Google Acadêmico, resultando 38 referências ao limitar os resultados, considerando-se o termo apenas no título.

Assim, diante desse conjunto de dados, foi realizado o cruzamento de todas essas fontes e a leitura dos títulos e *abstracts* para excluir as repetições, as referências não disponíveis e incompatíveis com o tema abordado. Desta forma, resultaram cinco referências nacionais aptas à revisão da literatura e ao desenvolvimento do referencial teórico.

Em seguida, procedeu-se com a leitura desses trabalhos, verificando-se as referências nacionais e internacionais neles citadas, de modo que aquelas que se repetiram por mais de três vezes fizeram parte do arcabouço teórico desta pesquisa. Após a revisão da literatura dos trabalhos relacionados foi possível desenvolver um arcabouço teórico sobre o tema “Governança em redes” e sua relação com a gestão e a organização de redes interorganizacionais com foco no controle da gestão pública.

Partem-se dos pressupostos de que:

- a) os órgãos que atuam na Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia compreendem a necessidade de atuações de forma colaborativa e conjunta e há possibilidades de melhoria da sua governança (Carvalho, 2019; Barbosa, 2009);
- b) existem ações de governança que favorecem o aumento de ações colaborativas, facilitando o compartilhamento de informações em redes de controle externo (TCU, 2020).

4.5 DESENHO METODOLÓGICO DO ESTUDO EMPÍRICO

O desenvolvimento dessa pesquisa está dividido em três fases.

Fase 1 – Mapear o objeto de estudo. Caracterizar o desenho institucional e os mecanismos de governança existentes na Rede de Controle da Gestão Pública-Bahia.

Nesta fase são realizados levantamentos e análises dos documentos sobre a estrutura e as atividades realizadas pela Rede.

Os documentos analisados foram aqueles que estabelecem normas internas para constituição e organização da Rede, formalizados entre os anos de 2009 e 2021, quais sejam:

- a) Protocolo de Intenções que criou a Rede de Controle da Gestão Pública em âmbito Federal;
- b) Acordo de Cooperação que criou a Rede de Controle da Gestão Pública-Bahia;
- c) Primeiro Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação;

- d) Cartilha da Rede de Controle,
- e) Atas de reunião (19);
- f) Orientações Técnicas expedidas pela Rede (09).

Nesse sentido, o foco foi analisar como foi constituída e quais os objetivos comuns a serem alcançados pela Rede. Além disso, identificar os representantes de cada organização integrantes da Rede e sua participação nas atividades realizadas. Nesse sentido, foram localizadas seis organizações mais atuantes, cujos representantes foram entrevistados.

A partir da análise documental foram identificadas regras quanto ao compartilhamento de informações e manutenção de sigilo, quanto à realização de ações de capacitação e de adesão à Rede. Em seguida, o foco foi aprofundar o processo de execução das atividades previstas no Acordo de Cooperação para o alcance dos objetivos comuns e aprofundar o processo de caracterização dos resultados obtidos na análise dos documentos.

Fase 2 – Descrever o fluxo das ações coletivas e da comunicação na Rede.

Para tanto, foram analisadas as notícias inseridas na página da *web* da Rede de Controle da Gestão Pública-Bahia, bem como foram examinadas as Orientações Técnicas expedidas, a fim de identificar a frequência e os procedimentos utilizados para realização das atividades da Rede. As entrevistas semiestruturadas também foram realizadas para obter informações sobre a atual forma de governança da Rede, sua estrutura e organização, forma e a frequência com que ocorrem a comunicação e as trocas de informações, o planejamento e as decisões estratégicas e sobre os sistemas regulatório e normativo da Rede no período de 2009 a 2021.

Fase 3 – Analisar os resultados e os mecanismos de governança existentes e aplicáveis à Rede de Controle da Bahia.

Nessa última fase o foco foi aprofundar o processo de caracterização dos resultados obtidos na análise dos documentos e nas entrevistas semiestruturadas, resultante das fases 1 e 2. O objetivo dessa fase foi identificar os mecanismos de governança que favorecem a comunicação, a troca de informações e a realização de atividades conjuntas na Rede.

A coleta de dados ocorreu por meio da entrevista semiestruturada com os sujeitos da pesquisa.

4.6 TESTE E VALIDAÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

A garantia da fidedignidade e a validade do roteiro de entrevistas semiestruturadas (APÊNDICE A) foram submetidas a teste e validação com um mestre em Políticas Sociais e

Cidadania. O pré-teste foi realizado no dia 19 de abril de 2022, sendo o roteiro considerado de linguagem clara, de fácil entendimento e compatível com o tema abordado. As questões foram respondidas de forma argumentativa, o que demonstra a compreensão para os entrevistados. Por tais razões, considerou-se que o instrumento de coleta de dados foi testado e validado para conduzir as demais fases dessa pesquisa.

Os dados coletados mediante análise dos documentos e das entrevistas semiestruturadas contribuíram para a análise do caso, por meio das fases explicitadas no item 4.5. Ao final, realizou-se um comparativo dos resultados obtidos para o aprofundamento e consolidação das teorias e conclusões deste trabalho dissertativo (Yin, 2015). Assim, a estratégia metodológica de coleta dos dados neste estudo de caso atendeu ao protocolo de desenvolvimento desse tipo de estudo qualitativo.

4.7 PLANO DE ANÁLISE

A análise qualitativa dos dados coletados por meio das técnicas de análise documental e entrevistas semiestruturadas fundamentam a utilização desse estudo de caso, por meio de comparativo dos resultados da aplicação dessas técnicas (Yin, 2015). A construção do plano de análise se deu por meio da seleção do material consultado e da definição dos pressupostos, conforme Figura 1.

Em seguida, por meio da revisão de literatura, foram construídas as dimensões e as categorias de análise que balizaram a pesquisa, conforme Quadro 1 (Bardin, 2012). O modelo analítico adotado é o da análise de conteúdo, em razão de se coadunar com os objetivos e as estratégias de coleta de dados, obtendo-se evidências, por meio da análise de documentos e das entrevistas semiestruturadas. A análise de conteúdo permite descrever objetivamente e de forma sistemática os conteúdos das comunicações, assim como registrar quantitativamente a frequências dos termos relacionados com as categorias estabelecidas no Quadro 1.

Para o tratamento dos dados, foi necessário o auxílio de programa de computador para agilizar o processo de agrupamento e contagem. No presente estudo, adotou-se o sistema informatizado Nvivo, por possuir a capacidade de operacionalizar e agrupar quantidade considerável de dados, como aqueles derivados dos documentos e das entrevistas (Bagagi, 2016).

4.8 DIMENSÕES E CATEGORIAS DE ANÁLISE

A partir da definição da unidade de análise, das técnicas eleitas e da revisão da literatura, foram identificadas as seguintes dimensões de análise:

- a) controle da Administração Pública e redes de organizações;
- b) mecanismos de governança em redes de controle da Administração Pública.

A partir dessas dimensões, durante a revisão da literatura e análise dos documentos, foram estabelecidas as seguintes **categorias**, respectivamente: órgãos de controle; competências e atribuições; campos e conceitos de redes de organizações; objetivos comuns; redes de controle da Administração Pública; sistemas regulatório e normativo; órgão responsável pelo alinhamento de interesses; procedimentos de representação e participação dos integrantes; sistema e rotinas de comunicação e compartilhamento de informações; e procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas, conforme descritas no Quadro 2.

Quadro 2 - Síntese do quadro teórico das dimensões, categorias de análise e referências.

Abordagens teóricas	Conceitos teóricos	Dimensões	Categorias de análise	Referências teóricas
Novo Gerencialismo	Controle e <i>accountability</i>	Controle da Administração Pública e Redes de organizações	Órgãos de controle	Moreira Neto (2003); Pinho; Sacramento (2009), Matias-Pereira (2018a; 2018b), Di Pietro (2019)
			Competências e atribuições	Matias-Pereira (2018a, 2018b); Guerra (2019); Maximiniano; Nohara (2020).
	Arranjos interorganizacionais		Campo e conceitos	Verschoore Filho (2006); Cunha (2012); Fleury (2005); Roth (2011); Bertalanffy (2012); Castells (2020).
	Objetivos comuns		Fleury (2005); Verschoore Filho (2006); Goldsmith; Eggers (2011); Calmon; Costa (2013).	
	Redes de controle da Administração Pública		Roth (2011); Guerra (2019); TCU (2020).	
Novo Serviço Público	Governança Pública	Mecanismos de governança em redes de controle	Compreensão sobre o conceito de governança em uma organização pública e a sua importância	Olson (1999); Verschoore Filho (2006); Balestrin; Verschoore Filho (2008); Albers (2010); Roth (2011); (TCU, 2014).
			Procedimentos de representação e participação dos integrantes	Fleury (2005); Roth (2011); TCU (2020).
			Sistemas regulatório, normativo e de comunicação e compartilhamento de informações	Calmon; Costa (2013); TCU (2020).
			Procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas	Verschoore Filho (2006); Provan; Kenis (2007).
			Possibilidades e limites para a coordenação, co-opseração e comunicação na Rede	Verschoore Filho (2006); Provan; Kenis (2007).

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Assim, por meio dessas definições foi estabelecido o protocolo de tratamento de dados, fundamentado na análise de conteúdo. Bardin (2012) destaca três fases básicas para essa técnica:

- a) pré-análise, relacionada à etapa de organização, seleção do material e definição dos procedimentos e dimensões e categorias de análise;
- b) exploração do material, que tem por finalidade a categorização ou codificação no estudo; e
- c) tratamento dos dados e interpretação, que é o momento de geração das inferências e dos resultados da investigação.

Na pré-análise do presente estudo foi desenvolvido o protocolo de tratamento e análise dos dados coletados, através dos instrumentos de pesquisa, conforme evidenciado na seção de planejamento (Figura 1). Na exploração do material, foi realizada a leitura do material selecionado durante a fase de seleção documental, bem como realizadas as entrevistas semiestruturadas, após o que se procedeu com o registro e agrupamento das palavras-chave para categorização, tratamento dos dados e interpretação.

4.9 RISCOS E BENEFÍCIOS

Os riscos aos quais os entrevistados, possivelmente, estão expostos ao participarem deste estudo se relacionam com as respostas aos questionamentos feitos que, a depender do tipo de informação prestada, podem se caracterizar como críticas contundentes à Rede estudada. Como muitos dos representantes ainda atuam junto a este arranjo, é possível que fossem causados desconfortos entre os demais participantes com as falas proferidas.

Tendo em vista que os riscos estão relacionados com as consequências das informações prestadas, para minimizá-los e proteger o participante da pesquisa, as medidas adotadas foram:

- a) local da entrevista reservado, contando com a presença da pesquisadora e do participante; e
- b) as informações coletadas são consideradas de estrita confidencialidade e somente a pesquisadora e sua orientadora terão conhecimento de sua identidade, comprometendo-se a mantê-los em sigilo ao publicar os resultados dessa pesquisa (Bagagi, 2016).

Também foi submetido aos entrevistados o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), APÊNDICE B, que firmou compromisso de sigilo entre pesquisadora e entrevistado(a), informando-se que em caso de desconforto a entrevista poderia ser interrompida a qualquer momento. Ressaltam-se que os dados coletados são utilizados apenas para fins desta pesquisa.

Os benefícios esperados, direta ou indiretamente, aos entrevistados neste estudo estão relacionados com a possibilidade de gerar uma análise para compreender, promover eventuais mudanças e tornar mais eficiente a comunicação, a troca de informações e mais frequentes as atuações conjuntas das organizações que compõem a Rede de Controle da Gestão Pública – Bahia/Brasil. Os resultados do estudo contribuirão para instruir os representantes com informações estratégicas para organização e governança da Rede. Assim, o risco apresentado se justifica pela importância do benefício esperado para o próprio participante e para a Rede estudada.

5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção objetiva apresentar e discutir os resultados sobre a governança da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia/Brasil. Para tanto, inicialmente, são apresentadas a composição e finalidades da rede de controle e o objetivo comum a ser alcançado pelos partícipes, a partir do Acordo de Cooperação celebrado (Carvalho, 2019). Posteriormente, são identificados os mecanismos de governança aplicáveis às redes de controle, considerando-se dimensões e as categorias de análise identificadas no referencial teórico (Quadro 2), quais sejam:

- a) compreensão sobre o conceito de governança em uma organização pública e a sua importância;
- b) procedimentos de representação e participação dos integrantes;
- c) sistemas regulatório, normativo e de comunicação e compartilhamento de informações;
- d) procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas; e
- e) possibilidades e limites para a coordenação, cooperação e comunicação na Rede.

5.1 COMPOSIÇÃO, FINALIDADES E AÇÕES REALIZADAS PELA REDE DE CONTROLE DA BAHIA

Uma das primeiras articulações entre diversos órgãos para controle da Administração Pública aconteceu por meio dos contatos estabelecidos na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, pelo Ministério da Justiça. Esse arranjo instituiu mecanismos formais e informais para aprofundar a coordenação dos agentes governamentais na prevenção e combate aos crimes de corrupção (Corrêa, 2011).

A partir de então, essa iniciativa inspirou o Tribunal de Contas da União. O TCU promoveu oficinas de trabalho com instituições do Executivo, Legislativo e Judiciário, as quais levaram à assinatura de Protocolo de Intenções, em 25/03/2009, para o desenvolvimento de ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao compartilhamento de informações e

documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação de pessoal das diversas organizações públicas pactuantes, por meio de uma Rede de Controle.

Conforme registrado na Revista do TCU (REVISTA DO TCU, 2009), o seu Presidente à época, Ministro Ubiratan Aguiar afirmou que “Precisamos sair desse isolamento e só assim nos tornaremos parceiros na luta contra o desvio de recursos públicos”. Ainda foi registrado que a Rede promoveria atuação coordenada, definindo diretrizes comuns e compromissos de desenvolver ações conjuntas voltadas à fiscalização e ao controle da gestão pública.

A partir de então, foram criadas, em nível estadual, dezessete Redes de Controle da Gestão, dentre elas, aquela estabelecida no Estado da Bahia. Esse reforço estratégico entre um conjunto de organizações de controle se fundamentou na busca por maior efetividade do sistema de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998). Nessa ideia de arranjo, cada instituição mantém suas competências específicas, porém, é agregado um processo de sequenciamento e cooperação institucional (Mainwaring, 2003).

A Rede de Controle na Bahia foi constituída em 2009 e a sua primeira reunião ordinária foi realizada em 17 de setembro do mesmo ano. Nos arquivos disponibilizados para análise, não foi encontrado o conteúdo tratado nesta reunião, constando somente a lista de presença. O documento seguinte já se refere à Sétima Reunião Ordinária, na qual os representantes presentes discutiram sobre possíveis temas para trabalhos conjuntos, deliberaram sobre um pedido de audiência referente à fiscalização de estádio para a Copa do Mundo de 2014 e, por fim, sobre a criação de um fórum de debates na página eletrônica da Rede de Controle para tratar de temas específicos de fiscalização.

As Atas posteriores seguiram, de modo geral, uma mesma estrutura, de modo que eram propostos pelos representantes temas para ações conjuntas e deliberados possíveis encaminhamentos. As ações a serem realizadas variavam entre realização de cursos e eventos conjuntos, expedição de ofícios conjuntos e elaboração de Orientações Técnicas.

Na Ata da Décima Terceira Reunião Ordinária consta que foi discutida uma reestruturação da Rede e a possibilidade de indicação de um servidor para tratar de aspectos operacionais, da dotação de uma estrutura mínima, da comunicação interna e da forma das deliberações da Rede. No mesmo documento, também, foi ressaltada a necessidade de definição de um calendário anual de reuniões da Rede. Deliberou-se pela realização de reuniões ordinárias bimestralmente, sempre às 9:30h, em local a ser definido.

Passando-se a uma análise crítica do arranjo, verifica-se a ausência de personalidade jurídica da Rede. Ela foi criada por meio do Acordo de Cooperação que a estabeleceu como uma “articulação de parcerias entre órgãos públicos e as entidades partícipes” (Bahia, 2009).

Desse modo, não se caracteriza como uma pessoa jurídica, órgão ou entidade, mas sim como um arranjo de organizações.

O(a)s entrevistado(a)s destacaram o intuito de que a Rede fosse constituída com um caráter menos formal, não se tratando de uma organização própria, com personalidade jurídica, mas sim de um espaço de discussão. Na Ata da Sexagésima Segunda Reunião Ordinária, esse assunto foi abordado quando se discutiu a proposta de criação formal de uma rede de controle de âmbito nacional. A deliberação da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado da Bahia prevaleceu a deliberação de ser desnecessária a criação formal de uma rede nacional e pela manutenção do caráter de informalidade já existente.

A RCGP/Bahia foi criada por meio do Acordo de Cooperação Técnica (ACT), publicado no Diário Oficial da União de 01/12/2009. Originalmente, o ACT foi firmado por 15 partícipes, especificados no Quadro 3.

Quadro 3 – Partícipes da Rede de Controle na Bahia (2009-2014)

Partícipes	Siglas
Auditoria Geral do Estado da Bahia	AGE/BA
Banco do Brasil	BB
Caixa Econômica Federal	CEF
Controladoria Geral da União	CGU
Departamento de Polícia Federal	DPF
Ministério Público do Estado da Bahia	MPE/BA
Procuradoria da República do Estado da Bahia	MPF/BA
Procuradoria da União no Estado da Bahia	AGU/BA
Procuradoria do Estado da Bahia	PGE/BA
Procuradoria Geral Federal	PGF/BA
Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia	SEFAZ/BA
Secretaria da Receita Federal do Brasil	RFB
Tribunal de Contas da União	TCU
Tribunal de Contas do Estado da Bahia	TCE/BA
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	TCM/BA

Fonte: Elaborado pela autora a partir do ACT da Rede de Controle/BA (2009)

Em 2014, os partícipes da Rede de Controle da Bahia celebraram o Primeiro Aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica. Além da prorrogação de vigência da Rede por mais sessenta meses, o referido documento excluiu como partícipes o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Ainda incluiu como partícipes o Departamento Nacional de Auditoria do SUS, o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia e o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Desse modo, a Rede passou a ser composta formalmente por 15 organizações (Quadro 4).

Quadro 4 – Partícipes da Rede de Controle na Bahia (2014-2021)

Partícipes	Siglas
Auditoria Geral do Estado da Bahia	AGE/BA
Controladoria Geral da União	CGU
Departamento de Polícia Federal	DPF
Ministério Público do Estado da Bahia	MPE/BA
Procuradoria da República do Estado da Bahia	MPF/BA
Procuradoria da União no Estado da Bahia	AGU/BA
Procuradoria do Estado da Bahia	PGE/BA
Procuradoria Geral Federal	PGF/BA
Secretaria da Receita Federal do Brasil	RFB
Tribunal de Contas da União	TCU
Tribunal de Contas do Estado da Bahia	TCE/BA
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	TCM/BA
Departamento Nacional de Auditoria do SUS	DENASUS
Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia	MPC-TCE/BA
Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	MPC-TCM/BA

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Primeiro Termo Aditivo ao ACT da Rede de Controle/BA, 2009.

Pela análise das Atas das reuniões disponibilizadas e pela descrição constante no *website* da Rede de Controle da Gestão Pública na Bahia, em que pese não constarem formalmente no Acordo de Cooperação Técnica e no Primeiro Termo Aditivo, as seguintes organizações, também, são integrantes e têm participado das discussões e trabalhos realizados: Ministério Público do Trabalho (MPT), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Tribunal Regional Eleitoral (TRE/BA) e Defensoria Pública do Estado da Bahia. Contabilizam-se, assim, 19 organizações partícipes.

Ao observar essa nova formação, verifica-se que a composição da Rede apresenta certa homogeneidade entre os partícipes. A maioria das organizações (cinco) está diretamente relacionada ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas. Em seguida, há as Procuradorias (quatro) com funções de representação jurídica, emissão de pareceres e exame de legalidade dos atos administrativos. Há, ainda, organizações responsáveis por funções ministeriais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático, de interesses sociais e individuais indisponíveis (três) e organizações de controle interno (três), tais como a AGE/BA, CGU e o DENASUS. Por fim, quatro organizações partícipes não se inserem nos grupos citados, sendo estas: o Departamento de Polícia Federal, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, o Tribunal Regional Eleitoral e a Defensoria Pública do Estado da Bahia.

Assim, de modo geral, as organizações incluídas como partícipes têm funções relacionadas ao **exercício direto ou apoio ao controle da gestão pública**, por meio do provimento de dados e informações, do exercício de poderes investigativos e de auxílio para trabalhos conjuntos, especialmente, relevantes para o controle de políticas públicas relacionadas a direitos coletivos e difusos, o que mantém aderência ao objetivo comum da Rede, conforme expressa a Cláusula Primeira do Acordo de Cooperação Técnica:

Este ACORDO tem por finalidade ampliar e aprimorar, de modo expresse e efetivo, a articulação de parcerias entre os órgãos públicos e as entidades PARTICIPES, nas diversas esferas da Administração Pública com atuação no Estado da Bahia, mediante a formação de rede de âmbito estadual, e, adicionalmente, a interação da rede formada pelos signatários deste ACORDO com a Rede de Controle da Gestão Pública, com a finalidade de desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao tráfego de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação de seus quadros (Brasil, 2009).

Durante as entrevistas semiestruturadas, foi questionado se o **tamanho e o número de integrantes** da Rede de Controle da Gestão Pública-Bahia influencia na sua forma de gestão. A maioria dos entrevistados afirmou que o tamanho não traz impacto. Foi destacada a necessidade de haver um número suficiente de partícipes para proporcionar discussões amplas sobre os temas propostos e que, mais importante do que o quantitativo, é que as organizações tenham interesses e competências semelhantes para facilitar consensos.

Este achado coaduna com Balestrin e Verschoore Filho (2008) no referencial teórico, que verificaram uma relação direta entre o tamanho da rede e o favorecimento à heterogeneidade e diversidade de visões sobre determinado tema. Quanto ao alerta feito pelos autores sobre uma tendência natural a maior dificuldade na formação de consenso e desmotivação de algumas organizações, isso também foi verificado no caso estudado.

O tamanho da rede não se traduz em risco, desde que haja coesão dos participantes em torno de um objetivo comum e desde que haja uma coordenação eficiente entre os membros. O número de participantes em uma rede de controle pode ser significativo, desde que todos compartilhem a mesma visão e objetivo, atuando de forma alinhada para alcançar resultados efetivos. À medida em que os objetivos da rede se expandem, o crescimento no número de participantes pode ser estratégico, desde que esteja alinhado com a evolução dos seus propósitos comuns. Uma abordagem flexível, que ajusta o número de participantes de acordo com as necessidades e metas, pode resultar em uma rede mais ágil e adaptável.

Tendo em vista o primeiro objetivo específico deste estudo, foram mapeadas **as ações de controle** da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia entre os anos de 2009

e 2021. Foi verificado que, no período, as atividades se referiram à participação em eventos de capacitação e à expedição de nove Orientações Técnicas sobre temas como licitações, responsabilidade fiscal, pagamentos de precatórios, funções do controle interno, transporte escolar e estrutura de ouvidorias. Após a emissão dessas Orientações, foram realizadas ações de divulgação e conscientização acerca do que foi encaminhado pela Rede.

O entrevistado 02 exemplifica:

[...] há 5 anos elegeram o tema Transporte Escolar e após estudar a legislação e os principais problemas que os municípios apresentam, conversaram com prefeitos e buscaram apoio da união dos prefeitos da Bahia para que os mesmos pudessem apontar as dificuldades com o tema”. De modo semelhante, o entrevistado 04 destacou que “[...] essas reuniões ou exposições por participantes externos são outras atividades também realizadas e muitas vezes antes das orientações técnicas serem expedidas, mas, principalmente, depois delas serem expedidas, quando reuniões de divulgação e de sensibilização são feitas.

Para melhor identificar as finalidades da Rede de Controle da Bahia e o **objetivo comum das organizações participantes**, os entrevistados foram questionados para que a Rede foi criada e qual o seu **propósito** atual. Após análise das respostas, foi possível resumir que a Rede foi criada para ser um espaço de interlocução e de discussão entre diversos órgãos que atuam na área de controle, tendo como **finalidade** obter um controle mais efetivo da gestão pública. Como principais **objetivos** foram citados: “fiscalizar a gestão pública; manter atualizado um diagnóstico e ações de combate à corrupção; incentivar o fortalecimento do controle social”.

Nas entrevistas, foi ressaltado ainda o **objetivo** de que a Rede fosse vista como um conjunto, a fim de passar uma imagem organizacional de maior força e legitimidade à sociedade e aos fiscalizados, traduzindo-se como uma união de esforços, conforme destacado pelo entrevistado 05:

Então, você tem vários órgãos de controle que, antigamente, se comunicavam por meio de ofícios e meios formais que, às vezes, criavam grandes barreiras, principalmente, em relação à tempestividade. Era uma coisa muito arrastada e a gente precisa ter uma dinâmica muito forte, muito rápida nessa atuação nossa de controle, principalmente nesses órgãos que atuam no combate e prevenção à corrupção. A partir daí surgem as comunicações informais, ligações diretas, até que chega um momento que você percebe que poderia criar um conjunto, algum mecanismo que dê consistência e possa formalizar essas tratativas gerais. **Algo que você pudesse sinalizar para a sociedade essa união de esforços para o alcance desse objetivo comum que é, de fato, produzir um controle mais efetivo da gestão pública** (Entrevistado 04, grifos nossos).

O entrevistado 06 destacou a **ação conjunta** como principal finalidade da Rede e afirmou que ela foi criada para “[...] congrega entes públicos que, há algum tempo trabalhavam como ilhas, cada um fazendo a sua atividade, mas sem uma atividade mais coordenada do ponto de vista geral de atingir as finalidades, não só daquele órgão, mas dentro de uma conjuntura geral”.

Em consonância com esse ganho de legitimidade, o entrevistado 03 afirmou que a atuação conjunta “[...] transmite aos gestores destinatários a noção que aquela é a posição de todos os órgãos de controle, portanto todos esses órgãos estão atentos à adesão ao que foi orientado”. No mesmo sentido, o entrevistado 01 disse que: “[...] no âmbito das ações fiscalizatórias há também uma interdependência, para haver ações que vão até com o selo das redes, produzidas, especificamente, por algum órgão”.

Para o entrevistado 02, se algumas das atuais ações da Rede fossem realizadas individualmente, “[...] o esforço seria maior e a qualidade não seria a mesma, pois quando um determinado trabalho envolve diversas organizações, cada uma tem uma contribuição importante a dar, se feito individualmente, o resultado não seria equivalente”.

O entrevistado 05 destaca que a ação coletiva, também, é vantajosa para o fiscalizado, pois, individualmente “[...] na medida que chega essa quantidade imensa de órgãos de controle, acaba ocupando espaço de tempo para o gestor. As atuações muito similares/análogas conseguimos concatenar em um único esforço”.

Conforme expresso no Acordo de Cooperação (Brasil, 2009), a Rede foi instituída com a finalidade de ampliar e aprimorar a articulação de parcerias entre os órgãos públicos, a fim de desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social e ao intercâmbio de informações, documentos e experiências. Em síntese, as organizações que fazem parte da rede exercem ações de controle, destacando-se que cinco organizações estão diretamente relacionadas ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e pela CGU.

5.2 MECANISMOS DE GOVERNANÇA NA REDE DE CONTROLE DA BAHIA

O segundo objetivo específico definido neste estudo foi identificar os mecanismos de governança pública existentes e os que podem ser aplicáveis às redes de controle para favorecer maior coordenação, cooperação e comunicação entre os órgãos da Rede de Controle na Bahia entre 2009 e 2021. Assim, seguem-se analisando as categorias correspondentes à dimensão mecanismos de governança na rede de controle da Bahia

Inicialmente, os entrevistados foram questionados sobre o que compreendiam como conceito de governança em uma organização pública e a sua importância. De modo geral, eles a entenderam como “um conjunto de procedimentos e mecanismos internos voltados para o alcance dos objetivos da organização”.

O entrevistado 02 definiu a governança como “[...] o conjunto de normas internas, procedimentos e regras estabelecidas em uma organização para haver um controle sobre os atos”. Sobre a importância da governança, respondeu que é: “[...] fazer com que os membros atuem de forma alinhada com as políticas e valores e prevenir atos malfeitos”. Portanto, a governança envolve a adoção de planejamento e estratégias para alcance da missão/propósito do órgão, por meio do controle dos seus atos e da edição de normas internas. Diz respeito a um alinhamento interno da estrutura, processos e competências para promover e efetividade e eficiência das suas ações.

Assim, fixada a compreensão sobre a governança, passou-se à **análise dos mecanismos existentes na Rede e daqueles que podem ser adotados** para favorecer o alcance dos seus objetivos comuns.

5.2.1 Procedimentos de representação e participação dos integrantes

A Rede de Controle da Bahia é composta por um colegiado formado pelos partícipes signatários do ACT. Nos termos do inciso II da Cláusula Terceira do Acordo de Cooperação (Brasil, 2009), cabe a cada partícipe designar um responsável para atuar como agente de integração, visando a facilitar a coordenação e a execução das atividades, dirimir dúvidas ou prestar informações. O inciso III da mesma Cláusula dispõe que os partícipes devem designar seus representantes para participação nos foros de debate e nas demais ações do Acordo.

Após a leitura do Acordo de Cooperação, é possível inferir que o quantitativo de membros do colegiado equivale ao número de organizações partícipes da Rede. Verifica-se que todas elas devem ter um responsável geral para atuar como agente intermediador e participar das decisões gerais da Rede e votações sem privilégios, ou seja, têm direito a somente um voto nas deliberações do Colegiado, de modo igual aos demais. Porém, também, é possível designar outros componentes, diversos do responsável geral, para participar de foros de debate e da execução de suas ações.

Não consta no Acordo uma indicação de período de mandato de cada responsável, de modo que cabe a cada organização partícipe a definição desse representante e por quanto tempo ele permanecerá incumbido desta função. De modo geral, viu-se, por meio das

entrevistas, que na Rede de Controle da Bahia foram escolhidos aqueles que já realizam funções de gestão nas suas próprias organizações. Esse fato favorece à autonomia necessária para facilitar a tomada de decisões mais céleres no âmbito da Rede de Controle, o que foi destacado pelo entrevistado 04: “Então não adianta um ente poder indicar um membro para a Rede de Controle, mas esse membro não ter poder de falar e decidir em nome daquele ente. Apenas a presença ficaria uma coisa muito simbólica”.

Sobre a forma de estruturação da Rede de Controle da Bahia e a existência de um órgão central responsável pelo alinhamento de interesses, os entrevistados pontuaram que existe uma coordenação geral, que tem ficado a cargo do Tribunal de Contas da União. De fato, ao analisar a Ata da Trigesima Terceira Reunião Ordinária, constava na pauta do dia a eleição de Coordenação Executiva, tendo sido reeleito o representante do TCU. Na Reunião, foi ressaltada a necessidade de alternância nesse posto. O entrevistado 05 afirmou que:

Hoje se tem uma Direção Executiva que é composta pelos Tribunais de Contas e pela CGU e tem o corpo que são os outros parceiros também, os outros órgãos também aderentes à Rede. [...] Na verdade é uma estrutura muito simples, não se tem uma preponderância de nenhum sobre os outros, é uma atividade colegiada (Entrevistado 05).

Na citada Ata da Trigesima Terceira Reunião, foi feita uma leitura do Regimento Interno da Rede, que enfatizava que a Coordenação Executiva da Rede seria composta por três órgãos. Como não foi disponibilizado o acesso ao Regimento Interno, não foi possível verificar as atribuições dessa Coordenação Executiva, as quais, também, não são explicitadas no Acordo de Cooperação. Por isso, por meio das entrevistas buscou-se entender melhor essas funções.

Notou-se uma incerteza dos entrevistados sobre as atribuições da Coordenação Executiva. Porém, de modo geral foram citadas as funções de convocar reuniões e representar a Rede externamente. Segundo o entrevistado 03, a Coordenação Executiva exerce uma função de coordenação da Rede:

Na realidade, a estrutura é muito simples com a Coordenação Executiva que exerce a função de coordenação da Rede, exercida pelo Tribunal de Contas da União, **sendo ele o responsável pela função de representar institucionalmente a Rede para fora quando necessário, encaminhamento de ofício e agendamento de reunião.** A gente não tem nenhuma estrutura de apoio, de suporte formalizada para a Rede. Quando a gente precisou, por exemplo, desenvolver um site, o Tribunal de Contas desenvolveu. Quando a gente precisa realizar um evento, a gente faz também uma ação compartilhada. Eu acho que essa estrutura para a proposta de trabalho da Rede é suficiente, não é impedimento para o desenvolvimento das ações da Rede (Entrevistado 03, grifos nossos).

Observou-se que, entre os entrevistados, há consenso de que não há estrutura própria de suporte administrativo para a Rede. Para o entrevistado 04, “(...) é uma estrutura, podemos assim dizer, não muito estável. Ela não tem uma estrutura fixa definida de suporte e essa atividade é desempenhada em cumulação com as atribuições naturais dos participantes”.

Em outras Redes de Controle criadas no país, há, no Regimento Interno, a descrição das atribuições da Coordenação Executiva. Conforme artigo 7º do Regimento da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí (Piauí, 2018), compete à Coordenação Executiva, dentre outras:

- a) representar a Rede perante o público externo;
- b) organizar, pautar e secretariar as reuniões ordinárias e extraordinárias;
- c) articular, entre os integrantes da Rede de Controle da Gestão Pública/PI, a realização dos objetivos no Regimento Interno e no Acordo de Cooperação Técnica;
- d) disseminar, inclusive em meio eletrônico, os conhecimentos levantados pelos membros da Rede;
- e) desenvolver ações de planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades; e
- f) criar e administrar grupo específico em rede social e outras formas de disponibilização eletrônica de informações sobre a Rede de Controle da Gestão Pública/PI, zelando pela fidedignidade e atualização de seus conteúdos.

No Piauí, os integrantes da Coordenação Executiva se dividem entre um coordenador, um coordenador-adjunto e um secretário.

Na Rede de Controle da Bahia, não há a designação formal de um grupo responsável por essas atividades administrativas. Tal fato restou evidente em diversas ocasiões. Na Ata da Quadragésima Sexta Reunião Ordinária, o responsável pela Assessoria de Comunicação do TCE/BA foi incumbido de distribuir material de apoio sobre divulgação da Rede de Controle, em adição às suas atividades rotineiras no âmbito do próprio Tribunal. De modo semelhante, na Ata da Sexagésima Segunda Reunião, referente ao protocolo de alimentação do *website* da Rede de Controle da Bahia, decidiu-se que a atividade permaneceria sendo realizada pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, ficando sob a responsabilidade do representante daquele órgão a atribuição de receber as informações dos parceiros e direcioná-las para a área competente do TCE/BA para inserção no site.

Ainda conforme Ata da Sexagésima Terceira Reunião Ordinária, no tocante ao procedimento de atualização do *site*, estabeleceu-se que todas as informações originadas dos

órgãos partícipes e que de alguma forma estivessem relacionadas às atividades da Rede de Controle deveriam ser encaminhadas ao TCE/BA ou ao MPE para que providenciassem o encaminhamento às respectivas áreas competentes desses órgãos para inserção no site da Rede.

É visível a dificuldade de obter a participação de todas as organizações em todas as ações. Conforme descrito pelo entrevistado 05, um dos possíveis fatores para a não participação é a não identificação com os temas eleitos, que podem não se relacionar com as atividades específicas de cada organização. Desse modo, é possível concluir que poderiam ser estabelecidos mecanismos de governança que proporcionassem maior abrangência dos temas tratados pela Rede, a exemplo de um Planejamento Anual, que englobasse, em maior ou menor medida, temas de interesse de todos os partícipes, possibilitando uma rotatividade de organizações, de modo a estimular maior participação.

Mecanismo semelhante é utilizado pela Rede Integrar, formada por Tribunais de Contas de todo o Brasil, que anualmente elege temas para as suas atividades (IRB, 2021). No mês de setembro, é enviado um formulário aos partícipes para que sugiram temas e, ao final, estes são eleitos e consolidados em um Plano Anual de Trabalho (PAT), vigente no ano seguinte. Esse mecanismo, além de promover maior planejamento das atividades, também, permite que as organizações insiram a previsão dessas ações em seus planejamentos individuais, favorecendo, assim, maior participação.

Questionados se seria possível que cada organização participante realizasse individualmente as ações propostas pela Rede, os entrevistados discorreram sobre a existência ou não de **interdependência** na Rede. Foi respondido que, como a maioria das ações da Rede são as Orientações Técnicas, a elaboração destas demandas um debate coletivo. Essas orientações poderiam ser feitas de maneira individual, mas quando feitas em conjunto, têm mais força e um ganho de experiência, por agregar visões diferentes, tendo mais chance de efetividade. Assim, resgata-se o conceito de interdependência expresso por Oliver e Ebers (1998), segundo o qual as organizações **buscam obter legitimidade** ao ingressarem em uma rede, o que ocorre quando são emitidas as Orientações Técnicas pela Rede de Controle da Bahia.

Pelo exposto, verifica-se que a designação **formal** de um grupo para executar essas atribuições, com uma divisão entre um coordenador, um coordenador-adjunto e um secretário geral é um mecanismo de governança que favoreceria melhor organização e estabelecimento de rotinas na Rede de Controle da Bahia. O coordenador seria incumbido da resolução de conflitos, identificação de objetivos comuns, planejamento, monitoramento e avaliação das

atividades, bem como da representação geral da Rede, apoiado pelo coordenador-adjunto. Por sua vez, a existência formalizada de um secretário-geral, também eleito pelos partícipes, favoreceria maior divulgação das atividades, melhor identificação das informações de interesse dos próprios componentes e daquelas a serem transmitidas à sociedade, estabelecendo essa atividade como um compromisso prioritário daquele que estivesse incumbido e não como algo a ser encaixado nas atribuições rotineiras da sua organização.

A alternância dos representantes ocupando as funções de coordenador, coordenador-adjunto e secretário promove a manutenção do engajamento no exercício dessas funções e, conseqüentemente, no alcance dos objetivos da Rede.

Porém, é necessário ressaltar que a maioria dos entrevistados citou que a atual estrutura da Rede de Controle da Bahia é suficiente para realização das atividades propostas. A adoção de uma maior formalidade, com o estabelecimento, por exemplo, de personalidade jurídica, poderia facilitar o fortalecimento do arranjo. No entanto, foi ressaltada pelos representantes a desnecessidade dessas medidas. Essa maior estruturação também traria maior risco ao surgimento de conflitos de competências entre as organizações e comportamentos que promoveriam sobreposições e destaques de umas sobre as outras, o que desvirtuaria o propósito de colaboração e igualdade entre os integrantes.

Ao serem questionados se o atual formato favorece o alcance das finalidades para as quais a Rede foi criada, o entrevistado 01 afirmou que “[...] o TCU tem fomentado essa atuação descentralizada e tem feito uma liderança plural e participativa, em que tenta envolver cada vez mais os atores, inclusive com delegação, dando total autonomia para que os órgãos possam sugerir pautas e propostas de ações conjuntas”. O entrevistado 02 “[...] acredita que essa seja a forma mais efetiva, porque cada um tem sua contribuição com conhecimentos diferentes a agregar”. Segundo o entrevistado 04, a Rede “O fundamental para que a rede opere é que as pessoas que a integre tenham o efetivo intuito de colaborar com as suas finalidades, que são ligadas ao aperfeiçoamento conjunto, alinhamento de atuações, colaboração recíproca; e que sejam interlocutores autorizados a fazê-lo”.

Das falas dos entrevistados é possível concluir que a forma colaborativa como as atividades são desenvolvidas, atualmente, minimiza sentimentos de sobreposição de atores ou destaque maior de um deles sobre os outros, o que consideram como primordial para a Rede de Controle no Estado da Bahia. Assim, apesar de a Rede ser um espaço colegiado, foi enfatizado que as participações de cada organização componente devem ser destacadas igualmente.

Não por outra razão, alguns Regimentos Internos de Redes de Controle, como a do Piauí (2018), vedam a utilização de nomes, símbolos ou imagens das próprias organizações que caracterizem promoção pessoal. Na Bahia, não foi verificada essa vedação no Acordo de Cooperação, porém a instituição desse mecanismo de governança favorece a imagem da Rede como conjunto.

Dentro desse contexto colaborativo, também, merece destaque a análise das obrigações financeiras na Rede (Carvalho, 2019). O Acordo de Cooperação Técnica firmou o caráter gratuito do arranjo. Conforme a Cláusula Quinta, o Acordo não implica em compromissos financeiros ou transferências de recursos entre os que compõem a Rede, bem como não gera direitos a indenizações, exceto em caso de extravio ou danos a equipamentos, instalações e outros materiais emprestados por um partícipe a outro. O parágrafo único da citada Cláusula ainda estabelece que, no caso de ocorrência de despesas, os procedimentos deverão ser consignados em instrumentos específicos.

Desse modo, a Rede de Controle da Bahia baseia sua atuação na voluntariedade e disponibilidade dos órgãos partícipes de maneira individual. Já ocorreram casos de compartilhamento de recursos humanos e de materiais entre as organizações partícipes, a exemplo da Assessoria de Comunicação do TCE/BA, que é utilizada para alimentação do *site* da Rede e divulgação de suas ações.

Além da ausência de dotação orçamentária e servidores próprios, a Rede da Bahia não detém de uma estrutura própria (Carvalho, 2019). Esse fato pode ser bem observado, também, por meio das Atas das Reuniões, quando esses encontros eram realizados nas próprias sedes das organizações partícipes, como o auditório da Auditoria Geral do Estado e a sala da Escola de Contas do TCE/BA.

A fato de a Rede de Controle não contar com uma estrutura própria, não possuir quadro de pessoal e recursos financeiros próprios dificulta, inclusive, o armazenamento de arquivos e documentos. Verificou-se, durante a análise, que muitas atas de reuniões não foram encontradas no site, além do próprio Regimento Interno, que não foi disponibilizado. Ressalta-se, portanto, a informalidade dos procedimentos administrativos internos da Rede.

Ainda analisando a organização interna, algumas Redes de Controle preveem, em seus Regimentos Internos, a possibilidade de criação de subgrupos de trabalho, de caráter transitório, formados para o tratamento de temas de interesse da Rede. Tais Grupos de Trabalho (GTs) podem, sobre determinado tema: propor o desenvolvimento de estudos e ações conjuntas; viabilizar a troca de e compartilhamento de dados e documentos; fornecer orientações necessárias para a atuação de gestores e para o fiel cumprimento da lei; e

disponibilizar, para consulta, relatórios, documentos e informações produzidos pelos partícipes que sejam úteis à aplicação e controle dos recursos públicos. Ainda é prevista a possibilidade de convidar pessoas físicas ou jurídicas, com atuação em áreas relacionadas às atividades específicas do GT para participar de reuniões e ações pontuais, a fim de agregar conhecimentos sobre os temas em análise.

Em razão do seu caráter transitório, é necessário que se estabeleça um prazo para a conclusão dos trabalhos do Grupo. Por sua vez, os temas a serem tratados necessitam de correlação com aqueles definidos anualmente pela Rede e é recomendável que a criação do GTs seja aprovada pelo Colegiado composto por todos os representantes, a fim de manter observância aos objetivos comuns. No ato da aprovação, devem ser indicadas as organizações participantes, o coordenador dos trabalhos, os objetivos a serem alcançados e o produto a ser elaborado pelo Grupo. Pode ser permitida a participação, nos GTs, de servidores das organizações partícipes diversos dos representantes gerais, que tenham maior afinidade e conhecimento, a fim de operacionalizar os objetivos propostos pelo GT.

A definição de um coordenador é importante para gerir os trabalhos, para relatar periodicamente ao colegiado sobre o andamento das atividades, bem como para resolver situações de não consenso entre os integrantes. No entanto, é importante ressaltar que as atividades dos Grupos de Trabalho devem ser pautadas em atuação horizontal e sem hierarquização, mantendo o caráter colaborativo da Rede.

Em que pese o Acordo de Cooperação Técnica da Rede de Controle do Estado da Bahia não preveja expressamente a possibilidade de formação de Grupos de Trabalho, na Ata da Décima Terceira Reunião Ordinária foi levada proposta de criação de “subgrupo para troca de informações a respeito dos sistemas de informação disponíveis”. Foi deliberado que, na reunião seguinte, os órgãos interessados deveriam indicar servidores para compor o subgrupo e, ao final dos trabalhos, seria organizado seminário para apresentação dos resultados. Porém, nas atas seguintes, não foram encontradas outras menções ao subgrupo.

Portanto, a criação de GTs como mecanismo de governança permite maior abrangência das ações da Rede, que pode, concomitantemente, se ocupar de temas diversos, trabalhados separadamente por cada grupo.

5.2.2 Sistemas regulatório, normativo e de comunicação e compartilhamento de informações

Como segundo mecanismo de governança, analisam-se os instrumentos normativos existentes para regular as atividades da Rede de Controle da Bahia. Mais uma vez, destaca-se que no *site* da Rede somente são disponibilizados para consulta, como instrumentos regulamentadores, o Acordo de Cooperação Técnica e seu Primeiro Termo Aditivo.

Ao questionar aos entrevistados se existem regras e regulamentos pré-definidos para a organização e a gestão da Rede, percebeu-se uma divergência de respostas. Dos seis entrevistados, quatro afirmaram que o único documento que traz regras acerca da Rede de Controle na Bahia é o Acordo de Cooperação e os eventuais termos aditivos que o renovem. No entanto, outros dois entrevistados indicaram a existência de um Regimento Interno, porém, não souberam informar onde ele estaria disponibilizado. O entrevistado 02 afirmou que “[...] não existe nenhum tipo de normativo que discipline seu funcionamento, funcionando de forma dinâmica de acordo com o que acreditam que trará os melhores resultados. O entrevistado 01 ainda acrescentou que não há um estatuto ou regimento interno e que ele entende que deveria existir, que houve tentativas de elaboração, no entanto, foram postergadas.

Por outro lado, é necessário registrar que a Ata da Trigésima Terceira Reunião Ordinária menciona a leitura pela representante do TCU, naquela ocasião, do Regimento Interno da Rede, o qual enfatiza que a sua coordenação deveria ser composta por três órgãos. Assim, há indícios sobre a existência de um normativo que especifique as obrigações dos partícipes previstas no Acordo de Cooperação. Porém, quando se questionou sobre o conhecimento dos participantes acerca dos instrumentos regulatórios existentes, houve dificuldades de acesso a esses documentos e, conseqüentemente, baixa utilização dos regimentos estabelecidos.

Em opinião divergente ao entrevistado 01, o entrevistado 05 reforçou uma suficiência dos regimentos atualmente existentes na Rede e afirmou:

Tem um regimento interno também, mas ele é muito óbvio, muito simplório, na verdade, porque você não pode avançar muito. Como eu disse no início, a Rede é bem flexível, se engessar demais perde a essência da Rede de Controle. Para você combater e prevenir a corrupção **a gente precisa de flexibilidade, então, se amarrar demais, burocratiza e dificulta a realização**. A gente deixa cada órgão isoladamente que já tem, com as suas barreiras normativas de atuação, mas na Rede de Controle a gente procura facilitar, para dentro da perspectiva de algum órgão ter uma dinâmica mais expressiva (Entrevistado 05, grifos nossos).

Em seguida, os entrevistados foram questionados sobre a importância de outros regimentos, além do Acordo de Cooperação, para a melhoria da governança e gestão da

Rede e se isso facilitaria ou dificultaria a continuidade dos trabalhos. De modo geral, foram citados benefícios para o estabelecimento de fluxos de atuação e para a organização e acompanhamento das atividades que caberiam a cada organização na busca do alcance dos objetivos comuns firmados.

Para o entrevistado 03, o instrumento regulatório poderia disciplinar, principalmente, situações em que haja divergências de opinião, para as quais é mais desafiador encontrar uma solução conciliadora. Isso permitiria uma uniformização e afastaria a aplicação de entendimentos divergentes em casos semelhantes. No entanto, o entrevistado 02 destacou que a possibilidade de diferentes formas de atuação e entendimentos em cada caso concreto é justamente uma das vantagens da ausência de maior regulamentação.

Por sua vez, o entrevistado 01 pontuou uma incerteza acerca dos benefícios que uma maior regulamentação traria para a Rede:

Eu não sei até que ponto um regimento interno ou um estatuto próprio irá facilitar ou engessar a atuação da Rede. Por exemplo: tem que ter encontro mensal, às vezes você passa a exigir um certo rito obrigatório que a dinâmica na realidade acaba sendo outra, então não sei até que ponto uma estrutura e regramento formal seria positivo, pelo menos para nós, para dinâmica da gente da Bahia. Então a gente não tem essa segurança que traria mais benefício do que malefícios (Entrevistado 01).

O entrevistado 02 ainda acrescentou uma tendência a frequente necessidades de revisão desse Regimento, o que afastaria a naturalidade pela qual são desenvolvidas as atividades atualmente. Para o entrevistado 04, o atual sistema regulatório e normativo é ideal para o funcionamento da Rede de Controle, porque:

[...] nós estamos falando de parcerias colaborativas e isso tem que ser feito de uma forma em que as entidades todas se sintam muito confortáveis para participarem. [...] um eventual regramento específico e detalhado poderia afastar a participação de algumas organizações, caso a forma de agir definida pela Rede não coincida com as atribuições daquele órgão ou com os seus habituais procedimentos de atuação (Entrevistado 04).

De acordo com o entrevistado 04, a atual maneira flexível permite em um espaço de maior colaboração, já que nenhum integrante estaria participando por obrigação, mas sim motivado pela atividade proposta.

É importante citar o ponto de vista acrescentado pelo entrevistado 06, que destacou a necessidade de haver menos instrumentos burocráticos em uma Rede de Controle:

Acredito que não é necessário nenhum outro normativo que possa estar escalonando ainda mais as atividades, acho que nós precisamos de menos burocracia para desempenhar as atividades com mais eficácia e efetividade. Nós trabalhamos no controle e aqueles que estão militando em executar fraudes não tem burocracia, eles conseguem fazer as coisas com mais rapidez, então nós precisamos cumprir com a burocracia, mas uma burocracia limitada para que a gente possa dar mais celeridade para combater inclusive a corrupção e as fraudes (Entrevistado 06).

No *site* nacional da Rede de Controle da Gestão Pública são disponibilizados Regimentos Internos de outras seis Redes do País (Quadro 5). De modo geral, nesses normativos são trazidas disposições sobre os seguintes títulos:

Quadro 5 – Títulos observados em Regimentos Internos de Redes de Controle da Gestão Pública

Rede	Títulos					
	Constituição e objetivos	Composição	Atribuição dos colegiados	Grupos de Trabalho	Reuniões	Disposições finais
RCGP/PI	X	X	X	X	X	X
RCGP/DF	X	X	X	X	X	X
RCGP/MT	X	X	X	X	X	X
RCGP/MS	X	X	X	X	X	X
FOCCO/AL	X	X	X	X	X	X
RCGP/PR	X	X	X	X	X	X

Fonte: Regimentos Internos disponibilizados nos *sites* da Rede de Controle da Gestão Pública (Datas variadas)

Assim, todos esses Regimentos detêm uma padronização sobre os assuntos objeto de regulamentação. Observa-se que as disposições são genéricas, de modo a não engessar a atuação e o seu caráter flexível, no entanto, estabelecem rotinas e deixam expressas as atribuições dos que compõem a Rede.

Sobre o Colegiado, nesses Regimentos são registradas a forma da sua composição e suas atribuições de deliberação sobre questões estratégicas, aprovação de grupos de trabalho, planejamento das atividades e monitoramento do cumprimento de suas deliberações. Sobre a coordenação executiva, fica explícita o número de componentes, o prazo de mandato, procedimento para eleição, bem como suas atribuições de pautar e organizar reuniões, disseminar informações e conhecimentos na Rede, além de desenvolver ações de planejamento, acompanhamento e avaliação. Ainda fica evidente a possibilidade de criação de grupos de trabalho específico, as formas de atuação da Rede, citando as possíveis formas de cooperação tais como ações de capacitação, realização de trabalhos conjuntos, intercâmbio de informações e permissão de acesso a bancos de dados.

Por todo o exposto, sobre a utilização de um sistema regulatório e normativo como mecanismo de governança, é recomendável que, caso a Rede opte por um instrumento que pormenorize as disposições do Acordo de Cooperação Técnica, se busque um equilíbrio entre a formalização de atribuições e rotinas para os seus integrantes e a flexibilidade característica de uma rede. A norma serve como direcionador para que as atividades se desenvolvam conforme o previsto, bem como para dar **segurança acerca das possibilidades de atuação e de compartilhamento de informações**. A previsão de criação de grupos de trabalho, por exemplo, estimularia com que estes fossem criados com maior frequência. Diretrizes acerca do sigilo das informações passadas, também, estimulariam trocas menos burocráticas e independentes da formalização de outros termos de compromisso para que isso ocorra. Porém, o normativo também não deve desestimular, com o estabelecimento de procedimentos rígidos, a participação e o alcance de consensos sobre atividades realizadas pela Rede.

Conforme observado no referencial teórico, o estabelecimento de canais de comunicação entre os membros da rede é fundamental para o desenvolvimento dos objetivos coletivos, para estimular o diálogo necessário para a formação de consensos, bem como para a troca de conhecimentos e experiências que evitem retrabalhos e disseminem informações e boas práticas entre os partícipes.

Os entrevistados foram questionados sobre a existência de procedimentos, rotinas e frequências para o compartilhamento de informações na Rede de Controle da Gestão Pública na Bahia. O entrevistado 02 ressaltou que “o Acordo de Cooperação prevê a possibilidade de troca de informações e ajuda mútua, mas não existe disciplina, de forma mais específica, sobre como isso deve ocorrer”. Sobre a frequência, afirmou que “não há regulamentação para essa troca de informação”. O entrevistado 01 afirmou que o compartilhamento é feito “[...] de maneira pontual e improvisada”.

A respeito dos mecanismos de conectividade, interatividade e meios de comunicação utilizados na Rede, foi referido um aplicativo de mensagens como meio mais utilizado, além de e-mails e reuniões *on-line*. O compartilhamento é feito de maneira pontual e sob demanda, bastando, muitas vezes, uma simples ligação entre os representantes para se obter a informação buscada. Assim, não há uma rotina de compartilhamento e nem um sistema próprio, o que foi destacado pelos entrevistados como positivo, pois promove uma informalidade que gera celeridade na comunicação e nas respostas. O entrevistado 02 ainda destacou que: “essas ferramentas utilizadas são plenamente satisfatórias para as atividades da Rede”.

Sobre a relevância e o tipo de informação que pode ser compartilhada pelos integrantes da Rede, foi citado que “existem informações que são livremente publicizadas por cada organização e existem outras mais sensíveis, por vezes, resguardadas por sigilo, que requerem maior cuidado no seu compartilhamento”. Para o entrevistado 02, “a relevância do que é compartilhado é consequência da experiência dos órgãos de controle, de acordo com os temas que detectam em suas ações rotineiras”. Citou, como exemplo, a expedição de Orientação Técnica sobre o transporte escolar, que foi identificada por diversas organizações como relevante, em função de ações de controle que já eram realizadas em cada uma delas.

De acordo com o entrevistado 03, não seria possível fazer uma predefinição de quais informações seriam relevantes, porque os temas de interesse variam com o tempo. Assim, a relevância das informações a serem compartilhadas entre os componentes da Rede é definida sob demanda, conforme discussões realizadas nas reuniões ordinárias. O entrevistado 01 ainda destacou que:

[...] se a gente tivesse uma estrutura própria que pudesse se responsabilizar por esse compartilhamento, por exemplo: uma assessoria de comunicação específica da Rede de Controle, essa assessoria poderia ficar encarregada de monitorar todos os portais dos 18 integrantes. [...] a nossa assessoria poderia pesquisar diariamente, semanalmente o que os outros órgãos estão fazendo que sejam de relevância para o compartilhamento (Entrevistado 01).

De modo geral, o sigilo que resguarda alguns trabalhos e informações sob guarda das organizações integrantes foi citado como o maior entrave para a troca de informações e documentos na Rede. Para o entrevistado 05, por conta do sigilo, “[...] não seria conveniente que existisse um canal muito dinâmico de informação”.

O entrevistado 03 acrescentou que, por vezes, é exigido maior formalismo para requisitar informações sensíveis de outro órgão partícipe:

Quando tem informações que estão sob a guarda de determinado órgão, nesses casos exige um formalismo maior, **exige um ofício, um expediente que é encaminhado**, àquela solicitação, aí deixa de ter esse aspecto mais informal, até porque tem informações sensíveis ali também. Exige um protocolo de compromissos entre as partes em relação a esse acesso de base de dados, de informações que são guardadas por cada órgão dentro daquele leque seu de atuação (Entrevistado 03, grifos nossos).

Dessa maneira, verificou-se que, quando as organizações partícipes necessitam desse tipo de informação, recorrem à formalização de outros acordos bilaterais. Tal procedimento enfraquece a autorização já inserida no Acordo de Cooperação Técnica, que prevê, em sua Cláusula Terceira, como atribuições dos partícipes: viabilizar a troca de informações, de

forma ágil e sistemática, com compartilhamento de dados e documentos, autorizando acessos e recebimentos necessários. Com isso, não se quer sugerir que toda e qualquer informação deva ser compartilhada na Rede. Entende-se que o sigilo é importante, até mesmo para o desenvolvimento de ações estratégicas de cada organização. Porém, a necessidade de formalização de outros ajustes limita a formatação da Rede a um fórum de discussões, comprometendo os outros objetivos firmados no seu documento de criação.

O incentivo a esse compartilhamento de dados foi destacado na Ata da Reunião Extraordinária realizada em 31 de julho de 2013, quando a representante do MPF/BA solicitou às instituições a listagem das bases de dados que tenham acesso no desempenho de suas funções e foi ressaltada a necessidade de realização de reuniões quadrimestrais para tratar de possibilidades para a troca de informações.

Existem ferramentas já amplamente utilizadas por órgãos de controle para o compartilhamento de bancos de dados e informações. É o caso, por exemplo, do Laboratório de Informações de Controle (LabContas), ambiente virtual desenvolvido e mantido pelo TCU, que agrega bases de dados de diversos órgãos públicos. Além de custodiar esses dados, o sistema detém ferramentas de consultas e análise sobre essas bases, permitindo a realização de cruzamentos e análises preditivas para ações de controle (TCU, 2016).

Por sua vez, tendo em vista a necessidade de conhecer o universo de controle para selecionar objetos e possíveis ações com maior precisão, de acordo com critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, o Tribunal de Contas da União, também, desenvolveu o Sistema Conhecer, acessível via intranet. O Sistema possibilita a organização dos dados e informações sobre órgãos, entidades, funções governamentais e temas que sejam relevantes e disponibiliza alguns indicadores básicos para consulta por parte dos técnicos. Assim, esse repositório facilita a difusão de dados e informações e organiza subsídios para o planejamento das ações de controle.

Guardadas as devidas proporções, ferramentas semelhantes poderiam ser adotadas no âmbito da Rede de Controle do Estado da Bahia. Um painel semelhante ao Sistema Conhecer seria de grande utilidade para armazenar notícias, relatórios, indicadores e informações, de modo geral, que seriam facilmente visualizados pelas organizações e forneceria subsídios para elaboração futuras Orientações Técnicas ou outras ações conjuntas, além de ações individuais dos partícipes, evitando retrabalhos. O sistema, ainda, poderia permitir a classificação de determinadas informações, de acordo com graus de sigilo, em observância às suas respectivas normas internas, ressaltando a necessidade de resguardo do sigilo na

utilização destas, conforme já previsto na Cláusula Terceira do Acordo de Cooperação Técnica.

5.2.3 Procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas

Ainda como mecanismo de governança, foi analisada a existência de procedimentos para planejamento, monitoramento e avaliação das ações da Rede. Uma das premissas de uma rede é manter o foco nos objetivos comuns e nas ações em que o trabalho colaborativo é requerido. Assim, é necessária uma prévia definição, bem como um prévio desenho dessas ações, discutidas de modo a representarem necessidades e interesses mútuos, culminando em agendas possíveis para os partícipes. Para contínuo aprimoramento, monitoramento e avaliação sobre o alcance desses objetivos, também, é rotina essencial.

Na fase de planejamento é que se discute o escopo dos trabalhos para determinado período, os problemas, questões, critérios e métodos de investigação que se deseja abordar. A seleção dos objetos e ações é parte integrante desse planejamento. O Tribunal de Contas da União recomenda quatro etapas sequenciais e complementares para essa seleção, sendo elas:

- a) conhecimento do universo de controle e das situações-problema;
- b) seleção de situações-problema;
- c) seleção de objetos de controle; e
- d) proposição de linhas de ação e de ações de controle, planejamento da força de trabalho; recrutamento e seleção; treinamento e desenvolvimento (TCU, 2021).

Para o entrevistado 03, “[...] não tem um processo estruturado de discussão e de planejamento estratégico, mas sempre no início do ano há uma discussão para eleger quais as temáticas do ano. Particularmente, na forma como está atende de forma razoável aos objetivos da Rede”. Já o entrevistado 04 detalhou um processo de discussão para definição desses temas:

As entidades que compõem levam temas que gostariam de tratar, no segundo passo esse tema é discutido no âmbito da Rede e é eleito se vai ser tratado pela Rede ou não. Quando ele é escolhido para ser tratado, no terceiro passo é nomeado alguém para ficar como relator ou um grupo de trabalho, para tratar daquilo e esse grupo de trabalho se compromete a fazer alguma minuta de ato, de orientação técnica ou de estudo sobre o tema e esse estudo é compartilhado entre os membros da Rede. Esse seria um momento seguinte, isso é sujeito a algumas reuniões de discussão sobre cada um dos tópicos tratados, buscando alinhar um texto final (Entrevistado 04).

O entrevistado 05 citou intercorrências que podem afastar a Rede dos objetivos planejados, o que refletiu sobre a necessidade de haver uma formalização dos trabalhos propostos para cada ano:

A gente às vezes estabelece prioridades no ano e no curso surgem outras questões que nós entendemos como mais relevantes e acabamos atropelando outras que já estavam ali no nosso escopo para desenvolver. Então não existe nada, digamos assim, amarrado. Diferentemente dos órgãos que têm esse planejamento estratégico, tem a forma como você deve atuar naquele exercício, a Rede é muito mais flexível, então depende muito da demanda e do tema que surja a partir do cenário que está sendo vivenciado (Entrevistado 05, grifos nossos).

Ao analisar outras estruturas de redes, verificou-se no Regimento Interno da Rede Integrar (IRB, 2021) que esta elabora, anualmente, um documento formal intitulado Plano de Trabalho Anual (PAT). Conforme artigo 13 do Regimento Interno, o PAT é aprovado a cada última reunião ordinária do ano. A elaboração deste documento deve levar em conta as diretrizes e áreas dos planos anuais de fiscalização de cada Tribunal de Contas participante, além de conter, como elementos mínimos:

- a) as áreas prioritárias e os respectivos grupos temáticos;
- b) as formas de cooperação e os respectivos produtos;
- c) o cronograma das entregas;
- d) os Tribunais de Contas envolvidos em cada ação programada (IRB, 2021).

Desse modo, a formalização de um plano de trabalho é benéfica para firmar compromissos de participação, dar transparência aos objetivos pretendidos e evitar desvios, bem como para auxiliar na organização interna de cada organização participante, ao explicitar o cronograma e a divisão de tarefas propostos para a Rede.

Ainda resta evidenciado que esse documento norteará os demais mecanismos de governança a serem utilizados na Rede. Por meio do plano anual de trabalho, é possível visualizar e definir os possíveis grupos de trabalho que necessitarão ser criados, delimitar a divisão de tarefas entre as organizações, a forma de cooperação e execução dos trabalhos, além de definir as informações relevantes a serem compartilhadas entre os participantes.

A fim de melhor compreender o processo de definição das atividades anuais da Rede, os entrevistados foram questionados sobre como ocorre o processo de tomada de decisões estratégicas e como as Organizações integrantes e os seus representantes influenciam nesse processo decisório. O entrevistado 04 destacou que “Todos têm o mesmo peso e a mesma voz”. Para ele, o processo decisório busca ser democrático, porém leva em consideração a necessidade de otimização de tempo nas discussões.

Na visão do entrevistado 05, existe muita discussão dos temas na Rede antes de se chegar a uma definição acerca da atuação sobre eles. Afirmou que “[...] as orientações técnicas demandam discussões de um ano às vezes, então é muito complexo. Exemplificou como ocorre o processo de discussão: “Trazemos subsídios, trazemos casos concretos, trazemos a vivência de cada órgão em situações similares e a partir daí que surge esse modelo no qual todas as arestas são aparadas e podemos apresentar ao nosso público”.

O entrevistado 03 resumiu a forma de definição dos temas relevantes de modo que “[...] a gente tenta, sempre que possível, chegar em uma proposta conciliadora, mas muitas vezes não é possível. Então, a gente faz a decisão por votação da maioria. Não há uma distinção entre qual órgão é mais representativo ou não”. O entrevistado 01 também ressaltou que a estrutura é “[...] é bem descentralizada, bem plural e participativa”.

O entrevistado 04 resumiu que há uma atividade diretiva de secretariar a definição das atividades, ordinariamente realizada pelo Tribunal de Contas da União. Porém, ressaltou que não há predominância desta organização nas votações. Em suma:

Existe uma atividade de secretaria (sic), que é desempenhada pelo TCU. Mas é uma atividade de organizar aquilo ali e compilar e manter os registros, e **não uma posição prevalecente no sentido de determinar ou de pautar o que vai ser tratado pela Rede**, então nesse aspecto não existe. Com relação às atividades específicas que a Rede desenvolve você pode considerar que há um líder de certa forma, porque quando um tema é selecionado, **algum órgão vai ficar como relator daquele tema**, responsável por estudo, trazer discussões, agregar opiniões, fazer os encaminhamentos e elaborar o texto final, então esse acaba de certa forma sendo um líder daquele grupo de trabalho, mas isso vai variar de acordo com o tema (Entrevistado 04, grifos nossos).

Não houve consenso entre os entrevistados sobre as vantagens em se atribuir a uma organização a função de coordenar a elaboração do planejamento anual de atividades. Por um lado, entrevistado 03 considerou que essa definição seria vantajosa e ponderou: “[...] eu acho que a gente ter uma coordenação que faça uma visão macro e a gente ter a liderança que seja atribuída a um ou a outro em função do perfil daquele projeto que a gente tá tocando, eu acho que é mais adequado até para poder distribuir as atividades entre os integrantes do grupo”.

Por outro lado, para o entrevistado 04, o formato atual “[...] de não ter um participante líder facilita muito a presença dos órgãos, então eu acho que a ausência de um participante líder nesse caso é uma grande vantagem que a Rede tem porque todos sabem que participaram de uma assembleia em igualdade de condições”.

No entanto, é possível agregar as duas preocupações expostas pelos entrevistados. A existência de um representante responsável por organizar as discussões e a definição de um

plano anual de trabalho não afasta a igualdade de condições em que as organizações possam opinar sobre os temas. Na medida em que todos tenham votos com o mesmo peso e oportunidades de fala, essa contraposição é superada. Conforme exemplificou o entrevistado 05: “[...] qualquer signatário pode colocar lá no grupo uma determinada demanda e a forma da gente organizar essas demandas é você ter um grupo dessa perspectiva da Direção Executiva para dar uma organicidade a essas ações”.

Partindo para o acompanhamento e monitoramento das suas ações, a eficácia e a produtividade da rede, também, são elementos de análise. A eficácia diz respeito à capacidade da rede de atingir seus objetivos. Por produtividade, entende-se o grau de realização dos objetivos comuns (Rodrigues, 2010).

Não são disponibilizados no *site* da Rede de Controle da Gestão Pública na Bahia documentos específicos que sejam demonstrativos dos resultados das ações realizadas por meio da cooperação desse conjunto de organizações. Observa-se é que cada organização elabora seus próprios relatórios e neles são citadas algumas ações realizadas pela Rede. Esse procedimento dificulta a transparência e as ações do arranjo, bem como o fortalecimento da sua imagem como um conjunto, ressaltando a caracterização dessas atividades como ações dispersas e descoordenadas entre as organizações.

Os entrevistados foram questionados se são realizadas ações de avaliação, acompanhamento e monitoramento da Rede. De modo geral, responderam que não são realizadas. Para o entrevistado 01 esse fato: “[...] é até mesmo consequência da falta de um planejamento estratégico, pois sem esse planejamento não há como avaliar”.

De acordo com o entrevistado 02 “[...] não há algo sistematizado, mas ao final de cada ano cada membro realiza uma autorreflexão se os trabalhos desenvolvidos foram relevantes”. O entrevistado 03 ainda destacou que: “de maneira informal é feito um balanço do que foi proposto para o ano e do que não foi executado”.

Mesmo destacando o caráter informal das ações de avaliação, acompanhamento e monitoramento Rede, os entrevistados entenderam como positiva uma possível instauração desse mecanismo de governança. Para o entrevistado 03: “[...] acho que se a gente tivesse relatórios anuais para fins de documentação histórica seria interessante”. Porém, também ressaltaram a dificuldade de elaboração desse documento no atual formato da Rede. Para o entrevistado 04: “a atividade de monitoramento parte da premissa que existe alguém que monitora e não tem um órgão superior que agregue e comande os órgãos da Rede e que possa fazer esse monitoramento”.

Mais uma vez exemplificando o modo de atuação da Rede Integrar, o artigo 16 do seu Regimento Interno estabelece que, para fins de prestação de contas, deverá ser produzido relatório anual de atividades, o qual inclui a execução do plano anual de trabalho, apresentado na última reunião ordinária do ano. Esse relatório de atividades pode ser elaborado por grupo especialmente criado para este fim (IRB, 2021).

Pelo exposto, conclui-se que, ao final do ano, é realizada uma discussão acerca do cumprimento das atividades propostas pela Rede. Porém, esse monitoramento é realizado apenas ao fim do ano, sem qualquer acompanhamento ao longo desse período, de maneira informal, não registrado em qualquer relatório ao qual seja dada publicidade. Ademais, de maneira facultativa, as organizações partícipes podem inserir considerações sobre o cumprimento dessas atividades nos seus relatórios individuais. Essa prática não ressalta o caráter coletivo dessas ações. A dificuldade em atribuir responsabilidade pela elaboração desse documento na Rede poderia ser suprida com a criação de grupos de trabalho temporários, dedicados a essa finalidade.

5.2.4 Possibilidades e limites para a coordenação, cooperação e comunicação na Rede

Por fim, são analisadas as possibilidades e os limites de atuação da Rede de Controle no Estado da Bahia, de modo a melhor alcançar o objetivo comum, qual seja o efetivo controle da gestão pública no Estado. Os entrevistados foram questionados sobre as principais atividades realizadas pela Rede.

Sobre as possibilidades e os limites para o desempenho de atividades da Rede de forma conjunta, foram citados como possibilidades a otimização dos procedimentos e a diminuição de retrabalhos entre as organizações partícipes. A ação conjunta torna os trabalhos mais fortalecidos e ricos, devido à troca de experiências. Também, foi citado um ganho de capilaridade, favorável à efetividade das ações da Rede, conforme se vê na fala do entrevistado 05:

Acho que não existe nenhuma desvantagem, porque você consegue ter uma **capilaridade muito maior e um alcance maior nas redes**. Tem órgãos participantes da Rede que conseguem chegar nos extremos aqui na Bahia, tem o TCM que atua em todos os 417 municípios baianos, o Ministério Público Estadual também tem essa capilaridade maior, a CGU tem expertise. Quando começamos a unir esses potenciais de cada um, acaba agregando muito mais valor a esse trabalho, dessa forma, não consigo enxergar nenhuma desvantagem da existência de uma Rede de Controle (Entrevistado 05, grifos nossos).

Em síntese, as respostas ressaltaram que a sua principal vertente de atuação é pedagógica, por meio da emissão de orientações técnicas. O entrevistado 05 resumiu a atuação orientativa:

A atividade central, hoje, é orientativa. Nós temos produzido, sistematicamente, orientações técnicas para gestores. A partir de um apanhado que fazemos em cada um dos órgãos e detectamos onde existem as fragilidades, irregularidades e problemas. Então, de uma maneira preventiva, temos atuado expedindo essas orientações técnicas. [...] Daí maturamos, porque a constituição dessas orientações demanda muito tempo e exige um embate grande, porque isso vai ser uma forma de orientar os gestores (Entrevistado 05).

Sobre outras possibilidades de atuação, o entrevistado 03 citou mais duas vertentes, além da emissão de Orientações Técnica. “Uma área são ações sensibilização e de capacitação voltados para a sociedade e para os servidores públicos de forma geral, é uma área que até poucos anos atuava um pouco mais em eventos de capacitação”. Assim, vê-se que a Rede participa realizando eventos de capacitação, de caráter orientador sobre o controle da gestão pública. Como segunda atividade, citou a discussão e trocas de experiências acerca de temas relevantes. Afirmou que: “há o intercâmbio de experiências quando se discute a realidade detectada nos trabalhos de auditoria, seja do controle interno, controle externo ou atuação do Ministério Público, está sendo feito um grande trabalho de intercâmbio”.

Ao analisar o Regimento Interno da Rede Integrar (IRB, 2021) são citadas possíveis formas de cooperação entre os partícipes, tais como:

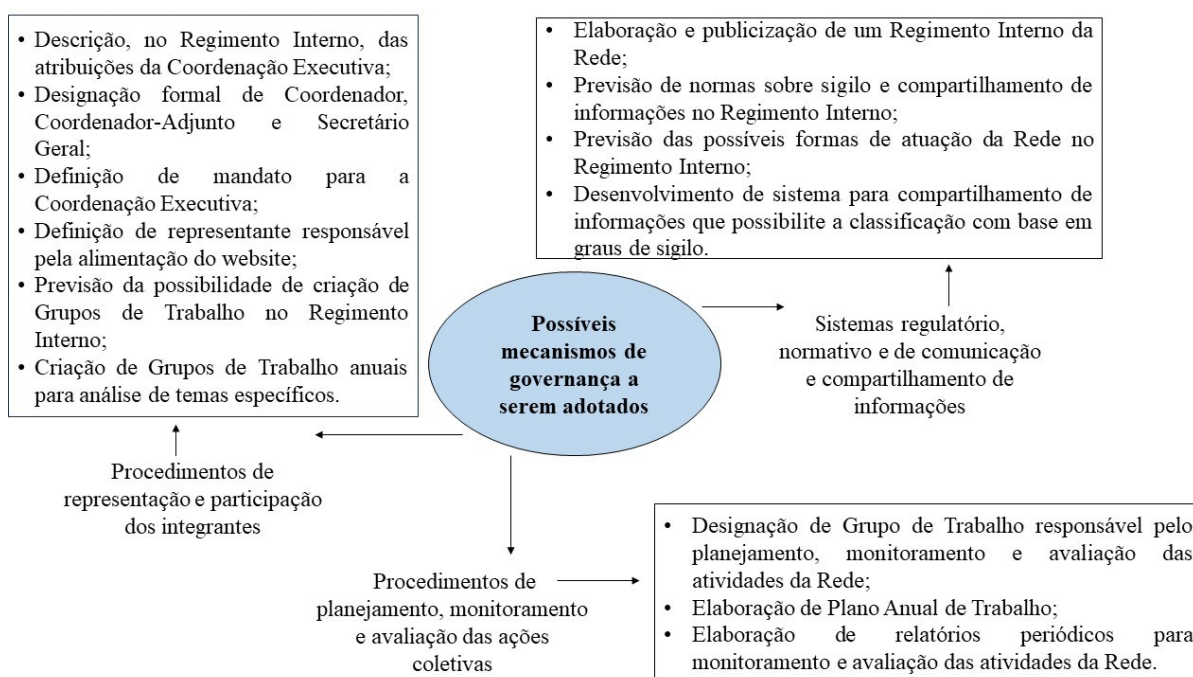
- a) promoção de estudos sobre temas relevantes;
- b) realização de trabalhos conjuntos de fiscalização, quando houver interesse recíproco dos partícipes;
- c) compartilhamento e desenvolvimento conjunto de metodologias, processos de trabalho e tecnologias;
- d) viabilização do intercâmbio de informações a pedido ou por iniciativa dos partícipes que, em suas fiscalizações, identifiquem aspectos que tangenciam a competência de atuação de outro partícipe e que podem impactar na efetividade da fiscalização;
- e) permissão de acesso a bancos de dados dos partícipes ou sob sua custódia; e
- f) fomento à realização de cursos, seminários, simpósios, encontros e outros eventos voltados à capacitação e ao desenvolvimento profissional (IRB, 2021).

Verifica-se que possibilidades semelhantes de atuação, também, constam no Acordo de Cooperação Técnica que criou a Rede de Controle no Estado da Bahia, tais como o

compartilhamento de bancos de dados, realização de estudos e orientações conjuntas e fomento a ações de capacitação. Porém, ainda com utilização tímida no âmbito da RCGP/BA.

A partir da análise dos dados coletados nas entrevistas e nos documentos, verificou-se que a realização de ações de controle diversas da participação em eventos e emissão de orientações técnicas demandariam a adoção de outros mecanismos de governança que favorecessem maior cooperação e compartilhamento de informações na Rede. A Figura 2, a seguir, ilustra aqueles que poderiam ser adotados para favorecer maior participação dos integrantes, maior troca de dados e informações, bem como o planejamento, o monitoramento e a avaliação das suas atividades.

Figura 2 – Possíveis mecanismos de governança a serem adotados pela Rede de Controle no Estado da Bahia



Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Quanto aos limites, foi citada pelos entrevistados a dificuldade em conciliar os interesses dos partícipes, decorrentes de competências organizacionais diversas. Dessa forma, os partícipes podem ter entendimentos diferentes sobre um mesmo tema, o que exige maiores discussões e convencimento para buscar um entendimento comum. Não havendo o consenso, pode ser que algum órgão queira ter protagonismo na ação e, por isso, decida fazê-la de forma isolada.

O entrevistado 01 destacou que o desafio é mobilizar todos os integrantes a participarem de maneira igualitária. Mas, que, ainda que não haja a presença de todos, as discussões costumam ser produtivas e interessantes (Entrevistado 01). Tal resposta sobre quanto a influência do número de partícipes, também, foi reforçada pelo entrevistado 05:

Não tem impacto não. Na verdade, nós buscamos os órgãos que atuam de alguma forma no Controle da Gestão Pública, então essa é a grande premissa para adentrar na Rede. Então se existe, dentro das suas ações e dentro das prerrogativas de cada órgão ali presente, atuação de alguma forma no Controle da Gestão, ele será bem-vindo a participar da Rede. Uma coisa que temos que considerar também, tem situações da Rede que nós não envolvemos todos os signatários. Então, por exemplo, um trabalho de inteligência, que pode redundar numa fiscalização, às vezes reúne uma quantidade de parceiros apenas atrelados a esse objetivo. Então a própria conformação da Rede facilita esse intercâmbio, esse relacionamento, não com todos os integrantes necessariamente, mas sempre com alguns (Entrevistado 05).

Em suma, é relevante, para o ingresso na Rede, que as organizações tenham como objetivos comuns o controle da gestão pública. O quantitativo formal de organizações partícipes que aderiram à Rede não corresponde ao número de organizações que efetivamente participam das reuniões e discussões de modo que, pela análise das Atas de Reuniões disponibilizadas no *site*, apenas nove delas estiveram presentes em mais de 50% das reuniões.

Especificamente sobre os limites para a coordenação, cooperação e comunicação das organizações que compõem a Rede, os entrevistados responderam que os principais entraves se referem a limitações de pessoal, sigilos de acesso a documentos e vontades políticas dentro de cada organização partícipe.

Para o entrevistado 02, a comunicação entre as organizações é ilimitada e não necessita de ajustes. Destacou a necessidade de um ato normativo mais abrangente para a ocorrências de ações mais complexas:

A comunicação ocorre da maneira mais ágil possível, sem limite algum. Para a cooperação existem limites do próprio órgão ou dos seus representantes. Sobre ações coordenadas, poderiam ser feitas mais ações desse tipo, mesmo existindo um acordo de cooperação vigente, em uma situação recente para conduzir um determinado trabalho com um órgão parceiro, para elaborar um acordo de cooperação mais específico, pois na ausência deste acordo, ao realizar o trabalho dentro do acordo geral pode ocorrer de apenas um órgão produzir e assinar o relatório do trabalho feito em conjunto (Entrevistado 02).

Questionado sobre as limitações que a Rede teria para fazer as operações conjuntas, o entrevistado 03 respondeu que: “Para que a gente tenha a Rede como sendo o elo institucional

que vai fazer isso, a Rede precisaria ter uma estrutura que não se justifica, tinha que ter um elo de contato, de discussão técnica, facilitando esse processo”. Atualmente, quando verificada a necessidade desse tipo de atuação, por meio de uma fiscalização a ser realizada de forma conjunta e coordenada pelos partícipes, afirmou-se que é formalizado um novo e específico instrumento, a fim de viabilizar a sua realização.

O entrevistado 04 destacou que esse tipo de atuação é possível, mas ainda não foi realizado:

Outra questão que pode ser feita no âmbito da Rede é como eu falei: a organização de ações fiscalizatórias conjuntas. Aí já seria um trabalho de campo a partir de uma definição conjunta de prioridades e de temas específicos. A gente ainda aqui não evoluiu para esse tipo de atuação, então essa é uma possibilidade que é contemplada pelo ato fundador da Rede, pelos convênios que legitimam a Rede de Controle, mas que ainda não foi exercida (Entrevistado 04).

Conforme a análise documental e das respostas concedidas pelos entrevistados, conclui-se que o atual formato de organização é considerado como suficiente para a Rede ser um espaço de discussão e compartilhamento de informações entre os partícipes. Dessa forma, ela funciona para a discussão de temas, emissão de Orientações Técnicas, troca de experiências e realização conjunta de ações de capacitação. Porém, para a realização de outras atividades, também, previstas no Acordo de Cooperação, tais como maior troca de documentos, dados e informações, sem a necessidade de formalizar novos instrumentos normativos, bem como para a realização de ações conjuntas de fiscalização, seria necessário um formato mais robusto e a adoção de outros mecanismos de governança direcionadas ao planejamento, estabelecimento de lideranças e formação de grupos de trabalho para monitoramento e avaliação da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação objetivou analisar os mecanismos de governança existentes e os que podem ser adotados na Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia/Brasil, no período de 2009 a 2021. Para tanto, foi realizada uma revisão do referencial teórico sobre governança pública, teoria de redes e mecanismos de governança aplicáveis a esse arranjo organizacional, assim como estudo empírico.

De início, este trabalho tratou do controle da Administração Pública, como um dos eixos de sustentação do Estado Democrático de Direito (EDD). Demonstrada a importância e indispensabilidade do exercício dessas funções na Administração Pública foi realizada a caracterização dos diferentes tipos de controle, quanto ao momento da sua realização e quanto à posição daquele que o exerce, distinguindo-se, assim, os controles externo, interno e social (Guerra, 2019). Em seguida, foram apresentados os órgãos que, atualmente, realizam atividades de controle no Brasil, bem como as suas respectivas funções.

Na segunda seção, foram explicitados elementos para a formação de redes de controle, à luz dos contextos histórico e tecnológico que transformaram o ritmo e a complexidade da vida humana (Castells, 2020). Acrescentou-se que, na denominada “sociedade da comunicação” também foram exigidos novos modelos e formas de organização administrativas e institucionais no setor público, a fim de atender às demandas da sociedade. Foi ressaltada que a teoria de redes ainda se encontra em fase de construção, porém, se desenvolve no sentido de uma sistemática de realização de atividades inovadoras, com base na conjunção de múltiplas competências, em projetos cooperativos e interdisciplinares (Calmon; Costa, 2013).

Ainda na segunda seção, foram organizados objetivos comuns que levam à formação de redes, quais sejam o acesso ao conhecimento e à aprendizagem dos parceiros, redução de custos, diminuição de riscos, complementação de recursos e, conseqüentemente, ampliação da eficiência nos trabalhos (Verschoore Filho, 2006). Ao final, houve uma síntese para determinar objetivos comuns a serem perseguidos em redes de controle da administração pública, resumidos no exercício dessa atividade de forma mais cooperativa, promovendo ganhos e maior custo-benefício para as organizações, seus atores e a sociedade.

Delimitou-se a concepção de governança adotada neste trabalho, com ênfase nos dispositivos para condução de coordenações eficazes interna e externamente à organização, por meio de contratos e aplicações de normas (Matias-Pereira, 2010b). Governança, neste

sentido, foi destacada como processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas. Com isso, analisou-se a governança, na perspectiva de atividades interorganizacionais, por meio da qual os recursos coletivos são dirigidos, controlados e avaliados.

Foi ressaltado que uma organização em rede não pode ser regulada por mecanismos tradicionais de governança, baseados em regras burocráticas. Nesse arranjo, o objetivo da governança é instituir um conjunto de mecanismos de incentivos e controle para que sejam maximizados os ganhos coletivos.

Neste cenário, buscou-se responder à questão de pesquisa: como mecanismos de governança pública podem favorecer maior cooperação e comunicação entre os órgãos que compõem a Rede de Controle da Gestão Pública na Bahia? Assim, foram evidenciados os principais problemas de governança que se apresentam em uma rede de controle e possíveis mecanismos que se destinam a solucioná-los, definindo-se as categorias e subcategorias de análise que foram aplicadas ao exame da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, no período de 2009 a 2021.

O cerne desta pesquisa constituiu-se na análise dos mecanismos de governança da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia/Brasil. Em observância aos objetivos específicos, por meio de análise documental e da realização de entrevistas com representantes (entrevistados) das organizações partícipes, foram mapeadas as ações de controle realizadas pela Rede; identificados os mecanismos de governança existentes e os que podem ser adotados, a fim de promover maior coordenação, cooperação e comunicação entre as organizações e, por fim, discutidas as possibilidades e os limites da atuação da Rede.

Esse estudo examinou brevemente o histórico das interações entre as organizações partícipes que compõem o arranjo organizacional da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia. Verificou-se, portanto, o desenho organizacional, rotinas de trabalho, bem como ações de controle realizadas e seus desdobramentos. Ao analisar esse conjunto de dados foi possível constatar que a Rede vem se constituindo como um importante fórum de discussão entre os órgãos que a compõem. A informalidade ressaltada como característica da Rede favorece maior aproximação das organizações partícipes e a formação de consensos para a emissão de Orientações Técnicas, além da troca de experiências e a realização conjunta de ações de capacitação. Estas foram citadas como as principais e mais relevantes atividades da Rede.

Em resumo, após esta pesquisa, destacam-se os principais pontos fortes da Rede de Controle da Bahia:

- a) a facilitação de discussões sobre temas relevantes para as organizações partícipes;
- b) a formação de consensos acerca de temas relevantes, culminando na emissão de orientações técnicas que expõem o entendimento coletivo;
- c) a realização e participação conjunta em eventos de capacitação, em fomento ao controle preventivo.

Os entrevistados destacaram o intuito de que a Rede tenha caráter menos formal, mais horizontal, não se tratando de uma organização própria, com personalidade jurídica, mas sim de um espaço de discussão. Essa linha de entendimento guiou respostas a diversos questionamentos, levando a um consenso acerca de que a atual formatação da Rede é suficiente para o alcance dos objetivos.

No entanto, as entrevistas e os documentos analisados demonstraram que ainda há limites na atuação conjunta por parte desses órgãos de controle, em ações diversas da participação em eventos e emissão de orientações técnicas. Tal fato se deve às limitações na estrutura da Rede, relacionadas, notadamente, à falta de recursos humanos, de regras que disciplinem mais pormenorizadamente o sigilo em relação às informações disponibilizadas por cada organização e de um instrumento formalizado de planejamento, monitoramento e avaliação das atividades anuais conjuntas.

Sobre a existência de um sistema regulatório e normativo, foi possível concluir que a criação e ampla disponibilização, para conhecimento das organizações partícipes e de demais interessados, de um Regimento Interno, que registre a forma de composição do Colegiado, suas atribuições de deliberação sobre questões estratégicas, modo de aprovação de grupos de trabalho, planejamento das atividades, monitoramento e avaliação do cumprimento de suas deliberações podem favorecer a realização das atividades da Rede. A existência destes instrumentos teria função de pormenorizar as disposições do Acordo de Cooperação Técnica, sem deixar de observar a flexibilidade ressaltada como ponto forte da Rede, além de conferir maior segurança acerca das possibilidades de atuação e de compartilhamento de informações.

Quanto à existência de um órgão responsável pelo alinhamento de interesses e de procedimentos de representação e participação dos integrantes, a designação formal de um grupo para executar atividades administrativas da Rede, com uma divisão entre um coordenador, um coordenador-adjunto e um secretário geral é mecanismo de governança que favoreceria melhor organização e estabelecimento de rotinas para resolução de conflitos, identificação de objetivos comuns, planejamento, monitoramento e avaliação das atividades.

Por sua vez, a criação de Grupos de Trabalho é mecanismo de governança que permite especialização, aprofundamento e maior abrangência das ações da Rede, que pode, concomitantemente, se ocupar de temas diversos, trabalhados separadamente por cada grupo.

Sobre a existência de um sistema e de rotinas de comunicação e compartilhamento de informações, as imposições de sigilo foram destacadas como maior barreira para a ampla disseminação de informações na Rede. Além de maior normatização para superação desse entrave, seria possível a criação de sistema que possibilite a organização dos dados e informações sobre trabalhos realizados por cada organização, funcionando como repositório de dados que podem subsidiar os trabalhos da Rede.

Por fim, procedimentos de planejamento poderiam ser adotados para definir, por exemplo, as áreas prioritárias e os respectivos grupos temáticos; as formas de cooperação possíveis para os trabalhos daquele ano; um cronograma de entregas e as organizações envolvidas em cada ação. O monitoramento e a avaliação das ações coletivas ainda permitiriam o exame da eficácia e da produtividade das atividades da Rede, por meio da elaboração de relatório de atividades. Este documento favoreceria ao próprio arranjo organizacional, servindo de subsídio para as atividades do ano seguinte, bem como forneceria informações à sociedade, fortalecendo a imagem da Rede.

Em suma, observou-se que, para realização de outras atividades, também, previstas no Acordo de Cooperação, tais como maior compartilhamento de documentos, dados e informações, sem a necessidade de formalizar novos instrumentos normativos, bem como para a realização de ações conjuntas de fiscalização, seria necessário um formato mais robusto e a adoção de outros mecanismos de governança direcionadas ao planejamento, estabelecimento de lideranças e formação de grupos de trabalho na Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia.

Observa-se que a Rede já conta com 14 anos de existência, porém, ainda não executa ações conjuntas de maior complexidade. As razões, também, relacionam-se com a inexistência de recursos financeiros e humanos próprios da Rede, o que afeta diretamente na realização de despesas operacionais necessárias para colaboração efetiva. Além disso, o desestímulo dos integrantes, também, pode contribuir para a realização limitada de trabalhos conjuntos. Se os membros não veem incentivos claros para a colaboração, seja por falta de reconhecimento institucional, competição interna ou desconfiança mútua, é possível que optem por operar de forma mais isolada. A ausência de uma cultura que valorize a cooperação e a falta de reconhecimento ou recompensas para esforços colaborativos podem desmotivar os integrantes a investirem tempo e recursos na realização conjunta de atividades de controle.

Superar esses obstáculos demanda sobretudo a promoção de uma cultura que valorize a cooperação.

A adoção de alguns desses mecanismos de governança favorece as capacidades que a Rede detém de promover maior celeridade em fiscalizações e evitar que diferentes organizações realizem o mesmo trabalho; conciliar atribuições, competências e expertises institucionais; e compartilhamento de informações de modo mais constante e estratégico.

Foi possível comprovar o primeiro pressuposto de que os órgãos que atuam na Rede de Controle da Gestão Pública compreendem a necessidade de atuações de forma colaborativa e conjunta e há possibilidades de melhoria da sua governança (Carvalho, 2019; Barbosa, 2009). Na Rede Baiana estudada, as análises das entrevistas e dos documentos evidenciaram o intuito de construção de entendimentos conjuntos sobre assuntos relevantes, de redução de retrabalhos e incentivo às ações colaborativas, redução das deficiências de mão de obra das organizações, de preocupação com o fortalecimento da imagem da Rede, além da compreensão de que o Acordo de Cooperação firmado abrange diversas formas de atuação conjunta.

O segundo pressuposto, de que existem ações de governança que fomentam o aumento de ações colaborativas, facilitando o compartilhamento de informações em redes de controle externo (TCU, 2020), também se confirmou, por meio da evidenciação de que para a realização de atividades mais complexas pela Rede, faz-se necessária uma estrutura mais robusta.

Restou manifesto que os mecanismos de governança sugeridos como subcategorias de análise são complementares e, utilizados em conjunto, podem melhorar o planejamento das ações, definir grupos de trabalho que necessitem ser criados, delimitar a divisão de tarefas entre as organizações, a forma de cooperação e execução dos trabalhos, além de definir as informações relevantes a serem compartilhadas entre as organizações partícipes.

Observou-se o fato de que a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia passa continuamente por processos de melhoria e por discussões acerca da necessidade de seu aprimoramento. Tal fato se comprova com a publicação, no Diário Oficial da União de 16 de março de 2023, de um novo Acordo de Cooperação (Brasil, 2023b), com duração de sessenta meses, para a articulação de ações de fiscalização, combate à corrupção e controle social por esses órgãos de controle, dando assim, continuidade as ações desenvolvidas pela Rede.

Como limitações desta pesquisa, identifica-se que a não disponibilização do Regimento Interno da Rede para consulta dificultou uma completa compreensão acerca das atuais competências e fluxos de atividades deste arranjo organizacional. Além disso, neste

estudo não foi possível a análise acerca da eficácia e da produtividade da Rede. Com isso, sugere-se a realização de estudos futuros que tragam novas contribuições, aprofundando aspectos aqui discutidos sobre a implementação dos mecanismos de governança e sobre a sua capacidade de atingir seus objetivos.

Por todo o exposto, esta dissertação não pretendeu esgotar o tema sobre a formação e a formatação de redes de controle da Administração Pública, de modo que há abertura para o estudo de outros mecanismos de governança que possam favorecer maior comunicação, superação de entraves de sigilo, melhor organização, definição e planejamento das ações de controle. Sugere-se explorar a pertinência das organizações que venham a integrar este tipo de arranjo, face ao objetivo comum estabelecido, assim como a possibilidade de adoção de novo modelo de governança pública.

Como contribuições teórica e empírica, os resultados desta dissertação identificam pontos favoráveis e desfavoráveis à adoção de mecanismos de governança e fornece subsídios para definição de novos modelos de governança e formas de realização de trabalhos em colaboração em redes já consolidadas ou as que ainda venham a ser criadas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A.; CÂNDIDO, G. Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório. *In: ENCONTRO DA ENAMPAD*, 24., 2000, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2000/ORG/2000_ORG783.pdf. Acesso em: 05 maio 2023.
- ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no Federalismo Brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-402, mar./abr. 2005.
- ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/ FGV), São Paulo, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8219>. Acesso em: 26 nov. 2023.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios**. *In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. C. (Org.)*. Estado, instituições e democracia: República. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 1, p. 177-212.
- ALBERS, S. Configurations of Alliance Governance Systems. **Schmalenbach Business Review**, v. 62, p. 204-233, July 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46530198_Configurations_of_Alliance_Governance_Systems. Acesso em: 05 maio 2023.
- ARANHA, A. L. M. **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. 2015. 495f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2015.
- BAHIA. REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DA BAHIA. **Acordo de Cooperação**. Salvador, 2009. Disponível em: <https://rededecontrole.ba.gov.br/images/publicacoes-documentos/Acordo-Rede-Bahia.pdf>. Acesso em: 04 set. 2023.
- BAHIA. REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DA BAHIA. **Orientações Técnicas**. Salvador, 2020. Disponível em: <https://rededecontrole.ba.gov.br/images/publicacoes-documentos/Acordo-Rede-Bahia.pdf>. Acesso em: 04 set. 2023.
- BAGAGI, L. C. **Gestão de Projetos de Pesquisa e o princípio da eficiência na importação de equipamentos: O caso da Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco - Brasil**. 2016. 186f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da UFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- BALESTRIN, A. **A dinâmica da complementaridade de conhecimentos no contexto das redes interorganizacionais**. 2005. 2014 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/4324>. Acesso em: 07 abr. 2023.

BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. R. de S. Redes de cooperação empresarial: Estratégias de gestão na nova economia. Porto Alegre, **Bookman**, 2008. 216p.

BALESTRIN, A.; VERSHOORE, J. R. de S.; REYES JÚNIOR, E. O Campo de Estudo sobre Redes de Cooperação Interorganizacional no Brasil. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 4, p. 458-477, mai./jun. 2010.

BALESTRO, M. **Confiança em Rede**: a experiência da rede de estofadores do pólo moveleiro de Bento Gonçalves. 2002. 118f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

BALESTRO, M. Características estruturais e mecanismos de governança em redes de cooperação: apontamentos conceituais. *In*: VERSCHOORE FILHO, Jorge R. de S. **Redes de cooperação**: uma nova organização de pequenas e médias empresas no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, FEE, 2004.

BARBOSA, D. M. de C. **Rede de controle da gestão pública**: contribuições para a atuação do TCU. 2009. Universidade Gama Filho, Brasília, 2009. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/rede-de-controle-da-gestao-publica-contribuicoes-para-a-atuacao-do-tcu.htm>. Acesso em: 28 mar. 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Almedina Brasil, 2012.

BERTALANFFY, L. V. **Teoria Geral dos Sistemas**. 6. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação**. Brasília: ENAP, 1999.

BRASIL. Acordo de Cooperação Técnica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 188, 01 de outubro de 2009. Seção III, p.133.

BRASIL. Acordo de Cooperação Técnica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 52, 16 de março de 2023a. Seção III, p.128.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 73.332, de 19 de dezembro de 1973**. Define a estrutura do Departamento de Polícia Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d73332.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2073.332%2C%20DE%2019,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#:~:text=Art.%206%C2%BA%20As%20atividades%20da,III%20%2D%20Descentraliza%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm. Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. **Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA. **Protocolo de Intenções**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.rededecontrole.gov.br/quem-somos/>. Acesso em: 04 set. 2023.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e Governança das Políticas Públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, p. 2-29, 2013.

CARVALHO FILHO, J. S.; ALMEIDA, F. D. M. de. **Tratado de direito administrativo, v. 7: controle da administração pública e responsabilidade do estado**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015.

CARVALHO, I. M. P. de. **Rede de accountability horizontal da gestão pública: estudo de caso acerca da interação institucional no combate à corrupção no Piauí (2009-2017)**. 2019. 108f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpi.br/xmlui/handle/123456789/2287>. Acesso em: 16 de janeiro de 2023.

CASADO, M. S.; MENEZES, A. B. N. T. Os limites da coletividade a partir das teorias dos grupos sociais de Mancur Olson e do conceito da vontade geral de J. -J. Rousseau. **Revista Dialectus**, Fortaleza (CE), ano 8, n. 15, p. 218-231, ago./dez. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/50218>. Acesso em: 28 maio 2023.

CASARIN, A. C. T. S.; VILANOVA, M. E. M.; GIGLIO, E. M. **Governança em redes de políticas públicas: rigidez e controle, ou flexibilidade e coesão?** In: SEMINÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO- SEMEAD, 2016, São Paulo. SEMEAD, 19, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016, v.1, p. 1-15.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CORRÊA, I. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a Administração Pública Federal. In: FILGUEIRAS, F.; AVRITZER, L. (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 163-190.

CUNHA, F. J. A. P. **Da adesão à participação em uma rede de hospitais como promoção da aprendizagem organizacional e da inovação gerencial: um olhar sobre a Rede Inovarh-BA**. Tese (Doutorado Multinstitucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, p. 147-160, 1983.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: serving, not steering**. New York: Armonk, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competências**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, 2005.

FONSECA, Ruth Ribeiro da. **Gestão de gastos públicos em um município do sul de Minas Gerais**. Lavras: UFLA, 2016. Disponível em: http://repositorio.ufla.br/jspui/bitstream/1/11572/2/DISSERTA%C3%87%C3%83O_An%C3%A1lise%20dos%20gastos%20p%C3%BAblicos%20em%20um%20munic%C3%ADpio%20do%20Sul%20de%20Minas%20Gerais.pdf. Acesso em: 06 ago. 2023.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais** [...] Panamá, p. 28-31 out. 2003.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília: ENAP, 2011.

GOMES, Lauren Beltrão; BOLZE, Simone Dill Azeredo; BUENO, Rovana Kinas; CREPALDI, Maria Aparecida. As origens do pensamento sistêmico: das partes para o todo. **Pensando fam.**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 3-16, dez. 2014. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2014000200002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 23 jan. 2023.

GUERRA, E. M. **Controle externo da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte, Fórum, 2019.

IFAC. INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **International framework: good governance in public sector**. 2013. Disponível em: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em: 16 jan. 2023.

IRB. Instituto Rui Barbosa. Rede Integrar. **Proposta de plano anual de trabalho – 2022**. IRB, 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Plano-REDE-INTEGRAR-2022.-proposta-para-discussao-29.10.pdf> Acesso em: 17 mar. 2023.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/#>. Acesso em: 15 nov. 2023.

LOPES, F. D.; BALDI, M. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 5, p. 1007-1036, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6720>. Acesso em: 30 out. 2022.

MACHADO NETO, A. J.; MARTINELLI, D. P. *et al.* (Org.). **Teoria geral dos sistemas**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAINWARING, S. Introduction: democratic accountability in Latin America. *In*: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018a.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social (APGS)**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010a.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de gestão estratégica na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010b.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. Atlas, 2018b.

MATIAS-PEREIRA, J. **New public governance: evolution and transformations in public administration: Nova governança pública: evolução e transformações na administração**

pública . Concilium, [S. l.], v. 23, n. 15, p. 505–524, 2023. DOI: 10.53660/CLM-1761-23L06. Disponível em: <https://clium.org/index.php/edicoes/article/view/1761>. Acesso em 09 de dezembro de 2023.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão Pública**, São Paulo: Atlas, 2020.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia **Gestão Pública**: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MENDES, V. L. P. S. **Inovação gerencial na administração pública**: um estudo na esfera Municipal no Brasil. 2000. 325 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2000.

MENDES, V. L. P. S.; CUNHA, F. J. A. P.; TEIXEIRA, F. L. C. Redes Sociais de Colaboração: a experiência de uma rede de hospitais. *In*: TEIXEIRA, F. (Org.). **Gestão de redes de cooperação interempresariais**: em busca de novos espaços para o aprendizado e inovação. Salvador: Casa da Qualidade, 2005. p. 77-95.

MOREIRA NETO, D.F. **O novo Tribunal de Contas**: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

MOURÃO, L.; FERREIRA, D. R.; PIANCASTELLI, S. M. **Controle democrático da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. São Paulo, Lua Nova, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, A. G. de. **A (des)coordenação entre órgãos de controle da administração pública federal**: estudo de caso sobre a inter-relação entre ações em prol da governança do TCU e o PROFIP da CGU. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2018.

OLIVEIRA, L. G. de. **Inovação no setor público**: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília: ENAP, 2014.

OLIVER, A.; EBERS, M. Networking network studies: an analysis of conceptual configurations in the study of inter-organizational relationships. **Organization Studies**, v. 19, n. 4, p. 549-583, jul. 1998. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Amalya_Oliver/publication/247734245_Networking_Network_Studies_An_Analysis_of_Conceptual_Configurations_in_the_Study_of_Inter-Organizational_Relationships/links/546e52960cf2bc99c2155359.pdf. Acesso em: 05 fev. 2023.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Tradução: Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, art. 2, p. 39-55, 2008.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do TCU**, Brasília, nº 127, p. 28-33, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 05 fev. 2023.

PIAUI. REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DO PIAUI. **Regimento Interno**. Teresina, 2018. Disponível em: <https://www.rededecontrole.gov.br/wp-content/uploads/sites/7/2020/07/PI-Regimento-Interno-Rede-de-Controle.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2023.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PINHO, J. A. G. de.; SACRAMENTO, A. R. S.; RAUPP, F. M.; AMARAL, M. S. Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da COVID-19. **Revista da CGU**, v. 12, p. 260-274, 2020. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/60675/transparencia-governamental-em-capitais-dos-estados-no-brasil-nas-contratacoes-emergenciais-para-o-combate-da-covid-19>. Acesso em: 04 jul. 2023.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul. 2006.

POWELL, W. W. Neither Market nor Hierarchy: Networks Forms of Organization. **Research in Organizational Behavior**, v. 12, p. 295-336, 1990.

POWELL, W. W. Learning from Collaboration: Knowledge and Networks in the Biotechnology and Pharmaceutical Industries. **California Management Review**, v. 40, n. 3, p. 228-240, 1998.

PROVAN, Keith; KENIS, P. Modes of governance: structure, management and effectiveness. **Jornal of Management**, v. 33, n. 3, p. 479-516, 2007. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/2/229/935895>. Acesso em: 17 jul. 2023.

REVISTA DO TCU. Brasília: Tribunal de Contas da União, ano 38, n 114, jan/abr, 2009.

RHODES, R. A. W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, **Reflexivity, and Accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.

RHODES, R. A. W. Governance and public administration. *In*: PIERRE, J. (Ed.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. New York: Oxford University Press, 2000, p. 54-90.

RODRIGUES, M. Governança em rede: da metáfora ao objecto de investigação. *In*: **Interface Administração Pública**, p. 24-30, 2010.

ROTH, A. L. **Proposição de esquema conceitual para governança de redes de cooperação federadas**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011.

SANTOS, N. Mecanismos de *accountability* horizontal e confiança pública no desempenho organizacional. **Boletim científico**. v. 18, n. 54, p. 31-55, jul./dez., 2019. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-54-julho-dezembro-2019/mecanismos-de-accountability-horizontal-e-confianca-publica-no-desempenho-organizacional>. Acesso em: 06 jul. 2023.

SANTOS, P. M.; SELIG, P. M. Indicadores para o novo serviço público: Uma análise bibliométrica e sistêmica. **Perspectivas em Ciências da Informação, Belo Horizonte**, v. 19, n. 3, p. 82-97. jul. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pci/a/sMMqFCfgSDzTJGBmk9bDhgM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SEABRA, S. N. A Nova Administração Pública e mudanças organizacionais. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, jul./ago. 2001.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, mar./abr./2009.

SOUZA, M. T. de; SILVA, M. D. da; CARVALHO, R. de. Integrative review: what is it? How to do it? **Einstein**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 102-106, jan. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eins/a/ZQTBkVJZqcWrTT34cXLjtBx/?lang=pt#>. Acesso em 01 jul. 2023.

SOUZA, Q. R.; QUANDT, C. O. Governança de redes interorganizacionais e níveis de controle formal: atividades de gestão do conhecimento em uma rede do terceiro setor. **Revista Alcance**, Paraná, v. 14, n. 2, p. 207-230, 2007.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. Corrêa Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 04 set. 2023.

TURETA, C.; LIMA, J. B. de.; PAÇO-CUNHA, E. Governança e mecanismos de controle social em redes organizacionais. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 8, n. 1, p. 58-70, 2006.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Orientações para seleção de objetos e ações de controle**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX), Secretaria de Controle Externo da Educação (SECEXEDUC), 2016.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX), Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SECEXADMINISTRAÇÃO), 2020.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX), Secretaria de Controle Externo da Educação (SECEXEDUC), 2021.

VARGAS, L. M. Evidências teóricas para a compreensão das redes interorganizacionais. *In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS*, 2., 2002, Recife. **Anais [...]**. Observatório da Realidade Organizacional. Recife: ANPAD, 2002. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2002/2002_ENEO46.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

VERSCHOORE FILHO, J. R. de S. **Redes de cooperação interorganizacionais: a identificação de atributos e benefícios para um modelo de gestão**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

WAARDEN, F. V. Emergence and Development of Business Interest Associations. An Example from the Netherlands. **Organization Studies**. v. 13, n. 04, 1992.

WILLIAMSON, O. **The mechanisms of governance and management**. London: Oxford University, 1991.

WILLIAMSON, O.; WINTER, S. (Org.). **The nature of the firm**. New York: Oxford, Oxford University Press, 1991. p. 18-33.

YIN, R. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. São Paulo: Editora Bookman, 2015.

YIN, R. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. São Paulo: Editora Pensa, 2016.

ZYMLER, B. **Direito Administrativo e controle**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

APÊNDICE A

Roteiro da entrevista semiestruturada

I – I BLOCO TEMÁTICO 1: PERFIL DO(A) ENTREVISTADO(A)

1. Nome: 1.1. Sexo: 1.2. Idade: 1.3. Formação profissional:
2. Organização que representa na Rede
3. Cargo ocupado na Organização:
4. Período de atuação na organização:
5. Período de atuação na Rede de Controle:
6. Função da organização na Rede de Controle:

II – BLOCO TEMÁTICO 2: GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA

1. O que o(a) Sr (a) entende por governança em uma organização pública e qual a sua importância?
2. Com que finalidade foi criada a Rede de Controle da Gestão Pública-Bahia e com que finalidade ela desempenha as suas atividades atualmente?
3. Quais são as principais atividades realizadas pela Rede?
4. Seria possível que cada Organização participante realizasse, individualmente, as ações propostas pela Rede? Ou é necessária a interdependência entre as Organizações integrantes para que essas atividades ocorram?
5. Quais as vantagens e desvantagens de desempenhar as atividades da Rede de forma conjunta?
6. Em que medida a Rede tem contribuído para o controle da Gestão Pública estadual?

III – BLOCO TEMÁTICO 3: ESTRUTURA DA REDE

7. Como se estrutura a Rede de Controle da Gestão Pública-Bahia?
8. Esta estrutura favorece o alcance das finalidades para as quais foi criada?
9. Quais organizações apresentam mais proatividade na Rede?
10. Como o tamanho e o número de integrantes da Rede de Controle da Gestão Pública-Bahia influenciam na sua forma de gestão?

IV – BLOCO TEMÁTICO 4: COORDENAÇÃO, COOPERAÇÃO, COMUNICAÇÃO E COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES ENTRE AS ORGANIZAÇÕES QUE COMPÕEM A REDE

11. Existe uma definição do procedimento e da frequência para compartilhamento de informações na Rede de Controle da Gestão Pública-Bahia?
12. Existem mecanismos de conectividade, interatividade e meios de comunicação na Rede de Controle da Gestão Pública?
13. De que forma o envio e a divulgação de dados e informações poderia ocorrer de modo mais ágil e frequente?
14. Quais as possibilidades e os limites para a coordenação, cooperação e comunicação das Organizações que a compõem?
15. Como é definida a relevância e o tipo de informação que pode ser compartilhada pelos integrantes?

V – BLOCO TEMÁTICO 5: PLANEJAMENTO, DECISÕES ESTRATÉGICAS E AVALIAÇÃO

16. O que você pensa sobre a forma com que se desenvolve a gestão da estratégia e planejamento na Rede de Controle da Gestão Pública-Bahia?
17. Como se dá o processo de tomada de decisões estratégicas na Rede e como as Organizações integrantes e os seus representantes influenciam no processo decisório sobre as atividades?
18. Há uma divisão de competências entre estas Organizações?
19. Como se dão as relações de poder entre as Organizações integrantes da Rede?
20. Há definição de um participante líder ou entidade administrativa própria para gerenciar as atividades, o planejamento e as decisões estratégicas da Rede?
21. Quais as vantagens e desvantagens dessa definição?
22. Caso considere necessário, seria mais vantajoso estabelecer um participante líder ou uma entidade administrativa própria para esse gerenciamento?
23. São realizadas ações de avaliação, acompanhamento e monitoramento da Rede?
 - 23.1 Em caso afirmativo, qual(is) o(s) produto(s), frequência e responsáveis?
 - 23.2 Caso negativo, por que não ocorre e seria relevante que ocorresse?

VI – BLOCO TEMÁTICO 6: SISTEMA REGULATÓRIO E NORMATIVO

24. Existem regras e regulamentos pré-definidos para a organização e a gestão da Rede?

24.1. Em caso afirmativo, os participantes da Rede conhecem os instrumentos regulatórios existentes?

24.2. Em caso negativo, qual importância você atribui a esses instrumentos para melhoria da governança e gestão da Rede?

25. A existência/ausência de sistema regulatório e normativo facilita/dificulta a continuidade do trabalho da Rede?

Obrigada pela valiosa contribuição!

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar do projeto de pesquisa **Estrutura e governança em Redes: Estudo de caso sobre a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia/Brasil**. O projeto é de responsabilidade da pesquisadora Mariana Santos Coutinho da Silva, sob orientação da Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes, sendo desenvolvido no âmbito do Programa de Mestrado Acadêmico do Núcleo de Pós-graduação em Administração (NPGA) da Universidade Federal da Bahia.

O projeto tem como principal objetivo analisar qual é a estrutura e como se realiza a governança pública na Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, a partir do entendimento sobre como ocorreram o planejamento e realização de suas atividades no período de 2009 a 2019. O(A) Sr.(a) está sendo convidado em razão de sua participação nas atividades realizadas pela Rede, sendo importante obter o seu relato e opinião sobre a atuação da organização, de modo a contribuir com a melhor elucidação de fatos e análise a que se propõe esta pesquisa.

O(A) entrevistado(a) tem a plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma, bastando para tanto fazer contato com a pesquisadora responsável pelo Projeto.

Caso aceite participar, sua participação consiste em responder a um conjunto de perguntas constantes num roteiro de entrevista, a ser aplicado uma única vez, onde sua opinião sobre o tema será o principal objetivo de alcance da atividade, não havendo nenhum tipo de resposta certa ou errada a ser emitida. Para que isso seja feito, será necessário que o(a) entrevistado(a) conceda autorização à pesquisadora para que possa efetuar registro de imagem e/ou som da entrevista, o que poderá ser feito por meio da gravação de um encontro presencial ou gravação de um diálogo em plataforma virtual. A gravação ficará sob a posse da pesquisadora durante o período de até 5 (cinco) anos e poderá ser compartilhada com o(a) entrevistado(a) caso assim deseje. Além da gravação, poderá, também, o(a) entrevistado(a) ter acesso ao arquivo que conterá a transcrição do conteúdo da entrevista, bastando para tanto requerê-lo à pesquisadora.

Toda pesquisa com seres humanos envolve riscos aos participantes. Nesta pesquisa são considerados como riscos para o(a) entrevistado(a) possíveis desconfortos em responder às perguntas, que dizem respeito ao desempenho da organização. Caso isso aconteça, o entrevistado(a) poderá pausar o preenchimento, não responder à questão ou desistir da participação, sem qualquer penalidade.

Também são esperados benefícios com esta pesquisa como conhecer de forma mais aprofundada possíveis efeitos positivos da governança sobre a organização pesquisada durante o período sobre avaliação.

Se julgar necessário, o(a) entrevistado(a) dispõe de tempo para que possa refletir sobre sua participação, que deve ocorrer de forma voluntária. O(A) entrevistado(a) não terá qualquer tipo de despesa para participar da pesquisa e não receberá remuneração por sua participação.

Fica garantido ao(à) entrevistado(a) a manutenção do sigilo e da privacidade de sua participação e de seus dados durante todas as fases da pesquisa e, posteriormente, na divulgação científica. O(A) entrevistado(a) poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável a qualquer tempo para informação adicional.

Autorização:

Salvador, ____ / ____ / _____

Participante

Pesquisadora