



Universidade de Brasília

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

**Karen Cristina Cremer Francisco Sá Teles**

**CONTRIBUIÇÕES DA CONTROLADORIA-GERAL DA  
UNIÃO PARA PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA EM  
REDE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Brasília-DF**

**2017**

**Karen Cristina Cremer Francisco Sá Teles**

**CONTRIBUIÇÕES DA CONTROLADORIA-GERAL DA  
UNIÃO PARA PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA EM  
REDE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Pós-Graduação no  
Curso de Mestrado Profissional em Gestão  
Pública como requisito parcial para obtenção  
do título de Mestre.

Orientadora: Luciana de Oliveira Miranda

**Brasília-DF**

**2017**

**Karen Cristina Cremer Francisco Sá Teles**

**CONTRIBUIÇÕES DA CONTROLADORIA-GERAL DA  
UNIÃO PARA PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA EM  
REDE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação aprovada como requisito para  
obtenção do título de Mestre ao Programa de  
Pós-Graduação no Curso de Mestrado  
Profissional em Gestão Pública.

Aprovado em 09 de fevereiro de 2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Doutora Luciana de Oliveira Miranda – Presidente da Banca  
Universidade de Brasília – UnB

---

Doutora Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa – Membro Externo  
Tribunal de Contas da União - TCU

---

Professor Doutor Mário Lúcio de Ávila – Membro Interno  
Universidade de Brasília – UnB

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

TT269c Teles, Karen Cristina Cremer Francisco Sá  
Contribuições da Controladoria-Geral da União para  
promoção da governança em redes nas políticas públicas  
/ Karen Cristina Cremer Francisco Sá Teles;  
orientador Luciana de Oliveira Miranda. -- Brasília,  
2017.  
171 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em  
Gestão Pública) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Governança em rede. 2. Políticas Públicas. 3.  
Controladoria-Geral da União. I. Miranda, Luciana de  
Oliveira, orient. II. Título.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus pela oportunidade de buscar um amadurecimento profissional e pessoal por meio do mestrado com foco na gestão pública e por ter me dado o alicerce necessário para enfrentar as adversidades ao longo dessa jornada.

Agradeço também à minha mãe, ao meu marido e ao meu pai pelo apoio, incentivo, compreensão e paciência durante todo esse processo, sem eles não poderia ter alçado esse voo em busca de novos conhecimentos. Ainda, agradeço à minha pequenina Manuella por “estudar” ao meu lado nos momentos em que eu deveria estar ao seu lado como mãe, bem como ao meu filho do coração por ter completado minha vida familiar.

Agradeço à minha querida orientada por toda compreensão e excelentes contribuições ao presente trabalho. Sua postura segura e madura possibilitou a mim conciliar a dedicação ao mestrado às demandas profissionais e pessoais. Essa situação foi fundamental para desenvolver a dissertação de forma equilibrada e objetiva.

Gostaria de agradecer aos demais professores pelo aprendizado proporcionado ao longo das aulas e também pelas experiências profissionais apresentadas. Esse conhecimento contribuiu para que ampliar meus conceitos e formas de observar a realidade.

Além disso, agradeço aos colegas de trabalho da Controladoria-Geral da União por terem me auxiliado no desenvolvimento dessa dissertação e por compartilharem comigo suas vivências e expectativas de melhoria para o setor público e para nosso ambiente de trabalho.

Gostaria de agradecer aos queridos amigos que fiz no mestrado, foram companheiros e sempre compartilharam tanto as conquistas quanto às angústias com a consciência de que, se caminhássemos unidos, poderíamos ser capazes de superar todos os obstáculos.

Muito obrigada a todos, sem vocês não poderia ter tornado esse sonho uma realidade!

A consciência da complexidade nos faz compreender que não poderemos escapar jamais da incerteza e que jamais poderemos ter um saber total: a totalidade é a não verdade”.

Edgar Morin

## RESUMO

Em decorrência do constante processo de mudança da realidade, a Administração Pública tem buscado novas ferramentas, procedimentos, técnicas e arranjos institucionais com intuito de tratar adequadamente questões complexas que demandam uma atuação coletiva, sobretudo no campo das políticas públicas, o qual envolve uma multiplicidade de atores, com interesses nem sempre convergentes. As redes têm sido vistas como uma solução para administrar essa situação, fomentando as relações de cooperação e interdependência e a ampliação de ações intersetoriais e programas transversais, extrapolando os modelos tradicionais de gestão pública. Considerando o papel dos órgãos de controle, como atores que gravitam ao redor das políticas públicas, avaliando o desempenho e propondo recomendações de melhoria para o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública, o presente trabalho teve o intuito de investigar como a Controladoria-Geral da União (atualmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU) aborda a governança em rede das políticas públicas federais em seus relatórios de avaliação de programas de governos. Para isso, foram coletados dados por meio de entrevistas, considerando os níveis estratégico, tático e operacional, e pesquisa documental, a qual considerou os relatórios de avaliação, publicados no período de 2014 a 2016, além da observação direta efetuada no decorrer das entrevistas e no processo de elaboração do Plano Tático para o exercício de 2017, o que possibilitou inferências e conclusões sobre os avanços da Controladoria-Geral da União no cumprimento do seu papel, bem como as situações que poderiam ser aprimoradas tendo em vista as demandas da sociedade e a efetividade das políticas públicas. Dentre os avanços, destacam-se a percepção dos entrevistados de que é necessário desenvolver trabalhos transversais; o papel de contribuir para entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade tornou-se objetivo estratégico de resultado no Planejamento Estratégico; abordagem holística na contextualização das políticas públicas nos relatórios de avaliação, bem como as recomendações emitidas para o fomento da comunicação, coordenação e informação, condições operacionais para a governança em rede. Não obstante os avanços, os entrevistados ressaltaram a necessidade de haver uma diretriz estratégica para atuação em rede e, conseqüentemente, ajustes na forma e na metodologia de trabalho e na capacidade operacional, bem como sensibilização permanente sobre essa abordagem, visto que ainda é um tema não consolidado perante os órgãos de controle e perante os atores responsáveis pela implementação das políticas públicas. Tendo em vista que a Controladoria tem um papel preponderante na construção de novos paradigmas de gestão, é necessário que continue a buscar ferramentas e práticas para avaliar as políticas públicas de forma efetiva, considerando seus múltiplos atores e, dessa forma, contribuindo para construção de novos princípios e valores públicos.

**Palavras-chave:** Governança em rede; políticas públicas; Controladoria-Geral da União.

## ABSTRACT

Because of the constant process of change in reality, Public Administration has sought new tools, procedures, techniques and institutional arrangements in order to adequately deal with complex issues that require collective action, especially in the field of public policies, which involves a multiplicity of actors, with interests not always converging. Extrapolating traditional models of public management, Networks have been seen as a solution to manage this situation by fostering the cooperative and interdependent relations and the expansion of intersectoral actions and transversal programs. Considering the role of the control departments, as actors that gravitate around public policies, evaluating performance and proposing recommendations to improve governance and public management, the purpose was to investigate how the Office of the Comptroller General addresses governance within network of federal public policies in its government program evaluation reports. In spite of being currently called the Ministry of Transparency, Inspection and Office of the Comptroller General, in this study, the previous name will be maintained because the change was recent. Data were collected through interviews, considering the strategic, tactical and operational levels, and documental research, which considered the evaluation reports (published from 2014 to 2016) and the direct observation made during interviews and in the process of preparing the Tactical Plan for 2017. This allowed inferences and conclusions about the progress of the control department in fulfilling its role, as well as about the possibility to improve in some situations, according to the demands of society and the effectiveness of public policies. Among the results, stood out the interviewees' perception that it is necessary to develop transversal studies. The role of contributing to achieve effective and quality public policies has become a strategic objective of results in Strategic Planning. In evaluation reports, there has to be a holistic approach in the contextualization of public policies. There was recommendations for the development of communication, coordination and information, which are operational conditions for network governance. Despite the results, the interviewees emphasized the need for a strategic guideline for networking and, consequently, adjustments in the form and methodology of work and operational capacity, as well as permanent awareness of this approach, since it is not a consolidated issue among control departments and actors responsible for the implementation of public policies. Given that the Office of the Comptroller General has a preponderant role in the construction of new management paradigms, it is necessary to continue to seek tools and practices to evaluate public policies effectively, considering its multiple actors and, thus, contributing to the construction of new principles and values.

**Key words:** Network governance; public policies; Office of the Comptroller General

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Atuação da CGU frente ao cenário atual das políticas públicas .....	66
Gráfico 2 – Avanços quanto ao aperfeiçoamento das auditorias sobre políticas públicas .....	69
Gráfico 3 – Processo de priorização das políticas públicas pela CGU .....	72
Gráfico 4 – Abordagem da governança no planejamento das auditorias ..	76
Gráfico 5 – Estruturas analíticas da governança abordadas nas questões de auditoria .....	80
Gráfico 6 – Interação com o gestor no decorrer das auditorias .....	85
Gráfico 7 – Recomendações emitidas para solução de problemas de ação coletiva.....	88
Gráfico 8 – Obstáculos Internos apresentados pelos entrevistados .....	92
Gráfico 9 – Possíveis soluções para os obstáculos .....	95
Gráfico 10 – Percentual de respostas por nível organizacional .....	101
Gráfico 11 – Tipologia de relação entre atores X relatórios analisados (%): Contextualização das políticas públicas pela CGU .....	106
Gráfico 12 – Atores envolvidos X Relatórios analisados (%): Contextualização das políticas públicas pela CGU .....	107
Gráfico 13 – Tipologia de relação entre atores X relatórios analisados (%): Fragilidades identificadas pela CGU .....	109
Gráfico 14 – Atores envolvidos X Relatórios analisados (%): Fragilidades identificadas pela CGU .....	110
Gráfico 15 – Tipologia de relação entre atores X relatórios analisados (%): Recomendações emitidas pela CGU .....	111
Gráfico 16 – Atores envolvidos X Relatórios analisados (%): Recomendações emitidas pela CGU .....	112
Gráfico 17 – Condições analíticas: Tipologias das relações .....	113
Gráfico 18 – Condições analíticas: Atores envolvidos .....	114
Gráfico 19 – Relação entre atores X Relatórios analisados (%): Contextualização das políticas públicas .....	117

Gráfico 20 – Capital Social X Relatórios analisados (%): Contextualização das políticas públicas .....	118
Gráfico 21– Institucionalização X Relatórios analisados (%): Contextualização das políticas públicas .....	119
Gráfico 22– Sustentabilidade X Relatórios analisados (%): Contextualização das políticas públicas .....	120
Gráfico 23 – Controle X Relatórios analisados (%): Contextualização das políticas públicas .....	120
Gráfico 24 – Relação entre atores X Relatórios analisados (%): Fragilidades identificadas pela CGU .....	121
Gráfico 25 – Capital Social X Relatórios analisados (%): Fragilidades identificadas pela CGU .....	122
Gráfico 26 – Institucionalização X Relatórios analisados (%): Fragilidades identificadas pela CGU .....	122
Gráfico 27 – Sustentabilidade X Relatórios analisados (%): Fragilidades identificadas pela CGU .....	123
Gráfico 28 – Controle X Relatórios analisados (%): Fragilidades identificadas pela CGU .....	124
Gráfico 29 – Relação entre atores X Relatórios analisados (%): Recomendações emitidas pela CGU .....	125
Gráfico 30 – Capital Social X Relatórios analisados (%): Recomendações emitidas pela CGU .....	126
Gráfico 31 – Institucionalização X Relatórios analisados (%): Recomendações emitidas pela CGU .....	127
Gráfico 32 – Sustentabilidade X Relatórios analisados (%): Recomendações emitidas pela CGU .....	128
Gráfico 33 – Controle X Relatórios analisados (%): Recomendações emitidas pela CGU .....	129
Gráfico 34 – Condições estruturais .....	130
Gráfico 35 – Comunicação X Relatórios analisados (%): Contextualização das políticas públicas pela CGU .....	133

Gráfico 36 – Informação X Relatórios analisados (%): Contextualização das políticas públicas pela CGU .....	134
Gráfico 37 – Cognição X Relatórios analisados (%): Contextualização das políticas públicas pela CGU .....	135
Gráfico 38 – Coordenação X Relatórios analisados (%): Contextualização das políticas públicas pela CGU .....	136
Gráfico 39 – Comunicação X Relatórios analisados (%): Fragilidades identificadas pela CGU .....	137
Gráfico 40 – Informação X Relatórios analisados (%): Fragilidades identificadas pela CGU .....	138
Gráfico 41 – Cognição X Relatórios analisados (%): Fragilidades identificadas pela CGU .....	138
Gráfico 42 – Coordenação X Relatórios analisados (%): Fragilidades identificadas pela CGU .....	139
Gráfico 43 – Comunicação X Relatórios analisados (%): Recomendações emitidas pela CGU .....	140
Gráfico 44 – Informação X Relatórios analisados (%): Recomendações emitidas pela CGU .....	141
Gráfico 45 – Cognição X Relatórios analisados (%): Recomendações emitidas pela CGU .....	142
Gráfico 46 – Coordenação X Relatórios analisados (%): Recomendações emitidas pela CGU .....	143
Gráfico 47 – Condições Operacionais .....	144
Gráfico 48 – Fragilidades e Recomendações X RAV .....	147

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Representação esquemática relativa ao roteiro de entrevistas	50
Figura 2 – Condições Analíticas .....	57
Figura 3 – Condições Estruturais .....	58
Figura 4 – Condições Operacionais .....	58
Figura 5 – Etapas de interação com os gestores na AEPG .....	84
Figura 6 – Relação entre as condições para redes de políticas públicas e as perspectivas dos relatórios .....	105

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Formas de governança e seus atributos .....	31
Quadro 2 – Comparativo de cargos e responsabilidades .....	33
Quadro 3 – Comparativo entre fatores determinantes para escolha do modelo de governança .....	34
Quadro 4 – Vantagens e dificuldades para gestão das redes .....	36
Quadro 5 – Relação dos entrevistados .....	51
Quadro 6 – Relação dos relatórios analisados .....	52

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEPG	Avaliação de Execução de Programas de Governo
ARG	Avaliação dos Resultados da Gestão
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CIO	<i>Chief Information Officer</i>
CISSET	Secretaria de Controle Interno Setorial
CMAP	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra Secas
EFS	Entidade Fiscalizadora Superior
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
MC	Ministério das Comunicações
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
TEM	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual
RAV	Relatório de Avaliação
RS	Relatório de Situação
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	18
1.1. Formulação do problema de pesquisa .....	19
1.2. Objetivos .....	20
1.2.1. Objetivo geral .....	20
1.2.2. Objetivos específicos .....	20
1.3. Justificativa .....	20
REFERENCIAL TEÓRICO .....	22
2.1. Raízes teóricas do estudo de redes .....	25
2.1.1. Redes como estrutura analítica .....	25
2.1.2. Redes como estrutura de governança .....	27
2.1.2.1. Governo em rede .....	32
2.1.2.2. Governança em redes de políticas públicas .....	38
METODOLOGIA .....	45
3.1. Estratégia, abordagem e tipo de pesquisa .....	45
3.2. Procedimentos de coleta .....	47
3.3. Procedimentos de análise dos dados .....	53
3.3.1. Quanto às análises das entrevistas .....	54
3.3.2. Quanto às análises dos relatórios de avaliação .....	55
3.4. Contextualização da unidade de pesquisa .....	60

RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	65
4.1. Percepção dos entrevistados quanto à promoção da governança em rede nas políticas públicas por parte da CGU .....	65
4.1.1. Considerações gerais sobre as entrevistas .....	100
4.2. Abordagem da governança em rede nos relatórios de avaliação .....	104
4.2.1. Quanto às condições analíticas .....	105
4.2.1.1. Perspectiva Contextualização .....	106
4.2.1.2. Perspectiva Fragilidades .....	109
4.2.1.3. Perspectiva Recomendações .....	111
4.2.1.4. Discussões sobre os resultados das condições analíticas nas três perspectivas analisadas .....	113
4.2.2. Quanto às condições estruturais .....	117
4.2.2.1. Perspectiva Contextualização .....	118
4.2.2.2. Perspectiva Fragilidades .....	121
4.2.2.3. Perspectiva Recomendações .....	125
4.2.2.4. Discussões sobre os resultados das condições estruturais nas três perspectivas analisadas .....	130
4.2.3. Quanto às condições operacionais .....	132
4.2.3.1. Perspectiva Contextualização .....	133
4.2.3.2. Perspectiva Fragilidades .....	137

4.2.3.3. Perspectiva Recomendações .....	140
4.2.3.4. Discussões sobre os resultados das condições operacionais nas três perspectivas analisadas .....	143
4.2.4. Considerações gerais sobre os relatórios da avaliação .....	146
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	151
REFERÊNCIAS .....	156
APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas .....	163
APÊNDICE B – Estrutura de análise das condições da governança em rede utilizada para os relatórios .....	170

## INTRODUÇÃO

Em decorrência do constante processo de mudança da realidade, a Administração Pública tem buscado novas ferramentas, procedimentos, técnicas e arranjos institucionais, com intuito de tratar adequadamente questões complexas que muitas vezes perpassam os limites formais das instituições.

No campo das políticas públicas, os modelos tradicionais já não respondem de forma satisfatória aos problemas que se tornam cada vez mais complexos, cujas causalidades não são necessariamente uma relação linear de causa-efeito. As políticas, sobretudo as políticas sociais, estão sendo substituídas por estruturas policêntricas, horizontais e com múltiplos atores envolvidos nos diversos níveis governamentais, além de empresas privadas e entidades sem fins lucrativos. É nesse cenário que a atuação em rede emerge como uma promissora forma de gestão e de governança.

Segundo Fleury (2005), as redes têm sido vistas como solução adequada para administrar políticas e projetos, quando os recursos são escassos e os problemas complexos; quando há múltiplos atores interdependentes e quando há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã.

O conceito de Estado-rede formulado por Castells (2007) sugere uma estrutura administrativa flexível, coordenada, participativa, transparente, tecnológica, retroalimentada e com atores qualificados profissionalmente.

Tendo em vista que as redes podem ser abordadas pela perspectiva analítica e por sua estrutura de governança, neste estudo, serão consideradas as redes como estrutura de governança, por pressupor que a governança seria um conjunto de normas e valores que pautam a interação entre os atores para o desenvolvimento de determinada política, tendo em vista também as estratégias e diretrizes para a gestão dos sistemas complexos (CALMON; MARANHÃO, 2013; GOLDSMIHT; EGGERS, 2011; ESCOBAR, 2008; FLEURY, 2005). A governança aborda as redes de forma contextualizada e multifacetada, sem excluir as abordagens de redes como perspectiva de análise.

Ressalta-se que ainda são poucos estudos envolvendo as redes de políticas públicas, sobretudo a vertente da governança. A ausência de paradigmas

consolidados sobre relacionamento interorganizacional no setor público e a preponderância de perspectivas fundadas na gestão de organizações isoladamente são, em grande medida, paradoxais, visto que grande parte dos processos relacionados à gestão pública envolve múltiplas organizações. Embora seja cada vez mais consensual a adoção de forma de cooperação, interdependência e arranjos institucionais não hierárquicos no desenvolvimento das políticas públicas (CALMON; MARANHÃO, 2013).

Apesar de as teorias e perspectivas de rede sejam convergentes quanto à multiplicidade de atores, os estudos raramente apontam os órgãos de controle como atores que contribuem para o desenvolvimento das políticas. Por serem responsáveis por realizar avaliações nas políticas em seus diversos níveis (federal, estadual e municipal), podem ser considerados atores que gravitam ao redor das políticas em geral, tendo como delimitador de atuação as especificidades dos recursos públicos aplicados. Eles têm papel relevante no aperfeiçoamento da gestão dessas políticas ao avaliar seu desempenho quanto à eficácia no alcance dos objetivos e resultados previstos e à eficiência na aplicação dos recursos, bem como na proposição de melhorias para a gestão e governança dessas políticas.

Posto isso, o estudo desenvolvido é uma tentativa de compreender a atuação da Controladoria-Geral da União (órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal), sobretudo da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), por ser o ator central nos trabalhos de auditoria da CGU, no aperfeiçoamento da governança em rede das políticas públicas federais, considerando toda a complexidade envolvida nessas políticas.

### **1.1. Formulação do problema de pesquisa**

A partir dessa breve introdução, a pergunta central que conduzirá a pesquisa é:

*Como a Controladoria-Geral da União está contribuindo para o aperfeiçoamento da governança em rede das políticas públicas federais?*

## **1.2. Objetivos**

### 1.2.1. Objetivo geral

O trabalho tem como objetivo geral avaliar como as auditorias desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) abordam a governança em rede das políticas públicas federais.

### 1.2.2. Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral, serão considerados os seguintes objetivos específicos:

- Analisar se os relatórios produzidos pelo tipo de auditoria relacionado ao tema da pesquisa abordam as políticas públicas de forma integrada;
- Analisar a percepção dos auditores quanto às contribuições da CGU para as redes de políticas públicas;
- Verificar se o desenho organizacional da Secretaria Federal de Controle, unidade responsável pelos trabalhos de auditoria, favorece ou dificulta o desenvolvimento de auditorias integradas.

## **1.3. Justificativa**

As estruturas em redes de governança desafiam não apenas os governos e a maneira de governar, mas exigem também uma reorientação do pesquisador de políticas públicas. O processo de governança é multifacetado, cujos aspectos são resultado de uma interação cada vez mais dinâmica entre elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas.

Além de reorientar o pesquisador para compreender a governança de forma mais abrangente, mitigando uma visão reducionista da realidade, a pesquisa tem relevância para a Administração Pública em geral, para a Academia, para CGU e sobretudo, para sociedade:

- Para Administração Pública: Formular e implementar as políticas públicas, considerando a possibilidade de desenvolver arranjos institucionais em rede, auxiliando na definição de objetivos estratégicos das políticas, de forma conjunta, e na identificação de responsabilidades dos atores responsáveis pelo desenvolvimento das políticas, nos diversos níveis. Por isso tornam-se tão importantes pesquisas, como essa, para o aperfeiçoamento da governança das políticas públicas do Brasil;

- Para Academia: O estudo é relevante para comunidade acadêmica por trazer contribuições à compreensão das particularidades de um órgão avaliador sobre a coordenação intergovernamental dos atores envolvidos nas redes no âmbito da Administração Pública;

- Para a Controladoria-Geral da União: O estudo é relevante por apresentar contribuições para o aperfeiçoamento da atuação da CGU sobre as políticas públicas federais e de suas interações com os atores envolvidos no processo de implementação das políticas;

- Para sociedade: É relevante para sociedade em geral, na condição de destinatária final das ações do Estado, pelas consequências práticas que poderão advir do aprofundamento da discussão sobre a atuação integrada dos atores para efetividade das políticas públicas.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Estudos recentes sobre a gestão pública brasileira têm apontado a necessidade de um novo padrão de relacionamento entre os vários atores que compõem o ambiente da administração pública contemporânea, frente à ampliação e diversificação de agenda, à escassez de recursos para atendimento de novas demandas, originadas por novos valores e interesses; e ao agravamento das desigualdades sociais no país (ESCOBAR, 2008).

Para Abrucio (2007), há a necessidade de adoção de novos instrumentos gerenciais e democráticos para combater os problemas que o Estado enfrenta no mundo contemporâneo. Isso também se aplica às políticas públicas, que devem igualmente sofrer transformações, com redução dos fracionamentos de ministérios e secretarias e priorização de ações intersetoriais e programas transversais.

Abrucio (2007) destaca que para garantir a efetividade das políticas públicas, é necessário um entrosamento entre os níveis de governo:

(...) uma vez que os entes locais executam as ações, mas precisam de colaboração horizontal e vertical para ter sucesso. Porém, no mais das vezes, a cooperação federativa é frágil e há poucos incentivos institucionais a seu favor. (ABRUCIO, 2007, p.83)

A configuração da estrutura governamental é um fator essencial para garantir a integração, entendida como um conjunto de unidades organizacionais (órgãos e entidades) arrançados em diferentes posições hierárquicas e não hierárquicas para desempenhar diferentes funções e definir um padrão de interação entre os envolvidos. (MARTINS, 2003).

Para os desafios do século XXI, o modelo tradicional e hierárquico de governo não atende às demandas derivadas dos complexos vínculos entre as múltiplas organizações (públicas e privadas). Os problemas tornaram-se tanto mais globais quanto mais locais, à medida que o poder se dispersa e os limites (quando existem) tornam-se mais fluidos. (GOLDSMITH; EGGERS, 2011). É necessário um novo modelo de administração, que, segundo Marini e Martins (2004), baseia-se no conceito de desenvolvimento aberto, marcado pela globalização, integração e interdependência. A Administração para o Desenvolvimento, segundo eles, busca tratar de forma integrada a dimensão do desenvolvimento econômico (estabilidade e

crescimento), do desenvolvimento social (o incremento sustentável de bem-estar geral em termos de desenvolvimento humano) e da sustentabilidade ambiental.

Para tomar decisões e colocar as políticas em prática, o governo precisa lidar com diferentes arranjos institucionais e atores com intenções e motivações nem sempre convergentes, a fim de estabelecer um desenho comum, o que impõe novos modelos de gestão que comportem estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre o público, o privado e a sociedade civil (ESCOBAR, 2008).

Kissler e Heidemann (2006) também ressaltam a ideia de transição de um Estado convencional para um novo modelo com intuito de garantir a produção de bens e serviços públicos e acionar e coordenar outros atores para produção desses bens e serviços.

Para Escobar (2008), a abordagem em rede surge como arranjo interorganizacional, em que são englobados órgãos estatais descentralizados, organizações da sociedade civil e até instituições de mercado, indicando o esgotamento do Estado quanto à capacidade de integração de instituições tradicionais, da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento centralizado.

Conforme Fleury (2005), mais do que uma nova perspectiva analítica, as redes indicam uma mudança na estrutura política da sociedade e representariam novas formas de organização social em resposta aos problemas políticos de coordenação ou de mediação social.

Castells (2001) redefine o Estado-Nação denominando-o Estado-rede e destaca que seria a forma mais apropriada para processar a complexidade das relações entre diferentes níveis de governo, a economia, a política e a sociedade. A construção do Estado-nação democrático na era industrial tinha como base de sustentação os conceitos de soberania nacional e representação democrática cidadã. Esse conceito entra em crise com a globalização provocada pela era da informação.

Castells (2007) formula o conceito de Estado-rede para designar o formato atual do Estado e das políticas públicas, cuja estrutura e funcionamento assumem características administrativas de subsidiariedade, flexibilidade, coordenação,

participação cidadã, transparência, modernização tecnológica, profissionalização de atores, retroalimentação e aprendizagem constantes.

Para o autor, o mundo mudou, desfazendo-se a estratificação vertical que caracterizaria o estado das coisas no mundo, rumo a uma tendência de horizontalidade nas relações sociais, econômicas e culturais entre os homens. Nessa nova lógica organizacional, localizada em torno do espaço de fluxos mais diversos, apresentam-se redes flexíveis ao invés de cadeias verticalizadas e rígidas; nós tenazes ao invés da concentração da informação e do desenvolvimento em centros rígidos de agrupamento (CASTELLS, 2007).

Mintzberg (1998) define o modelo de governo em rede como:

É o oposto do modelo mecanicista: solto, em vez de preso; fluido, em vez de controlado; interativo, em vez de segmentado. Neste caso o governo é visto como um sistema interconectado, uma rede complexa de relações temporárias, desenhadas para resolver problemas à medida que surgem, ligada por canais informais de comunicação. No nível micro, o trabalho é organizado por projetos — como, por exemplo, um projeto de uma nova política de bem-estar ou para planejar a construção de um novo edifício. Conectar, comunicar e colaborar seria seu lema. Paradoxalmente, assim como o modelo mecanicista, o modelo da rede também é holográfico, com as partes funcionando do mesmo modo que o todo. Cada projeto opera em uma rede de projetos interconectados. (MINTZBERG, 1998, p.158)

Para Bonafont (2004), redes são um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados, que interagem por meio de uma estrutura interdependente e não hierárquica, com intuito de alcançar objetivos comuns.

No campo das políticas públicas, Calmon e Maranhão (2013) afirmam que a noção de redes de políticas públicas se contrapõe à percepção tradicional de que o governo pode ser compreendido como uma entidade independente e acima da sociedade. Além disso, propuseram a seguinte definição:

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las. (CALMON; MARANHÃO, 2013, p.15).

Börzel (1998) afirma que existe uma variedade de conceitos e entendimentos sobre redes encontrados na literatura. De forma geral, esses conceitos convergem para a interação entre organizações/atores que coordenam suas ações por meio da interdependência de recursos e interesses. O grau de intensidade,

consistência, padronização e frequência de interação entre os atores constitui as estruturas de uma rede.

## **2.1. Raízes teóricas do estudo de redes**

Ao considerar as raízes teóricas sobre os estudos de redes, para Powell e Smith-Doerr (1994), existem duas vertentes principais que se interligam, sendo a primeira, fundamentada na sociologia e na teoria das organizações, adotando redes como instrumento analítico e a segunda vertente, redes como estrutura de governança, com caráter multidisciplinar, influenciada pela economia, políticas públicas, administração pública entre outras, especialmente aplicável na gestão de sociedades complexas (CALMON; MARANHÃO, 2013).

Nesse mesmo sentido, Börzel (1998) entende que as redes de políticas podem ser vistas como tipologia de intermediação de interesses ou como uma forma específica de governança, não sendo mutuamente excludente, mais sim complementares. Na escola de intermediação de interesses, as redes são consideradas um instrumento analítico para examinar as relações institucionalizadas de troca entre Estado e sociedade civil. Por outro lado, redes, como forma de governança, se referem a uma forma específica de interação público-privado com base na coordenação (LEITE, 2010).

### **2.1.1. Redes como estrutura analítica**

Nas ciências sociais, as redes sociais têm múltiplas origens, contribuindo para diversidade que existe atualmente. Lopes e Baldi (*apud* Kilduff e Tsai, 2003) apontam três fontes. A primeira fonte foram os estudos de Kurt Lewin, Fritz Heider e Jacob Moreno, pesquisadores alemães, que utilizaram as redes para compreender as interações sociais durante os anos 1920 e 1930. A segunda foi a influência da abordagem matemática que ajudou a transformação dos estudos de redes sociais de cunho descritivo para uma abordagem analítica, surgindo a teoria dos grafos. E, por fim, pesquisadores mais orientados pela antropologia, buscando compreender a conexão entre os indivíduos, sem ênfase na ação econômica, que iniciou somente na década de 1980.

Nesse mesmo sentido, Bastos e Santos (2007) identificaram as duas principais fontes de contribuição no campo dos estudos sobre redes sociais e se

concentram na psicologia, com os trabalhos pioneiros de Jacob Moreno, Kurt Lewin, Fritz Heider, e na sociologia/antropologia com as escolas de Harvard e de Manchester.

Segundo Calmon e Maranhão (2013), Jacob Moreno pode ser considerado o principal precursor dos estudos atuais sobre redes como instrumento analítico. Moreno buscava compreender como o bem-estar do indivíduo é influenciado pelas macroestruturas sociais, por meio de sociogramas (diagramas que representam as forças de atração, repulsão e indiferença entre os grupos), contribuindo de maneira significativa para mapear canais de comunicação, identificar líderes e conexões entre as pessoas. Também fundou, em 1937, a revista acadêmica *Sociometry*, voltada para estudos analíticos de redes, com intuito de observar a estrutura das relações existentes entre os atores.

Os “Experimentos de Hawthorne” (CALMON; MARANHÃO, 2013) desenvolvidos por pesquisadores da escola de Harvard também são responsáveis por inserir o conceito de redes como instrumento analítico, nas relações sociais, para compreensão da dinâmica organizacional. Liderados por Elton Mayo, pesquisadores buscaram compreender as estruturas informais de uma organização, suas formações e atuações, considerando os “cliques” ou “blocos”, identificados por meio de sociogramas, e concluíram que as relações informais afetam de maneira relevante, muitas vezes se sobrepondo, à hierarquia formalmente estabelecida.

Já na ciência econômica, merece destaque o estudo pioneiro de Marx Granovetter (1973), o qual demonstrou que a adequação entre indivíduo e emprego não se realiza por mecanismo de preço e sim pelas relações sociais. Granovetter (1973) analisou o funcionamento do mercado de trabalho na região de Boston e verificou que os executivos encontravam emprego por meio de contatos pessoais. A posição do indivíduo na rede e a qualidade da rede são elementos fundamentais, ou seja, para o indivíduo seria mais interessante ter acesso a várias redes, por meio de laços fracos, permitindo um maior número de conexões, do que ter laços fortes em uma rede, como rede de parentes e amigos (RAUD-MATTEDI, 2005).

Apesar de os estudos pioneiros de Moreno e Mayo terem contribuído para examinar as relações sociais e posteriormente influenciar a ciência econômica, por meio da Sociologia Econômica de Granovetter, ao constatar que a influência das

relações sociais nos resultados econômicos, a vertente analítica não prioriza os aspectos processuais na análise das redes, considerando os diferentes tipos de trocas e resultados, mecanismos regulatórios, bem como a historicidade e contextualização das relações, por enfatizar mais a “forma do que a substância”.

Tendo em vista o caráter limitador dessa vertente, discutiremos a seguir a abordagem da governança por considerar que seu caráter multifacetado contribui para a abordagem da complexidade existente nas políticas públicas, cujas raízes teóricas serão abordadas logo abaixo.

### 2.1.2. Redes como estrutura de governança

De acordo com Schneider (2005), os conceitos de governança e rede surgiram durante os anos 1970, principalmente na sociologia, e se espalharam durante os anos 1980 e 1990 também para outras disciplinas das ciências sociais, como a ciência política e a ciência econômica. Ambos os conceitos colocam em questão as estruturas e os contextos das relações entre Estado e sociedade, embora representassem ideias antigas. O discurso teórico dos anos 1980 e 1990 foi aprimorado com novos significados e se constituiu em conceitos que se referem à transformação do Estado e a uma relação modificada entre Estado e sociedade.

De maneira complementar, para Streit e Klering (2004), o conceito de governança passou a ser tema central nos debates contemporâneos das ciências sociais na última década do século XX.

Ao adotar como cenário a história das reformas alemãs, Kissler e Heidemann (2006) apresentaram uma superação gradual da visão do Estado como guardião e protetor do bem comum e do modelo de mercado radical (a mão invisível do mercado asseguraria o bem comum). O debate original sobre governança se baseava em políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais como gestão, responsabilidade, transparência e legalidade do setor público. O Estado era entendido como um ente que dirige ou atrapalha o desenvolvimento social. Para o novo modelo de Estado, como agente da governança, a visão tradicional vai sendo transformada conceitualmente:

- De um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público;
  - De um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele;
  - De um Estado dirigente ou gestor, em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.
- (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p.483)

Trata-se de uma mudança na gestão política, buscando cada vez mais a autogestão nos campos social, econômico e político. A esse novo modelo, paralelo aos modelos de hierarquia e mercado, acrescentam-se a negociação, comunicação e a confiança, tendo como conceito-chave a coordenação. Contudo, determinadas formas de governança ainda são predominantes em certos campos de atuação, como hierarquia para Estado e mercado para iniciativa privada. (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Para compreender essa evolução dos conceitos de governança pública que contribuíram para essa nova perspectiva, descrita por Kissler e Heidemann, a qual privilegia uma atuação coordenada entre Estado, sociedade civil e mercado, como solução inovadora para os problemas sociais, convém discorrer sobre teorias relevantes que contribuíram para a modernização de conceito de governança pública.

Na ciência econômica, Williamson (1986) estabeleceu o arcabouço teórico sobre estudo de estruturas de governança, baseado na Teoria dos Custos de Transação. Para tanto, definiu essa estrutura como sendo a matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas. Também definiu o ambiente institucional como aquele que fornece o conjunto de parâmetros para operacionalização de um arranjo institucional.

Com relação à Teoria dos Custos de Transação, Fiani (2014) explica que a possibilidade de manipulação de informações e promessas por parte de agentes específicos (em situação privilegiada) em uma transação traz desvantagem para as partes que se encontram à mercê dessa situação privilegiada. Os conflitos que disto podem resultar materializam-se em custos de transação. Além disso, o contrato também não é mais suficiente para garantir as salvaguardas de uma transação, visto que, em uma situação de complexidade e incerteza, em que há eventuais oportunidades de manipulação pelas partes, torna-se difícil antecipar todas as circunstâncias relevantes que, no futuro, podem vir a afetar a transação. O contrato

torna-se incompleto, comprometendo a eficiência das transações, sendo necessária a criação de arranjos institucionais para realizar ajustes *ex post* às transações. Esses arranjos institucionais *ex post* foram denominados por Williamson (1985; 1996) como hierarquia e híbridos.

Ressalta-se que Williamson (1985) inicialmente reconheceu redes apenas como forma intermediária e transitória. Posteriormente, em 1996, passou a reconhecê-la como uma forma híbrida e, por isso, alternativa entre mercado e hierarquia.

Para Lopes e Baldi (2002), a especificidade dos ativos envolvidos nas transações, a frequência com que tais transações são empreendidas e o número de negociadores envolvidos (*small numbers*) são indicadores do nível de oportunismo e incerteza que estão sujeitas as transações no mercado. Estes elementos também tornam-se cruciais diante da presença da racionalidade limitada, como uma dimensão cognitiva chave no processo decisório. Hierarquia e redes são considerados como arranjos alternativos ao mercado, capazes de reduzir o impacto tanto do oportunismo quando dos limites cognitivos impostos aos dirigentes.

Contudo, as teorias racionais-econômicas, como custos de transação, dependência de recursos e comportamento estratégico negligenciaram a força do ambiente social e cultural e não visualizaram novas formas, fora do contínuo mercado/hierarquia. A partir da publicação do artigo clássico de Granovetter (1985), as redes passaram a ser analisadas tomando-se em consideração as redes sociais que as perpassam (LOPES; BALDI, 2002).

Para Granovetter (1985), a ação econômica é minimamente afetada pelas relações sociais, tal pressuposto está apoiado na nova sociologia econômica. O autor defende a imersão social da economia e critica os pressupostos neoclássicos, que partem de uma explicação atomizada da ação econômica, assumindo um comportamento auto interessado, denotando uma concepção subsocializada da ação. Por outro lado, também critica sociólogos e cientistas políticos que possuem uma visão sobressocializada.

Segundo Lopes e Baldi (2002), na década de 1990 ocorreu um crescimento significativo de abordagens que passaram a desafiar as perspectivas anteriores.

Dentre essas abordagens, destaca-se a de Powell (1990;1998). Ainda que não desprezasse as motivações econômicas e estratégicas para formação de redes, Powell identificou a importância dos arranjos institucionais e dos diferentes laços sociais que se estabelecem entre indivíduos e organizações na formação dos mais variados arranjos cooperativos.

Powell (1990) considera rede como novo arranjo organizacional, com características próprias, não como uma forma intermediária entre mercado e hierarquia. Enfatiza os padrões horizontais e verticais de troca, nos fluxos interdependentes de recursos e nas linhas recíprocas de comunicação que viabilizam a efetividade desses novos arranjos. A opção pela visão de contínuo mercado-hierarquia é falha, por não captar a complexa realidade das trocas e por desprezar o papel exercido pela reciprocidade e colaboração como mecanismo alternativo de governança. O quadro número 01 apresenta os principais atributos para cada uma dessas formas de governança:

**Quadro 1 – Formas de governança e seus atributos**

Atributos	Formas de governança		
	Mercado	Hierarquia	Redes
Características-Chave	Contrato – direito de propriedade	Relação empregatícia	Mútuo fortalecimento
Meios de comunicação	Preços	Rotinas	Relacionais
Métodos de resolução de conflitos	Disputas judiciais – recursos a tribunais	Autoridade administrativa – supervisão	Normas de reciprocidade – preocupação reputacional
Grau de flexibilidade	Alto	Baixo	Médio
Nível de confiança entre as partes	Baixo	Médio	Alto
Ambiente	Precisão e/ou suspeita	Formal, burocrático	<i>Open-ended</i> , benefícios mútuos
Preferência ou escolhas dos atores	Independente	Dependente	Interdependente

Fonte: adaptado de Powell (1990, p. 80)

Powell (1990; 1998) realizou estudos de caso em diferentes setores da economia americana e verificou que as condições de origem das redes eram diversas da preocupação de minimizar custos e que o *locus* da inovação estava nas redes de aprendizagem, não em organizações isoladas. A dinamicidade dessas redes muda a ênfase das relações contratuais para a ênfase nos aspectos processuais.

Powell (1987) também defende que redes representam uma ruptura com o modelo burocrático, afirmando ainda que esses arranjos organizacionais, que não são burocracias, tampouco formas de mercado, são características altamente significativas da realidade organizacional contemporânea.

Apesar das considerações complementares de Granovetter e Powell quanto à necessidade de inserir as perspectivas relacionais para o desenvolvimento da governança em rede, o presente trabalho priorizará os autores que evidenciam essa

preocupação quanto à atuação governamental como Goldsmith e Eggers; Kissler e Heidemann; e quanto ao desenvolvimento das políticas públicas complexas, como Calmon e Maranhão; Schneider; e Streit e Klering.

#### 2.1.2.1. Governo em rede

Goldsmith e Eggers (2011) entendem que mudanças significativas na sociedade permitem/exigem um governo em rede. Os problemas que cidadãos e seus representantes eleitos enfrentam hoje são demasiadamente complexos para solução do tipo “tamanho único”, oferecidas pela burocracia hierárquica. Também apresentaram os princípios de um governo em rede:

- Concentrar-se menos em programas e mais no valor público;
- Não se perder nas linhas miúdas: os responsáveis pelas compras e gestores dão muita atenção a detalhes, a criatividade não costuma ser a característica mais marcante;
- Dinheiro é uma ferramenta e não a ferramenta para formação de redes;
- O perfeito é inimigo do bom: como circunstâncias imprevistas irão ocorrer, tornam-se necessárias medidas de desempenho para flexibilidade e adaptação para se ajustar às mudanças;
- Desenvolver um novo conjunto de competências-chave: governos necessitam desenvolver competências mais sólidas em troca de conhecimentos;
- *Downsizing* e *upsizing* simultâneos.

Gerenciar um governo em rede requer um conjunto inteiramente diferente de competências e capacidades, além de planejamento, orçamento, pessoal, dentre outras atividades tradicionais de governo, exige-se a proficiência em outras tarefas como acionar, organizar, estabilizar, integrar e gerenciar uma rede. Os gestores de redes precisam possuir pelo menos algum tipo de aptidão para negociação, mediação, análise de risco, construção de confiança, colaboração e gestão de projetos. Os autores apresentam também os principais elementos da gestão em rede:

Pensar em um contexto maior; *coaching*; mediação; negociação; análise de risco; gerenciamento de contrato; capacidade de lidar com problemas não-

convencionais; pensamento estratégico; comunicação interpessoal; gestão de projeto e gestão comercial; e formação de equipes (GOLDSMITH; EGGERS, 2011, p.200)

Além disso, apresentam um comparativo entre as capacidades e competências necessárias para a gestão em rede e para estrutura hierárquica, conforme quadro número 2:

**Quadro 2 – Comparativo de cargos e responsabilidades**

<b>Cargo</b>	<b>Responsabilidades hierárquicas</b>	<b>Responsabilidades em relação à governança em rede</b>
<b>CEO (<i>Chief executive officer</i>, detentor de cargo eletivo, ministro)</b>	Alocar recursos; Dar explicações a <i>stakeholders</i> externos; Transmitir a visão interna e externamente	Maximizar o valor público; Identificar os principais valores e talentos do governo; Transmitir a visão interna e externamente
<b>Chefe de operações, diretor</b>	Proteger o chefe; Limitar a discricionariedade e os erros nos níveis inferiores da hierarquia	Desenvolver e gerenciar relacionamentos e estratégias; Compreender as necessidades dos clientes (Diretor de relacionamento)
<b>Gerente</b>	Fazer cumprir as regras; Monitorar os insumos/contribuições	Gerenciar equipes; Gerenciar projetos e resultados (Gestor da rede)
<b>Funcionário na linha de frente</b>	Seguir regras	Solucionar problemas de clientes
<b>Chefe de compras</b>	Prescrever regras; Verificar o cumprimento de rígidos processos impessoais	Negociar; Solicitar e incorporar as melhores ideias; Contratar assessoria externa
<b>CIO (<i>Chief information officer</i>)</b>	Compra direta, estratégia e manutenção de tecnologia	Gerenciar a coleta e disseminação de conhecimento e informações

Fonte: GOLDSMITH; EGGERS, p. 201, 2011.

Ao comparar os modelos de governo hierárquico com governo em rede, os autores apresentaram fatores que determinam a escolha de um modelo de governança por parte do governo, conforme quadro número 3:

**Quadro 3 – Comparativo entre fatores determinantes para escolha do modelo de governança**

<b>Fatores que favorecem o modelo em rede</b>	<b>Fatores que favorecem o modelo hierárquico</b>
Necessidade de flexibilidade	Preferência pela estabilidade
Necessidade de respostas diferenciadas para clientes	Necessidade de respostas uniformes, baseada em regras
Necessidade de diversas habilidade	Necessidade de apenas uma única habilidade profissional
Muitos atores privados potenciais disponíveis	O governo é o fornecedor predominante
Clareza em termos de resultados ou produtos desejados	O resultado é ambíguo
Setor privado preenche as lacunas de habilidades	O governo tem a experiência necessárias
Essencial alavancar recursos privados	Capacidade externa não é importante
Os parceiros têm maior alcance ou credibilidade	O governo em experiência com cidadãos nessa área
Serviços múltiplos atingem o mesmo cliente	O serviço é relativamente independente
Terceiros podem prestar o serviço ou alcançar a meta a um custo menor do que o governo	É mais econômico prestar o serviço internamente
Tecnologia em rápida mudança	O serviço não é afetado por mudanças tecnológicas
Múltiplos níveis de governo prestam o serviço	Um único nível de governo presta o serviço
Múltiplas agências utilizam ou necessitam de funções similares	Uma mesma agência utiliza ou necessita de funções semelhantes

Fonte: GOLDSMITH; EGGERS, p. 74, 2011

Alinhada a esse modelo de governança e com foco em uma gestão em rede, Fleury (2005) dispõe que transformações estruturais impactam amplamente a eficácia e eficiência da ação do Estado:

O Estado ganhou novos contornos tanto como instância de regulação social ou ator político que fixa objetivos para o bem comum, quanto arena decisória, em que são construídas as políticas ou provedores de bens e serviços públicos essenciais aos cidadãos. Assim, as formas tradicionais de organização e gestão estatal fundamentadas no paradigma burocrático são consideradas pela literatura sobre redes como insuficientes e inadequados para a gestão das funções do Estado diante de seus novos desafios. O passo

seguinte reside na necessidade de desenvolver um novo paradigma de gestão que possa ser adequado e eficiente e capaz de prover o Estado com bases mais sólidas de ação. (FLEURY, 2005, p.82).

A autora também traz questionamentos sobre a viabilidade de se implementar a gestão em rede. As redes sendo formadas por atores autônomos com interesses múltiplos, *clusters* de recursos fragmentados, centros decisórios dispersos e ambientes institucionais complexos, é possível desenhar e desenvolver princípios e estratégias de gestão capazes de produzir resultados coletivos? Em caso positivo, quais os limites dessas estratégias? Quais as influências das características estruturais das redes sobre esses limites? Quais seriam suas fortalezas e debilidades, assim como sobre os problemas específicos envolvidos em sua gestão (FLEURY, 2005).

Também apresenta características vantajosas e problemas e dificuldades para gestão das políticas, de acordo com o quadro número 4, logo abaixo:

**Quadro 4 – Vantagens e dificuldades para gestão das redes**

Vantagens da gestão das redes	Problemas e dificuldades da gestão das redes
Dada a pluralidade de atores envolvidos nas redes, é possível a maior mobilização de recursos e garante-se a diversidade de opiniões sobre o problema;	As redes de políticas apresentariam novos desafios para garantir a rendição de contas ( <i>accountability</i> ) em relação ao uso dos recursos públicos, pelo fato de envolverem numerosos participantes governamentais e privados;
Devido à capilaridade apresentada pelas redes, a definição de prioridades é feita de forma mais democrática, envolvendo organizações de pequeno porte e mais próximas dos da origem dos problemas;	O processo de geração de consensos e negociação pode ser demasiadamente lento criando dificuldades para enfrentar questões que requerem uma ação imediata;
Por envolver, conjuntamente, governo e organizações não-governamentais, pode-se criar uma presença pública sem criar uma estrutura burocrática;	As metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos já que as responsabilidades são muito diluídas;
Devido à flexibilidade inerente à dinâmica das redes, elas seriam mais aptas a desenvolver uma gestão adaptativa que está conectada a uma realidade social volátil, tendo de articular as ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho, adotando o monitoramento como instrumento de gestão e não de controle;	A dinâmica flexível pode terminar afastando os participantes dos objetivos iniciais ou comprometer a ação da rede pela deserção de alguns atores em momentos cruciais;
Por serem estruturas horizontalizadas em que os participantes preservam sua autonomia, os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede são fruto dos consensos obtidos por meio de processos de negociação entre seus participantes, o que geraria maior compromisso e responsabilidade destes com as metas compartilhadas e maior sustentabilidade.	Os critérios para participação na rede não são explícitos e universais e podem provocar marginalização de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, podendo deixar a política apenas nas mãos de uma elite;
	As dificuldades de controle e coordenação das interdependências tende a gerar problemas de gestão das redes.

Fonte: Fleury p. 82-83, 2005.

Kissler e Heidemann (2006) informam que as avaliações científicas sólidas sobre os resultados da governança pública ainda são raras. Contudo, considerando modalidades de cooperação estratégica entre diferentes atores, sobretudo os resultados dos “pactos municipais de trabalho” nos municípios alemães, os autores

apresentam um primeiro prognóstico sobre as condições de sucesso e os obstáculos que impactam na trajetória de uma governança pública possível, que podem contribuir para o aperfeiçoamento da atuação do governo federal brasileiro.

Para garantir as condições de cooperação entre os atores na esfera municipal e regional alemã, considerou-se a existência de heterogeneidade entre atores e de diferentes arranjos organizacionais: gestão verticalizada (diferenciada por níveis hierárquicos) e gestão horizontalizada (caracterizada por grupos de interesse homogêneos). Além desses pressupostos, o êxito da governança pública depende da habilidade estratégica dos atores. Essa habilidade estratégica está vinculada à percepção do problema da racionalidade (atores com interesses próprios e racionalidades de ação específicas), o que envolve uma dimensão material, social e temporal (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Os autores também ressaltam que os valores compartilhados estimulam a cooperação. Contudo, é mais provável que os atores cooperem em função das expectativas de ganho e em função da complexidade dos problemas. Por conta da complexidade, cresce o entendimento de que cada ator isoladamente sentir-se-ia impotente diante do problema e somente o trabalho conjunto dar-lhe-ia a chance de resolvê-lo com sucesso. A cooperação também promove a confiança, na medida em que reduz a incerteza gerada pelas diferenças de interesses e comportamentos dos atores.

Ainda, Kissler e Heidemann (2006) relacionam a cooperação existente na governança com a vertente de redes como instrumento analítico. As redes de atores são feitas de ligações e nós, sendo as ligações as expectativas, objetivos e demandas em relação à atuação dos atores, enquanto os nós representam os próprios atores. A rede tem a função de reunir atores com interesses parcialmente diferentes e conflitantes, viabilizando trabalho conjunto e estão sujeitos aos processos de negociação para obtenção de resultados. Em decorrência desse arranjo, concluem que as redes protegem os atores e possibilitam a solução de problemas complexos que não são possíveis de resolver isoladamente.

Para garantir a continuidade da rede, ressaltam que é necessário ter estabilidade nos conflitos existentes na governança e ter elasticidade. As alianças muitas vezes são pactos objetivos com elevado grau de comprometimento e

institucionalização, que acabam restringindo o número de atores, a flexibilidade permite a inserção de grupos de atores e criam novos espaços para ação cooperativa (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Quanto aos obstáculos relativos à capacidade da governança pública para solucionar problemas, os autores apresentam os seguintes fatores limitantes:

- Estruturas de governança e ciclos político-partidários: os problemas perpassam o período de mandato dos políticos, caso não haja amplo consenso sobre as medidas adotadas, a continuidade dos trabalhos pode ser prejudicada;
- A governança não pode ser imposta: ela se origina de um processo de troca que oscila entre o topo e a base em toda a organização;
- A governança pressupõe regras de jogo e institucionalização: seria um meio termo entre regulamentação e desregulamentação. Uma forte regulação restringe a capacidade de inovação e uma aliança fracamente regulada pode acarretar na incomunicabilidade entre os parceiros. As regras do jogo devem ser negociadas entre os atores e modeladas em conjunto, fortalecendo também o auto comprometimento;
- Organização do processo e do controle sobre os resultados: a organização deveria ser tão descentralizada quanto possível e proporcionar autonomia aos atores. Além disso, uma coordenação central, com atuação estratégica, deveria garantir a troca de informações e a comunicação no processo de governança, assegurando também ampla transparência das providências adotadas. Além de ser imprescindível efetuar reavaliações de metas, recursos e procedimentos.

#### 2.1.2.2. Governança em redes de políticas públicas

No campo das políticas públicas, Calmon e Maranhão (2013) defendem que não é nova a ideia de que as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas a partir de uma rede de atores. A visão de redes caracteriza uma tentativa de representar a natureza social e política dessas atividades e enfatizar seu carácter interorganizacional, ressaltando que não podem ser compreendidas de forma

dissociada de seu contexto estratégico e institucional (definido como conjunto de regras formais e informais, determinadas e influenciadas pela cultura, valores e tradições). Os autores compararam três diferentes perspectivas de governança sobre políticas públicas em um contexto de múltiplas organizações:

- Perspectiva tradicional: fundamentada em uma visão *top down* da gestão de políticas públicas, atribuindo ao governo federal papel preponderante;
- Perspectiva participativa: fundamentada em uma visão *bottom up* e que preconiza a importância da descentralização das políticas públicas, atribuindo ao poder local maior autonomia nas suas ações, o que seria desejável considerando que ele possuiria melhor capacidade de identificar as preferências dos cidadãos para atendê-las de maneira adequada;
- Perspectiva da governança em rede de políticas públicas: prevalecem atores heterogêneos, relações de interdependência e problemas de ação coletiva.

Em alusão aos trabalhos de Kickert; Klijn e Koppenjan (1999) e McGuire (2002), Calmon e Maranhão (2013) propuseram caracterizar um conjunto de funções que deveriam ser exercidas na gestão de redes de políticas públicas. Assim, a administração da rede seria equivalente a um jogo estratégico envolvendo as seguintes funções:

- Ativação da rede (identificar e incorporar pessoas e organizações à rede para solucionar os problemas coletivos);
- Enquadramentos das relações (estabelecimento de bases para enquadramento das interações, preferencialmente institucionais para mitigar os oportunismos);
- Intermediação (diretamente ligada à vertente analítica das redes, preconiza um conjunto de diferentes recursos, informações, ideias e soluções para atuar nos “vazios estruturais” e “laços fracos”);
- Facilitação e criação de consenso (a facilitação é fundamental para interação entre diferentes atores heterogêneos, quase sempre marcada por dificuldades de comunicação e por alto risco de conflitos, para viabilizar a formação de consenso);

- Mediação e arbitragem (enquanto à facilitação e criação de consenso possuem natureza preventiva, a mediação e arbitragem são exercidas após o surgimento de conflitos, geralmente exercidas pela direção da rede, cuja decisão final não cabe ao intermediador e sim às partes diretamente envolvidas).

Alinhados às abordagens anteriores sobre governo em rede, Calmon e Maranhão (2013) apresentam dimensões para diagnosticar a capacidade de a rede de políticas públicas resolver os problemas de ação coletiva, sobretudo a cooperação, coordenação e comunicação entre os atores, gerar os resultados esperados e sustentá-los no longo prazo. Essas dimensões são:

- Capital social: a cooperação entre atores que compõem a rede de políticas depende da existência do capital social, ou seja, os valores comuns aos diversos membros e atores sociais que compõem as redes de políticas públicas podem facilitar a coordenação de suas ações, o que envolve o estabelecimento de clima de confiança mútua entre os atores; participação nos processos decisórios; e *accountability*, considerando prestação de contas e responsabilização;
- Institucionalização: envolve o estabelecimento de normas e procedimentos para definir claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e os atributos dos atores;
- Sustentabilidade: as redes estão sujeitas a processos dinâmicos que requerem contínua adaptação e busca permanente para aperfeiçoar suas formas de atuação, considerando fatores como troca de governos, mudanças ministeriais, reorganização administrativa, contingenciamentos, entre outros;
- Estrutura e Instrumentos de Coordenação: a estrutura de coordenação está relacionada com a capacidade de articular a atuação dos diferentes atores. A coordenação pode ficar a cargo de uma secretaria específica, ou ainda por órgão colegiado com ampla participação dos atores. Em qualquer dos casos, a estrutura de coordenação deve gozar de legitimidade entre os atores da rede. Deve dispor também de instrumentos adequados como planejamento, diretrizes e contratos de cooperação;

- Comunicação: a forma como se estabelece a comunicação entre os atores é fundamental à tomada de decisões e à implementação das ações preconizadas. A comunicação tem de ser analisada em duas dimensões: interna e externa. Além disso, a boa comunicação implica no intercâmbio de informações e na existência de sistemas formais e informais;
- Informação e Análise: as informações necessitam ser analisadas e disseminadas em tempo hábil, de maneira a subsidiar o processo de tomada de decisão. Para que os objetivos possam ser alcançados, é requerida uma estrutura especializada para geração e análise das informações.

Para Schneider (2005), em comparação ao modelo tradicional de desenvolvimento de políticas públicas, com as etapas da formulação e implementação exclusivas do Legislativo e Executivo, a formação de redes de políticas públicas pode ser vista como uma reação aos recursos estatais e à capacidade organizacional por serem incapazes de garantir os recursos necessários para produção das políticas.

O autor destaca a governança em rede existente na Alemanha, assim como Kissler e Heidemann (2006), ao relatar a predominância em muitos setores, como setor de telecomunicações, de estruturas permanentes de relações entre diversos atores, nas quais os atores relevantes de redes dispõem de instrumentos de comunicação e cooperação no processo político. Nas relações horizontais de produção de políticas públicas existe a participação dos atores que influenciam direta ou indiretamente o desenvolvimento da política. O Estado não é mais entendido como uma “hierarquia pública” sempre integrada, senão que ele próprio representa uma rede de organizações relativamente autônomas.

Schneider (2005) ainda apresenta características específicas para redes de políticas públicas, a partir de estudos empíricos sobre redes de políticas públicas:

- O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores;

- Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas;
- O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas;
- Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência;
- Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica) (SCHNEIDER, 2005, p. 38).

Conforme apresentado por Streit e Klering (2004), o conceito de governança aproxima-se da perspectiva dos sistemas complexos, ao incorporar características da Teoria da Complexidade. A governança em rede pressupõe um sistema interligados por diversos atores, com diferentes graus de relacionamento, que estabelecem relações dinâmicas com tendências a formar agregações ou criar desagregações.

Para os autores, a dinâmica e a diversidade também são componentes importantes no contexto da governança, sendo a diversidade associada à heterogeneidade (diferença) e a dinâmica associada às forças e tensões sociais, elevando o grau de complexidade da governança. Neste sentido, os aspectos da complexidade necessitam ser compreendidos para que os agentes reguladores possam influenciar e interferir nas interações dos atores sociais e políticos.

Posto isso, convém destacar alguns pressupostos da Teoria da Complexidade, desenvolvida por Edgar Morin, que se conectam com as abordagens da governança em rede tanto de políticas públicas quanto de governo em rede.

Morin (2011) entende que não se pode compreender a realidade de modo unidimensional. Com a consciência da multidimensionalidade, pode-se identificar a complexidade com completude. Contudo, não se pode pensar em totalidade da realidade, visto que as incertezas, indeterminações e fenômenos aleatórios também devem ser considerados. O cerne da complexidade é a impossibilidade de homogeneizar e de reduzir.

O autor parte do pressuposto de que termos antagônicos e contraditórios tornam-se ao mesmo tempo complementares no seio de uma visão mais ampla,

ligando o pensamento analítico-reducionista ao pensamento da globalidade, como visão “holística”. Considerando também que tanto o todo como as partes são relevantes para compreensão do fenômeno e que um não substitui o outro, mas que se complementam.

Quanto aos sistemas complexos, o autor afirma que os elementos de um sistema não se relacionam apenas de forma causal e linear, mas são capazes de se relacionar também de forma retroativa e recursiva, apresentando mais de uma forma ou padrão de relacionamento sistêmico. Essa abordagem permite compreender que nem sempre as causas de insucesso de uma política pública estão concentradas em um único ator, mas que dependem do padrão de relacionamento existente entre os diversos atores.

Morin (2008) enfatiza que o paradigma da complexidade não “produz” nem “determina” a inteligibilidade. Pode somente incitar a estratégia/inteligência do sujeito pesquisador a considerar a complexidade da questão estudada, incentivando a distinguir e fazer comunicar em vez de isolar e de separar. Reconhecer os traços singulares, originais, históricos do fenômeno em vez de ligá-los pura e simplesmente a determinações ou leis gerais.

Nesse mesmo contexto, Calmon (2015) reconhece que políticas públicas envolvem soluções para problemas complexos, ambíguos e com alto grau de incerteza: os “*wicked problems*” (problemas capciosos). O autor define o *wicked problem* como um problema importante mas, ao mesmo tempo, sujeito à ambiguidade e natureza única. Está relacionado com a existência de grande dificuldade de propor uma formulação minimamente consensual; ausência de critérios que auxiliem na seleção e avaliação das alternativas; polarização de opiniões e conflitos distributivos subjacentes importantes; cada resposta tem grandes consequências de modo que não há possibilidade de aprender a lidar com ele por tentativa e erro.

Considerando a ausência de paradigmas consolidados sobre relacionamento interorganizacional no setor público (CALMON; MARANHÃO, 2013), no presente trabalho, para delimitar os elementos característicos e significativos da governança em redes das políticas públicas federais, serão adotadas as abordagens apresentadas anteriormente tanto para o governo em rede quanto para as políticas em rede, visto

que os autores selecionados possuem visões complementares, contribuindo para definir dimensões da governança que afetam o relacionamento entre os atores; a atuação estratégica na solução dos conflitos; a gestão dos recursos e suas incertezas; a sustentabilidade das redes, bem como a integração entre a visão holística das redes e segregada por atores.

## **METODOLOGIA**

Neste capítulo serão descritas as estratégias metodológicas do estudo, com intuito de caracterizar: estratégia, abordagem e tipo de pesquisa; procedimentos de coleta; procedimentos de análise de dados; e contextualização da unidade de pesquisa.

### **3.1. Estratégia, abordagem e tipo de pesquisa**

Para responder à pergunta de pesquisa e viabilizar a consecução do objetivo geral, qual seja, avaliar como as auditorias desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) abordam a governança em rede das políticas públicas federais, será realizado um estudo de caso de caráter exploratório em uma pesquisa qualitativa.

O estudo de caso pode proporcionar uma investigação aprofundada sobre a relevância de se compreender as redes como uma proposta de solução para os problemas cada vez mais complexos das políticas públicas, contribuindo para uma visão global dos processos e das complexidades que dificilmente poderiam ser observadas de outro modo.

O método do estudo de caso pressupõe uma análise profunda e exaustiva de um fenômeno contemporâneo inserido em seu contexto real (YIN, 2001). Para Stake (2000), o estudo de caso como estratégia de pesquisa caracteriza-se pelo interesse em casos individuais e não pelos métodos de investigação, que podem ser tanto qualitativos quanto quantitativos.

Para Creswell (2007) a pesquisa qualitativa é:

Um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano. O processo de pesquisa envolve as questões e os procedimentos que emergem, os dados tipicamente coletados no ambiente do participante, a análise dos dados indutivamente construída a partir das particularidades para os temas gerais e as interpretações feitas pelo pesquisador acerca do significado dos dados. (CRESWELL, 2007, p.26)

Segundo Yin (2001), há no mínimo cinco aplicações diferentes para desenvolver um estudo de caso: a) explicar os vínculos causais de um fenômeno real complexo; b) descrever uma intervenção e contexto em que ela ocorre; c) ilustrar certos tópicos de uma avaliação, de um modo descritivo; d) explorar situações nas

quais a intervenção, que está sendo avaliada, não apresenta clareza no conjunto de resultados; e e) ser uma “meta-análise”, um estudo de um estudo de avaliação.

O autor também ressalta como um dos critérios que justificam a utilização do estudo de caso o fato de o problema de pesquisa tratar-se de um fenômeno pouco investigado, o qual exige estudo aprofundado de poucos casos, contribuindo para identificação de categorias de observação ou para geração de hipóteses que subsidiem estudos posteriores. Assim, tendo em vista que a governança em redes de políticas públicas ainda é um tema em consolidação no Brasil (CALMON; MARANHÃO, 2013), considerando sobretudo a atuação dos diversos atores envolvidos, como os órgãos de controle, será adotado para a presente pesquisa o estudo de caso do tipo exploratório, por meio do método de investigação qualitativo.

Conforme Gaskell (2002), uma pesquisa qualitativa exploratória envolve a exploração e desenvolvimento de várias realidades e percepções, com intuito de investigar um espectro de opiniões e diferentes representações sobre um assunto em questão, envolve também a interação e trocas de ideias e significados. Sampieri, Collado e Lúcio (2006) informam que os estudos exploratórios são realizados com vistas a examinar um tema ou problema de pesquisa pouco estudado e que normalmente estão associados às pesquisas qualitativas.

Segundo Yin (2001), assim como abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa, o estudo de caso pode incluir tanto, estudos de caso único, quanto múltiplos. Gil (2009) lembra que, nas Ciências Sociais Aplicadas, a utilização de um caso único justifica-se quando o caso estudado é único ou extremo, como, por exemplo, uma empresa que apresenta características peculiares quanto à solução de seus conflitos de trabalho.

Pelo fato de a CGU ser o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal com características únicas e próprias para desempenhar essa função, esse fato a torna um órgão singular e peculiar, dentre os demais órgãos do Governo Federal. Além disso, é um órgão transversal às esferas de governo, tendo como limitador para sua atuação a aplicação final do recurso público federal.

Jensen e Rodgers (2001) apresentam tipologias para estudo de caso único, as quais são: estudo de casos instantâneos (descrição da organização em período

específico de tempo); longitudinais (análise histórica de eventos que ocorrem durante período de história da organização); e antes-depois (avaliação antes e depois da implementação de um programa, política ou decisão).

Tendo em vista o dinamismo existente no processo de evolução da gestão pública, bem como no aperfeiçoamento das técnicas e métodos para a realização de auditorias, o presente estudo de caso será do tipo instantâneo. Fatores internos e externos interferem constantemente na gestão das políticas públicas, afetando, conseqüentemente, os trabalhos dos órgãos de controle, que tem o papel de avaliar as gestões públicas e propor melhorias nas fragilidades identificadas.

Ressalta-se que o estudo de caso também permite efetuar generalizações. Yin (2001) considera possível a “generalização analítica”, a qual se utiliza de uma teoria previamente definida como modelo com a qual se deve comparar os resultados empíricos dos estudos de casos. Entretanto Stake (2000) propõe a “generalização naturalística”, sugere que, ao invés de assumir a responsabilidade de definir para que populações e/ou contextos os resultados obtidos podem ser generalizados, essa decisão fica a critério do leitor.

### **3.2. Procedimentos de coleta**

Para Yin (2001), as evidências podem vir de seis fontes distintas: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Além disso, o autor apresenta princípios que são importantes para o trabalho na coleta de dados do estudo caso, com intuito de auxiliar na confiabilidade do estudo e na validade do constructo (várias fontes de evidência fornecem várias análises sobre o fenômeno): a) fontes de evidências que convergem para o mesmo conjunto de fatos e descobertas; b) reunião formal de evidências distintas, um banco de dados para o estudo de caso; c) encadeamento de evidências: ligações entre as questões, dados coletados e as conclusões.

Yin (2001) também menciona a utilização da triangulação, múltiplas fontes de evidências, como estratégia para aperfeiçoar a validade e a confiabilidade da pesquisa e os resultados obtidos. Obter dados mediante procedimentos diversos é essencial para garantir a qualidade dos resultados. Os resultados obtidos no estudo de

caso devem ser provenientes da convergência ou da divergência das observações obtidas de diferentes procedimentos.

Nesse sentido, as fontes de dados a serem utilizadas para a presente pesquisa, em ordem de relevância, compreendem entrevistas, documentos, sobretudo os relatórios de auditoria, e observação direta.

Partindo do pressuposto que o processo de evolução da Administração Pública é dinâmico, sobretudo as políticas públicas, este trabalho almeja explorar as formas e metodologias adotadas pela Controladoria-Geral da União para o desenvolvimento de seus relatórios de auditoria, buscando o aperfeiçoamento de suas recomendações para melhoria da gestão e da governança pública das políticas públicas. Posto isso, tornou-se imperioso para esta pesquisa analisar preliminarmente os produtos elaborados pela CGU, no caso, os relatórios de auditoria, para selecionar a tipologia de auditoria que se alinhava ao presente estudo de caso, bem como delimitar o período de tempo a ser analisado.

Assim, dentre as linhas de atuação das auditorias, verificou-se que as Avaliações de Execução dos Programas de Governo (AEPG) são as que possuem uma estruturada metodológica detalhada e institucionalizada por meio do Manual de Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo (2015) e tendo como principal objetivo avaliar a execução dos programas de governo relativos às políticas públicas federais. Conforme disposto em seu manual:

A avaliação da execução de programas de governo é uma atividade realizada por diversas instituições em todo o mundo, sendo conhecida por diferentes nomes, tais como auditoria de desempenho, auditoria operacional, *value for money*, dentre outros. Embora cada uma dessas abordagens tenha suas peculiaridades, pode-se dizer que a avaliação da execução de programas de governo caracteriza-se por ter como diretriz principal a obtenção de diagnósticos acerca da eficácia, eficiência e economicidade, assim como, quando possível, da efetividade das políticas públicas, diferenciando-se fortemente, portanto, das auditorias de conformidade (*compliance*). (CGU, 2015)

Posto isso, definiu-se que a linha de atuação analisada seria a Avaliação de Execução dos Programas de Governo. Após essa definição, foi elaborado um roteiro semiestruturado para consecução das entrevistas, com intuito de não acarretar impedimento quanto à formulação de outros questionamentos no decorrer das entrevistas.

O roteiro, apresentado no Apêndice A, foi definido considerando as opções teóricas de redes sob a perspectiva da governança, bem como as condições estruturais da Controladoria, identificadas por meio da Constituição Federal de 1988, Regimento Interno e estrutura organizacional da CGU, delimitação da tipologia de auditoria, bem como as condições estratégicas e operacionais, que envolvem desde o planejamento mais amplo (Planejamento Estratégico, Plano Tático e Plano Operacional) ao planejamento das auditorias propriamente ditas (priorização das políticas públicas, definição das questões de auditoria, execução dos procedimentos, elaboração dos relatórios e interação com os gestores nas diversas etapas). Segue abaixo representação esquemática (figura número 1) que subsidiou a elaboração do roteiro de entrevistas:

**Figura 1 – Representação esquemática relativa ao roteiro de entrevistas**



Fonte: elaboração própria

Considerando o diagrama acima o roteiro de entrevista foi desenvolvido com perguntas relacionadas às condições estruturais, envolvendo questões mais amplas sobre os avanços, obstáculos e possíveis soluções para o fomento da governança contemporânea nas políticas públicas, tendo em vista tanto o contexto interno como externo da CGU. Quanto à condição estratégica, o questionamento referia-se a forma de priorização dos trabalhos de auditoria e à operacional estava relacionada ao desenvolvimento das auditorias, considerando também as interações com os gestores.

Após a definição da linha de atuação, definiu-se que o trabalho teria um recorte temporal, de 2014 a 2016, tendo em vista o primeiro relatório publicado em 2014, cujo escopo envolvia uma gestão interministerial (Relatório de Avaliação nº 28/2014), ou seja, uma gestão horizontalizada, baseada na governança em rede. Esse fato também foi confirmado em entrevistas preliminares.

Essa delimitação se alinha ao disposto por Rossetto e Cunha (1999) para o estabelecimento de marcos, é necessário desafiar os entrevistados a acionarem suas memórias, relembando experiências e incidentes críticos que marcaram sua caminhada conjuntamente com a trajetória organizacional da instituição.

Quanto à seleção dos entrevistados, Dias (2011) sugere os seguintes critérios: a) possuir uma visão abrangente da organização, sua estrutura, seus processos e entendimento da complexidade do negócio; b) ter vivenciado momentos históricos da organização, participando de forma efetiva na definição ou implementação das estratégias.

Com base nesses critérios, foram incluídos na relação de entrevistados, servidores que desempenhavam suas funções no nível estratégico, tático e operacional. Para facilitar a identificação dos cargos que exerciam essas funções, utilizou-se como referências as atribuições regimentais, bem como a observação direta do desempenho dessas atribuições. Posto isso, selecionou-se o Secretário Federal de Controle Interno, seu Adjunto e Chefe de Gabinete, representando o nível estratégico; Diretores das áreas finalísticas e de planejamento relativas às auditorias, correspondentes ao nível tático, e por fim, Coordenadores-gerais e Chefes de divisão também relacionados às auditorias, representando o nível operacional. Segue abaixo, quadro número 5, contendo a relação das entrevistas efetuadas para o presente trabalho:

**Quadro 5 – Relação dos entrevistados**

<b>Entrevistado</b>	<b>Nível de atuação</b>	<b>Data da entrevista</b>	<b>Tempo de entrevista</b>
Entrevistado 01	Nível Tático	09/09/2016	<b>0:19:02</b>
Entrevistado 02	Nível Tático	15/09/2016	<b>0:35:53</b>
Entrevistado 03	Nível Estratégico	19/09/2016	<b>0:28:24</b>
Entrevistado 04	Nível Estratégico	19/09/2016	<b>0:38:17</b>
Entrevistado 05	Nível Operacional	20/09/2016	<b>0:37:12</b>
Entrevistado 06	Nível Operacional	21/09/2016	<b>0:50:23</b>
Entrevistado 07	Nível Operacional	21/09/2016	<b>0:44:43</b>
Entrevistado 08	Nível Tático	23/09/2016	<b>1:01:47</b>
Entrevistado 09	Nível Tático	23/09/2016	<b>0:30:25</b>
Entrevistado 10	Nível Operacional	23/09/2016	<b>0:41:38</b>
Entrevistado 11	Nível Estratégico	23/09/2016	<b>0:42:12</b>
<b>Total</b>			<b>7:09:56</b>

Fonte: elaboração própria

Com relação aos documentos, a segunda fonte de evidência a ser adotada, Yin (2001) exemplifica como documento: memorandos, agendas, avisos, minutas de reunião, relatórios, documentos administrativos internos, recortes de jornal, artigos

publicados na mídia, entre outros. Também ressalta que os documentos não devem ser considerados registros literais de eventos que ocorreram. O uso mais importante dos documentos é corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes. Além disso, informa que é possível fazer inferências utilizando os documentos, que devem ser tratadas como indícios para investigação mais aprofundada.

Nesse sentido, utilizou-se como documento a consolidação do Plano Tático para 2017 (CGU, 2016b), o qual as coordenações-gerais de todas as diretorias finalísticas apresentaram suas propostas de atuação para o exercício seguinte, as quais passaram por processo de votação envolvendo auditores que integram a Secretaria Federal de Controle em diversos níveis de atuação, bem como as unidades regionais. Além disso, considerou-se os relatórios de avaliação (RAV) produzidos por meio de Avaliação de Execução de Programas de Governo (AEPG), publicados no período de 2014 a 2016. Segue abaixo quadro número 6 contendo a relação dos relatórios analisados no presente trabalho:

**Quadro 6 – Relação dos relatórios analisados**

<b>Relatório de Avaliação</b>	<b>Ministério</b>	<b>Data do Relatório</b>	<b>Nº de páginas</b>
RAV 59/2016	Previdência Social	08/2016	62
RAV 58/2016 (*)	Ministério da Saúde	06/2016	-
RAV 57/2016	Educação	07/2016	60
RAV 56/2016	Desenvolvimento Agrário	07/2016	89
RAV 55/2016	Integração Nacional	05/2016	79
RAV 54/2016	Desenvolvimento Social e Combate à Fome	03/2016	115
RAV 53/2016	Cidades	03/2016	49
RAV 52/2016	Agricultura, Pecuária e Abastecimento	03/2016	51
RAV 51/2016	Educação	12/2015	71
RAV 50/2015	Agricultura, Pecuária e Abastecimento	12/2015	39
RAV 49/2015	Saúde	12/2015	39
RAV 48/2015	Desenvolvimento Agrário	12/2015	53
RAV 47/2015	Integração Nacional	12/2015	46
RAV 46/2015	Integração Nacional	12/2015	45
RAV 45/2015	Cidades	11/2015	48
RAV 44/2015	Cidades	10/2015	66
RAV 43/2015	Transportes	08/2015	43
RAV 42/2015	Previdência Social	10/2015	48

RAV 41/2015	Desenvolvimento Agrário	06/2015	53
RAV 40/2015	Previdência Social	09/2015	41
RAV 39/2015	Comunicações	06/2015	60
RAV 38/2015	Educação	03/2015	50
RAV 37/2015	Cultura	03/2015	129
RAV 36/2015 (*)	Segurança	03/2015	-
RAV 35/2015	Educação	03/2015	69
RAV 34/2014	Desenvolvimento Social e Combate à Fome	12/2014	42
RAV 33/2014	Educação	12/2014	65
RAV 32/2014	Planejamento, Orçamento e Gestão	12/2014	51
RAV 31/2014	Integração Nacional	12/2014	37
RAV 30/2014	Educação	12/2014	40
RAV 29/2014	Desenvolvimento Agrário	12/2014	58
RAV 28/2014	Meio Ambiente; Trabalho e Emprego; e Pesca e Aquicultura	11/2014	71
RAV 27/2014	Integração Nacional	08/2014	46
RAV 26/2014	Desenvolvimento Social e Combate à fome	01/2014	58
<b>Total de páginas analisadas</b>			<b>1.873</b>

(\*) Relatórios indisponíveis no sítio da CGU no período de análise

Fonte: elaboração própria

Por fim, a terceira fonte de dados foi a observação direta. Ao assumir que os fenômenos de interesse não sejam puramente de caráter histórico, a observação de comportamentos e condições ambientais tornam-se relevantes e úteis para Yin (2001) por fornecerem evidências adicionais e servirem como outra fonte de evidência para o estudo de caso. As observações podem variar de atividades formais (com protocolo de observações) a informais (observações diretas ao longo da visita de campo) para coleta de dados. No presente caso, foi realizada a observação direta informal, realizadas durante a fase de coleta de evidências: nas entrevistas e nas apresentações do Plano Tático.

### 3.3. Procedimentos de análise dos dados

Para análise dos dados, foi adotada a análise de conteúdo. De acordo com Bardin (2010), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, além dos aspectos inferenciais, sendo as inferências

capazes de responder a dois tipos de problemas: causas ou antecedentes das mensagens e possíveis efeitos ou consequência das mensagens.

Se a descrição (a enumeração das características do texto, resumidas após tratamento) é a primeira etapa necessária e se a interpretação (a significação concedida a estas características) é a última fase, a inferência é o procedimento intermediário, que vem permitir a mensagem, explícita e controlada, de uma à outra. (BARDIN, 2010, p. 39)

Ainda, para Bardin (2010), a análise de conteúdo também divide-se em três etapas: pré-análise (seleção dos documentos a serem analisados); exploração do material (fase de análise propriamente dita com utilização de operações de codificação ou enumeração para administração sistemática das decisões); tratamento dos resultados, inferência e interpretação (fase de validação dos resultados e tratamento dos dados brutos com intuito de propor conclusões e inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos e sobre descobertas inesperadas).

### 3.3.1. Quanto às análises das entrevistas

Segundo Gaskell (2002), a entrevista qualitativa fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é a compreensão detalhada das crenças, valores, atitudes e motivações em relação ao comportamento das pessoas em contextos sociais específicos.

Posto isso, após a realização das entrevistas e com intuito de iniciar a análise dos dados, foram efetuadas 110 páginas de transcrições decorrentes das gravações das entrevistas. A exploração desse material, que constitui a fase de análise propriamente dita (BARDIN, 2010), envolveu a organização dos dados coletados de modo a identificar os conteúdos comuns (respostas semelhantes) e agrupá-los conforme os temas definidos previamente no roteiro de entrevistas. Após a organização do conteúdo e com intuito de subsidiar as análises, as respostas foram agrupadas pelos níveis organizacionais: estratégico, tático e operacional.

Posteriormente, efetuou-se o tratamento desses dados, selecionando as respostas com maior representatividade nos níveis organizacionais para cada uma das questões dispostas no roteiro de entrevistas, com intuito de permitir a realização de inferências e conclusões e contribuir para as interpretações a propósito dos objetivos

previstos, bem como descobertas inesperadas a respeito do alinhamento entre os diferentes pontos de vista dos entrevistados.

De forma a subsidiar as inferências e conclusões, foi considerado o referencial teórico, bem como o documento produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2016) “Levantamento Operacional para avaliar a atividade de Auditoria Interna e as competências e condições da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) para realizar Auditorias Financeiras”, por meio do TC 011.759-2016-0, e relatório elaborado pela Organização e Cooperação para Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015), em decorrência de acordo firmado com o TCU e outras entidades de controle de países membros da Organizações da Nações Unidas (ONU), com o objetivo de realizar estudo internacional para identificar e disseminar boas práticas de governança de políticas públicas intitulado “Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores” e o Manual de Avaliação de Execução dos Programas de Governo.

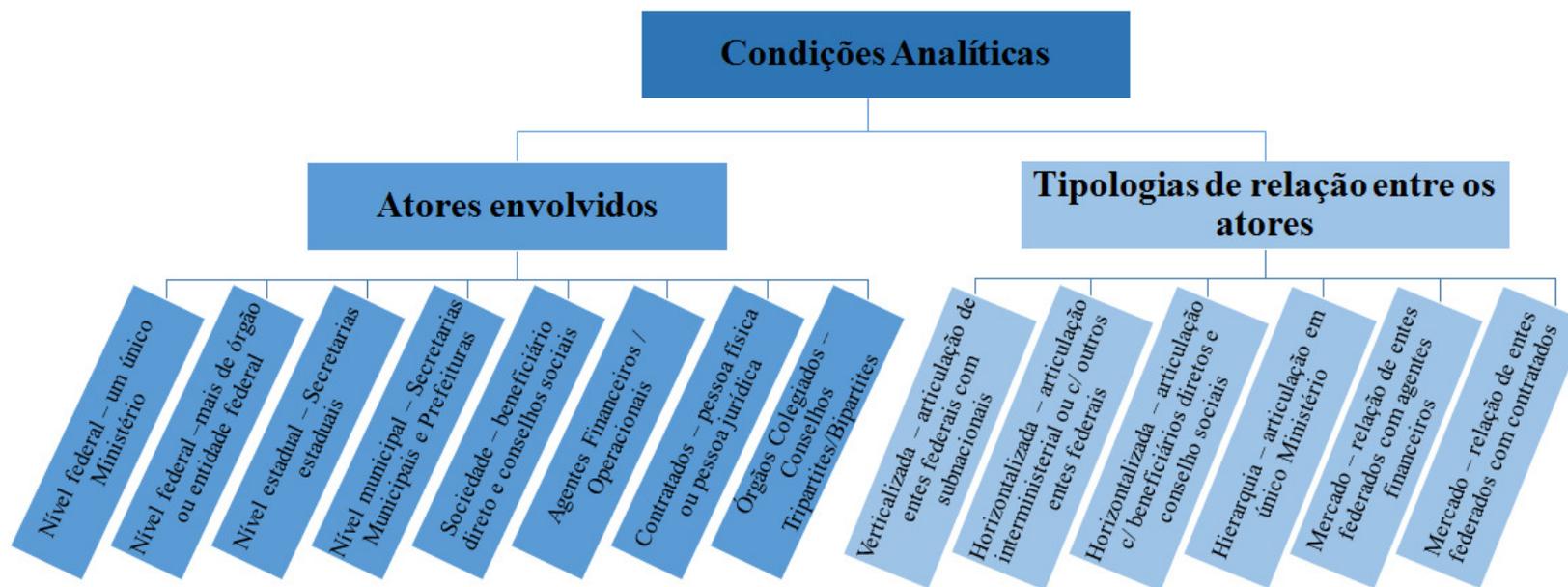
### 3.3.2. Quanto às análises dos relatórios de avaliação

Para os relatórios de AEPG, primeiramente, fez-se a pré-análise, com intuito de verificar se todos os relatórios de avaliação, publicados nos períodos de 2014 a 2016, estavam alinhados com o tema desse estudo de caso. Ao verificar a existência desse alinhamento, fez-se a exploração do material, contendo 1.873 páginas no total. Para isso, foram desenvolvidas matrizes, com base nos critérios apresentados por Calmon e Maranhão (2013), Escobar (2008) e Leite (2010), de condições para governança em redes. Os citados autores apresentam critérios para condições estruturais e operacionais da governança em rede de políticas públicas.

Tendo em vista que os relatórios da CGU são estruturados metodologicamente e abordam diversas políticas públicas, foi necessário adaptar os critérios de avaliação a esse contexto, bem como a inserção de mais uma condição: condição analítica da governança, devido à existência de diferentes tipologias de governança e multiplicidade de atores. Essa proposição efetuada pela autora teve o intuito de facilitar a compreensão sobre os arranjos institucionais que a CGU reconhece nas políticas públicas. Para isso, as referências foram os arranjos institucionais apresentados por Calmon e Maranhão (2013), bem como as perspectivas de governança de Powell (1990).

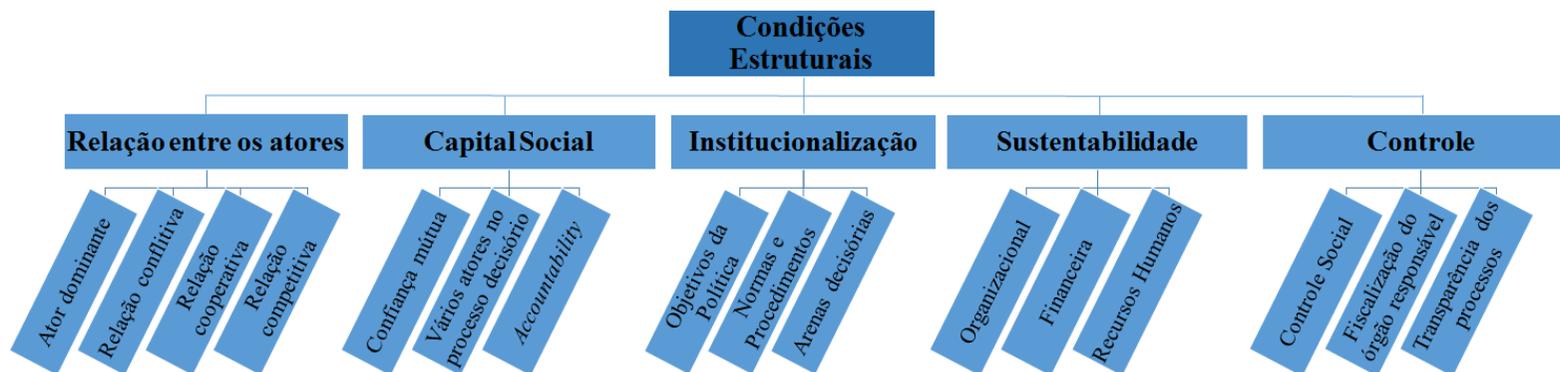
Seguem abaixo as condições abordadas pela autora para análise da governança dos relatórios: figura número 2 - Condições Analíticas; figura número 3 - Condições Estruturais; e figura número 4 - Condições Operacionais:

Figura 2 – Condições Analíticas



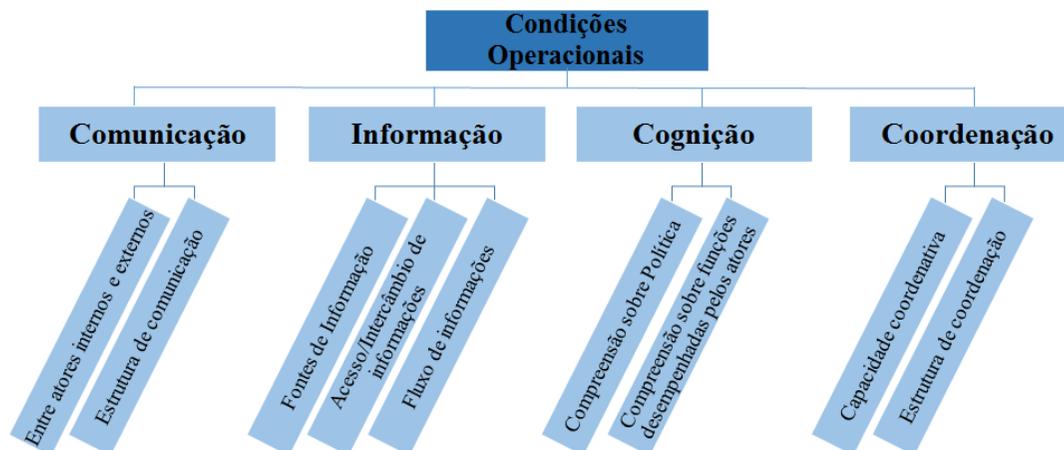
Fonte: elaboração própria

Figura 3 – Condições Estruturais



Fonte: elaboração própria

Figura 4 – Condições Operacionais



Fonte: elaboração própria

Ainda, a estrutura dos relatórios apresenta inicialmente uma contextualização das políticas públicas ou programas de governo e posteriormente o trabalho realizado, o qual compreende a delimitação do escopo, objetivo e abordagem, questões de auditorias, achados ou fragilidades identificadas, bem como recomendações de melhoria e conclusão. Posto isso, o presente trabalho adotou para avaliação das condições da governança três perspectivas distintas:

- Contextualização do Relatório;
- Fragilidades identificadas pela CGU; e
- Recomendações apresentadas aos gestores.

Optou-se por adotar essa distribuição por entender que a contextualização abarca os estudos iniciais que suportam o planejamento das auditorias e as questões estratégicas a serem respondidas, envolvendo o mapeamento e a compreensão da governança e da gestão das políticas públicas. As fragilidades estão relacionadas com as deficiências identificadas, relativas ao escopo definido previamente e as questões de auditoria, e, por fim, as recomendações emitidas aos gestores para aperfeiçoamento do processo e mitigação/correção das fragilidades. O Apêndice B apresenta a estrutura matricial desenvolvida para análise das condições para governança das políticas públicas em cada uma das perspectivas dos Relatórios de Avaliação.

Como forma de subsidiar essa análise, foram definidas perguntas orientadoras para cada uma das perspectivas. Para a perspectiva Contextualização foi verificada a “presença” do critério (está presente?), ou seja, verificou-se se a equipe de auditoria apresentou o critério na contextualização da política. Quanto à perspectiva Fragilidades foi verificado o “funcionamento” das ações de governo (está funcionando?), ou seja, verificou-se se a equipe de auditoria identificou fragilidades na governança e na gestão da política que necessitassem de aperfeiçoamento. Quanto à perspectiva Recomendações, por existir em decorrência das fragilidades identificadas, verificou-se se foram emitidas em consonância com as fragilidades e, no caso de problemas que demandassem uma atuação coletiva ou falhas na estrutura de governança, verificou-se se

as recomendações envolviam os agentes públicos diretamente envolvidos nessas situações.

Por meio dessas matrizes, foi possível codificar as informações para que pudessem ser tratadas e transformadas em dados consolidados. A codificação das informações considerou as perguntas orientadoras apresentadas anteriormente, o que possibilitou verificar a ocorrência ou não, em termos quantitativos, dos critérios de cada uma das condições da governança em cada uma das perspectivas dos relatórios.

As inferências e interpretações foram divididas para cada uma das condições da governança (Analítica, Estruturais e Operacionais) em cada uma das perspectivas (Contextualização, Fragilidades e Recomendações) e, posteriormente, cada uma das condições foram analisadas nas perspectivas dos relatórios em conjunto, com intuito de produzir inferências e interpretações dos relatórios em suas completudes e comparar as ocorrências dos critérios das condições da governança em cada uma das perspectivas.

Ainda, com intuito de subsidiar essas análises foram considerados, além do referencial teórico, o documento desenvolvido pelo TCU (2016), intitulado de “Levantamento Operacional para avaliar a atividade de Auditoria Interna e as competências e condições da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) para realizar Auditorias Financeiras” e relatório “Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores”, produzido da OCDE (2015) e o Manual de Avaliação de Execução dos Programas de Governo (CGU, 2015).

#### **3.4. Contextualização da unidade de pesquisa**

Com o advento da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, foi definido que os três Poderes teriam um sistema próprio de controle interno:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988)

A Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10/05/2016, trouxe a distinção entre o controle interno da gestão e sistema de controle interno. O primeiro corresponde a conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos gerais sejam alcançados.

De acordo com a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), o controle interno é um processo integrado e dinâmico realizado pela direção e pelo corpo de funcionários, estruturado para enfrentar os riscos e para garantir razoável segurança de que, na consecução da missão institucional, os seguintes objetivos serão alcançados: execução correta, ética, econômica, eficiente e efetiva das operações; cumprimento das prestações de contas (*accountability*); cumprimento das leis e regulamentações; e salvaguardas de recursos para evitar desperdício e mau uso do recurso público (INTOSAI, 2004).

Enquanto o Sistema de Controle Interno, conforme a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização, e tendo como órgão central a Controladoria-Geral da União. Não se confundindo com os controles internos da gestão, de responsabilidade de cada órgão e entidade do Poder Executivo Federal.

Não obstante a Instrução Normativa diferenciar controle interno da gestão do Sistema de Controle Interno, a legislação brasileira não define controle interno governamental e são poucos os trabalhos científicos sobre esse tema na área da gestão pública, Olivieri (2010) defini controle interno governamental como:

O conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública que visa não apenas garantir a conformidade legal dos atos da administração pública, mas que tem também a finalidade de prover o gestor de um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, economicidade e eficácia das ações, com os objetivos de evitar

perdas, melhorar a gestão pública e garantir a prestação pública de contas. É um controle exercido “internamente”, ou seja, cada Poder monitora sua própria gestão, ao contrário do controle externo, que é aquele realizado entre os Poderes, dentro da sistemática de pesos e contrapesos, pela qual o Judiciário controla a legalidade dos atos do Executivo e do Legislativo, e o Congresso controla o Executivo através das comissões parlamentares e de instituições de auditoria como o TCU (OLIVIERI, 2010, p. 6)

Ainda quanto ao controle interno governamental, até 1994, as atividades de controle interno no Poder Executivo Federal eram exercidas de forma fragmentada pelas Secretarias de Controle Interno (CISSETs) em cada ministério. Com intuito de buscar fortalecimento da atuação do controle interno, foi criada a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), vinculada ao Ministério da Fazenda, centralizando essas atividades e extinguindo quase todas as CISSETs, por meio da Medida Provisória nº 480, de 27/04/1994. Ressalta-se que esse controle ainda se restringia às atividades de contabilidade analítica, contudo, com o advento da Portaria MF nº 271, de 13/10/1998, houve profundas modificações no foco de atuação da SFC, para que o Sistema de Controle Interno se concentrasse nas atividades dispostas na Constituição Federal, em seu artigo 74:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (BRASIL, 1988)

Até o ano 2000, houve uma reformulação das atividades de controle interno, abrangendo não apenas os controles de legalidade dos atos da Administração Pública Federal, mas também avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, de modo a fortalecer a interação com o gestor público na promoção da qualidade de gestão pública e não apenas o apontamento de irregularidades (OLIVIERI,

2010). Tanto que somente após 88 meses de tramitação, a Medida Provisória nº 480/1994 foi convertida na Lei nº 10.180, de 07/02/2001, vigente até o presente momento.

Em 2002, foi criada a Corregedoria-Geral da União que absorveu a Secretaria Federal de Controle Interno, por meio do Decreto nº 4.177, 28/03/2002. Somente em 2003, com novo governo, a Corregedoria foi transformada em Controladoria-Geral da União (CGU) por meio da Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28/05/2003. A Controladoria-Geral da União (CGU), então órgão, com *status* de ministério, passou a ser ligada diretamente à Presidência da República com atribuições que envolviam a defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, atividades de ouvidoria e incremento da transparência da gestão.

Sua estrutura organizacional, inicialmente definida por intermédio do Decreto nº 4.785, de 21/06/2003, sofreu alterações, posteriormente pelo Decreto nº 8109, de 17/09/2013, com objetivo de adequar a estrutura aos novos desafios de transparência e combate à corrupção. Assim, a CGU é composta pela: Secretaria Federal de Controle Interno; Ouvidoria-Geral da União; Corregedoria-Geral da União; Secretaria da Transparência e Prevenção da Corrupção; Controladorias-Regionais da União nos Estados; e órgãos colegiados (Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção; Comissão de Coordenação de Controle Interno; e Comissão de Coordenação de Correição).

Com a reorganização ministerial definida pela Lei nº 13.341, de 29/09/2016, a CGU tornou-se Ministério de Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, no entanto, sua sigla original foi mantida, bem como suas atribuições e competências.

Segundo Olivieri *et al* (2012), a criação da CGU representou inovação institucional no processo de controle dos governantes na democracia brasileira por várias razões: por ter reorganizado o controle interno da Administração Pública Federal; promovido a extensão das atividades para o monitoramento das políticas públicas

federais executadas nos entes subnacionais, por meio da fiscalização dos programas com financiamento da União; tornando-se a “agência anticorrupção do Brasil”, responsável também pela luta contra a improbidade administrativa, por promover a transparência da Administração Pública e fomentar a ética e a integridade. Ademais, incentivou a difusão da prática do controle interno para os governos subnacionais; e, por fim, mas não menos importante, a CGU passou a atuar como órgão indutor e fortalecedor do controle social, ou seja, da participação da sociedade civil no controle da Administração Pública, contribuindo decisivamente para a institucionalização desse processo por meio de várias iniciativas, como a formação técnica de conselheiros e a iniciativa da organização de conferências sobre controle social.

Considerando que os objetivos deste trabalho se restringem às atividades de auditoria desenvolvidas pela CGU, a pesquisa enfatizará os trabalhos realizados pela Secretaria Federal de Controle Interno, em parceria com as Unidades Regionais. A SFC manteve suas atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e desempenha e coordena as auditorias que abrangem desde os sistemas contábil, financeiro, de pessoal, entre outros, quanto a auditorias de avaliação da gestão e das políticas públicas. As CGU Regionais são responsáveis por atuarem, por meio de fiscalizações ou auditorias, nos municípios que executam as políticas públicas federais e recebem recursos federais. Posto isso, o presente trabalho adotará a sigla CGU, por entender que as análises não se limitam a atuação da SFC e por entender que a sigla CGU é de conhecimento nacional e internacional.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Constam nesse capítulo os resultados obtidos por meio de uma investigação em profundidade dos dados coletados, os quais refletem a percepção dos entrevistados acerca do fenômeno investigado, bem como as contribuições da CGU emitidas por meio dos relatórios de avaliação das políticas públicas. Assim, a apresentação e discussão dos resultados dos dados analisados foi estruturada com base em um encadeamento funcional e didático, contendo análises individualizadas e agregadas para as evidências. O intuito dessa estruturação foi permitir uma visão detalhada e, ao mesmo tempo, comparativa entre os resultados encontrados. Considerando a relevância dos dados coletados, inicialmente serão discutidos os resultados das percepções dos entrevistados quanto à promoção da governança em rede nas políticas públicas por parte da CGU, posteriormente, a abordagem do tema nos Relatórios de Avaliação.

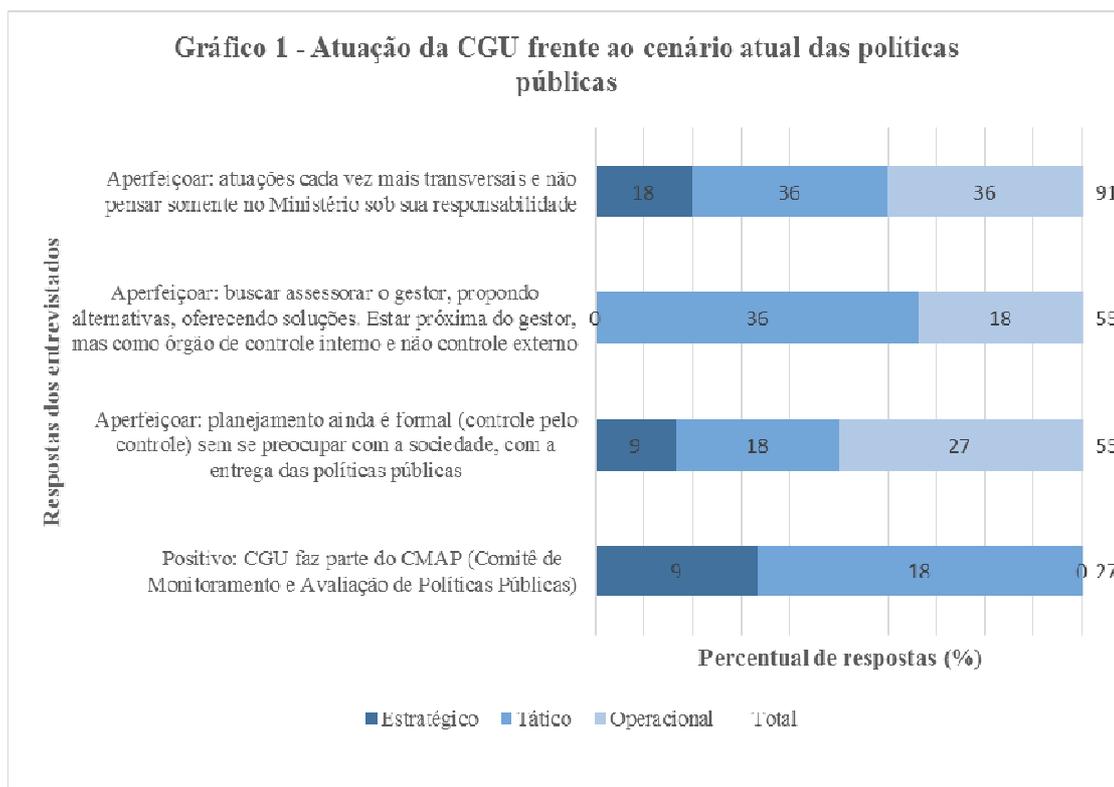
### **4.1. Percepção dos entrevistados quanto à promoção da governança em rede nas políticas públicas por parte da CGU**

*Questão 1: Considerando as mudanças da sociedade e o aumento da complexidade da gestão das políticas públicas, a CGU consegue responder a esse novo cenário? O que poderia ser aperfeiçoado?*

Na visão de Goldsmith e Eggers (2011), o modelo tradicional e hierárquico de governo não atende às demandas derivadas dos complexos vínculos entre as múltiplas organizações (públicas e privadas). Os problemas tornaram-se um desafio para o século XXI, por serem tanto mais globais quanto mais locais, à medida que o poder se dispersa e os limites (quando existem) tornam-se mais fluidos.

Nesse sentido, Martins (2003) entende que a configuração da estrutura governamental é um fator essencial para garantir a integração, entendida como um conjunto de unidades organizacionais (órgãos e entidades) arranjos em diferentes posições hierárquicas e não hierárquicas para desempenhar diferentes funções e definir um padrão de interação entre os envolvidos.

Posto isso, foram coletadas dos entrevistados suas percepções quanto aos avanços das contribuições da CGU para entrega de políticas públicas mais efetivas, bem como as situações que poderiam ser aperfeiçoadas, considerando as demandas da sociedade e o cenário em que as políticas são desenvolvidas atualmente. A seguir, são apresentadas as respostas mais recorrentes dos entrevistados, conforme disposto no gráfico número 1:



Fonte: elaboração própria

Conforme disposto no gráfico acima, em que pese os entrevistados terem dito que a Controladoria está avançando, as respostas que tiveram maior convergência foram quanto aos aspectos que deveriam ser aperfeiçoados. Com exceção de um avanço, a inserção da CGU no Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), o qual constou de 27% das respostas. De acordo com o entrevistado 04:

Acho que é um avanço externo, é externo e interno, e a gente tem que tirar o bom proveito desse avanço, que é o CMAP, o CMAP é o Comitê de Monitoramento e

Avaliação de Políticas Públicas criado no início desse ano no primeiro semestre com Casa Civil, Planejamento, Fazenda e nós, e o CMAP tem sido um espaço de ressonância das avaliações. (...) é um grande avanço do ponto de vista da organização da governança do governo e com o posicionamento dos centros de governo, que é um conceito da OCDE, e que a gente tenha essa identidade de centro de governo junto com a Fazenda e o Planejamento e a Casa Civil que são exatamente os órgãos que compõem esse comitê.

Também foram apontados avanços quanto à interação entre as Secretarias da CGU, a criação da Secretaria de Prevenção e Combate à Corrupção e avanço na interação com a sociedade, mas ainda com foco no combate à corrupção, contudo foram citações pontuais.

Quanto aos aspectos que necessitam ser aperfeiçoados, merece destaque: a interação com gestor, constou de 55% das respostas, na percepção dos entrevistados, o gestor tem que ser parte do processo, sua percepção é fundamental para priorização das políticas, delimitação de escopo e implementação das recomendações de melhoria.

Outro aspecto informado pelos entrevistados foi a necessidade de aprimorar o planejamento dos trabalhos, verificado em 55% das respostas, com foco na efetividade das entregas e no cumprimento dos objetivos das políticas, não priorizando somente a identificação de fragilidades e irregularidades para propor medidas de controle.

Por fim, 91% dos entrevistados reconhecem que a CGU tem que ter trabalhos transversais, sobretudo quanto às políticas públicas e aspectos de gestão que perpassam por diversos órgãos.

Posto isso, verifica-se que, em que pese não ter sido verificada convergência sobre os avanços no âmbito da CGU, os aspectos a serem aprimorados foram convergentes, o que demonstra que há um alinhamento entre a percepção dos auditores. Esse consenso facilita a busca por melhorias nas formas de trabalho, visto que a CGU tem o papel de contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade aos cidadãos, por meio de sua atuação como órgão de controle interno, responsável por efetuar avaliações sobre as políticas públicas federais.

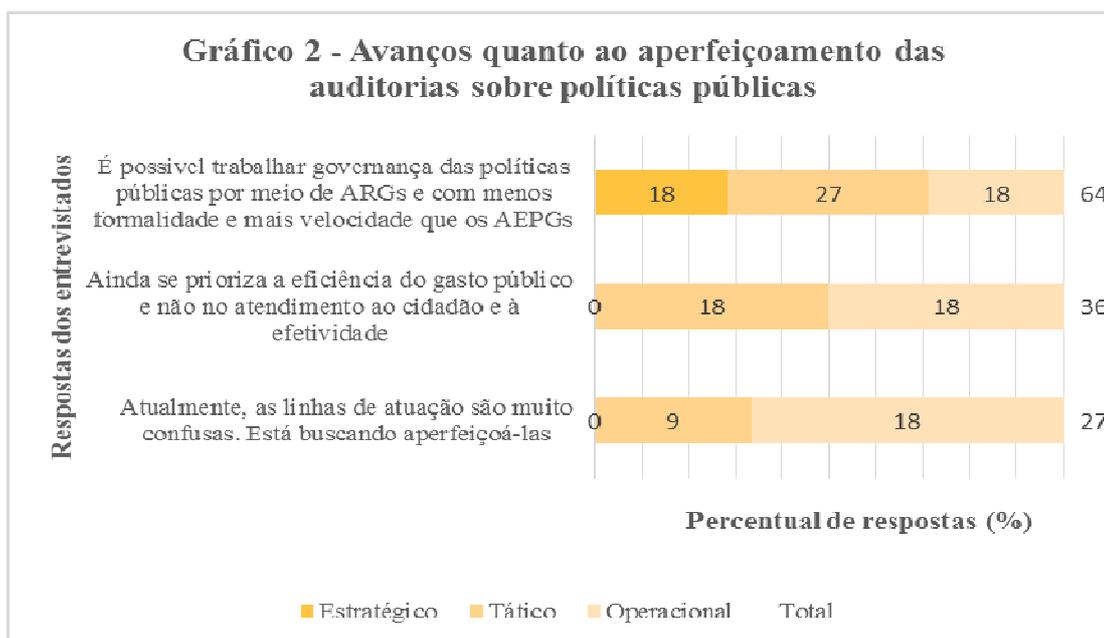
Nesse mesmo entendimento, a OCDE (2015), em seu estudo sobre as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), ressalta que é necessário ter avaliações sobre os

programas efetuadas por atores que não sejam os responsáveis pelo programa, tendo em vista o risco de que a avaliação seja uma tarefa meramente administrativa e produza resultados enviesados. Programas de peso político ou sensíveis aos cidadãos podem ser institucionalizados mesmo que ineficientes, não efetivos e de alto custo.

*Questão 2: Que avanços, em relação às auditorias com escopo em políticas públicas, a CGU conquistou desde a implantação dos Relatórios de Avaliação (RAVs)?*

Ao considerar o Planejamento Estratégico (2016a) desenvolvido para o período de 2016-2019, a CGU fortaleceu sua preocupação em avaliar as políticas públicas, tanto na sua missão institucional quanto nos objetivos de resultado. Além disso, o Manual de AEPG (CGU, 2015) dispõe que a avaliação de execução de programas de governos tem por diretriz a obtenção de diagnósticos acerca da eficácia, eficiência e economicidade, assim como, quando possível, da efetividade das políticas públicas, tendo como produto final o Relatório de Avaliação (RAV).

Considerando que a CGU possui outras linhas de atuação também voltadas para auditorias operacionais, que permitem a realização de avaliações de políticas públicas, foi solicitado aos entrevistados elencar outros avanços no campo das auditorias operacionais sobre políticas públicas. Abaixo, constam, no gráfico número 2, as respostas mais recorrentes apresentadas pelos entrevistados:



Fonte: elaboração própria

Pelo exposto acima, verifica-se, em 64% das respostas, que a Avaliação dos Resultados da Gestão (ARGs) foram as que mais avançaram, devido a flexibilidade e menor rigor metodológico. Conforme informado pelo entrevistado 08:

A gente tem utilizado o instrumento do ARG para avaliação, tanto de política pública, quanto de macroprocesso finalístico da unidade, ou macroprocesso de gestão da unidade, então eu acho que não necessariamente só pelo AEPG a gente consegue contribuir e atingir esses objetivos de melhoria de políticas públicas

Um dos motivos alegados pelos entrevistados pela preferência em adotar o ARG foi o excesso de formalidade no planejamento de AEPG, não auxiliando a elaboração das questões de auditoria. O entrevistado 05 dispôs o seguinte sobre AEPG:

Uma linha que investia muito no planejamento, mas que do meu ponto de vista é inadequada, um planejamento que é muito formal, tem quatro documentos, você gasta muito tempo preparando esses documentos (...) A equipe tinha um relatório de situação, a equipe tinha PE, a equipe tinha PO, mas nenhum desses instrumentos foi suficiente para fazer com que eles fizessem questões relevantes.

Ainda nesse raciocínio, 27% dos entrevistados entendem que os limites entre as linhas de atuação, ARG e AEPG, são muito fluidos, visto que ambas são auditorias

operacionais para avaliar resultados ou da gestão ou das políticas. Para o entrevistado 06 informou o seguinte:

Chamar de AEPG, chamar de ARG, que são na verdade auditorias operacionais e com isso a gente deixa de aproveitar toda metodologia que já tem pronta, o TCU tem pronto, e de repente a gente fica utilizando instrumentos de auditoria tradicional, e não é auditoria tradicional, e com isso a gente está tendo esse conflito, os AEPGs agora, migraram para os ARGs que é um processo mais simples, então tem muito AEPG que a gente está chamando de ARG, que para mim também não tem problema que é tudo auditoria operacional.

O entrevistado 02 apresentou uma delimitação de campo existente entre eles:

O ARG dá uma possibilidade de você ter uma atuação, às vezes não é avaliação da política como um todo, mas você consegue ter uma avaliação local, pontual, onde tem um problema, onde a sociedade está reclamando mais e isso te dá uma velocidade maior na resposta para a sociedade.

Considerando que os servidores têm buscado outras formas de avaliar políticas públicas devido ao rigor metodológico definido para o AEPG, é necessário à CGU reavaliar essa metodologia de forma a flexibilizar/ajustar os processos para que o AEPG possa continuar sendo aplicado. Também é necessário que se defina com maior clareza os limites de cada uma das linhas de atuação ou ainda que se avalie a conveniência e oportunidade de reestruturar todo o processo de definição das linhas de atuação.

Além disso, foi ressaltado pelos entrevistados, em 36% das respostas, que ainda se prioriza a eficiência do gasto público e não a efetividade e o atendimento ao cidadão.

O entrevistado 09 informou o seguinte:

Precisamos também cada vez mais incrementar essa avaliação, ou seja, a política está correta, mas a gente tem também a visão de como cidadão recebe, porque hoje a gente está com muito foco na eficiência dela aqui, mas eu não chego aqui perguntando para o cidadão se essa política o atendeu ou não no geral.

O entrevistado 02 complementou o raciocínio dizendo:

Depois de fiscalizar desde dois mil e treze até hoje merenda, a gente sabe que os problemas que a gente vai encontrar são muito parecidos com o que a gente encontrou e já consolidou e já recomendou ao ministério, então a gente começa a entrar num desafio agora de pensar um pouco fora da caixinha, de tentar repensar o desenho do programa, não mais só testar aquele desenho.

Em que pese a percepção dos entrevistados sobre o escopo das auditorias quanto a não priorização da efetividade e do atendimento ao cidadão nas auditorias, o novo Mapa Estratégico da CGU (2016-2019) apresenta os seguintes objetivos de resultado “contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão” e “ampliar a participação social no controle das políticas públicas”.

Ressalta-se que plano anterior (Plano de Integridade Institucional para período de 2012-2015) não contemplava objetivos explícitos sobre a contribuição da CGU na entrega das políticas públicas e quanto ao cidadão, o foco era o incremento do controle social, como mais uma instância de controle, sem relacionar com o alcance dos objetivos das políticas públicas para sociedade. Posto isso, verifica-se que o novo Plano Estratégico definiu novas diretrizes para o aperfeiçoamento dos trabalhos de auditoria, com foco no cidadão e na qualidade das entregas das políticas, o que poderá contribuir para aperfeiçoamento do escopo dos próximos trabalhos.

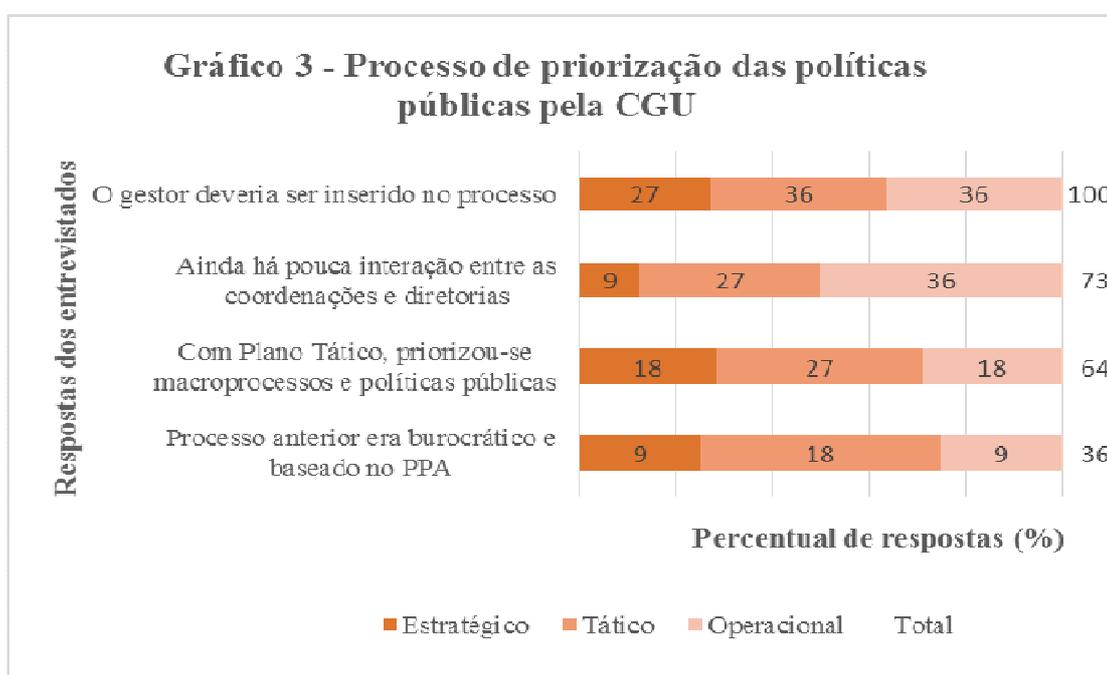
Nesse mesmo sentido, a OCDE (2015) verificou que o papel das EFS de avaliar a despesa pública está consolidado e bem estabelecido. Agora, precisam ser seletivas e estratégicas em seu trabalho para atuar conforme as maiores necessidades para o cidadão e a sociedade.

*Questão 3: De que forma a CGU prioriza as políticas públicas a serem auditadas; é definido pelas diretorias conjuntamente ou não; há interação prévia com os gestores envolvidos?*

Previamente à análise das respostas, convém informar que até o exercício de 2014, o processo de seleção de políticas públicas adotava uma matriz de hierarquização e priorização de temas, observando os aspectos de materialidade, relevância e criticidade, tendo como subsídio o Plano Plurianual (PPA). A partir de 2015, esse processo foi reformulado, acarretando no surgimento do Plano Tático, cujo intuito era obter um alinhamento institucional entre o Planejamento Estratégico e a operacionalização dos objetivos e das estratégias.

Com a elaboração do Plano Tático (CGU, 2016b) buscou-se fornecer uma orientação tática para os trabalhos a serem realizados no ano de sua vigência. Iniciou-se com Mapeamento de Temas, sobre os quais as Coordenações-Gerais deveriam estudar, relacionados a Políticas Públicas e Gestão das Unidades integrantes da Administração Pública Federal, considerando a abrangência de atuação da CGU. Na sequência, com a lista de Temas mapeados, cada Coordenação, com base em critérios de criticidade, materialidade e relevância, definiu os temas de maior prioridade para agrupamento por Diretoria. Em seguida, esses temas foram apresentados aos servidores do órgão central e das Unidades Regionais para votação. Os temas mais votados foram reunidos em uma única lista para apreciação do Colegiado de Diretores, que selecionou a lista final dos Temas Prioritários constantes no Plano Tático de 2017.

Posto isso, os entrevistados apresentaram suas percepções com relação ao processo anterior e ao processo atual de seleção das políticas públicas a serem avaliadas. Seguem abaixo as respostas com maior incidência para análise e discussão, de acordo com gráfico número 3:



Fonte: elaboração própria

Conforme gráfico acima, o processo anterior (hierarquização e priorização baseado no Plano Plurianual Anual) foi apontado por 36% dos entrevistados como processo restrito e burocrático por abranger somente a visão orçamentária das políticas públicas e ser meramente formal e muitas vezes não refletindo as principais atividades da unidade a ser analisada.

Quanto à nova forma de mapeamento e priorização, foram apresentados avanços, sobretudo a ampliação de temas, ao ser possível considerar, além dos aspectos orçamentários, os macroprocessos e uma visão mais ampla das políticas. Essa percepção foi verificada em 64% dos entrevistados.

Quanto a essa mudança no processo de priorização, o entrevistado 04 informou o seguinte:

Havia sempre um esforço até o ano passado de objetivar esses critérios olhando para o PPA, eu acho que do ano passado para cá houve de adição a esse esforço e a gente colocou também os macroprocessos relevantes de algumas organizações públicas, sejam elas estatais ou autarquias, fundações, ou mesmo na administração direta, quando a gente olha para o PPA, às vezes, para algumas atividades, o PPA pode não ser a única fonte inspiradora para que a gente colete os elementos para fazer avaliação de materialidade, criticidade e relevância, então, eu acho que o exercício que a gente tem feito, desde o ano passado para cá, é um exercício de tentarmos nos apropriar do conhecimento coletivo e da percepção do coletivo.

Essa ampliação de temas, não se limitando aos aspectos orçamentários das políticas públicas, converge com o disposto por Goldsmith e Eggers (2011). Um governo em rede precisa se concentrar menos em programas e mais no valor público. Os problemas que cidadãos e seus representantes eleitos enfrentam hoje são demasiadamente complexos para solução do tipo “tamanho único”, oferecidas pela burocracia hierárquica. Complementando o entendimento, a OCDE (2015) incentiva que as avaliações devam ser feitas de acordo com as maiores necessidades para os cidadãos e a sociedade.

Em que pese o aperfeiçoamento no processo de priorização para seleção das políticas públicas a serem auditadas, ele ainda necessita ser aperfeiçoado. Dentre as

possibilidades de melhorias, merece destaque a necessidade de interação com o gestor, verificada em 100% das respostas. Para o entrevistado 02:

Um das questões que a gente está colocando inclusive como obrigatória nesse campo é a visão do gestor em relação à importância daquela política que vai ser examinada, porque a gente trabalhou muito tempo só com a nossa percepção (...) Se nós somos auditoria interna eu tenho que ir lá e conversar com ele, essa política tem a mesma importância que eu estou vendo ou ela não é, mas eu acho que a gente melhorou bem, e ainda precisamos melhorar mais.

Além disso, foi ressaltada, em 73% das respostas, que a interação entre as diretorias e as coordenações ainda é incipiente e que, na percepção de 27% dos entrevistados, deveria haver uma diretriz estratégica para incentivar a visão mais transversal das políticas. Conforme entrevistado 08: “a gente não tem inteiração que a gente deveria ter; mesmo em situações que a gente talvez devesse obrigatoriamente atuar em conjunto a gente não tem atuado”.

Atualmente, cada coordenação elabora seu mapeamento que é agrupado por diretoria e segue para votação, ainda não se fomenta o mapeamento considerando o conjunto de atores envolvidos nas políticas públicas.

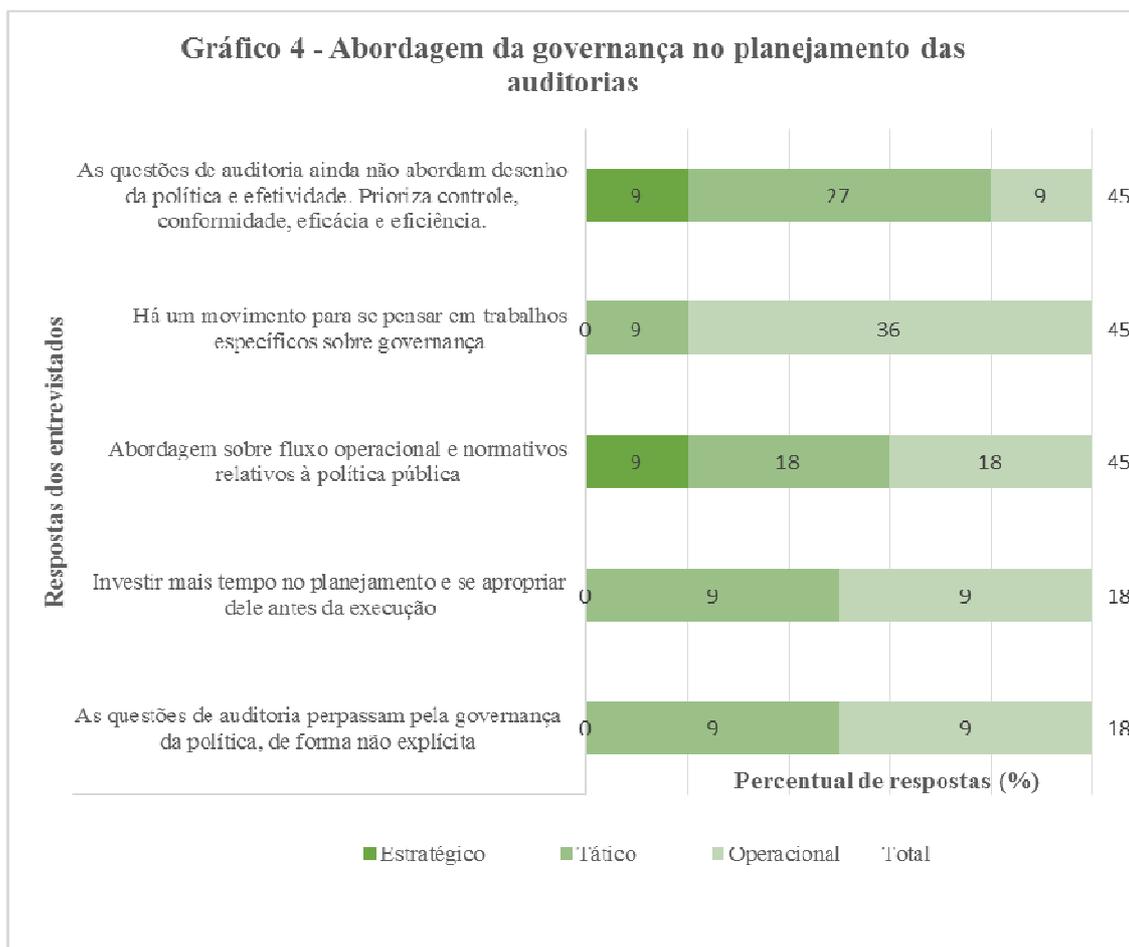
Para Kissler e Heidemann (2006), a cooperação entre os atores existe em função das expectativas de ganho e da complexidade dos problemas, o que contribui para o entendimento de que somente o trabalho conjunto possibilita a resolução dos problemas com sucesso. Isso se aplica tanto para visão interna da CGU, ao fomentar a interação entre as áreas para desenvolvimento de trabalhos conjuntos, bem como para visão externa, interação com o gestor, o que contribui também para fortalecer a confiança dessa relação entre gestor e auditor.

Essas percepções sobre os aspectos a serem aperfeiçoados demonstram que há conscientização dos servidores sobre a necessidade de promover a interação, aproximação com outros atores tanto atores de controle quanto gestores no processo de avaliação das políticas públicas. Para Calmon e Maranhão (2013), cooperação, coordenação e comunicação entre os atores são elementos fundamentais para resolução de problemas de ação coletiva, geração de resultados esperados e sustentáveis no longo prazo.

*Questão 4: Quais são os principais aspectos considerados no planejamento das auditorias quanto à governança das políticas públicas?*

Considerando que os relatórios da avaliação são precedidos de estudos sobre o objeto a ser auditado para delimitação de escopo e definição das questões de auditoria a serem respondidas, entendeu-se ser pertinente verificar, na percepção dos entrevistados, os aspectos da governança que geralmente são abordados nesses estudos e auxiliar posteriormente na comparação com os relatórios.

Pela metodologia de AEPG (CGU, 2015), uma das etapas do planejamento é a elaboração do Relatório de Situação (RS), que consiste em um levantamento detalhado dos agentes, responsabilidades, processos, produtos e demais informações que visam a consubstanciar o melhor conhecimento sobre a ação de governo. Posto isso, abaixo, no gráfico 4, constam as respostas mais recorrentes apresentadas pelos entrevistados:



Fonte: elaboração própria

Conforme o disposto acima, verifica-se, em 45% das respostas, que os aspectos da governança mais abordados são fluxo operacional e normativos, relativos à política a ser avaliada. Além disso, foi ressaltado que, em que pese a metodologia ter um excesso de formalidade, ela permite uma visão ampla das políticas, conforme informado pelo entrevistado 08:

Talvez a gente já tenha processo de trabalho estruturado para gente pensar dessa forma. (...) A gente mapeou a governança da política, as instâncias, os relacionamentos, para que a gente possa ter uma compreensão dos atores envolvidos e responsabilidade de cada um, então eu acho que no nosso planejamento de trabalho a gente considera questões de governança.

Completando a explanação, o mesmo entrevistado ressaltou que, por ser um processo natural, muitas vezes os aspectos da governança constam nas questões de auditoria, mas não explicitamente.

Em que pese essa percepção, verificou-se, em 45% das respostas, que, ao definir as questões de auditoria, devido aos obstáculos inerentes à governança em rede, elas se restringem aos aspectos de eficácia, eficiência, controle e conformidade, não abordando o desenho das políticas e sua efetividade.

Nesse mesmo sentido, o entrevistado 06 apresentou seu ponto de vista sobre possíveis causas que impactam na definição das questões de auditoria:

Quando você coloca questões de auditoria dessa natureza coloca uma análise mais ampla, naturalmente ela envolve uma análise transversal.

Às vezes a gente acaba restringindo esse tipo de questão, esse tipo de análise pela dificuldade de responder, já que eu vou ter que interagir com outros atores, do ponto de vista prático.

Na hora que você começa a colocar em questão principalmente como eu vou responder aquela questão tem que restringir um pouco aqui, e acaba, muitas das vezes, uma avaliação em que ela teve um caráter mais de efetividade, de eficiência, acaba sendo uma avaliação informal.

Convém ressaltar o disposto por Fleury (2005), ao questionar a viabilidade de se implementar a gestão em rede. As redes estão sendo formadas por atores autônomos com interesses múltiplos, clusters de recursos fragmentados, centros decisórios dispersos e ambientes institucionais complexos, é possível desenhar e desenvolver princípios e estratégias de gestão capazes de produzir resultados coletivos? Em caso positivo, quais os limites dessas estratégias? Quais as influências das características estruturais das redes sobre esses limites? Quais seriam suas fortalezas e debilidades, assim como sobre os problemas específicos envolvidos em sua gestão.

A autora também reconhece que as formas tradicionais de organização e gestão estatal fundamentadas no paradigma burocrático são consideradas pela literatura sobre redes como insuficientes e inadequados para a gestão das funções do Estado diante de seus novos desafios. O passo seguinte reside na necessidade de desenvolver um novo

paradigma de gestão que possa ser adequado e eficiente e capaz de prover o Estado com bases mais sólidas de ação.

Essa perspectiva de análise da autora pode auxiliar a explicar um dos motivos para a CGU restringir o escopo de suas questões de auditoria, visto que a governança em rede ainda é uma abordagem em consolidação e que apresenta muitos desafios. Contudo, a CGU tem como objetivos estratégicos “contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão” e “fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública”. Posto isso, é relevante que ela busque novas formas e processos de trabalho para que possa auxiliar os gestores no fomento a uma atuação interdependente, integrada e transversal.

Como forma de a CGU enfrentar os desafios e garantir qualidade em suas recomendações e agregar valor público por meio de seus relatórios, o entrevistado 05 ressaltou que o planejamento tem que ser realmente um apoio para que você desenvolva bem o trabalho. Essa preocupação com o planejamento foi apresentada em 18% das respostas.

Quanto ao fato de os trabalhos restringirem o escopo aos aspectos de controle, conformidade, eficácia e eficiência, a OCDE (2015), quanto à possibilidade de contribuírem para cadeia de entrega de políticas públicas considerando os desafios de curto, médio e longo prazo, observou uma realidade semelhante. As entidades tendem a avaliar a conformidade em áreas tradicionais, incluindo planejamento e execução orçamentária, bem como controle interno e são menos propensas a avaliar a eficiência e efetividade dos processos necessários para a direção estratégica e para comunicação e coordenação.

Por outro lado, também foi apontado pelos entrevistados que a CGU está iniciando trabalhos específicos sobre governança em 45% das respostas. Uma das evidências disso, é a criação da Diretoria de Governança e Gestão, para tratar de temas transversais sobre assuntos de tecnologia da informação, obras e gestão pública.

Quanto aos avanços sobre as auditorias em políticas públicas, o entrevistado 02 informou o seguinte:

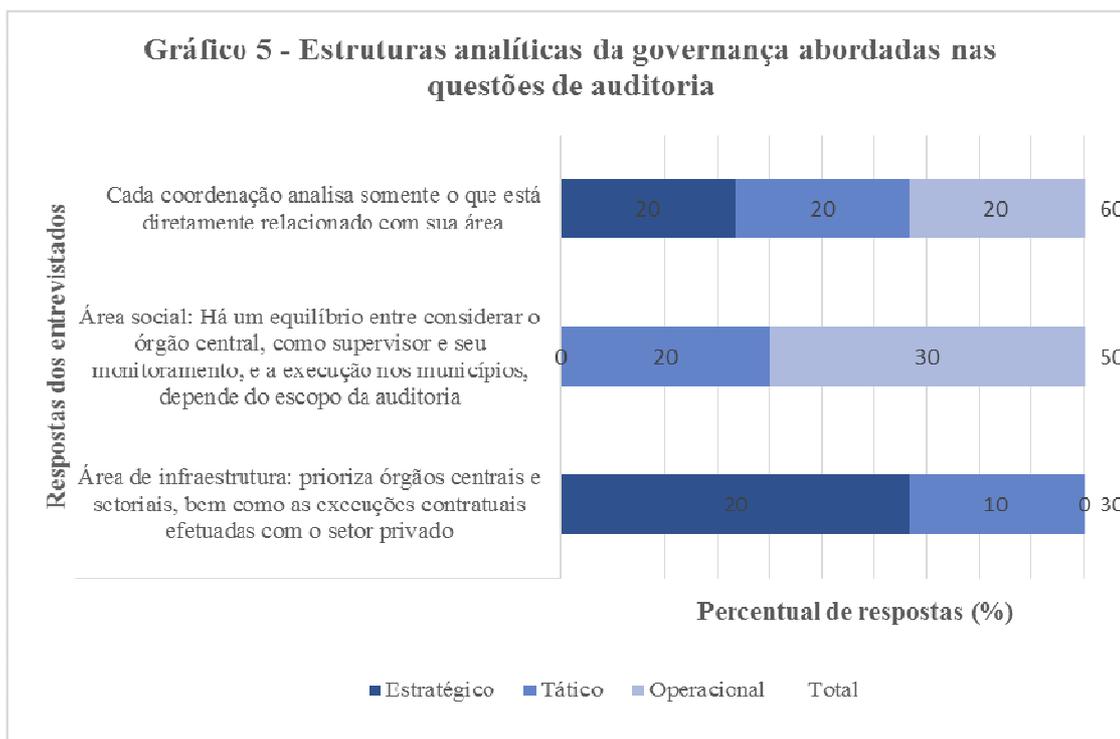
A gente começa também a tentar enxergar a governança como um todo, não só o desenho que está colocado como está acontecendo, mas também o resultado final, que a governança no final das contas é uma série de mecanismos para cumprir o objetivo, então, se eu não olho o objetivo não adianta olhar toda a governança, pode estar tudo funcionando como eu desenhei, mas o objetivo não está sendo atingido, então falta a gente caminhar muito para essa linha (...) Essa perna foi a perna que a gente ainda não conseguiu entrar, mas que é a perna que mais importa no programa, então o que a gente está começando a perceber é isso.

Em que pese os avanços quanto ao alcance dos objetivos das políticas públicas nos trabalhos nas auditorias ainda serem pequenos, a publicação do Decreto nº 8.910, de 22/11/2016, contemplando a nova estrutura da CGU, especificamente da Secretaria Federal de Controle Interno, responsável por coordenar as auditorias, demonstrou que, em termos de estrutura organizacional, a instituição já está pensando em trabalhos transversais tanto para políticas públicas quanto temas de gestão pública. Dentre as mudanças consta a criação da Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão (citada pelos entrevistados para auditorias transversais sobre temas de gestão) e de Auditoria de Estatais, que deverá interagir com as demais diretorias de políticas, sobretudo de políticas de infraestrutura. Além disso, as demais diretorias, que já eram divididas por áreas temáticas, agora são delimitadas políticas temáticas. São elas: Diretoria de Auditoria de Políticas Econômicas e de Produção; de Políticas Sociais I e II; e de Políticas de Infraestrutura, além da manutenção da Diretoria de Planejamento e Coordenação de Ações de Controle que perpassa por todas as demais ao propor metodologias e normativos orientados para realização dos trabalhos de auditoria e fiscalização. Ao explicitar nos nomes das diretorias não mais áreas temáticas e sim as políticas temáticas, corrobora com o Planejamento Estratégico atual, o qual também explicita o papel da CGU em contribuir para as entregas das políticas de forma eficaz e com qualidade.

*Questão 5: Na sua percepção, as questões estratégicas definidas nos AEPGs abordam com mais intensidade a governança centralizada, descentralizada ou horizontalizada/transversal das políticas públicas?*

Para Escobar (2008), estudos recentes sobre a gestão pública brasileira têm apontado a necessidade de um novo padrão de relacionamento entre os vários atores que compõem o ambiente da administração pública contemporânea, frente à ampliação e diversificação de agenda; à escassez de recursos para atendimento de novas demandas, originadas por novos valores e interesses; e ao agravamento das desigualdades sociais no país.

Análise desses padrões de relacionamento, no entendimento de Börzel (1998), estaria relacionada à vertente de redes como instrumento analítico, o qual examina as relações institucionalizadas de troca entre Estado e sociedade civil. Posto isso, os entrevistados apresentaram suas percepções quanto aos arranjos institucionais que a CGU considera em suas auditorias sobre políticas públicas. Segue abaixo, gráfico número 5 contendo as respostas mais representativas:



Fonte: elaboração própria

Ao analisar as respostas, em 60% delas, foi verificado que cada área prioriza os órgãos diretamente a ela relacionados. De acordo com o entrevistado 02: quando a gente

vai para uma política que envolve muitos atores, a gente acaba não tendo muito diálogo entre as áreas.

Além dessa pequena interação entre as áreas, o entrevistado 10 informou o seguinte:

A gente ainda foca pouco nessa questão da governança na hora de planejar um trabalho, é um campo muito vasto para a gente melhorar, demos os primeiros passos, acho que isso vai estar associado a um melhor desenvolvimento de uma matriz de riscos que necessariamente vai carrear para essa questão, outro ponto que nós estamos evoluindo que eu acho que vai ajudar na inflexão disso é um alinhamento com as normas internacionais porque aí a gente tem mais clareza do que se faz.

Nesse sentido, convém destacar os principais elementos, no entendimento de Goldsmith e Eggers (2011), para se ter um governo em rede:

Pensar em um contexto maior; *coaching*; mediação; negociação; análise de risco; gerenciamento de contrato; capacidade de lidar com problemas não-convencionais; pensamento estratégico; comunicação interpessoal; gestão de projeto e gestão comercial; e formação de equipes (GOLDSMITH; EGGERS, 2011, p. 200).

Também foi apresentado pelos entrevistados algumas diferenças sobre as políticas relacionadas diretamente com a área social, como saúde, educação, trabalho e emprego e desenvolvimento social, com as diretamente relacionadas à área de infraestrutura, como transportes e energia. O entrevistado 04 dispôs o seguinte:

Nos programas sociais, em regra geral, as questões de auditoria que, de alguma maneira, olham para a governança na localidade, não é só governança e localidade, mas é como o nosso jurisdicionado, o nosso auditado é o gestor federal, então, em regra geral, a gente está olhando como que o gestor federal está mobilizando, fomentando e articulando a governança na localidade da qual ele depende para que a política pública seja executada a contento. (...) Quando a gente migra para outras áreas, por exemplo, área de infraestrutura aí nós já estamos falando de uma governança entre atores federais. (...) Quando a gente está na área de infra, a gente tem uma governança mais entre os órgãos federais, as agências reguladoras e a interlocução com o privado que é essencial na questão da infraestrutura, ao contrário, não há que se falar de articulação com a esfera privada quando a gente está falando das políticas de atenção básica, saúde ou do Bolsa Família, complementação de renda, mas na articulação de infra, a articulação com o privado, ela é fundamental, porque você tem ou via concessões ou via PPPs as iniciativas sendo tocadas, então é outro tipo de governança com o privado, que é uma governança muito mais complexa de ser feita, porque ela impõem mais riscos, a governança na esfera local tem muitos riscos, tem, mas é de público para

público, é o risco da inoperância do ente local (...) não é da inoperância pejorativamente falando, mas da baixa capacidade institucional do ente local. Na governança com o privado é o risco do achaque, é o risco do suborno, é o risco de que o interesse público não seja contrabalançado pelo interesse privado, que o interesse privado eventualmente supere o interesse público.

Em que pese a área social ser mais pulverizada com interação maior entre atores públicos de diferentes esferas, 50% dos entrevistados, informaram que as auditorias podem tanto priorizar os órgãos federais, responsáveis pela supervisão, quanto os órgãos executores, responsáveis pela operacionalização das políticas. O entrevistado 02 informou o seguinte:

Tem um misto de equilíbrio porque hoje a gente sempre faz um trabalho que a gente olha o órgão central na supervisão e monitoramento e a gente sempre olha a execução lá na ponta, e o que nós percebemos é que sempre há uma deficiência de supervisão do órgão federal que acaba repassando recursos e, lá na ponta, problemas, muitas vezes, de desvios e ineficiência que, por conta até da incapacidade de supervisão efetiva do órgão federal, isso acaba sendo detectado somente quando há um órgão de controle que vai lá na ponta fazer ou quando algum cidadão faz uma reclamação formal para os órgãos.

Também ressaltou que não adianta apenas analisar a eficácia do programa, se o beneficiário está ou não recebendo o benefício, tem de realizar avaliações mais centralizadas, considerando a base de dados para auxiliar o gestor no seu controle primário:

A gente começou a mostrar para o ministério que ele era capaz de, com um esforço de TI não tão elevado, conseguir fazer ele mesmo os testes e, a partir dali ele mesmo definir amostras e mandar para as prefeituras solicitando a apuração, ele incorporou então essa inteligência que a gente desenvolveu por aqui. (...) Foi um trabalho muito bem sucedido porque eu acho que esse que é o grande espírito do trabalho do órgão de controle que é (...) não é a gente ficar aqui identificando problema, é a gente fomentar no gestor esse controle primário que hoje ainda é muito carente nos ministérios.

O entrevistado 10 ressaltou que a CGU tem que analisar as políticas como elas foram moldadas e não atuar de forma padronizada, o que demanda esforços diferenciados entre as equipes que auditam a área social e a área de infraestrutura:

Às vezes numa verificação de uma alimentação de uma merenda, eu consigo fazer uma OS de quarenta horas, uma auditoria de um sistema de quinhentos milhões provavelmente (...) eu nunca (...) é muito raro eu gastar quarenta horas em campo, que é diferente, mas eu vou precisar de umas duzentas horas no escritório antes de

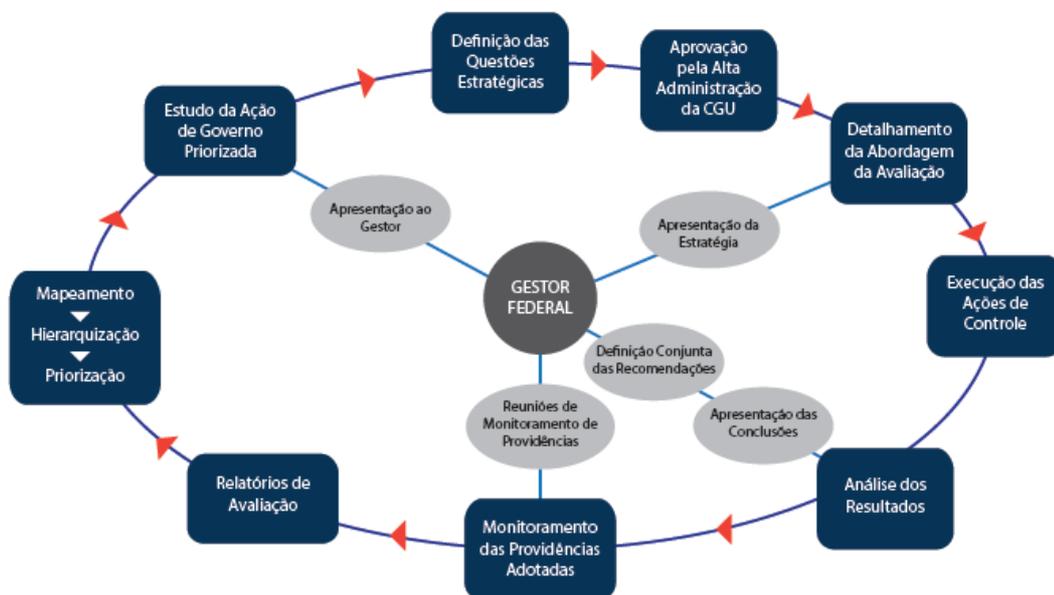
ir para campo e gastar vinte horas lá, porque senão eu vou lá e vejo, visito, a nossa função é auditar, não é visitar.

Para Calmon e Maranhão (2013), a visão de redes enfatiza o caráter interorganizacional das políticas, ressaltando que não podem ser compreendidas de forma dissociada de seu contexto estratégico e institucional (definido como conjunto de regras formais e informais, determinadas e influenciadas pela cultura, valores e tradições). Posto isso, a CGU, ao definir as questões estratégicas a serem respondidas devem, além de considerar o desenho de cada política pública, o envolvimento de outros atores nesse processo, tanto atores internos (outras coordenações de auditoria que se relacionam com a política), quanto atores externos a ela, como gestores, beneficiários e empresas privadas e o contexto no qual a política está inserida, visto que a governança em rede pressupõe uma multiplicidade de interesses parcialmente diferentes e conflitantes (KISSLER; HEIDEMANN, 2006) que devem ser conciliados para que de fato a política seja efetiva e cumpra seus objetivos.

*Questão 6: As interações com os gestores são realizadas em que etapas das auditorias? Elas são mais produtivas em quais momentos?*

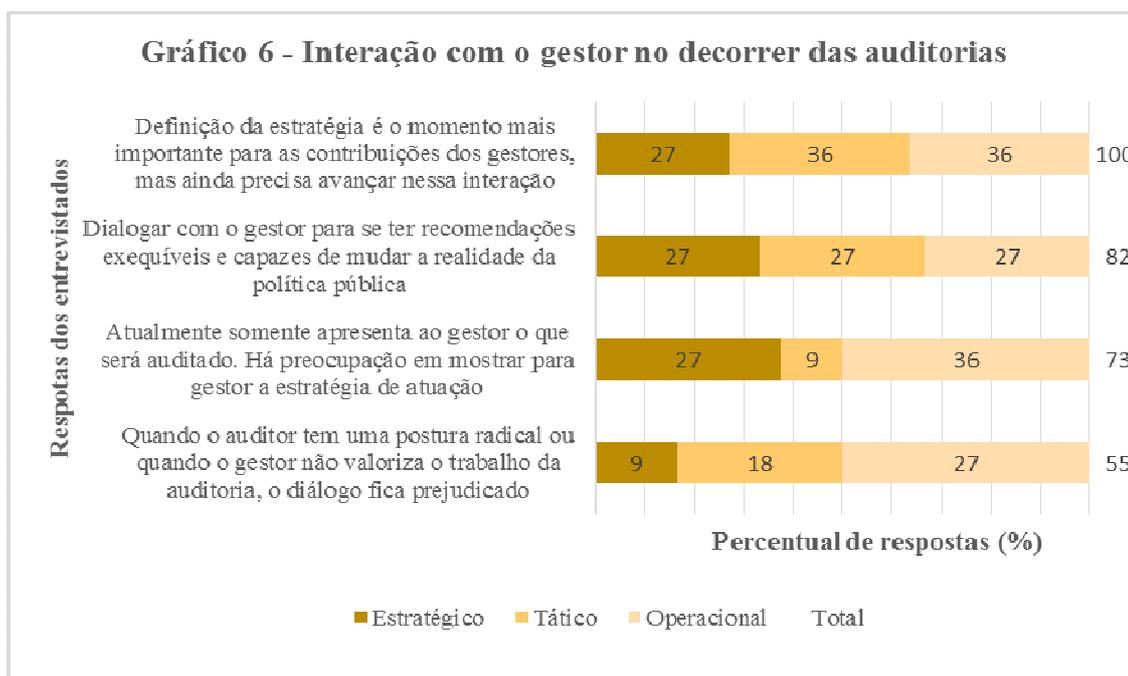
Conforme disposto no Manual de AEPG (CGU, 2015), as interações com os gestores devem ocorrer nas seguintes etapas: estudo da ação de governo priorizada; detalhamento da abordagem da avaliação; análise dos resultados; e monitoramento das providências adotadas, conforme figura 5 abaixo:

**Figura 5 – Etapas de interação com os gestores na AEPG**



Fonte: Manual AEPG, 2015, p. 30

Posto isso, foram indagadas aos entrevistados suas percepções quanto a essas interações, considerando sobretudo as etapas nas quais as interações teriam uma maior contribuição para que os relatórios pudessem agregar valor público à atuação do gestor nas políticas públicas. Abaixo, são apresentadas as respostas com maior incidência, conforme gráfico 6.



Fonte: elaboração própria

Pelo exposto no gráfico acima, dentre as etapas de interação com o gestor, a definição da estratégia foi considerada a etapa de maior relevância para 100% dos entrevistados, contudo ainda necessita ser aperfeiçoada.

Em 73% das respostas foram verificadas que essa interação no planejamento da auditoria ainda é uma apresentação formal do trabalho e não uma interação para captar a percepção do gestor e inseri-lo no processo. O entrevistado 08 informou o seguinte sobre o processo atual de se ter somente a comunicação formal sobre o trabalho a ser realizado para gestor:

Mais um sentido de até comunicar o que a gente ia fazer e não de trazê-los para o processo de definição, a gente não pode esquecer que a gente é controle interno, não que isso vá macular a nossa independência, autonomia para a gente definir o que a gente quer, mas eu acho que o gestor ele deve ser necessariamente um fator, um insumo para a gente definir qual vai ser a nossa... em que a gente vai avaliar, e qual vai ser a nossa abordagem.

Complementando o raciocínio, o entrevistado 09 informou o seguinte:

A gente já seguia os ritos da auditoria, de ir lá apresentar o planejamento, isso a gente já fazia para todas as linhas, não sei a intensidade que precisa ter, então hoje o que é nossa intenção, é de envolver o gestor, inclusive na escolha da política que vai ser avaliada, ou seja, ele não pode ser um agente que só recebe ação, ele tem que estar o tempo todo sendo comunicado do que está sendo feito, que rumo que está chegando.

O entrevistado 09 também ressaltou que há uma preocupação dos auditores em apresentar sua estratégia de atuação:

Há uma barreira que nos separa e a gente não pode se misturar nunca, mas isso é muito forte aqui, acho que isso é um dos principais problemas que é de postura, que a postura é mais difícil, método você muda, mas se você não mudar as pessoas, o método vai cair.

Seguindo esse raciocínio, em 55% das respostas, os entrevistados se mostraram preocupados com essa relação entre gestor e auditor. Ainda há uma visão de que a CGU é auditoria externa e não se aproxima do gestor. Contudo, em pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2016), 56,22% dos entrevistados entendeu que a CGU tem o papel de auditoria interna dos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Federal.

Por fim, dentre as demais etapas de interação com os gestores, a busca conjunta de soluções, momento em que são dialogadas as recomendações, foi ressaltado como o segundo momento mais relevante por 82% dos entrevistados. Também informaram que é preciso ter instrumentos que faça o gestor identificar as causas raízes dos problemas, para ele auxiliar na definição das recomendações mais factíveis de serem implementadas. Além disso, como informado pelo entrevistado 02, é importante envolver o gestor não só ao final do processo, mas que isso deveria ocorrer desde o início:

O segundo momento no fechamento onde a gente vai de fato discutir os achados e encaminhamentos que é onde a discussão tende a ser muito rica, se ele foi envolvido no início e ele entendeu o objetivo do trabalho e ele viu a possibilidade contributiva que o trabalho vai ter e lá na ponta depois, lá no final ele senta com a gente, ele vai estar muito mais interessado em ver os resultados, o que deu aquele teste que você aplicou anteriormente.

Por fim, convém ressaltar que essa interação/aproximação entre órgão de controle interno e os gestores pode ser até uma expectativa do gestor, como informado pelo entrevistado 05:

Acho que é até uma expectativa, seria, um anseio do gestor ter um órgão de controle que ajudasse ele nisso, de garantir isso que foi combinado aqui, o que foi pactuado muitas vezes se são as políticas que envolvem estados e municípios, se o que está sendo executado lá está batendo com o que foi combinado aqui em Brasília.

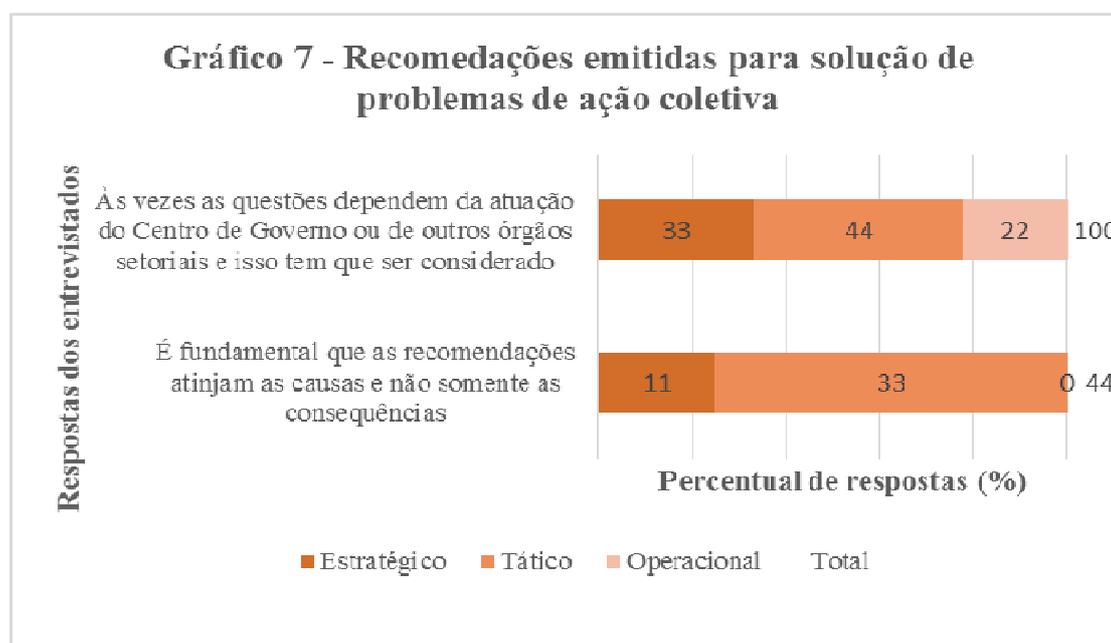
É imperioso ressaltar que, na promoção da governança em rede, os valores compartilhados promovem a cooperação (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Ainda, um modelo de governo em rede permite que sejam dadas respostas diferenciadas em multiníveis de governo, tendo em vista as responsabilidades e o território dos diversos atores (GOLDSMITH; EGGERS, 2011).

Ao considerar que as políticas públicas no Brasil possuem uma multiplicidade de atores, com responsabilidades e interesses antagônicos, mas também complementares, que há segmentações regionais por todo o território brasileiro, as recomendações emitidas pela CGU têm que considerar esses pormenores, já que os *wicked problems* (CALMON, 2015) existem e demandam soluções alternativas que extrapolam o pensamento tradicional sobre as políticas públicas e de um governo hierárquico.

*Questão 7: Nos achados de auditoria, são apontados problemas complexos que demanda soluções coletivas? As recomendações também buscam o fomento à comunicação e coordenação entre os atores?*

As recomendações no processo de auditoria são as propostas de melhoria que o auditor emite ao gestor quanto às falhas identificadas e a situações que necessitam ser aperfeiçoadas. Elas podem estar relacionadas tanto às causas quanto às consequências dos problemas identificados, mas para isso, é necessário conhecer a complexidade relacionada a esses problemas. Streit e Klering (2004) defendem que os aspectos da complexidade necessitam ser compreendidos para que os agentes reguladores possam influenciar e interferir nas interações dos atores sociais e políticos.

Posto isso, foi questionado aos entrevistados se as recomendações buscam fomentar a interação entre os atores para solução de problemas que demandem uma atuação coletiva. Abaixo, estão dispostas as respostas com maior incidência apresentadas pelos entrevistados sobre a questão 7.



Fonte: elaboração própria

Considerando as respostas apresentadas, foi consenso entre os auditores que as recomendações devem ou deveriam abordar os atores responsáveis pela implementação das medidas. Conforme disposto pelo entrevistado 09: “precisa fomentar isso, tem iniciativas isoladas, mas não é um método, uma metodologia, uma cultura”.

Complementado o entendimento, o entrevistado 04 sugeriu que isso poderia ser uma diretriz interna:

Talvez tenha isso mais até como uma diretriz mais clara que nós possamos dar aqui pela secretaria de que os gestores sejam motivados e mobilizados para fazerem as interlocuções devidas, seja as interlocuções com os outros centros de governo, sejam interlocuções intersetoriais para que eles possam buscar melhores práticas, boas soluções para os seus problemas.

Outro ponto destacado pelos entrevistados, que constou em 44% das respostas, foi a necessidade de propor recomendações com foco nas principais causas, considerando os atores diretamente envolvidos. O entrevistado 01 informou o seguinte:

Se você olha só para o órgão setorial, que é de fato aquele que está na linha de frente da comissão daquela política pública, muitas vezes não depende dele a solução das questões que nós apontamos, então é fundamental para que as nossas recomendações de fato atinjam a causa do problema e não somente a consequência, de fato é difícil muitas das vezes identificar a causa do problema, mas, se nós não tivermos isso como horizonte, como norte, dificilmente vamos conseguir agregar valor à gestão.

Nesse sentido, Morin (2011) entende que a realidade não pode ser compreendida de modo unidimensional. Tanto o todo como as partes são relevantes para compreensão do fenômeno, mas um não substitui o outro e sim se complementam. Além disso, os elementos de um sistema não se relacionam apenas de forma causal e linear, mas são capazes de se relacionar também de forma retroativa e recursiva, apresentando mais de uma forma ou padrão de relacionamento sistêmico.

Essa perspectiva do autor se alinha à preocupação que a CGU tem em identificar as causas-chave dos problemas. Em uma política pública, com multiplicidade de atores, muitas vezes, a solução de problema pode demandar a atuação de centros de governo, órgãos colegiados, outros órgãos federais, órgãos municipais e estaduais e até representantes da sociedade civil e contratados como as empresas privadas e isso deveria ser considerado na elaboração das propostas de melhoria.

Nesse sentido, Goldsmith e Eggers (2011) apresentam dentre os princípios para um governo em rede, a necessidade de o governo desenvolver competências mais sólidas em troca de conhecimentos. Além das atividades tradicionais de governo, exige-se a proficiência em outras tarefas como acionar, organizar, estabilizar, integrar e gerenciar uma rede, bem como pensar em um contexto maior; negociação; análise de risco; capacidade de lidar com problemas não-convencionais; pensamento estratégico; comunicação interpessoal; gestão de projeto e gestão comercial; formação de equipes; dentre outras capacidades.

*Questão 8: Poderia citar um exemplo de auditoria transversal ou horizontalizada sobre uma política pública?*

Os exemplos citados foram muito pulverizados, o que inviabilizou uma análise mais completa sobre os exemplos, com exceção da auditoria sobre o Seguro Defeso, citado por três entrevistados.

Convém ressaltar que, em análise prévia, a auditoria sobre o Seguro Defeso (RAV 28/2014) teria sido um dos primeiros trabalhos de AEPG com abordagem transversal de uma política pública, envolvendo o Ministério do Trabalho, da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente. Para que esse trabalho fosse possível, tanto as áreas fim de auditoria quanto a área de controle e normas “enxergaram o potencial que tinha de tratar essa política mais abrangente”, conforme informado pelo entrevistado 07.

O mesmo entrevistado relatou a forma como esse trabalho foi desenvolvido. Inicialmente foi efetuado um cruzamento de dados pela área responsável por auditar o Ministério do Trabalho e Emprego, com intuito de verificar supostas irregularidades no recebimento do seguro. Contudo, verificou-se que seria necessário buscar o problema na origem da política, entender o lado do pescador artesanal que recebia o seguro no período em que não poderia pescar determinadas espécies, por ser o período de reprodução, bem como verificar se essa política estava contribuindo para o aumento das espécies de peixes e mitigando a pesca predatória. Para isso, houve o envolvimento das áreas de auditoria relativas ao Meio Ambiente e Pesca e Aquicultura.

Em que pese o trabalho não ter sido planejado de forma conjunta, sua execução articulada entre as áreas produziu considerações interessantes sobre a política e incentivo para a realização de outros trabalhos transversais. O entrevistado 06 ressaltou o seguinte sobre essa auditoria:

Eu acho que conseguiram mexer na política, mexer mesmo na casa do problema, com esse olhar mais abrangente, inclusive trouxe, eu acho que talvez seja o caso mais emblemático que a gente tem e que gerou resultados efetivos.

Apesar de o grupo de trabalho criado pelos Ministérios para resolução do problema não ter apresentado, até o final desta pesquisa, seus resultados, essa atuação

abrangente desenvolvida pela CGU foi o início de mudança de percepção tanto por parte dos auditores quanto dos gestores sobre a necessidade de se pensar de forma coletiva e integrada na solução de problemas complexos.

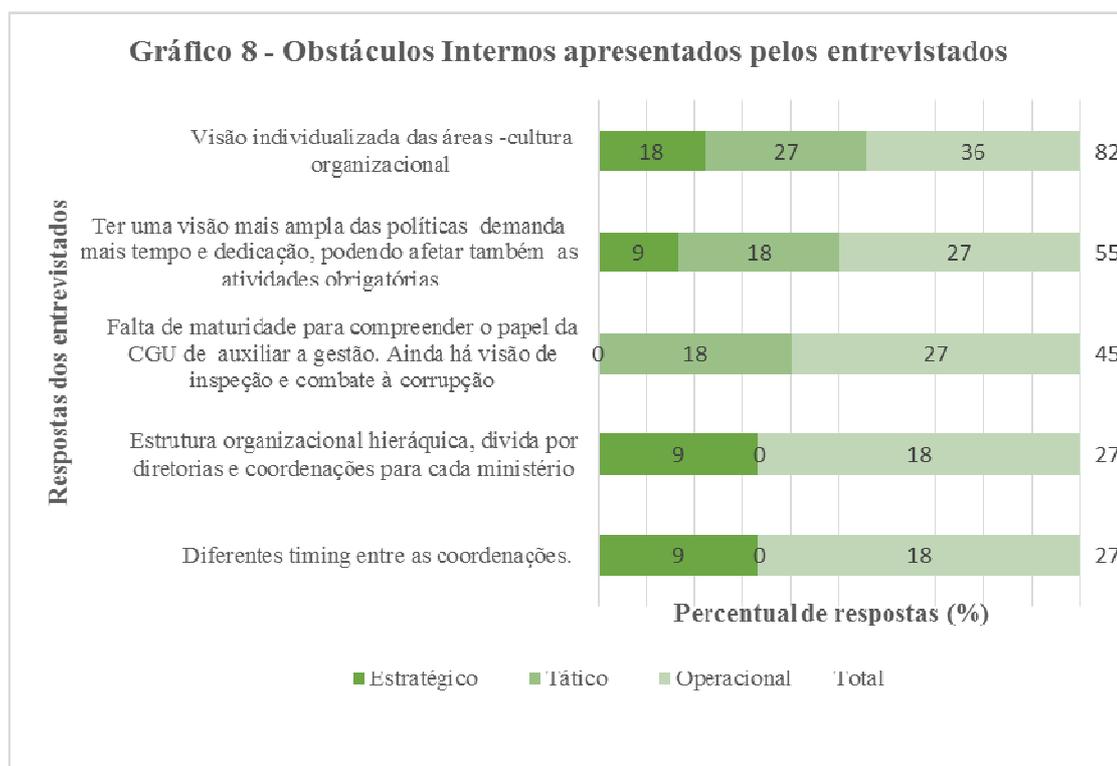
Nesse sentido, Goldsmith e Eggers (2011) entendem que a integração em rede não pode ser alcançada apenas com a tecnologia. Integrar também requer abordar questões de pessoal, analisar processos, alinhar valores e construir relações de confiança, fortalecendo os relacionamentos. Juntar todos os pedaços exige tempo, habilidade e acima de tudo, paciência considerável.

*Questão 9: Existem obstáculos a serem superados para realização de auditorias conjuntas com foco na governança e gestão das políticas públicas e o envolvimento de diversos atores? O que poderia ser feito para solucioná-los?*

Goldsmith e Eggers (2011) defendem que os gestores de redes precisam possuir pelo menos algum tipo de aptidão para negociação, mediação, análise de risco, construção de confiança, colaboração e gestão de projetos.

Tendo em vista que para o desenvolvimento de trabalhos de auditoria transversais é necessário o envolvimento de várias áreas, por envolver uma multiplicidade de gestores, essa dissertação também buscou identificar os possíveis obstáculos que as áreas internas da CGU enfrentaram ou enfrentam para o desenvolvimento desse tipo de trabalho, bem como as possíveis soluções para mitigar esses obstáculos.

Primeiramente, serão apresentados os obstáculos mais recorrentes percebidos pelos entrevistados, em seguida serão apresentadas as possíveis soluções para os obstáculos, conforme gráfico 8.



Fonte: elaboração própria

Dentre os obstáculos internos mais citados pelos entrevistados, merece destaque a questão da cultura organizacional existente, verificada em 82% das respostas. De acordo com o entrevistado 01: “existe a cultura das caixinhas, a cultura de olhar só para o que você é responsável sem olhar o que está acontecendo nos outros órgãos.”

Explicação semelhante foi dada pelo entrevistado 10: “sequer, às vezes, dentro da própria diretoria você não tem interação efetiva entre as coordenações, então esse sim é um grande desafio”.

Outro obstáculo apresentado, em 55% das respostas, refere-se ao tempo dispendido com esse tipo de trabalho. Por ser mais complexo, o tempo de planejamento torna-se mais extenso, podendo comprometer os trabalhos obrigatórios que já consomem muito do tempo de trabalho das equipes. Conforme exposto pelo entrevistado 10:

Agora, o grande problema disso é que você tem muita atividade obrigatória, nessas atividades obrigatórias o nome já diz, ela te toma uma força considerada

de trabalho, por exemplo, contas, por exemplo, demandas de órgãos externos, denúncias e requisições e solicitações de outras, que acabam, não só contas também, por exemplo, recursos externos é uma outra coisa que é obrigatório em função dos compromissos assumidos, e quando você vai ver naquela pizza de disponibilidades sobra uma fatia pequena para essa com flexibilidade com interação maior, esse é um problema que tem se buscar resolver.

Também convém acrescentar a percepção do entrevistado 02:

Falta de capacidade operacional, isso vai ter sempre, se a gente tiver cinquenta mil pessoas aqui dentro a gente não vai ter condição de olhar tudo, isso a gente resolve com formas inteligentes de trabalho, mas o problema maior é que a gente acaba se auto impondo uma carga de trabalho completamente incompatível com o que a gente tem capacidade de fazer, e aí isso compromete também muito a qualidade dos trabalhos, a gente já tem as atividades obrigatórias, tem aquilo que a gente se compromete de prazos, mas ainda assim há uma cobrança interna, há uma sobrecarga de atividades e trabalhos que acabam prejudicando a qualidade do planejamento, a qualidade da execução e a qualidade depois do monitoramento.

Além disso, 45% dos entrevistados relataram como obstáculo o fato de ainda se ter uma visão interna de combate à corrupção como forma predominante em algumas áreas, ao invés de buscar uma aproximação com o gestor, como auditoria interna. O entrevistado 06 informou que houve alguns avanços por parte da gestão estratégica da Secretaria Federal de Controle, como a introdução de normas internacionais de auditorias dispostas pelo *Institute of Internal Auditors* (IIA), bem como um olhar para governança, contudo:

Se tem uma resistência ainda muito grande, porque quando eu olho a governança o senso comum do auditor ele... quando eu olho ele vem uma dicotomia de governança, uma avaliação de governança, uma avaliação de combate à corrupção, então se eu estou olhando a governança naturalmente eu estou deixando de olhar o combate à corrupção.

De forma complementar a esses obstáculos, foi percebido por alguns entrevistados (27% das respostas), sobretudo os que presenciaram ou vivenciaram trabalhos mais integrados, o fato de existir *timings* diferentes entre as áreas, comprometendo a qualidade e o prazo de entrega final do trabalho. O entrevistado 06 informou o seguinte:

Os *timings* são diferentes, o *timing* da outra coordenação é diferente do *timing* da nossa, então essa integração nem sempre é muito simples, mas eu entendo que se não tiver uma abordagem dessa forma você não consegue dar resposta efetiva.

Por fim, foi apresentado como obstáculo interno a questão da estrutura organizacional, verificada em 27% das respostas. De acordo com o entrevistado 08, a estrutura organizacional é um dos principais obstáculos:

Eu acho que a própria estruturação na SFC se coloca em termos de diretorias mesmo, mas eu acho que mais as coordenações, ela contribui para que as coordenações se isolem, sabe, a gente não tem uma estrutura muito matricial. (...) Talvez o primeiro e mais estruturante é a própria forma como a SFC está estruturada em coordenações, mas isso seria um obstáculo que daria para vencer se a gente tivesse talvez um processo de trabalho definido ou organizado.

Considerando os obstáculos acima apresentados, convém ressaltar algumas das características das redes, apontadas por Fleury (2005), como limitadoras de sua eficácia ou gerando problemas e dificuldades para sua gestão:

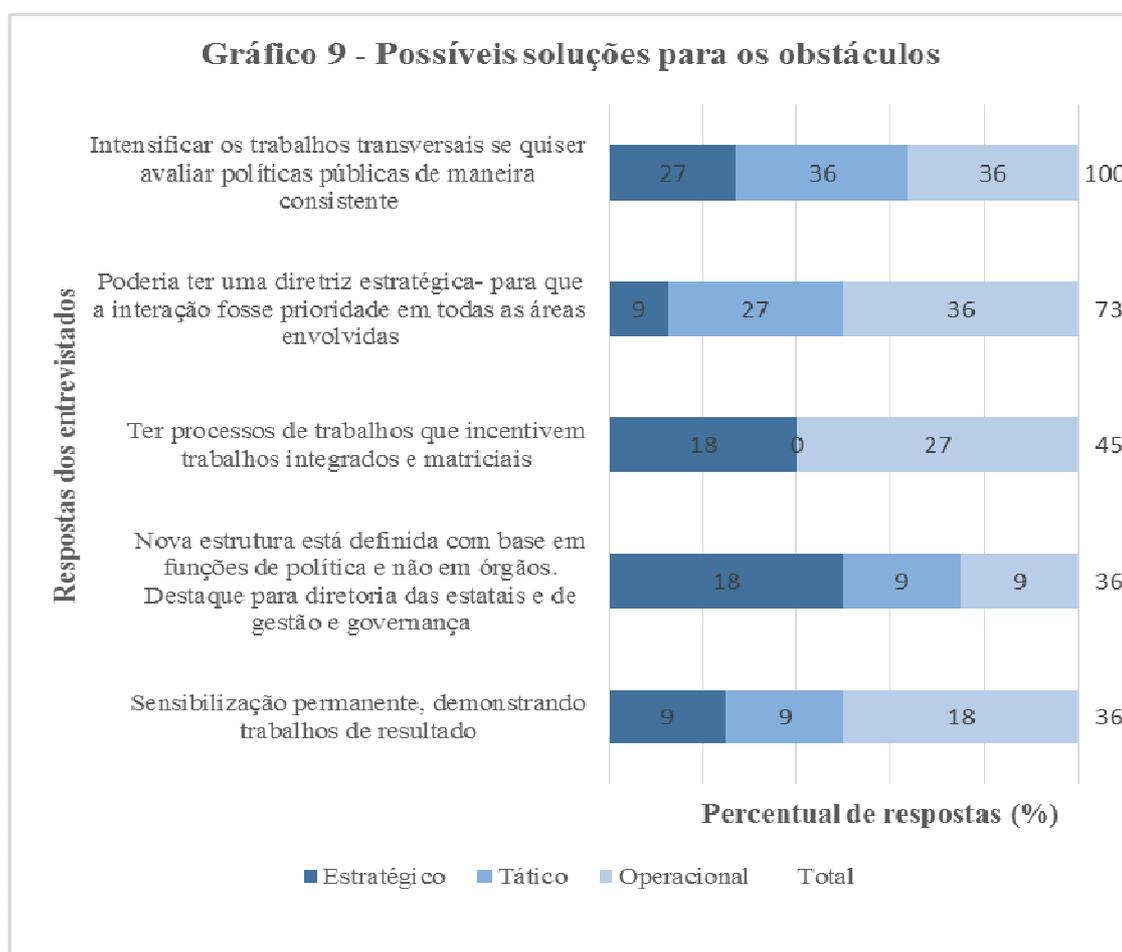
- O processo de geração de consensos e negociação pode ser demasiadamente lento criando dificuldades para enfrentar questões que requerem uma ação imediata;
- As metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos já que as responsabilidades são muito diluídas;
- A dinâmica flexível pode terminar afastando os participantes dos objetivos iniciais ou comprometer a ação da rede pela deserção de alguns atores em momentos cruciais;
- Os critérios para participação na rede não são explícitos e universais e podem provocar marginalização de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, podendo deixar a política apenas nas mãos de uma elite;
- As dificuldades de controle e coordenação das interdependências tende a gerar problemas de gestão das redes.

Além dos obstáculos internos, alguns entrevistados elencaram obstáculos externos, entretanto, de forma pontual, como a pouca maturidade do gestor em compreender que a CGU é órgão de controle interno com papel de auditoria interna e a rotatividade existente nos órgãos, comprometendo o fortalecimento da interação entre auditor e gestor.

Pelo exposto, verifica-se que prevaleceram os obstáculos internos em detrimento de obstáculos externos. Conclusão semelhante foi apontada pela OCDE (2015) em seu estudo sobre as EFS. Também buscou identificar fatores limitantes para o desenvolvimento de trabalhos com foco amplo sobre o governo, em suas funções-chave.

Os fatores internos, sobretudo falta de recursos próprios ou conjunto de habilidades e de engajamento e liderança, se sobrepõem aos fatores externos constitucionais, políticos ou outros, contudo, ressaltou que as Entidades possuem bastante discricionariedade em suas atividades para atuar em todo o ciclo das políticas públicas.

Após a análise dos obstáculos, serão apresentadas a seguir, as possíveis soluções mais citadas pelos entrevistados, conforme gráfico 9:



Fonte: elaboração própria

Ao serem indagados sobre as possíveis soluções para mitigar os diversos obstáculos relativos ao desenvolvimento de trabalhos de auditorias em políticas públicas com escopo transversal, 100% dos entrevistados ressaltaram que esse tipo de trabalho

tem que ser intensificado. O entrevistado 01 informou o seguinte: “se a CGU quiser entregar melhores resultados, ela vai ter que atuar de forma matricial”.

Quanto às sugestões, convém destacar a necessidade de se ter uma diretriz estratégica para priorização desse tipo de trabalho nas áreas envolvidas, verificada em 73% das respostas. Essa possível solução poderia contribuir para minimizar os diferentes timings existentes nas coordenações, impactar também na mudança da cultura organizacional atual, a qual prioriza uma atuação individualizada, bem como reduzir os possíveis obstáculos quanto à estrutura organizacional hierárquica e departamentalizada.

De acordo com os entrevistados, essas diretrizes poderiam vir do nível estratégico, bem como na definição dos Planos Táticos. O entrevistado 02 disse o seguinte sobre a diretriz estratégica:

Precisa ter essa discussão mais estratégica no colegiado de diretores e Secretário para a gente de fato chegar a essa conclusão, quais são as políticas que a CGU vai avaliar esse ano para, a partir daí, a gente induzir a elaboração do plano operacional, e não o contrário, a gente acaba mais chegando lá na frente, não, eu vou fazer isso e isso e isso, então eu vou levar isso para o plano tático, já é uma inversão do fluxo, então acredito que a CGU ainda precise avançar nesses instrumentos para chegar nesse ponto.

O entrevistado 05 sugeriu o disposto: “talvez tenha que ter uma atuação do Secretário, por exemplo, estimulando que se faça esse tipo de trabalho”.

Nesse mesmo sentido, o entrevistado 06 apresentou sua percepção, e ressaltou que os trabalhos com abordagem transversal muitas vezes ocorrem devido à relação de proximidade existente entre os coordenadores das áreas:

Se todos os temas priorizados fossem temas transversais, obrigatoriamente priorizou aquele tema, prioriza para mais de uma coordenação, é um tema da CGU, conseguir uma forma de a gente conseguir concatenar, no mais a gente estabelece e vai entrando um pouco na relação de amizade, que não é o ideal.

Calmon e Maranhão (2013) ressaltam não apenas as regras formais, mas também as regras informais muitas vezes são historicamente determinadas e influenciadas pela cultura, valores e tradições. Tendo em vista que elas ocorrem de maneira frequente e sem um determinado horizonte de tempo específico, há a tendência de que essas interações sejam institucionalizadas, estabelecendo-se regras formais e

informais de interação, arenas, processos de certificação de atores, divisão de trabalho, jurisdições, especialização e procedimentos para lidar com delegação e monitoramento das ações sujeitas a relacionamento entre agente e principal. Contudo, um excesso de normas e formalidades poderia dificultar a participação e a coordenação destas redes ou subsistemas da rede, que seria o caso específico da CGU.

De acordo com os autores, a definição e institucionalização de procedimentos e arenas decisórias dependem muito mais do estabelecimento de rotinas e práticas sociais compartilhadas entre os atores da rede. Posto isso, verifica-se que com o crescimento dessa percepção e fomento a esse tipo de auditoria, o passo seguinte seria a institucionalização que poderia ser como sugerido pelos entrevistados, por meio de uma diretriz estratégica, definida conjuntamente, por meio do Plano Tático ou pelo núcleo estratégico da CGU (Secretário e colegiado de diretores).

Complementando essa percepção de diretriz estratégica, o que poderia ser visto também como desdobramento dessa diretriz, são as sugestões quanto à criação de processos de trabalho matriciais, apresentada por 45% dos entrevistados, e sensibilização permanente, verificada em 36% das respostas. Verifica-se que essas possíveis soluções também contribuem para mitigar os obstáculos identificados anteriormente, por meio de uma ferramenta de trabalho (processos matriciais), ajuste das demandas, sem comprometer as demandas obrigatórias, bem como fomento à mudança de cultura quanto à visão individualizada e ao papel da CGU de contribuir para entregar das políticas públicas eficazes e de qualidade.

Quanto aos obstáculos a serem superados por meio dessas sugestões, Goldsmith e Eggers (2011) ressaltam que os agentes públicos de um governo em rede “precisam atuar mais como regentes de orquestra do que como sargentos de um pelotão em treinamento” (GOLDSMITH; EGGERS, 2011, p. 200). Acrescentam que ter gestores como regentes, com múltiplas habilidades ainda é raro no setor público e que desenvolver essa capacidade exige não apenas estratégias de longo alcance, de treinamentos e recrutamentos, como também ampla transformação cultural, exige mudar

a própria definição de “servidor público”, visto que pessoas com habilidades em rede (habilidades colaborativas), muitas vezes, não são valorizadas e demandas pelo governo.

Quanto ao papel dos agentes públicos em um governo em rede, também foi destacado por alguns entrevistados outras habilidades que os agentes públicos devem ter, sobretudo os coordenadores-gerais das áreas de auditorias, como disposto pelo entrevistado 10:

Trabalhar com projetos e ter gerentes de projetos e não especificamente... Porque é diferente, o nível de gerente que nós precisamos aqui de auditoria talvez seja um conhecimento mais amplo de vários assuntos num nível não tão aprofundado, se vai deter um ou outro conhecimento mais aprofundado, mas nós temos que melhorar muito nossos conhecimentos, nossas ferramentas de gestão, porque a hora que os nossos coordenadores forem mais gerentes de projetos específicos, a gente vai conseguir melhor supervisionar e orientar os trabalhos.

Essa mudança de cultura também reflete na relação quantidade *versus* qualidade de trabalho. Sobre o assunto, o entrevistado 02 informou o seguinte:

Eu acredito que a gente, trabalhando de forma inteligente, reduzindo atividades que são acessórias e se comprometendo com a quantidade de trabalho que a gente dá conta de fazer com qualidade, a gente não teria tanto obstáculo, assim, para cumprir nossa missão institucional.

Quanto à mudança de estrutura organizacional, 36% dos entrevistados entendem que essa mudança pode ser uma solução para fomentar o desenvolvimento de trabalhos transversais, como a diretoria responsável pelas auditorias em estatais e a diretoria de gestão e governança, responsável por desenvolver trabalhos transversais em gestão pública, tecnologia da informação e obras. O entrevistado 04 informou o seguinte a respeito da nova estrutura:

Na nova estrutura que nós estamos montando, que deve ser aprovada no decreto, eu acho que gente vai ter uma área importante que vai cumprir esse papel, na verdade, duas áreas, a diretoria de estatais vai cumprir esse papel porque como nós vamos ter uma diretoria para acompanhar e auditar especificamente as estatais, e como você tem estatais de todas as matizes, os mais diversos setores, essa área, ela vai ter que dialogar fortemente como as áreas de auditoria de políticas, eu acho que esse é o primeiro ponto. E uma outra diretoria que está sendo criada é a diretoria de governança e gestão, que é uma diretoria onde os temas de natureza transversal vão estar nela, como é o caso de TI, auditoria de TI, auditoria de obras, auditoria de pessoal, auditoria de orçamento, ou seja, quando a

gente está falando disso a gente está falando de temas que são absolutamente transversais à toda Esplanada, então eu acho que essas duas novas estruturas elas vão nos ajudar a nos forçar até a termos que pensarmos em trabalhos mais multidisciplinares, eu acho que esse é o nosso principal desafio, saímos da caixinha e termos mais trabalhos multidisciplinares.

Além disso, foi ressaltado por alguns entrevistados a necessidade de envolvimento das Unidades Regionais que, por muitas vezes, ficam à margem das decisões, em que pese integrem a estrutura organizacional. O entrevistado 06 informou o seguinte:

Elas não têm essa visão de execução, então acabam não participando e nem chamadas a participar para se ter esse olhar mais abrangente, que se fossem chamados a participar, de repente, eles conseguiriam inclusive olhar como está sendo aplicado na realidade, trazer uma percepção local com aquele programa que poderia ser adotado para ser ajustado, para ser mais adequado as características regionais, então eu acho que as regionais elas são subutilizadas nesse aspecto, você manda meio que um *checklist* e o servidor vai e executa aquele *checklist*, mas quem está aqui não tem essa premissa de quem está lá e quem está lá não tem o conhecimento mais abrangente do que quem está aqui quer, então nessa assimetria de informação acaba que a gente perde muito.

Ao considerar não só a estrutura organizacional, mas também as competências necessárias para a gestão de uma rede, Goldsmith e Eggers (2011) apresentam as responsabilidades dos líderes de uma estrutura organizacional para o fomento de um governo em rede.

Para os autores, acomodar as demandas de um governo em rede tem que começar pelo topo, ou seja, o CEO (*Chief executive officer*), no caso em questão o CEO Governamental (ministro), envolvendo também os chefes de agências e órgãos, no caso de órgãos seriam os Secretários, bem como os diretores (*Chief operating officer*), como responsáveis por expandir o modelo em rede. A partir dessa posição de autoridade, eles precisam avaliar o valor público e olhar para “fora de seu próprio mundo” para identificar outros mecanismos ou organizações que eles podem envolver para aumentá-lo. Ainda, a fim de assegurar que os objetivos do órgão continuem focados em resultados (no produto e não no processo), devem cumprir a missão do órgão da melhor maneira possível.

Além disso, a gestão de servidores públicos serve como meio para atingir uma meta maior, que seria proporcionar melhores resultados. Os líderes atuais do setor público não somente precisam abraçar essa mudança de missão de “fazedor” para “possibilitador”, de remar para pilotar, como também serem capazes de explicá-las aos servidores públicos e ao público em geral.

Fazendo uma correlação com a tabela apresentada pelos autores de uma estrutura organizacional, o Ministro e os Secretários teriam a responsabilidade de maximizar o valor público; identificar os principais valores e talentos do governo; transmitir a visão interna e externamente. Os diretores das áreas de auditoria teriam a responsabilidade de desenvolver e gerenciar relacionamentos e estratégias; compreender as necessidades dos clientes (no caso os clientes seriam tanto a sociedade quanto os gestores). Já coordenadores-gerais e, logo abaixo, os chefes de divisão, com competências para gerenciar equipes e gerenciar projetos e resultados. Por fim, os servidores em geral, com a responsabilidade de propor recomendações para solucionar os problemas dos gestores e atender as demandas da sociedade, em que pese os chefes de divisão também desempenhem esse papel.

Pelo exposto, verifica-se que desenvolver trabalhos transversais e se estruturar em rede, de forma matricial, não é tarefa simples, são muitos obstáculos a serem superados e nem sempre as soluções são percebidas no curto prazo, sobretudo quando envolvem mudança de cultura, valores e comportamentos, mas se a CGU tem como objetivos estratégicos “contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão” e “ampliar a participação social no controle das políticas públicas” precisa desenvolver estratégias e ferramentas que sejam capazes de contribuir de forma efetiva para solução de problemas complexos e atendimento das demandas da sociedade.

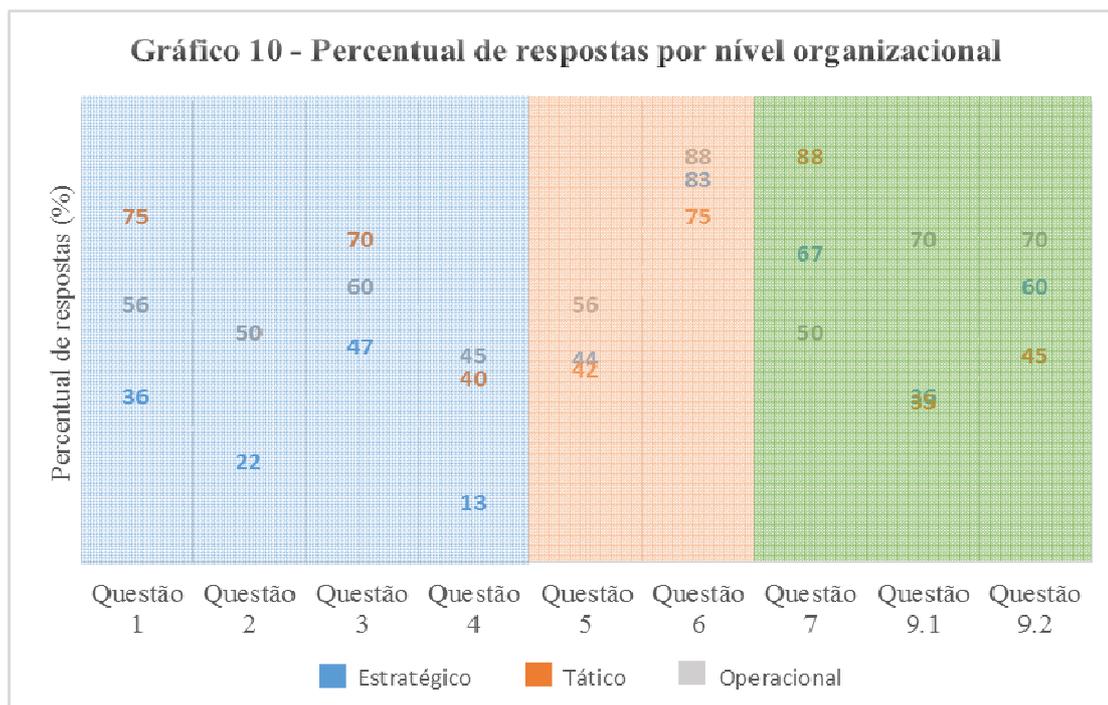
#### 4.1.2. Considerações gerais sobre as entrevistas

Após análise de cada uma das entrevistas considerando as respostas mais recorrentes apresentadas pelos entrevistados, convém analisar também as respostas em

visão consolidada com o foco comparativo entre níveis organizacionais da CGU, mais especificamente a SFC, responsável por realizar as auditorias sobre políticas públicas.

Conforme informado anteriormente em análise documental sobre o Regimento Interno e observação direta das atividades desenvolvidas no cotidiano do órgão, a SFC pode ser dividida em três níveis organizacionais, sendo o primeiro deles o nível estratégico, representado pelo Secretário Federal de Controle Interno, seu Adjunto e Chefe de Gabinete; nível tático, composto pelos diretores das Áreas de Auditoria e da Área de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle, e pelo nível operacional, formado pelos coordenadores-gerais de Auditoria em Políticas Públicas e de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle. Ressalta-se que o nível operacional também é composto por chefes de divisão e pelos servidores em geral, pertencentes a cada coordenação-geral. Devido ao fato de o coordenador-geral ser o dirigente do nível operacional, optou-se por priorizar sua atuação em detrimento dos demais servidores pertencentes a esse nível, em que pese alguns chefes de divisão também terem sido entrevistados.

Posto isso, segue abaixo gráfico contendo o percentual de respostas (considerando as respostas analisadas anteriormente) em cada nível organizacional para cada uma das respostas apresentadas, conforme gráfico 10 logo abaixo.



Fonte: elaboração própria

Previamente às considerações gerais, convém esclarecer a forma como foi apresentada a sequência de questões no gráfico acima. Não foi objeto de análise a questão 08 pelo fato de os exemplos apresentados pelos entrevistados terem sido pontuais, o que prejudicou a análise sobre os exemplos, bem como a análise agregada das questões. Quanto à questão 09, optou-se por desmembrá-la em questão 9.1 e 9.2 pelo fato de a primeira referir-se aos obstáculos a serem enfrentados para fomentar a atuação transversal na própria CGU e a segunda, estar relacionada com as possíveis soluções para mitigar esses obstáculos.

Em relação ao disposto no gráfico acima, verifica-se que as análises sobre o comportamento dos dados podem ser desmembradas em três situações: i) questões 01 a 04; ii) questões 05 e 06; iii) questões 07 a 9.2.

- Questões 01 a 04: verifica-se que o percentual de respostas mais recorrentes concentra-se nível tático ou operacional. Essa situação deve-se ao fato de que tanto as diretorias quanto as coordenações-gerais têm uma maior interação com as demais áreas, com os gestores relacionados às suas unidades e com as Unidades Regionais que realizam o trabalho nos municípios.

Ao considerar o entendimento de Goldsmith e Eggers (2011) sobre agentes públicos de um governo em rede. Os diretores, representantes do nível tático, acima apresentados, poderiam representar os diretores de relacionamento (*Chief relationship officer*). O diretor de relacionamento precisa buscar continuamente oportunidades para melhorar o desempenho dos trabalhos, parcerias e redes de organização, realizar sistematicamente avaliações de desempenho e de risco, ter capacidade de julgamento sobre quando ser flexível e quando ser exigente, visão do contexto a que está inserido o objeto de auditoria e capacidade de persuasão e colaboração. Enquanto os Coordenadores-gerais e Chefes de divisão, representantes do nível operacional, seriam os gerentes, responsáveis por gerenciar as equipes e projetos e resultados, bem como os funcionários na linha de frente com a função de solucionar os problemas dos clientes como a emissão de recomendações de melhoria aos gestores.

- Questões 05 e 06: Ao analisar o comportamento do gráfico para os três níveis verifica-se que há um alinhamento entre eles nas respostas mais recorrentes. A questão 05 envolve as questões de auditoria, definidas no planejamento, quanto aos arranjos institucionais das políticas públicas, os três níveis reconhecem as diferenças entre os arranjos das políticas sociais e das políticas de infraestrutura, bem como o fato de que cada coordenação prioriza a política relacionada aos órgãos que estão sob sua responsabilidade. Quanto à questão 06, também foi consenso a necessidade de ter maior interação com os gestores, sobretudo na etapa de planejamento, tanto na priorização dos trabalhos quanto no planejamento das auditorias. Essa situação também foi verificada por meio de observação direta.

- Questões 07 a 9.2: as respostas apresentadas para essas questões não seguem o padrão apresentado no primeiro grupo (com percentual de respostas recorrentes concentrado no nível tático ou no operacional), tampouco um consenso entre os três níveis como apresentado no segundo grupo, envolvendo as questões 05 e 06.

A questão 07 aborda as recomendações, a qual verifica se a CGU emite recomendações considerando os demais atores envolvidos nas políticas, já que muitas vezes, as causas das fragilidades apontadas não estão no órgão auditado. Pelas respostas apresentadas, verifica-se que essa preocupação ainda é incipiente na CGU e um tema que precisa ser disseminado internamente. Já se reconheceu a necessidade de inserir o gestor avaliado na elaboração das recomendações, por meio da busca conjunta de soluções, mas ainda não foi institucionalizada/ orientada/ estruturada a possibilidade de envolver outros atores nesse processo de discussão sobre as recomendações passíveis de implementação.

A questão 09 está relacionada com análise crítica sobre os obstáculos e possíveis soluções para implementação de uma atuação transversal pela CGU, contudo ainda não há consenso sobre a percepção dos entrevistados, por ser um tema recente e pouco difundido no setor público. De acordo com Calmon e Maranhão (2013) ainda são poucos estudos envolvendo as redes de políticas públicas, sobretudo a vertente da governança. Há uma ausência de paradigmas consolidados sobre relacionamento

interorganizacional no setor público e a preponderância de perspectivas fundadas na gestão de organizações isoladamente.

Posto isso, reconhece-se como possíveis causas para o desalinhamento dessas questões o fato de o tema governança em rede ainda ser incipiente no setor público.

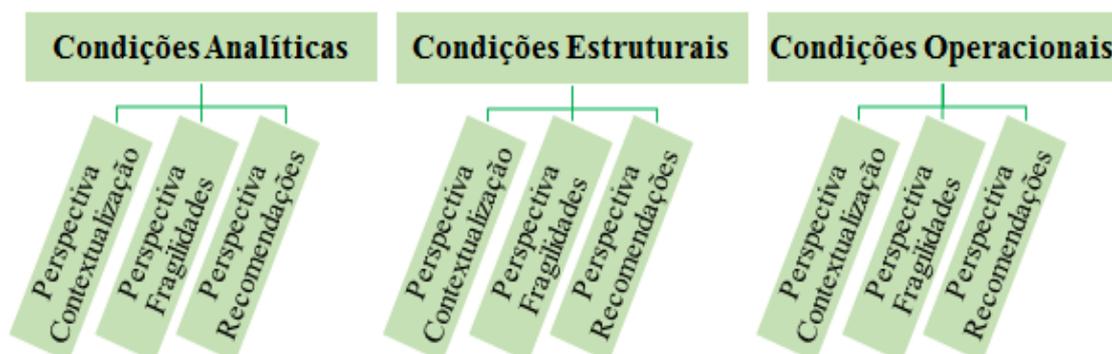
Em que pese, ser um tema recente, a CGU, em alguns aspectos tem desenvolvido a preocupação em fomentar e desenvolver trabalhos em rede, ainda que de forma não explícita. Dentre os avanços convém ressaltar a nova estrutura organizacional que conterà uma diretoria de gestão e governança para desenvolver temas transversais de área meio e uma diretoria de estatais que terá que interagir constantemente com as demais diretorias que avaliam as políticas públicas; o Plano Estratégico que contemplou objetivos de resultado voltados para o aperfeiçoamento das políticas públicas, a mudança de entendimento sobre o papel da CGU perante o gestor, conforme apresentado em pesquisa pelo TCU, bem como o desenvolvimento de um Plano Tático, para priorização de temas, cuja avaliação envolve todos os servidores, por meio de votação.

#### **4.2. Abordagem da governança em rede nos relatórios de avaliação**

O Manual de AEPG (CGU, 2015) dispõe que os Relatórios de Avaliação têm a finalidade de emitir uma opinião conclusiva sobre a execução do Programa de Governo tendo em vista escopo previamente definido e dar publicidade à sociedade sobre a avaliação da execução do Programa de Governo.

Tendo em vista que o objetivo geral do presente trabalho é avaliar se as auditorias desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) abordam a governança em rede das políticas públicas federais, as análises tiveram como foco as condições da governança (condições analíticas, estruturais e operacionais) em três perspectivas distintas: contextualização; fragilidades; e recomendações. Essas perspectivas foram definidas pela autora, com base nas informações apresentadas nos relatórios de avaliação. Posto isso, segue abaixo figura número 6, demonstrando essa relação entre as condições para redes de políticas públicas e as perspectivas dos relatórios.

**Figura 6 – Relação entre as condições para redes de políticas públicas e as perspectivas dos relatórios**



Fonte: elaboração própria

Para Börzel (1998) as redes de políticas podem ser vistas como instrumento analítico ou como uma forma específica de governança, não sendo mutuamente excludente, mais sim complementares. Posto isso, no presente trabalho, a autora optou por inserir junto às condições estruturais e operacionais das redes de políticas públicas, as condições analíticas, com intuito de identificar as tipologias de relação entre os atores, bem como os principais atores relacionados a essas estruturas.

Contudo, convém ressaltar que essa vertente não prioriza os aspectos processuais na análise das redes, considerando os diferentes tipos de trocas e resultados, mecanismos regulatórios, bem como a historicidade e contextualização das relações, por enfatizar mais a “forma do que a substância”, sendo necessário abordar também as condições estruturais e operacionais das redes.

Seguem abaixo, as análises dessas categorias e respectivas dimensões para cada uma das três perspectivas que compõem os relatórios:

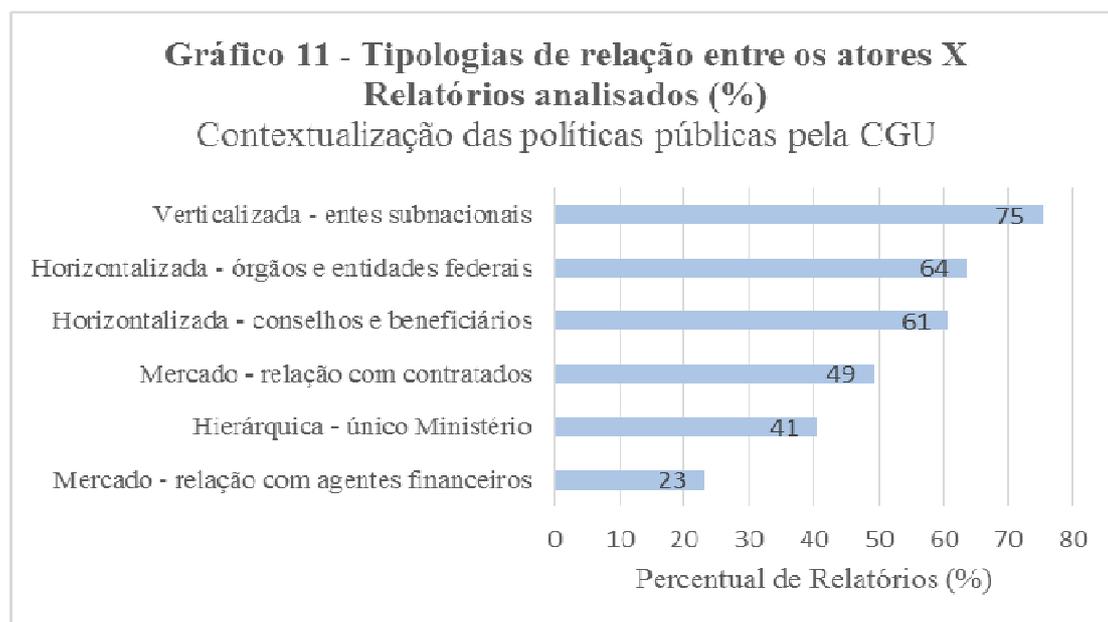
#### 4.2.1. Quanto às condições analíticas

Essa condição engloba duas categorias: “Tipologias de relação entre atores” e “Atores envolvidos”, subdivididas em dimensões. Para definir essas dimensões, foram consideradas as estruturas analíticas abordadas por Calmon e Maranhão (2013), bem como as formas de governança apresentadas por Powell (1990), as quais abordam diversas formas de relação entre os atores.

A seguir são apresentadas as análises para cada uma das perspectivas de análise dos relatórios:

#### 4.2.1.1. Perspectiva Contextualização

*Dimensão: Tipologias de relação entre os atores*



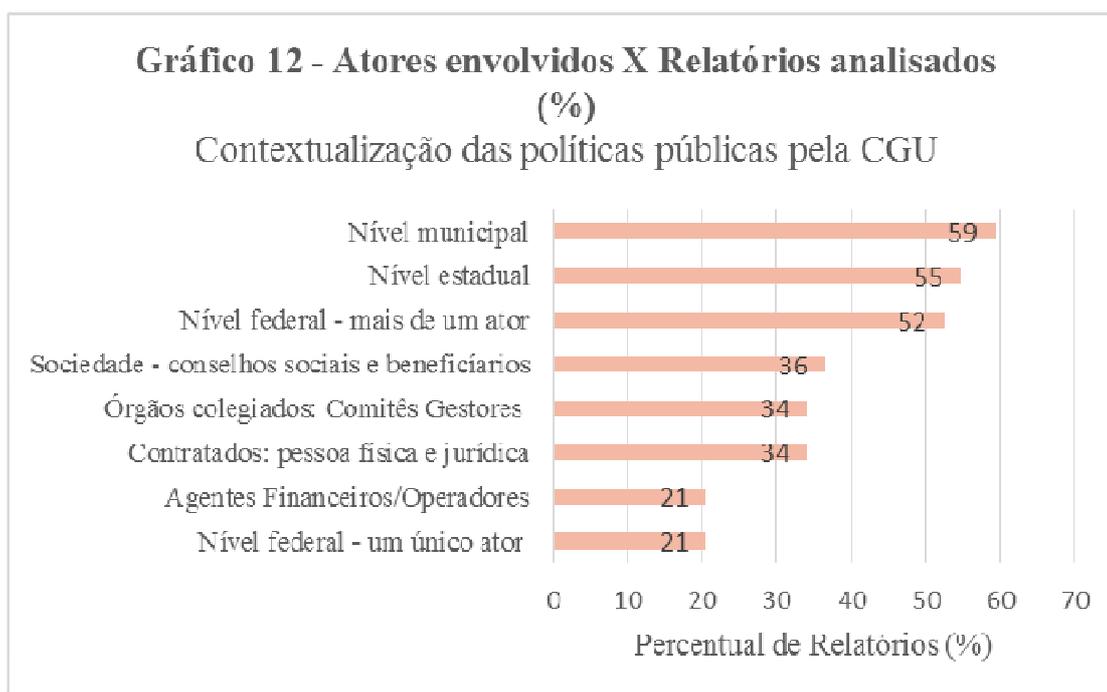
Fonte: elaboração própria

Ao analisar a contextualização do objeto da auditoria apresentada nos relatórios, verificou-se que as políticas públicas ou os Programas de Governo a elas relacionados foram apresentados de forma ampla não se restringindo a um único ator, envolvendo também outros atores públicos federais, bem como atores de âmbito estadual e municipal, além da sociedade civil, agentes financeiros e contratados.

Merecem destaques, em ordem decrescente dos percentuais de ocorrências nos relatórios, a relação verticalizada entre União e Estados, Distrito Federal e Municípios, a qual constou de 75% dos relatórios analisados; a relação horizontalizada, considerando a relação interministerial e entre órgãos e entidades no âmbito federal, verificada em 64% dos relatórios; e a relação com os beneficiários diretos e conselhos sociais, a qual

constou de 61% dos relatórios. Também foram abordadas as relações com contratados, pessoas físicas ou jurídicas, ocorrendo em 49% dos relatórios. Ressalta-se que a relação verticalizada, abordagem interna ao Ministério, considerando suas Secretarias e Superintendências Federais nos Estados, constou somente de 41% dos relatórios.

*Dimensão: Atores envolvidos*



Fonte: elaboração própria

Os relatórios, de forma geral, abordaram os atores envolvidos diretamente na execução da Ação Orçamentária e não mais no âmbito da política ou do programa de governo, delimitando o rol dos executores. Uma das causas deve-se a metodologia de AEPG que preconiza mapeamento e o conhecimento das políticas públicas de cada Ministério, e não mais em contexto interministerial, para hierarquização das políticas a serem auditadas. Após esse processo, é feita a priorização da Ação de Governo (entendida também como Ação Orçamentária), relativa à política pública, para ser o objeto da avaliação, ou seja, avalia-se a Ação Orçamentária e não a política pública.

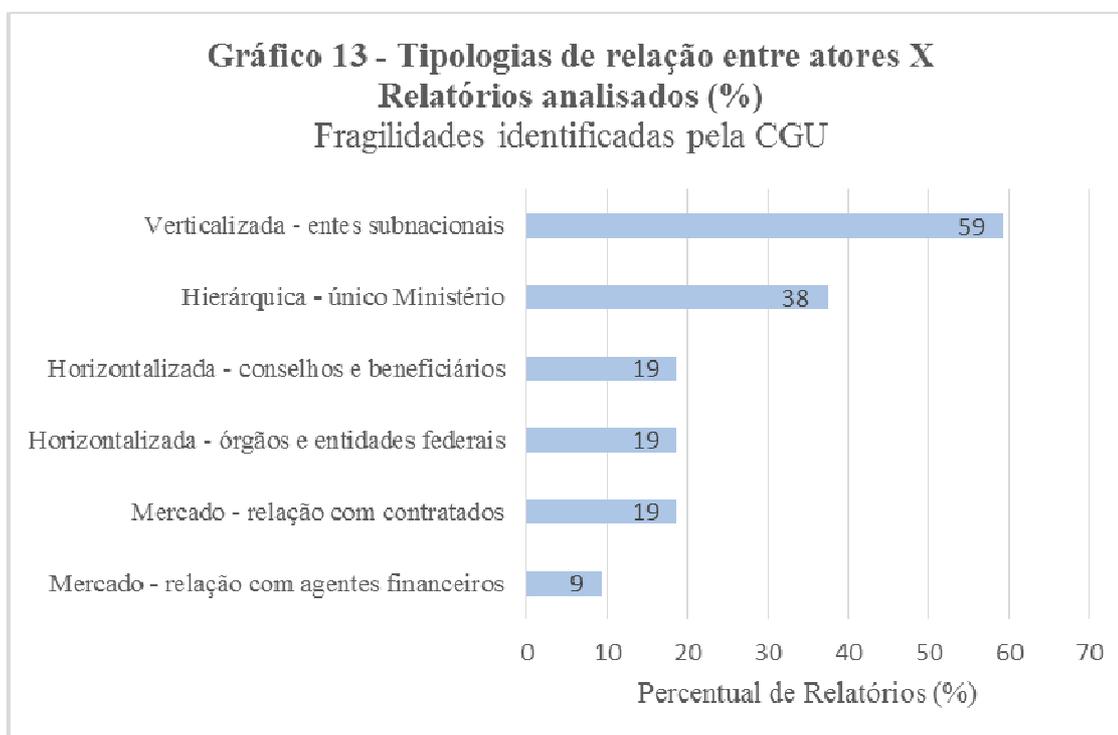
Nos relatórios analisados, houve uma concentração em mais de um ator federal, geralmente considerando o gestor central da execução da ação e outros diretamente responsáveis pela execução da Ação de governo, essa situação ocorreu em 52% dos relatórios, como no relatório sobre pagamento de auxílio doença previdenciário, acidentário, reclusão em área urbana e rural e no Plano Nacional de aquisição de alimentos da agricultura familiar, dentre outros.

Além disso, foram considerados nos relatórios os atores em âmbito estadual e municipal, por terem relação direta com os beneficiários das políticas públicas, sobretudo as políticas sociais, sendo verificada a relação com os Estados em 55% dos relatórios e com os Municípios em 59% como no relatório sobre implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamentos e implantação de obras e equipamentos para oferta de águas.

Ainda, a sociedade civil foi um ator a ser considerado, sobretudo os conselhos sociais. Eles constaram de 36% dos relatórios, como no relatório sobre apoio ao transporte escolar na educação básica e sobre acompanhamento dos conselhos municipais de assistência social. Convém ressaltar que, apesar de terem tido menor ocorrência, foram abordados na Contextualização, os contratados e os órgãos colegiados de âmbito nacional, como Comitês Gestores e Conselhos Nacionais, Tripartites e Bipartites, a frequência de ocorrência para esses casos foi de 34%, como relatório sobre esgotamento sanitário em municípios da Bacia do São Francisco e gestão sustentável dos recursos pesqueiros.

#### 4.2.1.2. Perspectiva Fragilidades

*Dimensão: Tipologias de relação entre atores*

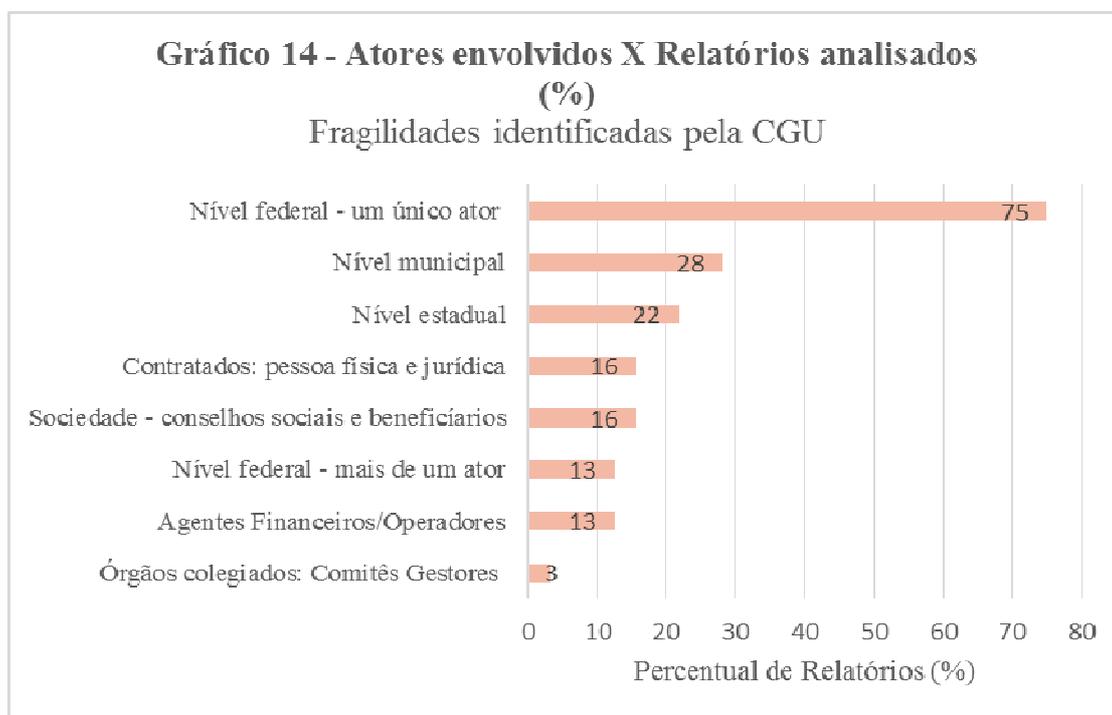


Fonte: elaboração própria

Quanto às fragilidades envolvendo a relação entre os atores, ela concentra-se na relação entre os entes federados, constando em 59% dos relatórios como no trabalho sobre preservação do patrimônio histórico urbano; dentre outros.

Também merece destaque o percentual de ocorrências de fragilidades na relação hierárquica 38%, tendo em visto que o gestor federal, na maior parte dos relatórios é o coordenador ou responsável por supervisionar a implementação da Ação, que também possui atuação descentralizada, por meio de Superintendências Federais nos Estado/Municípios, responsáveis por pela articulação direta com atores subnacionais executores da política, como no relatório sobre concessão de crédito instalação às famílias assentadas; dentre outros.

*Dimensão: Atores envolvidos*



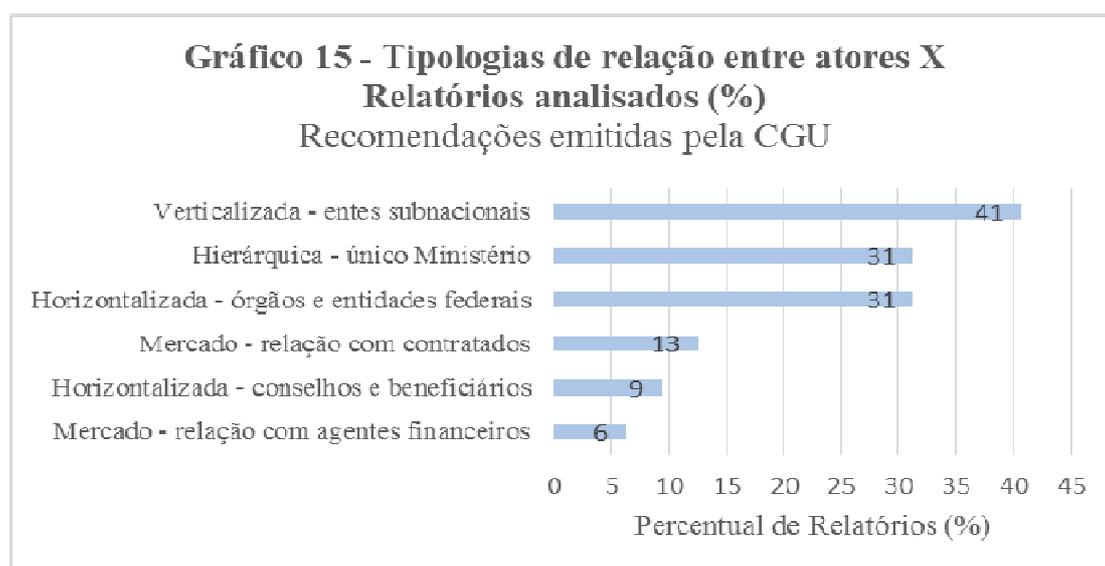
Fonte: elaboração própria

Ao analisar as fragilidades apontadas pelas equipes da CGU, verificam-se que elas estão relacionadas de maneira expressiva com o gestor federal, sobretudo o ator central responsável pela implementação da política. Essa situação ocorreu em 75% dos relatórios. Isso deve-se ao fato de que os relatórios de avaliação priorizaram, na delimitação do escopo da auditoria, a atuação do gestor federal responsável pela supervisão/coordenação da ação governamental, como nas falhas na fiscalização das obras de infraestrutura rodoviária e nas falhas quanto ao processo gerencial de compensação previdenciária por parte do Instituto Nacional de Seguridade Social. Também foram apontadas deficiências nos Municípios, as quais constaram de 28% dos relatórios, como controles inadequados das Prefeituras quanto ao registro diário da utilização de retroescavadeiras, bem como instalações inadequadas para guarda de equipamentos utilizados para recuperação de estradas para municípios com até 50.000 habitantes) e fragilidades na gestão municipal quanto ao não cumprimento dos encargos assumidos dispostos nos Termos de Doação, como acesso à internet, acessibilidade para

portadores de necessidades especiais, poucos monitores para auxiliar os usuários e falta de responsável pela administração do Telecentro.

#### 4.2.1.3. Perspectiva Recomendações

*Dimensão: Tipologias de relação entre atores:*



Fonte: elaboração própria.

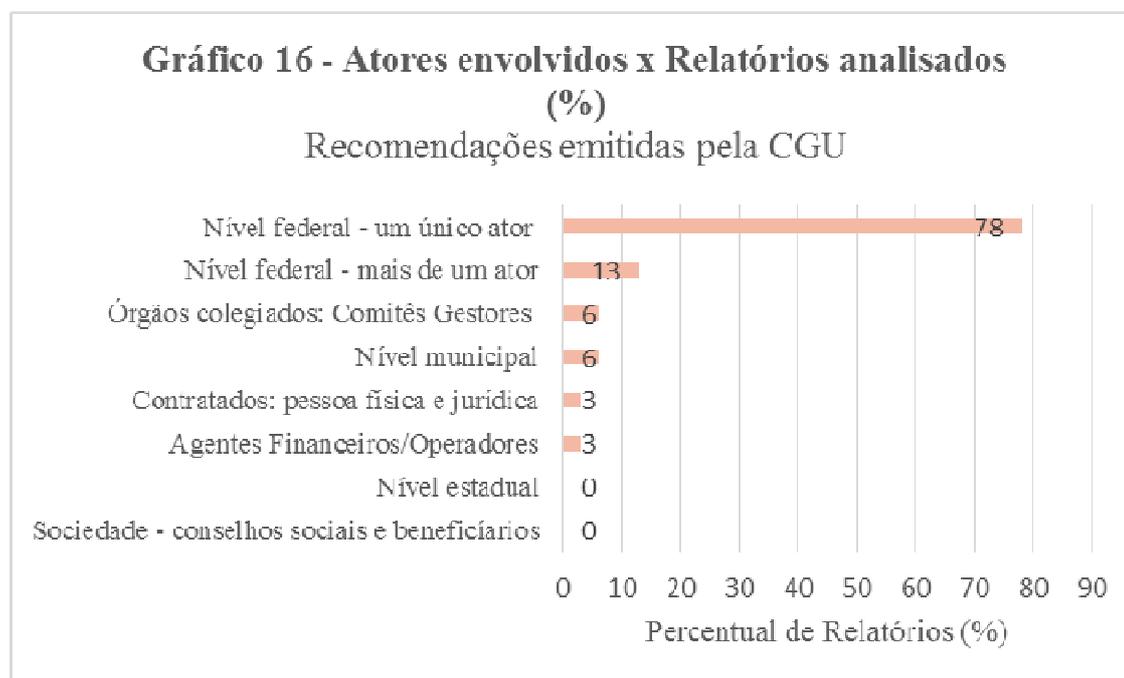
Quanto às recomendações envolvendo a relação entre os atores, ela concentra-se na relação do gestor federal com gestores estaduais e municipais, como ocorrido em 41% dos relatórios, como recomendação para orientar os agentes, que executam o programa Água para Todos por meio de contratação, quanto aos cuidados necessários para armazenamento adequado das cisternas a serem instaladas e dos equipamentos para instalação e recomendação à Secretaria Nacional de Assistência Social para desenvolver indicadores sob responsabilidades dos Estados, considerando o índice de gestão descentralizada do Sistema Único de Assistência Social.

Também foram verificadas recomendações para relação com outros atores federais em 31% dos relatórios, como recomendação à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba para atuar, junto à Secretaria de

Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, na definição de critérios para subsidiar a elaboração de relatórios de fiscalização e supervisão técnica dos contratos, com individualização dos beneficiários cujos equipamentos foram instalação em desacordo com especificação; e recomendação ao Ministério das Comunicações para realizar articulação com demais agentes envolvidos, visando maior integração entre as diversas políticas de inclusão digital, objetivando estabelecimento de metas e indicadores que garantam uma política sustentável, contínua e efetiva, integrando todas as ações de inclusão digital.

Ainda, observou-se uma relação hierarquizada (recomendação do trabalho focado em um único Ministério), constante em 31% relatórios, como recomendação ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária para orientar as suas Superintendências sobre a necessidade de inserção de documentos técnicos nos processos administrativos, visando à conformidade na prestação de contas. Esse percentual demonstra um cenário semelhante ao verificado na perspectiva Fragilidades.

*Dimensão: Atores envolvidos*

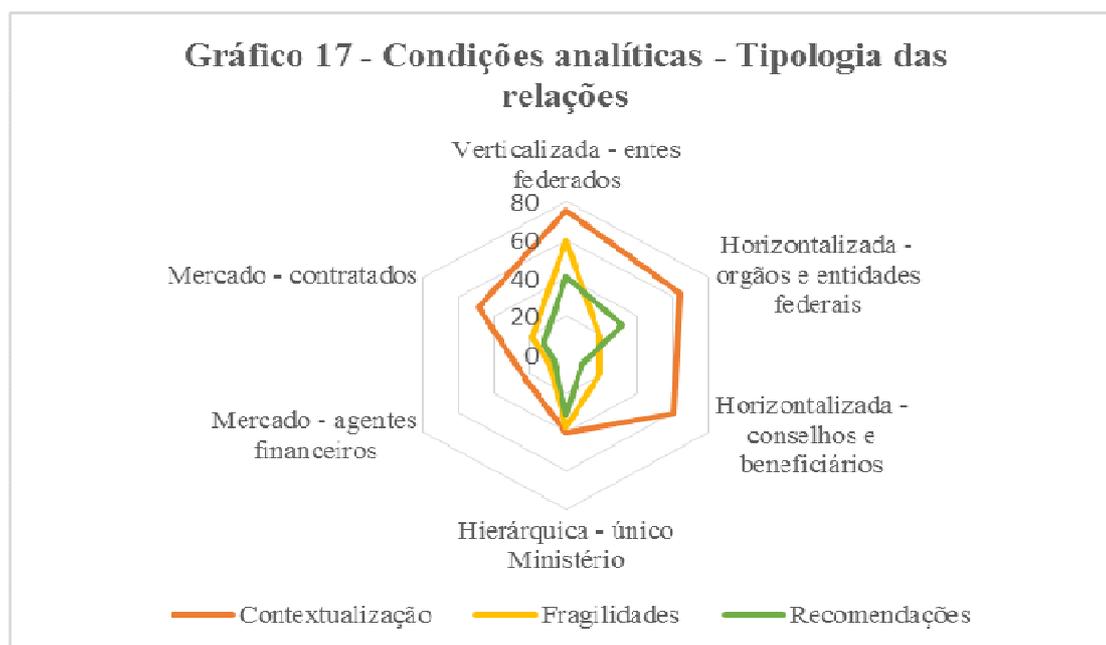


Fonte: elaboração própria

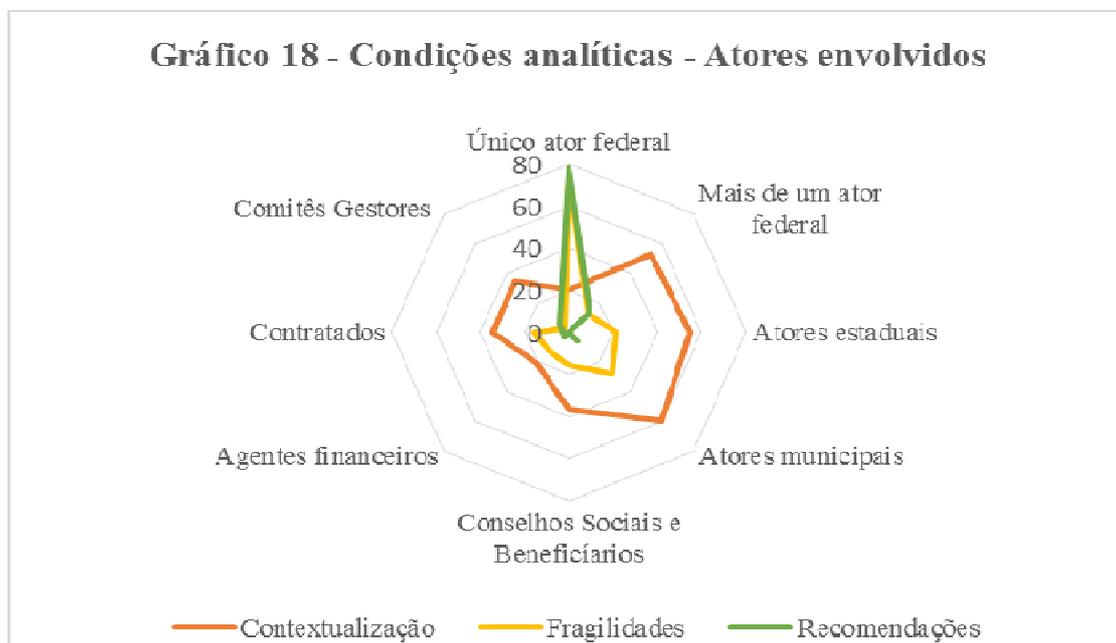
Ao analisar as recomendações emitidas pelas equipes da CGU, verificam-se que elas estão relacionadas de maneira expressiva com o gestor federal, sobretudo o ator central responsável pela implementação da política. Essa situação ocorreu em 78% dos relatórios, como também observado nas fragilidades identificadas pelas equipes de auditoria, como na recomendação à Secretaria de Educação Superior para estabelecer parâmetros normativos que orientem as Instituições de Ensino Superior quanto à necessidade de alteração da situação econômica dos bolsistas, quando na atualização cadastral); e à Secretaria de Agricultura Familiar para promover estudos comparativos com outros países, com vistas à aprimorar o processo de fidedignidade das informações, bem como análises de tecnologia e relação custo-benefício.

#### 4.2.1.4. Discussões sobre os resultados das condições analíticas nas três perspectivas analisadas

Com intuito de realizar uma análise comparativa entre as três perspectivas de análise, foram elaborados gráficos consolidando os percentuais de ocorrências nos relatórios quanto às condições analíticas. Devido à complementariedade entre essas condições, sendo uma com foco nos arranjos institucionais, ou seja, no desenho das relações entre os atores, e a outra com olhar sobre os atores, detalhando os principais envolvidos nessas relações, optou-se por analisá-las conjuntamente. Seguem abaixo, os gráficos número 17 e número 18:



Fonte: elaboração própria.



Fonte: elaboração própria

Em que pese terem sido abordadas formas de governança que não se restringiam a uma atuação hierárquica ou de mercado (Powell, 1990), verificou-se que os relatórios da CGU abordaram diversas formas de relações, bem como diversos atores envolvidos na implementação das políticas públicas, sobretudo na perspectiva Contextualização que apresentou uma visão mais ampla da estrutura analítica das políticas, como verificado nos gráficos acima.

Contudo, verificou-se, nas três perspectivas, que predominaram as relações verticalizadas das políticas públicas, tendo como coordenador ou ator central o gestor federal e uma participação direta dos gestores estaduais e municipais. A Dimensão Contextualização também explorou as relações horizontalizadas com outros órgãos e entidades federais e os conselhos sociais e beneficiários diretos existentes nos municípios.

De acordo com Calmon e Maranhão (2013), as políticas públicas em um contexto de múltiplas organizações possuem diferentes perspectivas de arranjos

institucionais: tradicional, participativa e rede. Dadas as análises efetuadas quanto às formas de governança mais presentes nos relatórios e as perspectivas apresentadas pelos autores, verificou-se que as perspectivas mais abordadas foram a tradicional, por ser fundamentada em uma visão *top down* da gestão, atribuindo ao governo federal papel preponderante e a perspectiva participativa, a qual é fundamentada na visão *bottom up* e que preconiza a importância da descentralização das políticas públicas, atribuindo ao poder local maior autonomia nas suas ações, visto que ele poderia ter uma melhor capacidade de identificar as preferências dos cidadãos.

Ao verificar o alinhamento entre as perspectivas, conforme gráfico acima, observa-se que há nas Fragilidades e nas Recomendações uma simetria entre elas e uma visão mais restritiva das políticas, priorizando a atuação do gestor federal, contudo, convém ressaltar que as recomendações são mais restritivas do que as fragilidades identificadas, como ilustrado no gráfico 18. Isso se deve à metodologia de AEPG (CGU, 2015), a qual preconiza que os relatórios de avaliação são o produto final do trabalho, sendo produzidos relatórios intermediários de fiscalização ou de acompanhamento com recomendações operacionais relacionadas aos agentes responsáveis pela execução das ações, sobretudo, atores estaduais e municipais. Nos RAVs predominam as fragilidades e recomendações estruturantes, geralmente, voltadas para o âmbito federal, por ser, na maioria das vezes o ator responsável pela coordenação/supervisão da implementação das políticas.

Essa situação foi verificada pela OCDE em seu Relatório: Avaliações da OCDE sobre Governança Pública, publicado em 2015, o qual analisa os trabalhos desenvolvidos pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países representantes da ONU (são os Tribunais de Contas e Controladorias, sendo o Tribunal de Contas da União o representante do Brasil). A OCDE constatou que essas Entidades têm potencial inexplorado para informar o que funciona ou não na governança pública. Apesar disso, houve avanços ao longo das décadas com o desenvolvimento de uma visão mais transversal e mais ampla sobre o funcionamento dos processos e programas de governo.

Não obstante a CGU não ter sido avaliada pela OCDE, no Levantamento efetuado pelo TCU (2016) sobre avaliação da atividade de Auditoria Interna e as competências e condições da CGU para realizar Auditorias Financeiras, os servidores da Controladoria identificaram a avaliação da adequação da governança como um dos objetivos que deveriam ser buscados em seus trabalhos, essa percepção constou de 75,58% das respostas ao questionário elaborado pelo Tribunal. Porém atualmente, ela é considerada como um dos objetivos dos trabalhos somente em 37,56% das respostas.

Para Goldsmith e Eggers (2011), os gestores de redes precisam possuir pelo menos algum tipo de aptidão para negociação, mediação, análise de risco, construção de confiança, colaboração e gestão de projetos, por isso, ao propor recomendações que demandem uma interação maior entre os atores para solução de problemas que demandam atuação coletiva, a CGU fomenta a promoção da governança em rede, fortalecendo princípios apresentados pelos autores: concentrando-se menos em programas e mais no valor público e desenvolvendo competências mais sólidas em trocas de conhecimento.

Considerando que os problemas tornaram-se tanto mais globais quanto mais locais, à medida que o poder se dispersa e os limites (quando existem) tornam-se mais fluidos, o governo precisa lidar com diferentes arranjos institucionais e atores com intenções e motivações nem sempre convergentes, a fim de estabelecer um desenho comum (ESCOBAR, 2008; GOLDSMITH; EGGERS, 2011), o que impõe novos modelos de gestão que comportem estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre o público, o privado e a sociedade civil. Kissler e Heidemann (2006) também ressaltam um novo modelo Estado com intuito de garantir a produção de bens e serviços públicos e acionar e coordenar outros atores para produção desses bens e serviços.

Posto isso, verifica-se que os relatórios da Controladoria já consideram a existência de diferentes arranjos institucionais ao contextualizar as políticas públicas, contudo, ainda carece de aperfeiçoar suas formas de atuação a fim de identificar fragilidades estruturais e propor recomendações que extrapolem o poder de atuação do

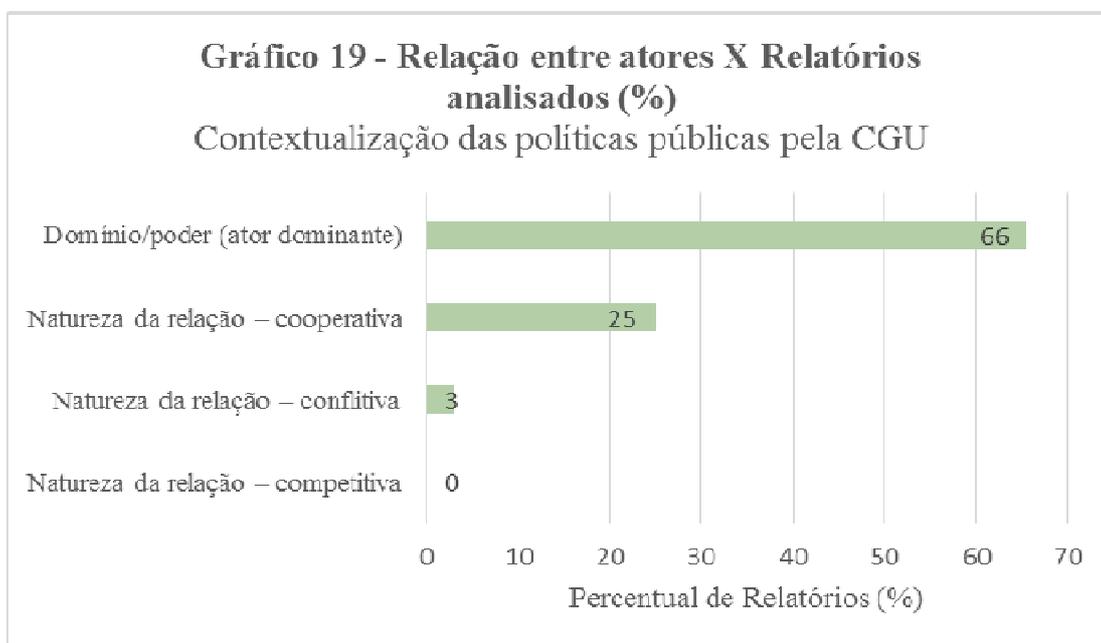
gestor público federal, responsável pela coordenação das políticas, que envolvam outros atores e colegiados para solução dos problemas que demandem uma atuação coletiva e interdependente.

#### 4.2.2. Quanto às condições estruturais

Tendo em vista os critérios apresentados por Calmon e Maranhão (2013), Escobar (2008) e Leite (2013), as condições estruturais são as seguintes: Relação entre atores (domínio/poder dos atores e natureza de suas relações); Capital Social (os valores criados ou reinterpretados por cada instituição guiam os comportamentos dos membros, e, conseqüentemente, seu próprio comportamento); Institucionalização (relações estruturadas por normas e procedimentos); Sustentabilidade (capacidade de realizar ações contínuas e de longa duração); e Controle (acompanhamento, avaliação e fiscalização da execução das ações relacionadas à política pública).

##### 4.2.2.1. Perspectiva Contextualização

*Dimensão: Relação entre atores*

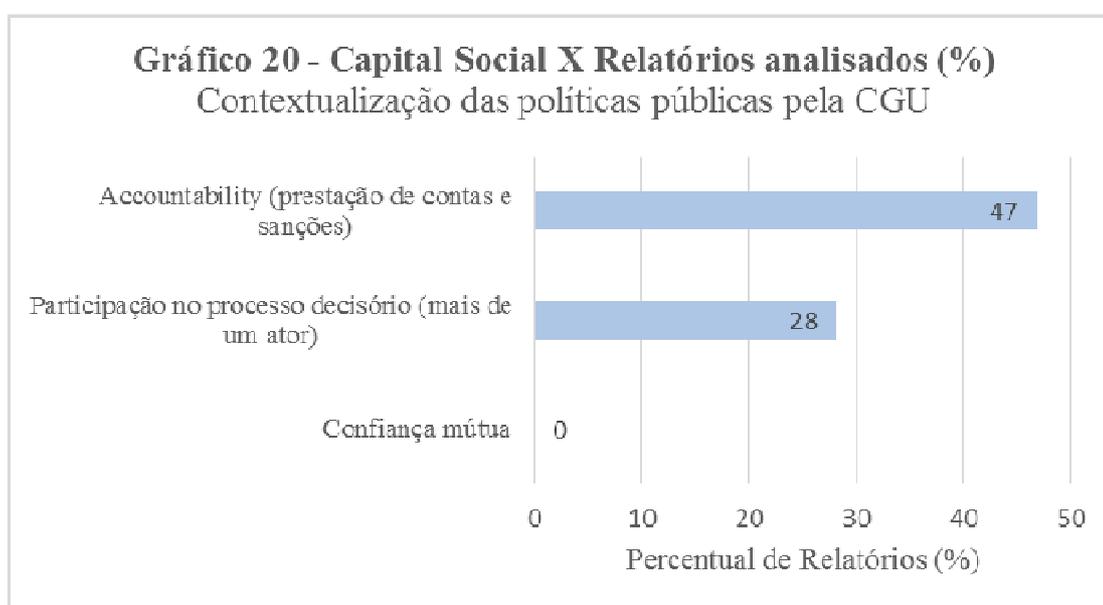


Fonte: elaboração própria

Ao analisar a relação entre os atores, verificou-se que 66% dos relatórios apresentaram na contextualização da política a existência de um ator dominante. Esse ator foi apontado como sendo o gestor federal responsável pela coordenação das ações das políticas. Em menor magnitude (25% dos relatórios) também constatou-se a existência de relação de cooperação entre os atores.

Essa situação reforça que, dentre as tipologias de governança identificadas anteriormente, a de maior destaque é o desenho vertical da política, sendo o gestor federal o ator dominante (CALMON; MARANHÃO, 2013).

*Dimensão: Capital Social*

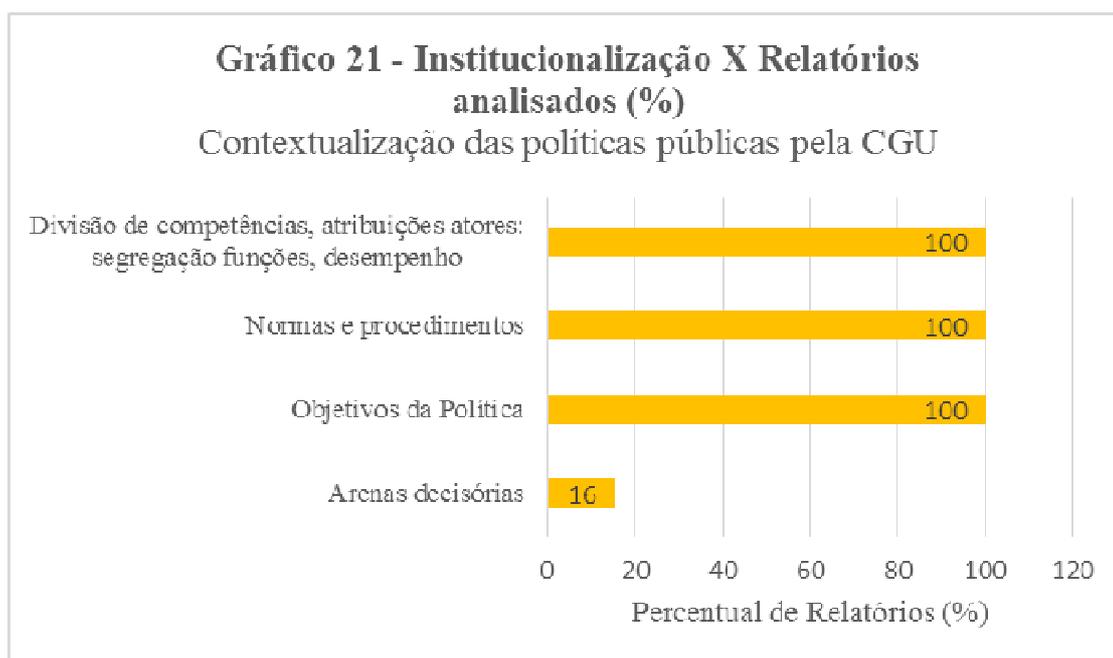


Fonte: elaboração própria

Em que pese essa dimensão abordar a confiança mútua entre os atores e uma ampla participação no processo decisório, a dimensão mais destacada foi a *accountability*, disposta em 47% dos relatórios. Essa dimensão engloba as prestações de contas, sobretudo por parte dos municípios que recebem recursos federais para execução das ações das políticas.

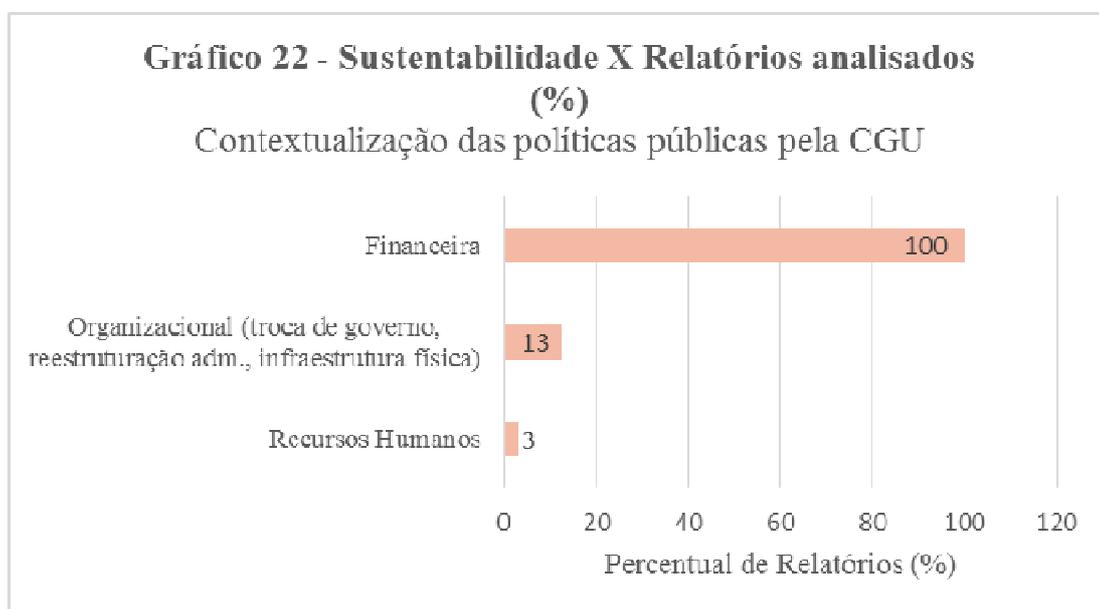
Também aborda a responsabilização, por parte do gestor federal em aplicar sanções quanto constatada a aplicação inadequada dos recursos federais, sobretudo nos casos de transferência de recursos federais, via convênio ou contratos de repasse, como nas ações de desenvolvimento de assentamentos rurais; programa água para todos; aquisição de alimentos da agricultura familiar; dentre outros.

*Dimensão: Institucionalização*



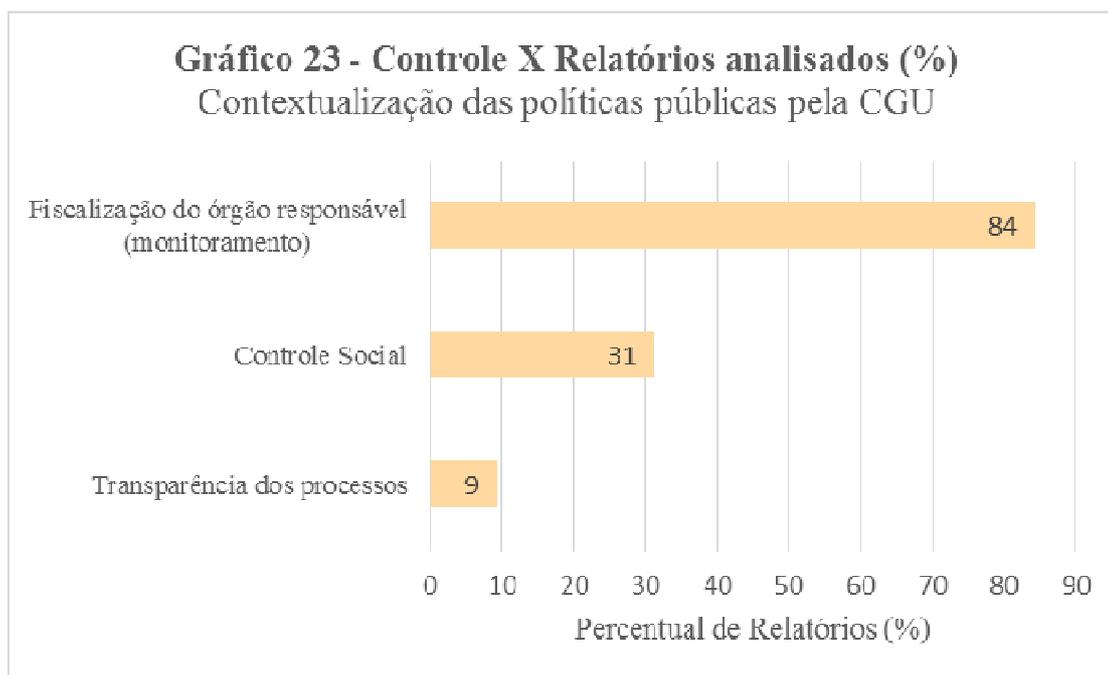
Fonte: elaboração própria

Quanto à essa categoria, pelo fato de estar no rol de itens que devem constar dos relatórios, conforme a metodologia do AEPG, foi verificado em 100% dos relatórios as dimensões: Objetivos da Política; Normas e Procedimentos; e Divisão de competências, enquanto as arenas decisórias constaram somente de 16% das contextualizações. Essa discrepância de abordagem deve-se ao fato do disposto no próprio Manual de AEPG, o qual considera como aspectos institucionais das políticas seus objetivos, normas e procedimentos, bem como competências e responsabilidades os atores.

*Dimensão: Sustentabilidade*

Fonte: elaboração própria

A governança das políticas está constantemente sujeita a processo dinâmico que requer contínuas transformações e adaptações. Posto isso, a sustentabilidade financeira foi a dimensão de maior destaque (100% dos relatórios). Isso deve-se à metodologia de AEPG que dispõe sobre necessidade de abordar o volume de recursos envolvidos.

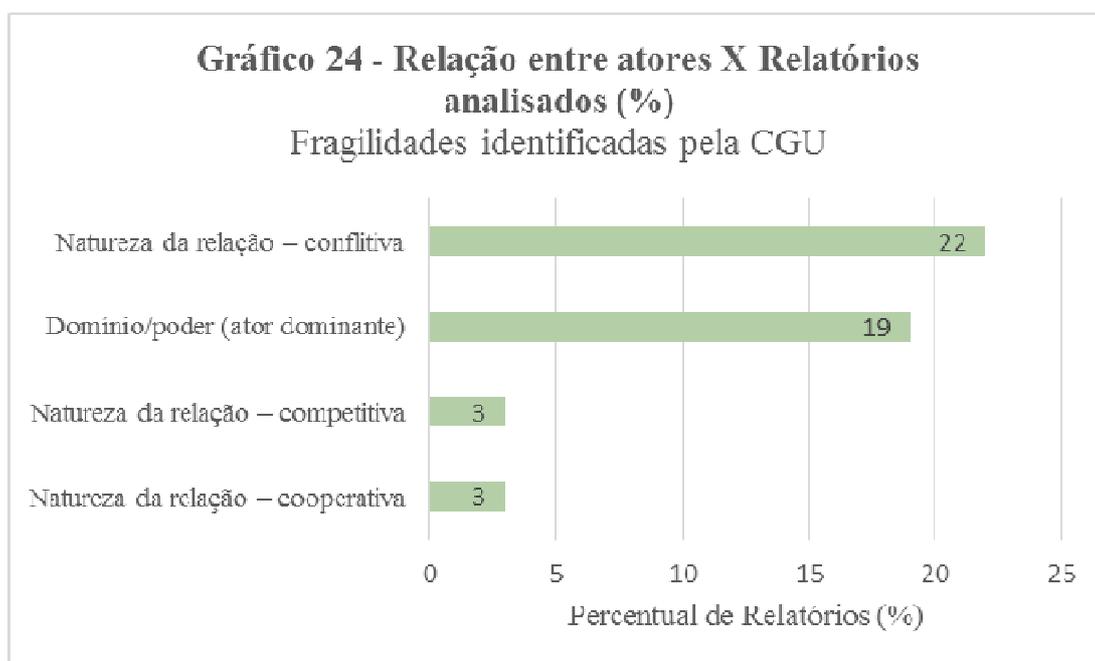
*Dimensão: Controle*

Fonte: elaboração própria

Considerando que a perspectiva Contextualização apresenta a política de forma geral, o controle mais citado foi a fiscalização, verificada em 84% dos relatórios, sobretudo a fiscalização do gestor federal nos entes municipais.

#### 4.2.2.2. Perspectiva Fragilidades

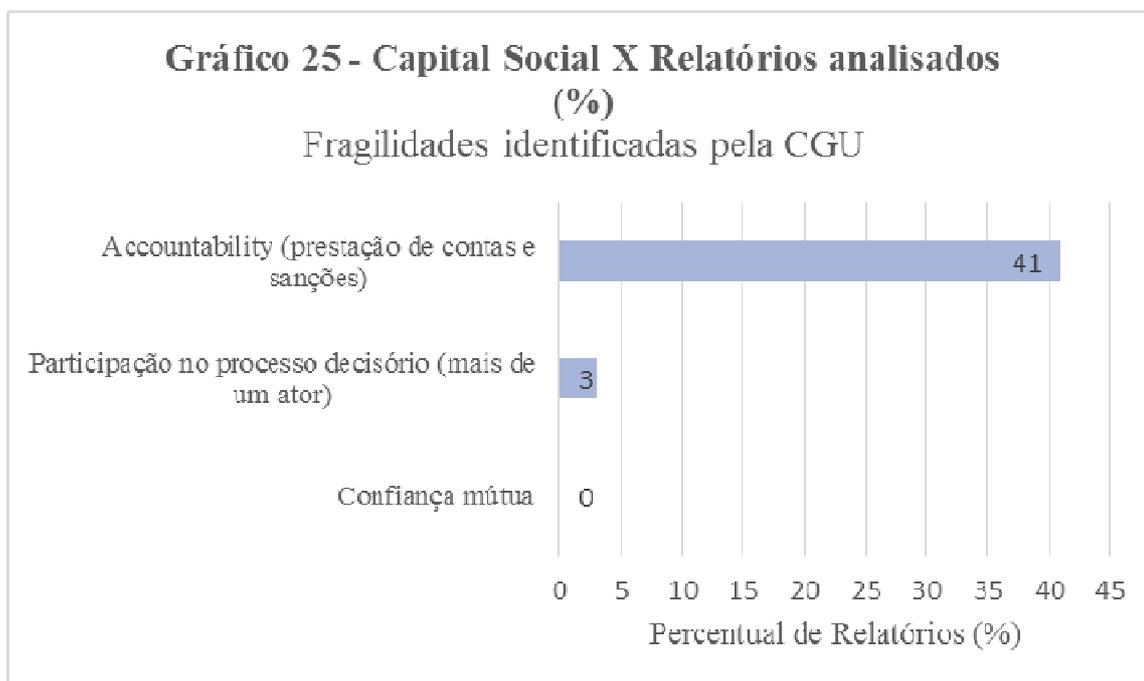
*Dimensão: Relação entre atores*



Fonte: elaboração própria

Ao analisar o funcionamento da ação de governo, a CGU identificou fragilidades quanto à relação entre os atores, ocasionando uma relação conflitiva, sobretudo quanto à sobreposição de ações dos gestores em uma mesma política. Contudo, ao considerar o conjunto de relatórios analisados, essa relação conflitiva foi identificada somente em 22% dos relatórios.

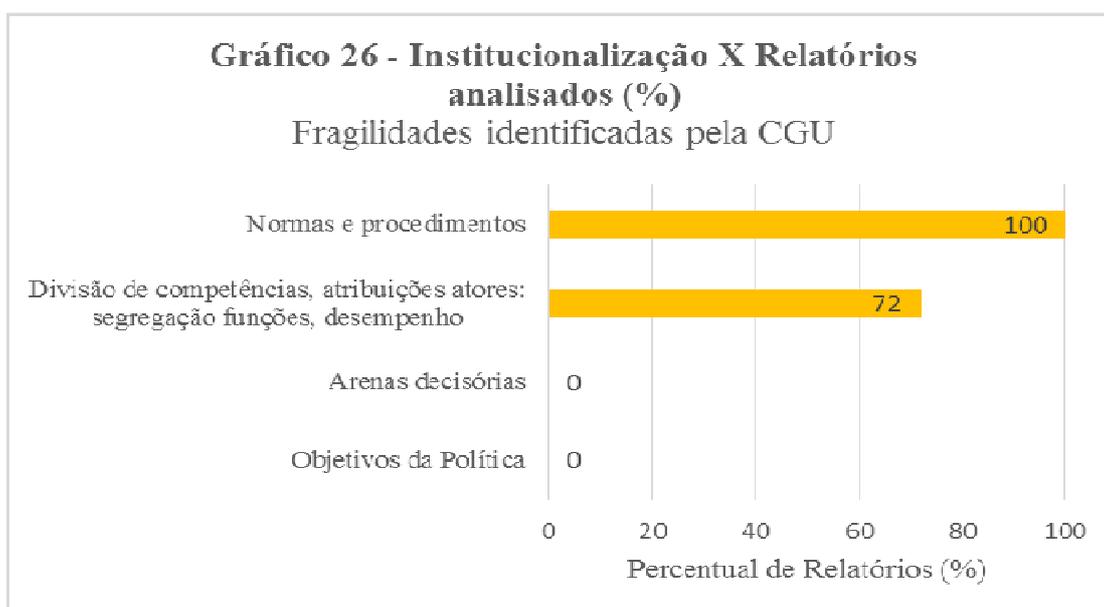
*Dimensão: Capital Social*



Fonte: elaboração própria

Assim como na Contextualização, a *accountability* foi a dimensão mais abordada nessa categoria, presente em 41% dos relatórios, demonstrando a tendência analisada anteriormente pela OCDE.

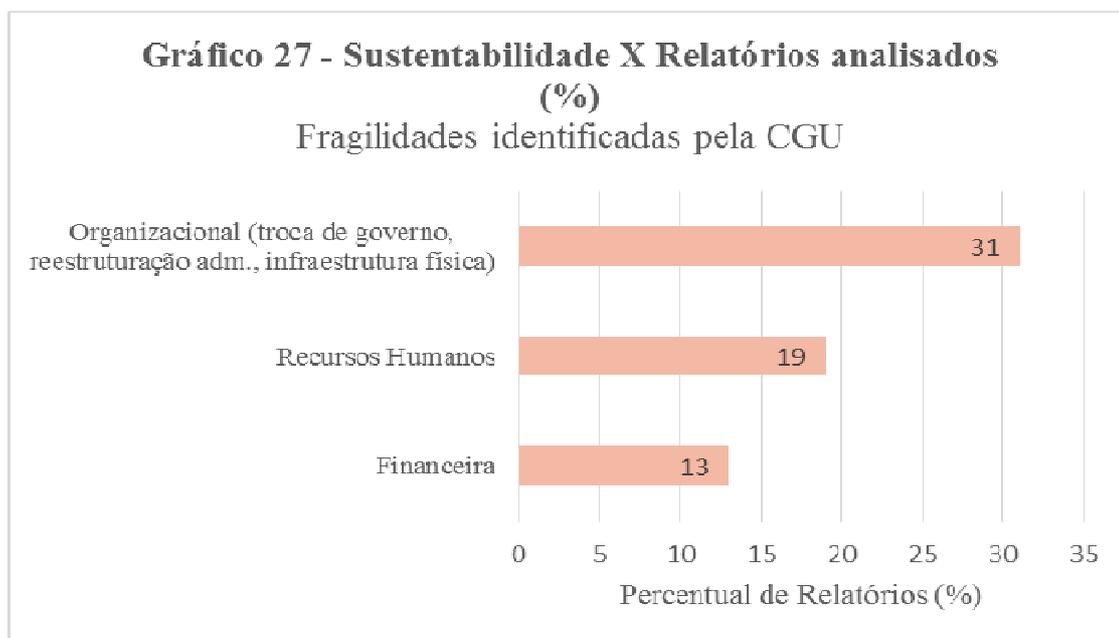
*Dimensão: Institucionalização*



Fonte: elaboração própria

As deficiências identificadas pela CGU abrangeram normas e procedimentos, como ausência de critérios para fiscalização, não padronização de procedimentos para verificação da documentação apresentada pelo beneficiário da política, dentre outros. Essa deficiência nas normas e procedimentos constou de 100% dos relatórios. Também foram apontadas fragilidades relativas à divisão de competências, considerando as atribuições dos atores e a segregação de função, as quais constaram de 72% dos relatórios.

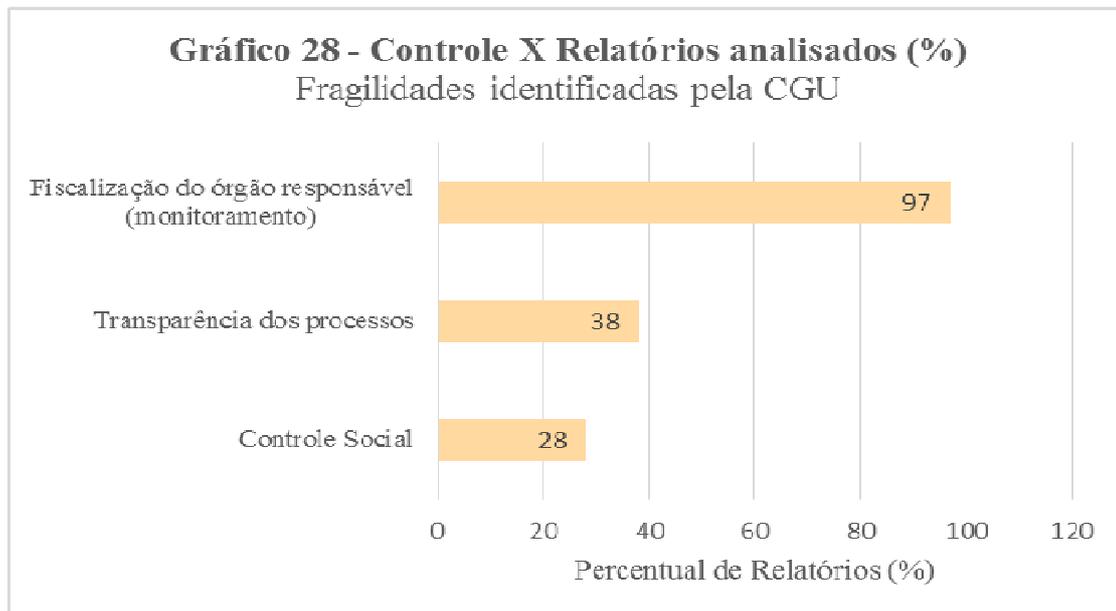
*Dimensão: Sustentabilidade*



Fonte: elaboração própria

Em que pese na contextualização a sustentabilidade financeira ter constado de 100% dos relatórios, nas fragilidades foram verificadas falhas quanto à sustentabilidade organizacional, sobretudo quanto à estrutura física de Conselhos Sociais, dentre outras, sendo abordadas em 31% dos relatórios.

*Dimensão: Controle*

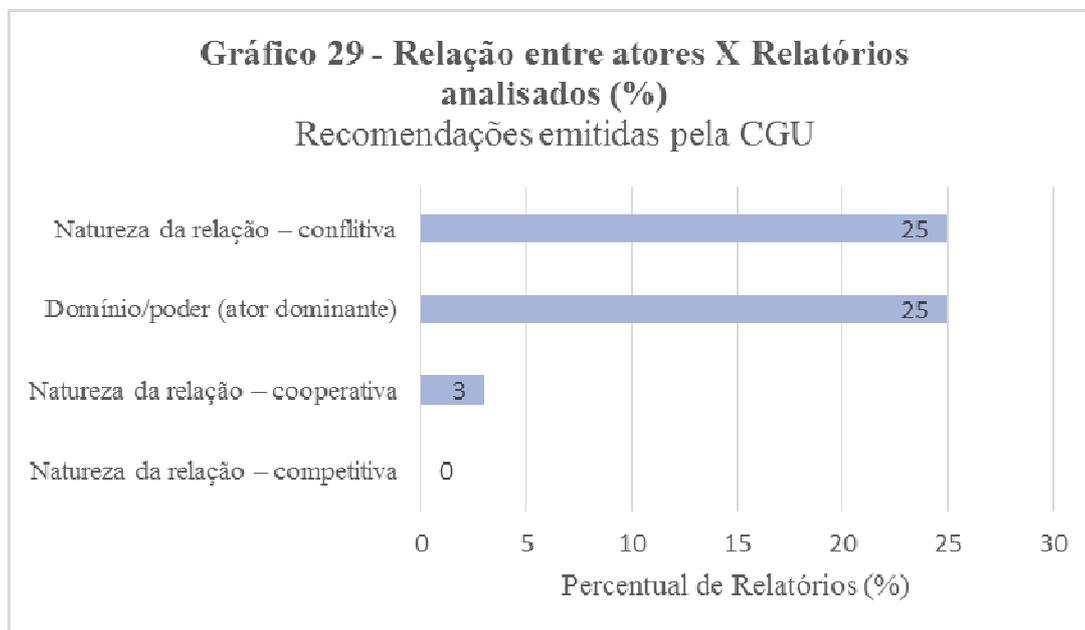


Fonte: elaboração própria

Em relação à categoria controle, constataram-se, em 97% dos relatórios, fragilidades na fiscalização do órgão responsável, tanto o gestor federal quanto o municipal. Isso deve-se ao fato de o escopo das auditorias abordarem a operacionalização das políticas, sobretudo a fiscalização para verificar a eficácia na aplicação dos recursos.

#### 4.2.2.3. Perspectiva Recomendações

*Dimensão: Relação entre atores*

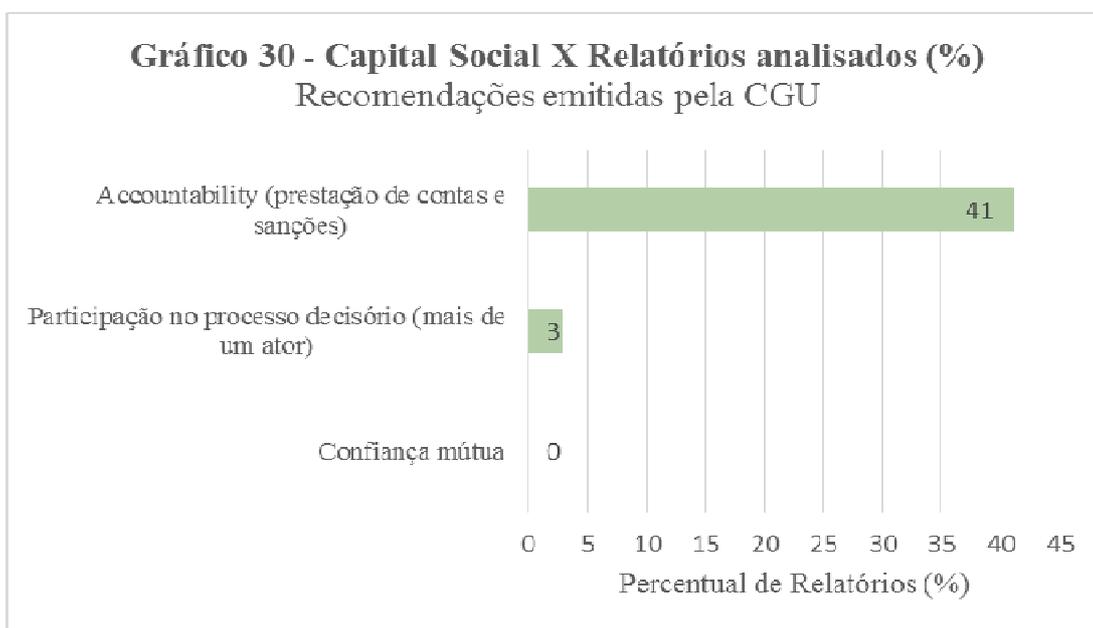


Fonte: elaboração própria

Ao emitir as recomendações, a CGU considerou o papel desempenhado pelo gestor federal, como ator dominante, e sua relação direta com as superintendências federais nos Estados, bem como recomendações para solução da relação conflitiva, sobretudo quando existe sobreposição na atuação dos atores. Contudo, essa preocupação em emitir recomendações específicas para as relações entre os atores, constou de 25% dos relatórios, em ambos os casos.

Quanto às recomendações envolvendo as relações cooperativas, foram no sentido de os atores desenvolverem conjuntamente normativos ou procedimentos relativos à execução da ação de governo, o que constou de 3% dos relatórios.

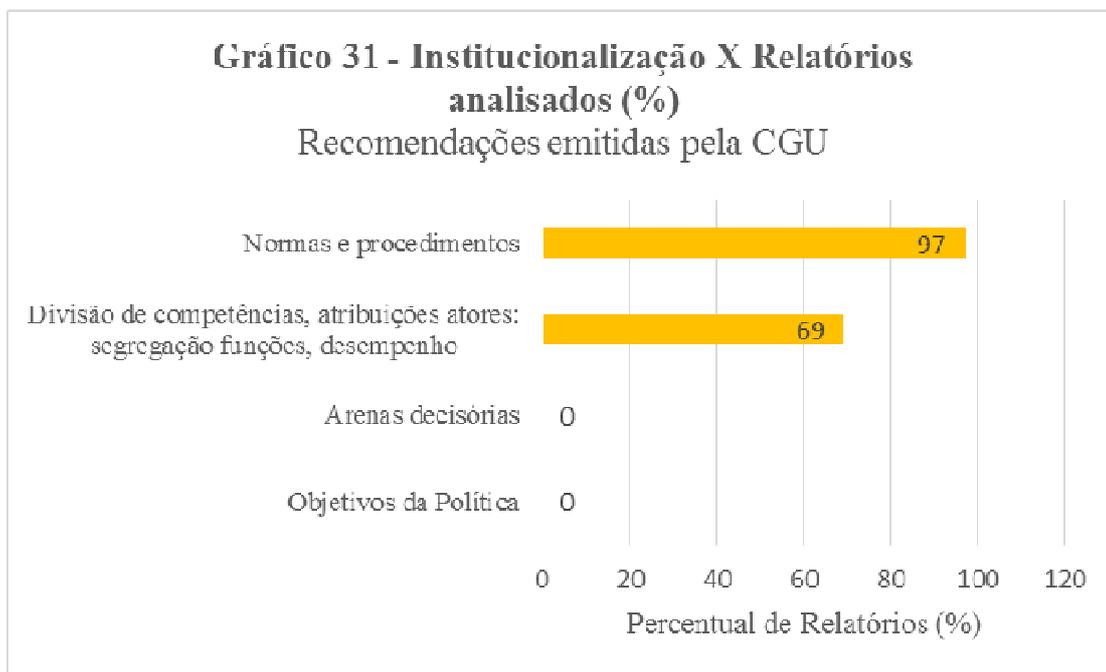
*Dimensão: Capital Social*



Fonte: elaboração própria

Assim como verificado na perspectiva Contextualização e nas Fragilidades, a *accountability* foi a mais verificada nas recomendações. Foram emitidas recomendações sobretudo quanto à tempestividade na prestação de contas por parte dos municípios, bem como de aplicação de sanções por parte dos gestores federais relacionadas a prestações inadequadas ou irregulares. Essa situação foi verificada em 41% dos relatórios.

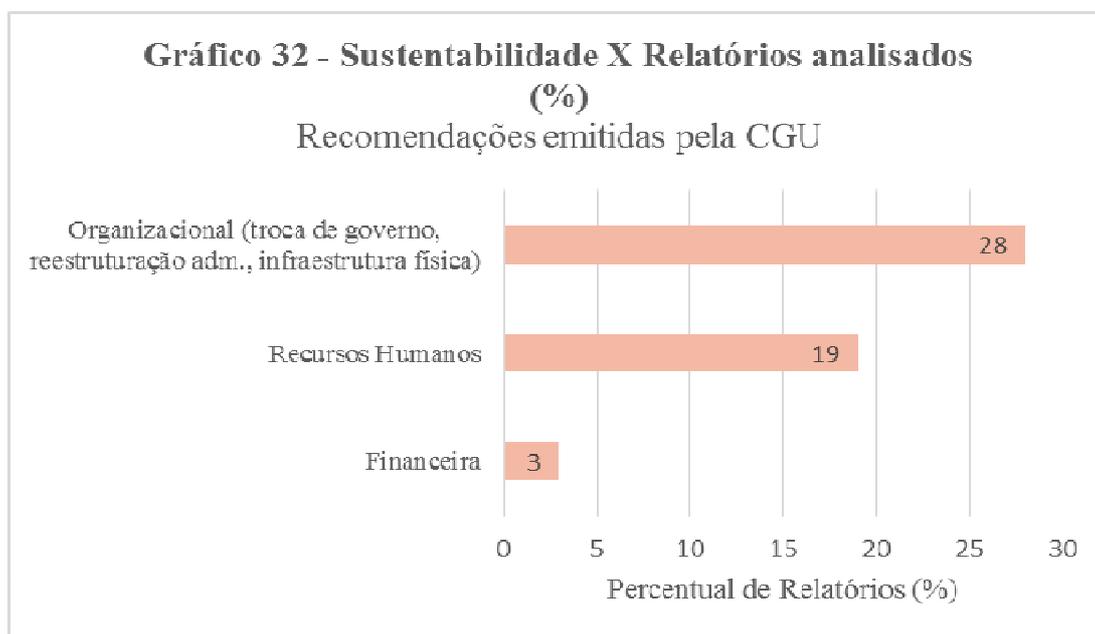
*Dimensão: Institucionalização*



Fonte: elaboração própria

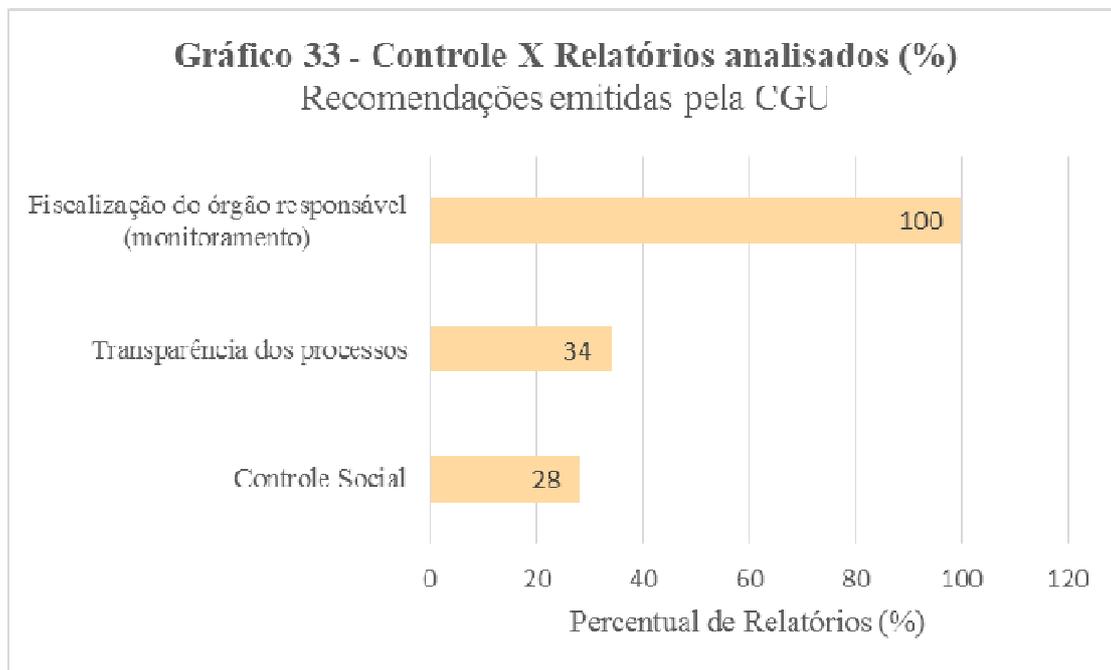
Tendo em vista que as auditorias realizadas verificaram deficiências na execução das ações, em 97% dos relatórios analisados, foram emitidas recomendações nas normas e procedimentos. Também foi dada atenção à divisão de competência e atribuições dos atores, que, em alguns casos, não estavam bem definidas, sobretudo com relação a atores municipais como conselheiros. Posto isso, também constaram dos relatórios recomendações para definir com clareza as atribuições dos atores e as divisões de competências com intuito de evitar sobreposição de ações, bem como não atuação ou atuação deficiente dos atores.

*Dimensão: Sustentabilidade*



Fonte: elaboração própria

Quanto à sustentabilidade, as equipes da CGU constataram falhas em relação à estrutura dos conselhos sociais nos municípios, sobretudo quanto à infraestrutura física. Também verificou-se falhas quanto ao armazenamento de produtos a serem instalados e maquinário utilizado nas obras. Posto isso, foram emitidas recomendações para garantir as condições físicas adequadas, sobretudo nos municípios. Essa situação foi verificada em 28% dos relatórios. Além disso, também foram emitidas recomendações quanto aos recursos humanos, devido à insuficiência de atores para execução das fiscalizações, constando de 19% dos relatórios.

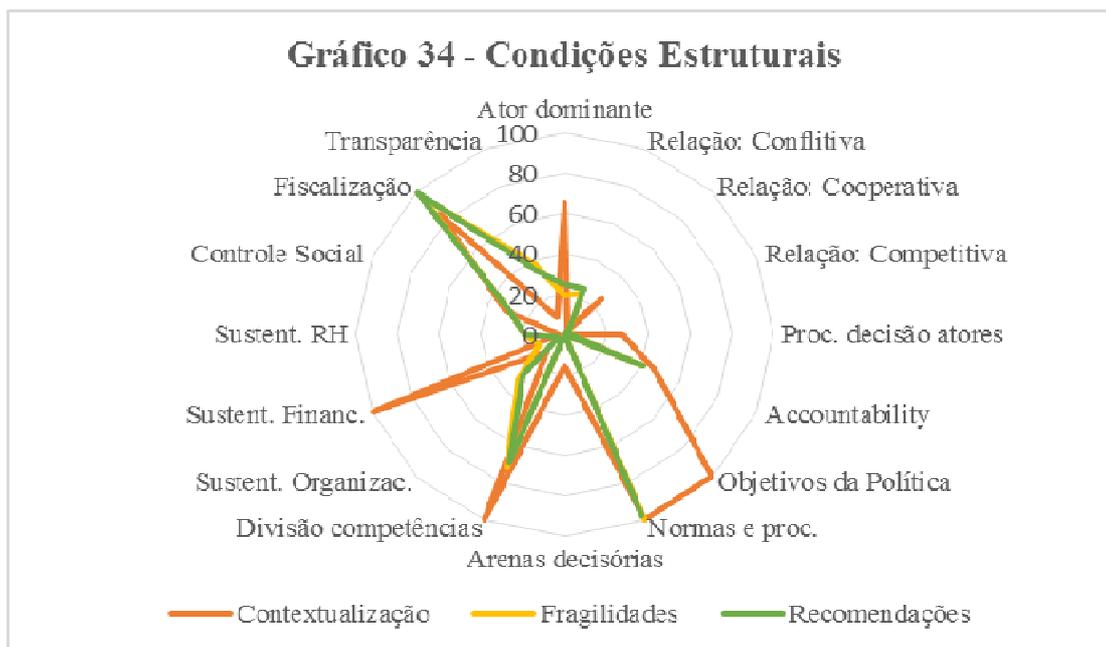
*Dimensão: Controle*

Fonte: elaboração própria

Merecem destaque as recomendações emitidas para melhorias das fiscalizações, elas constaram de 100% dos relatórios, principalmente para o gestor federal, responsável por supervisionar/coordenar as políticas públicas. A dimensão fiscalização também foi a mais representativa, assim como nas perspectivas Contextualização e Fragilidades, alcançando 100% dos relatórios. Em que pese a expressividade da fiscalização, a CGU também emitiu recomendações para aperfeiçoar transparência dos processos e o controle social, como disponibilização de informações atualizadas sobre os programas e acessível à população. Essas dimensões foram verificadas em 34% e 28%, respectivamente.

#### 4.2.2.4. Discussões sobre os resultados das condições estruturais nas três perspectivas analisadas

Para a análise comparativa entre as três perspectivas, assim como efetuado nas condições analíticas, foi elaborado gráfico consolidando os percentuais de ocorrências nos relatórios quanto às condições estruturais, conforme gráfico 34 abaixo:



Fonte: elaboração própria

De acordo com o formato do gráfico, verifica-se que as perspectivas possuem simetria quanto a alguns aspectos estruturais da governança, sobretudo normas e procedimentos, fiscalização, divisão de competências e *accountability*. Essas dimensões aparecem com intensidades quase idênticas nas perspectivas Fragilidades e Recomendações.

A perspectiva Contextualização foi um pouco mais abrangente e destacou, além das dimensões acima expostas, a sustentabilidade financeira e os objetivos da política. Uma das causas para o fato de algumas dimensões constarem em quase 100% dos relatórios, sobretudo na Contextualização, deve-se à metodologia de AEPG (CGU, 2015).

Para auxiliar na análise da representatividade de determinadas dimensões, convém destacar também o relatório produzido pela OCDE (2015), o qual observou que ao explorar as contribuições das EFSs para aprimorar o ciclo das políticas públicas, a maior parte das atividades das EFSs concentravam-se nas áreas tradicionais, notadamente a implementação do orçamento e o suporte à *accountability* e à fiscalização. Segundo a OCDE, nessas áreas, as Entidades possuem um aprendizado acumulado e incorporaram boas práticas do governo no escopo de suas auditorias.

Além disso, para OCDE (2015), as lições aprendidas na era da Nova Gestão Pública mostraram que o foco em conformidade e controle comprometeram as inovações, distorcendo o comportamento de gestores públicos no sentido de “combinar” metas de produção e criar um excesso de confiança na função da auditoria. Os desafios da governança do século XXI impulsionam as Entidades Fiscalizadoras a refletirem sobre seu papel no ciclo das políticas públicas e a trabalharem de forma proativa para garantir relevância e impacto na gestão pública. O principal valor agregado de uma EFS está cada vez mais enraizado em uma abordagem integrada do conjunto do governo (*whole-of-government approach*).

Pelo exposto, nota-se que a Controladoria-Geral da União, em que pese não ser a EFS do Brasil, apresenta resultados semelhantes, sobretudo quanto à ênfase na conformidade e no controle, ao priorizar as normas e procedimentos quanto à aplicação dos recursos federais, ao papel do gestor federal em fiscalizar e aplicar sanções em casos como falhas graves nas execuções contratuais e em prestações de contas indevidas.

Ainda quanto às abordagens das auditorias, segundo levantamento do TCU (2016), os três objetivos de trabalhos realizados atualmente pela CGU, na percepção dos servidores, foram: realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais (83,87%); comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos (79,26%) e avaliar os resultados alcançados dos programas governamentais (78,11%).

Ao analisar os objetivos que a CGU deveria buscar em seus trabalhos, o levantamento também elencou os três mais citados pelos servidores: avaliar os resultados alcançados dos programas governamentais (88,94%); realizar auditoria sobre

a gestão dos recursos públicos federais (86,64%) e avaliar a adequação da governança (75,58%).

Pelo exposto, verifica-se que, não obstante ainda predominar as auditorias de controle e conformidade (auditoria sobre a gestão dos recursos, bem como a comprovação da legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativo), a avaliação dos resultados dos programas de governo também está entre os principais objetivos que as auditorias buscam atualmente. Ao considerar a relação dos objetivos que a CGU deveria buscar, a avaliação dos resultados dos programas também ganha destaque, assim como a avaliação da adequação da governança.

A percepção dos servidores demonstra que a CGU está buscando aperfeiçoar seus trabalhos para uma visão mais ampla de governo e de solução de problemas complexos que demandem uma atuação coletiva.

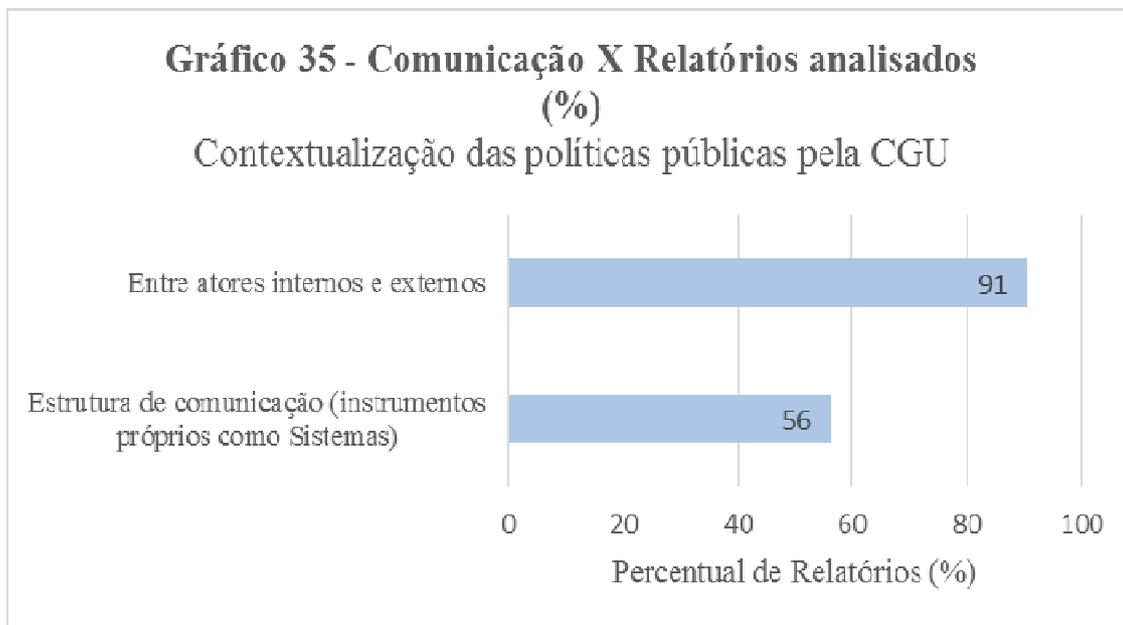
#### 4.2.3. Quanto às condições operacionais

Assim como nas condições estruturais, as condições operacionais foram elaboradas de acordo com Calmon e Maranhão (2013), Escobar (2008) e Leite (2013).

As condições operacionais estão relacionadas com instrumentos e formas de articulação dos atores para execução das ações: Comunicação (é fundamental para tomada de decisões e implementação de ações, ou seja, governança de uma rede depende da qualidade de interações entre atores); Informação (as informações disseminadas entre os atores dependem de qualidade e da confiabilidade); Cognição (compreensão por parte dos atores sobre a política e sobre as ações a serem desempenhadas); e Coordenação (a concepção e implementação das ações em uma rede implicam a existência de uma estrutura de coordenação capaz de articular a atuação dos diferentes atores).

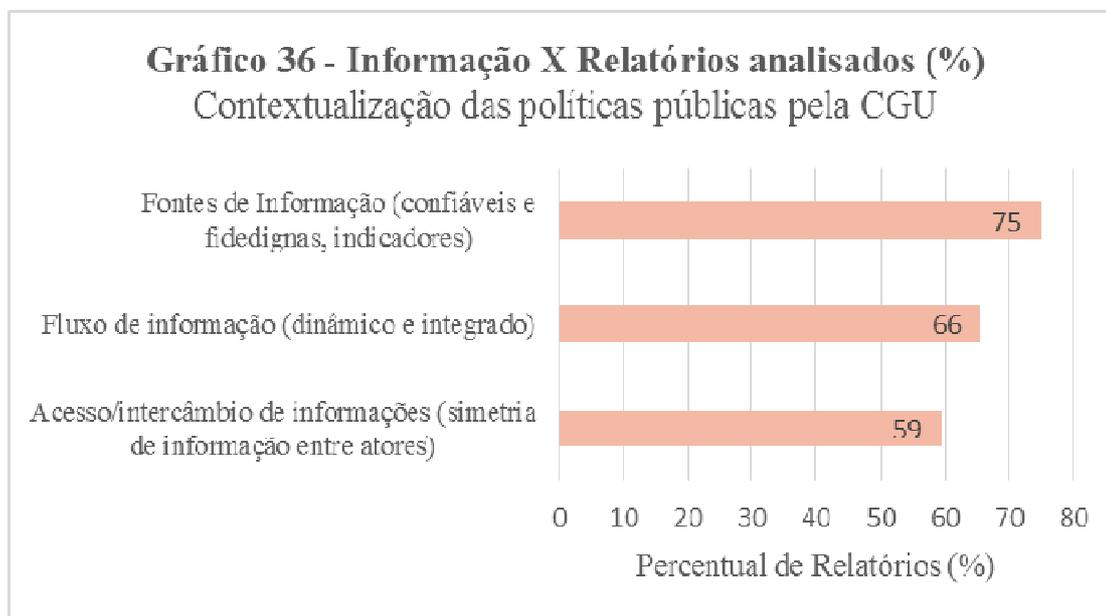
#### 4.2.3.1. Perspectiva Contextualização

*Dimensão: Comunicação*



Fonte: elaboração própria

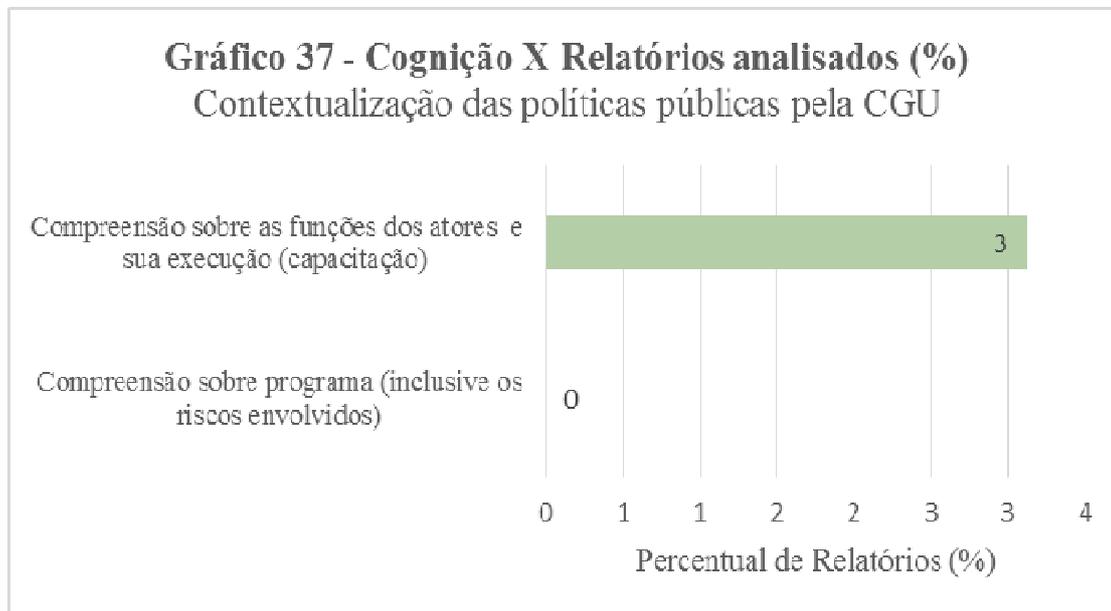
Ao contextualizar as políticas públicas, a CGU descreveu como ocorre a ação de governo, englobando os principais atores, nos diversos níveis, bem como a interação entre eles. Essa interação entre os atores, foi verificada em 91% dos relatórios analisados. Também foi abordado a existência de sistemas informatizados próprios para execução das políticas, sobretudo as políticas de educação e saúde. Essa situação foi verificada em 56% dos relatórios.

*Dimensão: Informação*

Fonte: elaboração própria

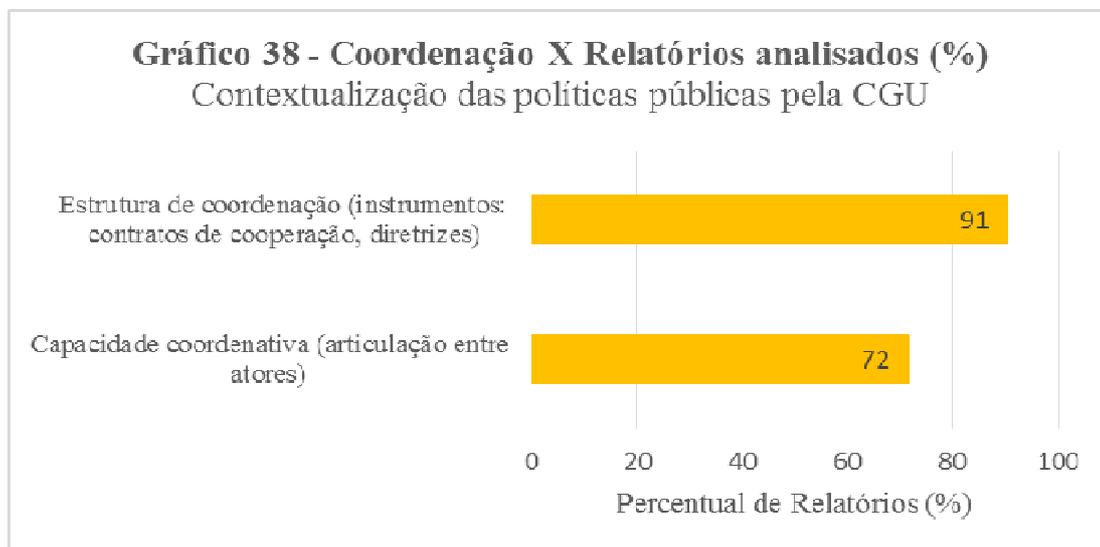
Houve representatividade das dimensões dessa categoria nos relatórios. Em 75% deles, verificou-se que a existência de fontes de informação como relatórios de prestação de contas, indicadores, dados de sistemas. Além disso, foi observada a existência de fluxo de informações entre os atores, em 66%, e a existência de intercâmbio de informações em 59% dos relatórios, sendo o fluxo e o intercâmbio de informações ocorrendo por meio de sistemas informatizados próprios.

*Dimensão: Cognição*



Fonte: elaboração própria

Verificou-se que a cognição foi abordada em 3% dos relatórios somente. Isso se deve ao fato de que a contextualização das políticas públicas tem como característica principal apresentar um panorama geral da governança, sem analisar a compreensão dos atores sobre suas funções e os programas em si.

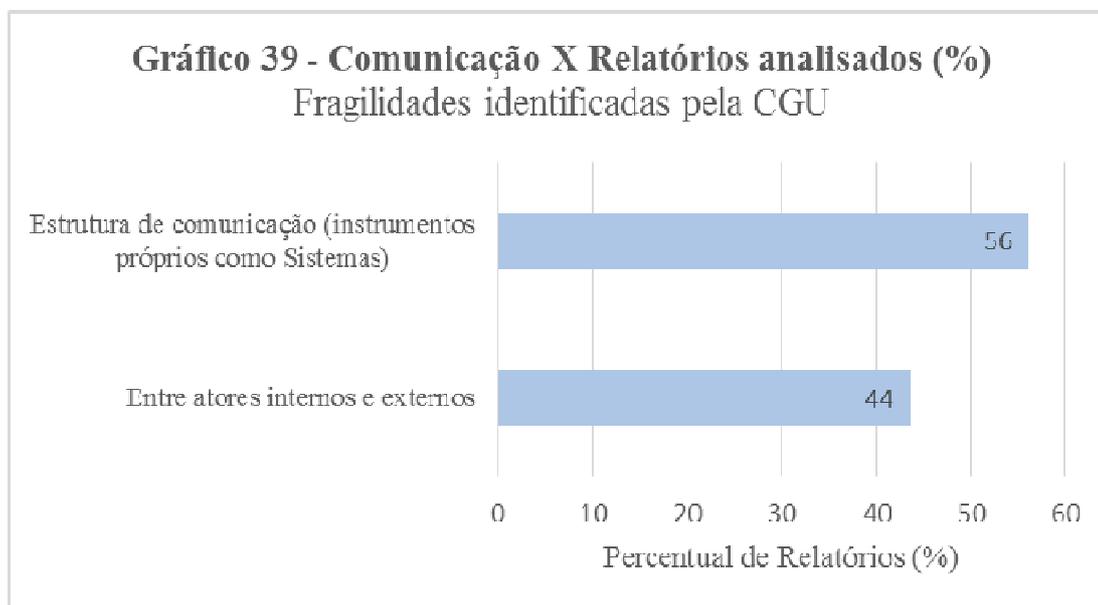
*Dimensão: Coordenação*

Fonte: elaboração própria

Considerando que as políticas são operacionalizadas por meio de contratos, convênios, termos de parceria, dentre outros instrumentos, a CGU, ao contextualizar as políticas, abordou, em 91% dos relatórios, a estrutura de coordenação, ou seja, o instrumento adotado para operacionalizar a política. Ainda, abordou a existência de articulação entre os atores tanto em uma estrutura horizontalizada quanto verticalizada e hierárquica, verificada em 72% dos relatórios.

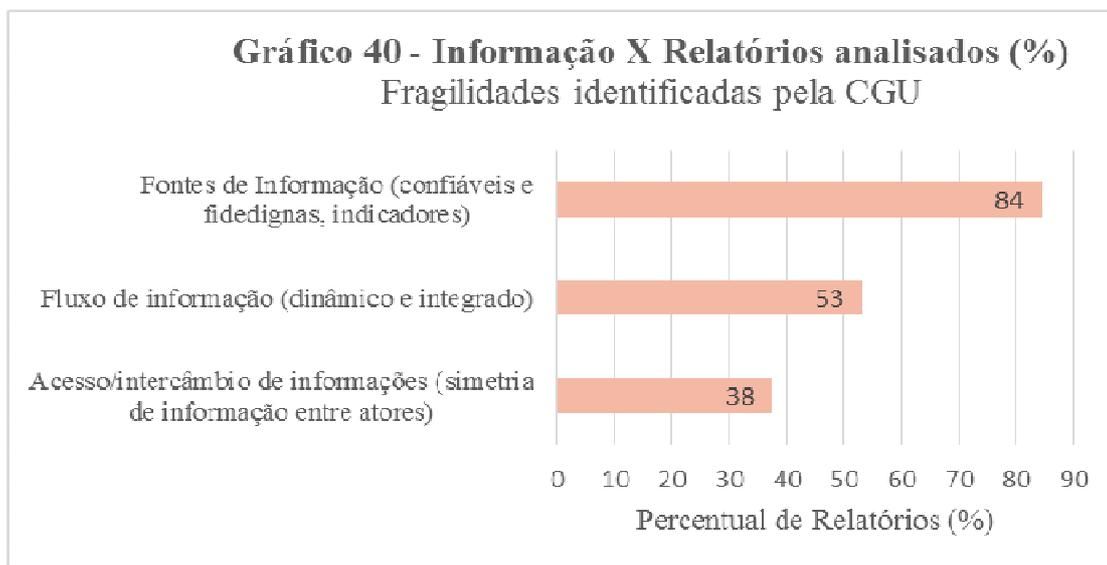
#### 4.2.3.2. Perspectiva Fragilidades

*Dimensão: Comunicação*



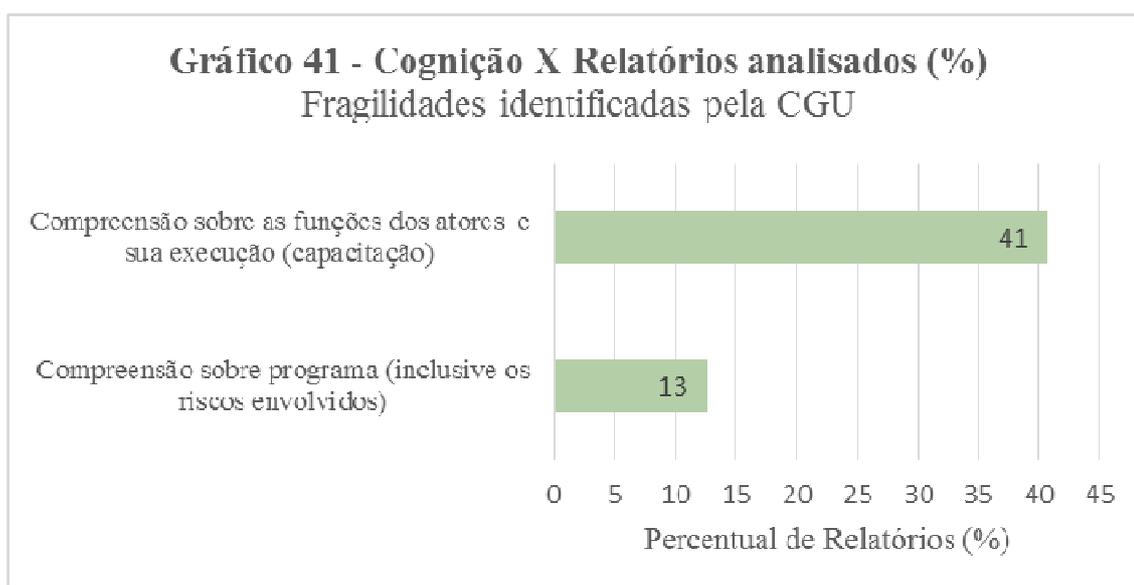
Fonte: elaboração própria

Ao analisar as fragilidades identificadas pela CGU, verificou-se que tanto a dimensão estrutura da comunicação, sobretudo sistemas informatizados, sendo que primeira constou de 56% dos relatórios, enquanto a segunda, 44%. As deficiências de comunicação estavam relacionadas com dificuldades de acesso e interação com o gestor federal.

*Dimensão: Informação*

Fonte: elaboração própria

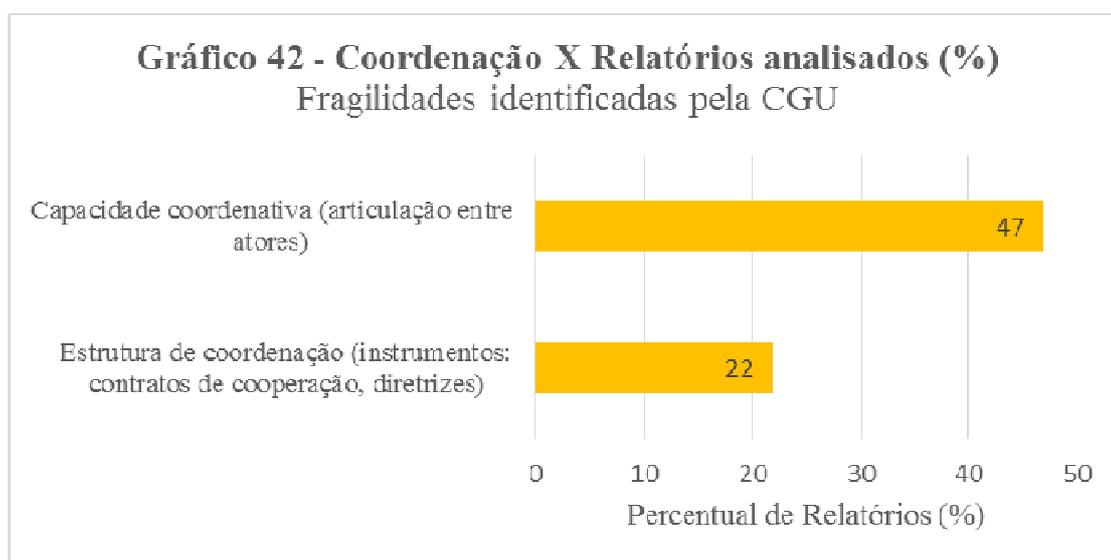
Convém destacar as fragilidades relativas às fontes de informação, por não serem confiáveis e fidedignas, bem como ausência de indicadores. Essa situação foi verificada em 84% dos relatórios. Também houve falhas no intercâmbio de informações, como plataforma não amigável dos sistemas e ausência de integração entre sistemas. Essas deficiências foram verificadas em 53% dos relatórios.

*Dimensão: Cognição*

Fonte: elaboração própria

Em que pese a inexpressividade dessa categoria na perspectiva Contextualização, houve falhas quanto à compreensão das funções desempenhadas pelos atores, sobretudo os conselheiros e próprios beneficiários. Isso foi verificado em 41% dos relatórios.

*Dimensão: Coordenação*

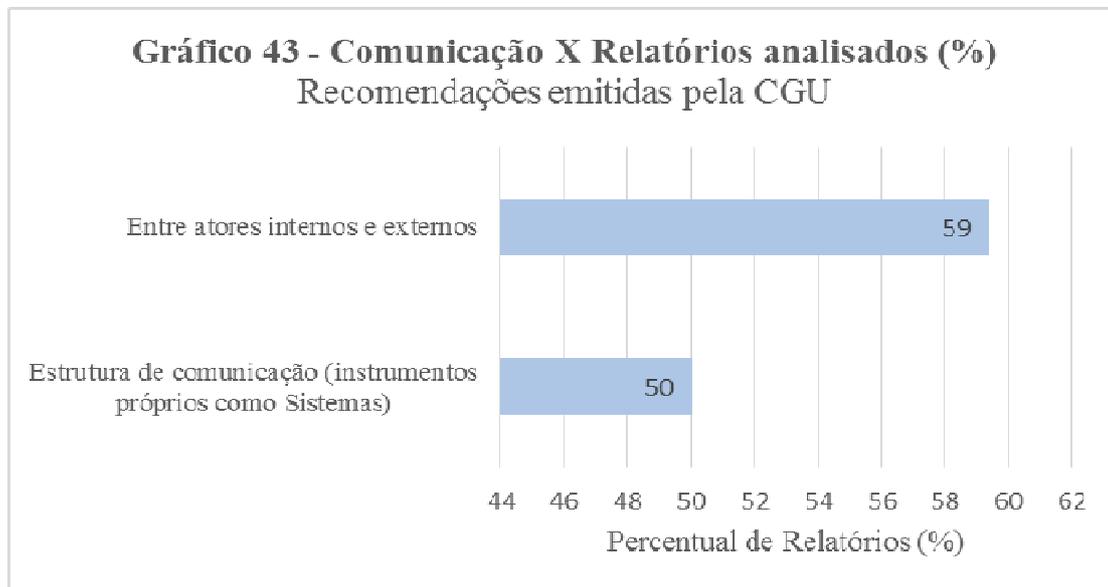


Fonte: elaboração própria

Para as equipes da CGU as falhas relacionadas à estrutura de coordenação estavam mais relacionadas com a falta de institucionalização e não com o instrumento em si, tanto que constou somente de 22% dos relatórios. Já as deficiências na articulação entre os atores, tanto verticalizadas quanto horizontalizadas e hierárquicas, constaram de 47% dos relatórios.

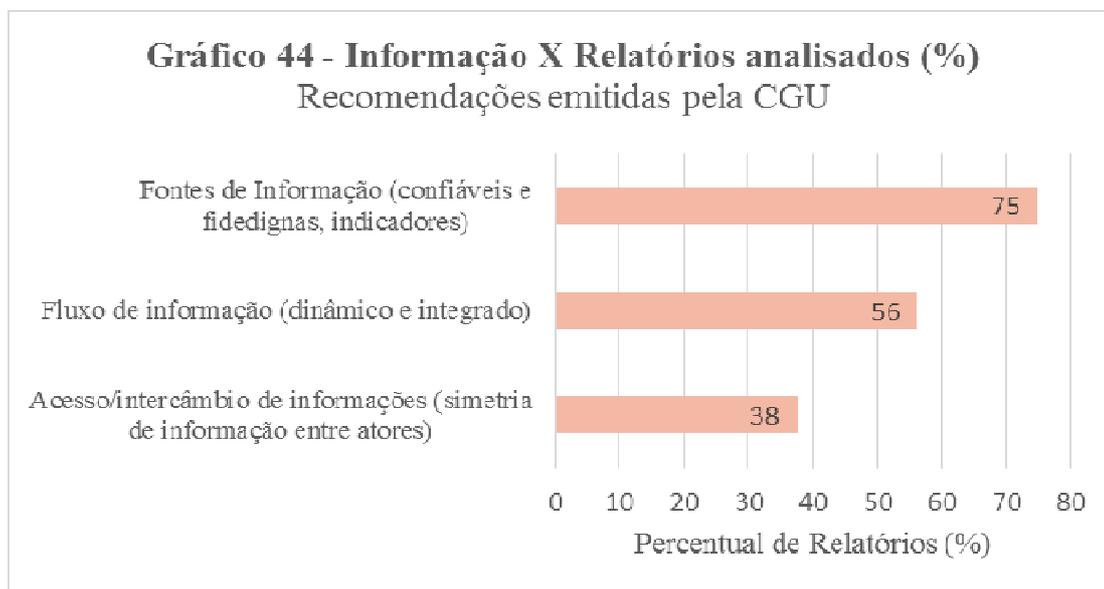
#### 4.2.3.3. Perspectiva Recomendações

*Dimensão: Comunicação*



Fonte: elaboração própria

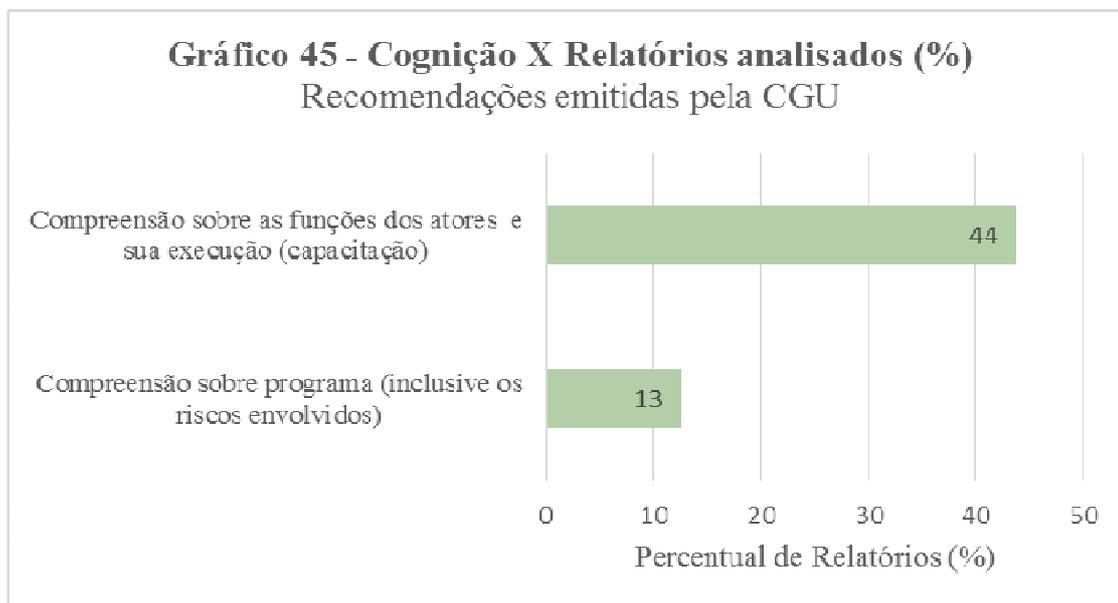
Quanto às recomendações, a CGU priorizou a comunicação entre os atores, com destaque para comunicação hierárquica, considerando as Secretarias e Superintendências, bem como a comunicação verticalizada, entre União, Estados e Municípios. Essa situação foi verificada em 59% dos relatórios. Também foram recomendadas melhorias nos sistemas informatizados desenvolvidos especificamente para facilitar a interação com gestores federais e municipais, o que foi constatado em 50% dos relatórios analisados.

*Dimensão: Informação*

Fonte: elaboração própria

Considerando que foram verificadas deficiências nas fontes de informação, foram emitidas recomendações como construção de indicadores, preenchimento adequado de formulários de pedidos de aquisição de material. Essa situação constou de 75% dos relatórios. Convém mencionar também que foram emitidas recomendações para melhoria dos fluxos das informações, com integração entre os sistemas, o que constou de 56% dos relatórios.

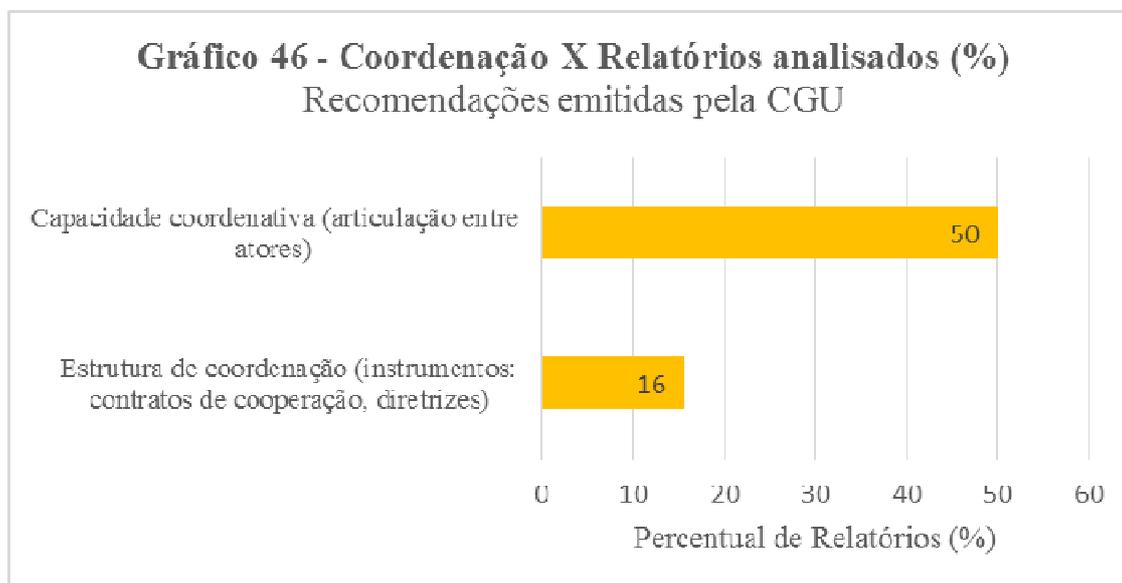
*Dimensão: Cognição*



Fonte: elaboração própria

As recomendações foram emitidas de acordo com as deficiências identificadas pelas equipes de auditoria. Posto isso, foram emitidas recomendações para capacitação dos atores municipais e dos conselheiros para compreenderem suas funções e as desempenharem de forma satisfatória, bem como emissão de cartilhas aos beneficiários das políticas, verificadas em 44% dos relatórios.

*Dimensão: Coordenação*

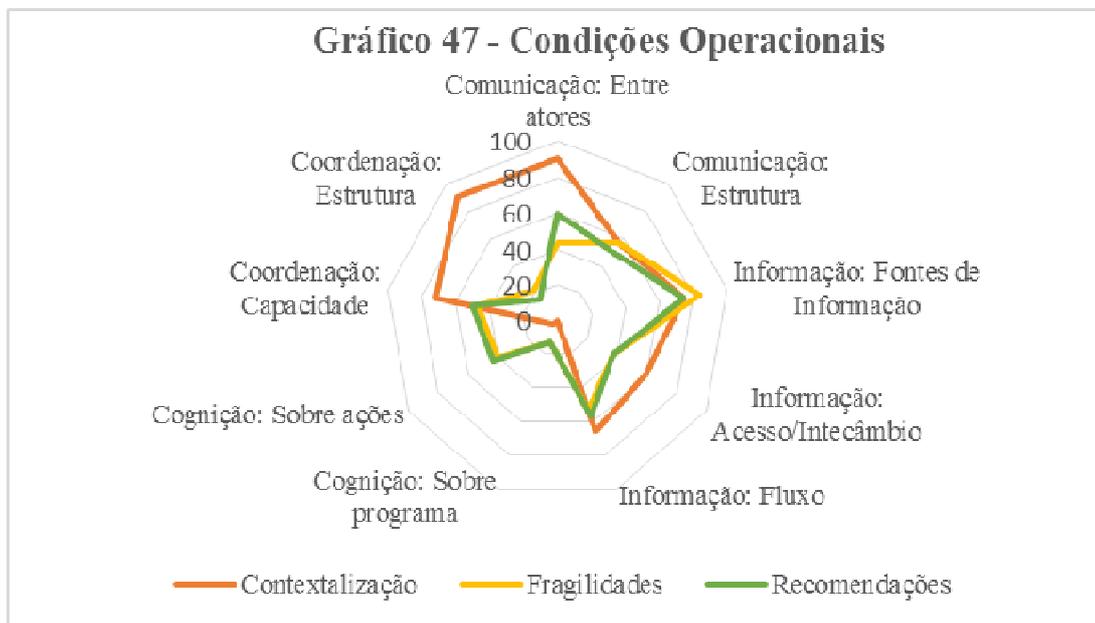


Fonte: elaboração própria

No mesmo sentido, as recomendações também foram efetuadas considerando as deficiências identificadas na categoria. Foram recomendadas ações, sobretudo para os gestores federais, para promoção da integração e articulação entre os atores responsáveis pela execução, como promoção de eventos e congressos nacionais. Essa situação foi verificada em 50% dos relatórios.

#### 4.2.3.4. Discussões sobre os resultados das condições operacionais nas três perspectivas analisadas

Para a análise comparativa entre as três perspectivas, assim como efetuado nas demais condições, foi elaborado gráfico consolidando os percentuais de ocorrências nos relatórios quanto às condições operacionais, conforme o disposto no gráfico 47 abaixo:



Fonte: elaboração própria

Com exceção da categoria Cognição, as demais categorias tiveram representatividade acima de 50% nos relatórios, sobretudo a categoria Informação, que foi comum às três perspectivas e as categorias Comunicação e Coordenação, segundo o formato das séries relativas às perspectivas apresentadas pelo gráfico. O que demonstra que a CGU abordou com mais intensidade os aspectos operacionais da governança das políticas públicas se comparado com as categorias das condições estruturais, sobretudo na Contextualização.

Essa atuação se alinha ao disposto por Calmon e Maranhão (2013), que defendem a ideia de que os atores são interdependentes porque não podem produzir sozinho produtos e resultados gerados pelas políticas, portanto, dependem de outros atores. Isso envolve a capacidade de resolver problemas de ação coletiva, especialmente voltados para cooperação, coordenação e comunicação entre os atores, geração dos resultados esperados e sustentação dessas ações no longo prazo.

Em que pese a CGU ter priorizado em seus relatórios avaliações considerando os aspectos operacionais da governança, somente a dimensão Fonte de Informação foi a

mais representativa nas perspectivas Fragilidades e Recomendações, alcançando quase 80% dos relatórios, conforme o gráfico acima. Para Escobar (2008), informações que não forem fidedignas, tempestivas e confiáveis afetam diretamente a tomada de decisão. Além disso, ao se pensar em redes de políticas públicas, o foco não deve ser apenas o volume de informações transmitidas, mas sobretudo a capacidade de mobilizar atores na resolução dos problemas enfrentados pela coletividade (CALMON; MARANHÃO, 2013).

Nesse sentido, a CGU também apontou deficiências, em menor representatividade, quanto à capacidade de coordenação e à comunicação entre os atores. Para Calmon e Maranhão (2013), a forma como a comunicação que se estabelece entre os atores é fundamental para tomada de decisões e para implementação das ações preconizadas. Ou seja, o grau de governança de uma rede depende da qualidade das interações entre os atores, sendo a capacidade de coordenação diretamente relacionada a ela, visto que se refere a capacidade de articular a atuação de diferentes agentes.

Do mesmo modo, a OCDE (2015) insere, dentre as funções-chave para implementação das políticas públicas, a comunicação e coordenação e ressalta que essas funções-chave devem ser fomentadas pelas Entidades Fiscalizadoras.

Para Kissler e Heidemann (2006) a capacidade da governança pública para solucionar problemas apresenta obstáculos que devem ser superados, como organização do processo e do controle sobre os resultados. A organização deveria ser tão descentralizada quanto possível e proporcionar autonomia aos atores. Além disso, uma coordenação central, com atuação estratégica, deveria garantir a troca de informações e a comunicação no processo de governança, assegurando também ampla transparência das providências adotadas. Além de ser imprescindível efetuar reavaliações de metas, recursos e procedimentos.

Ainda no campo das condições operacionais, Goldsmith e Eggers (2011) apresentam as capacidades e competências necessárias para a gestão em rede, como: desenvolver e gerenciar relacionamentos e estratégias; e gerenciar equipes, projetos e resultados, ao invés de cumprir regras e monitorar insumos e contribuições.

Assim, ao identificar situações que necessitem ser aperfeiçoadas e propor recomendações para aperfeiçoamento das condições operacionais das políticas públicas, a CGU contribui para melhoria da interação entre os atores e superação de barreiras existentes no modelo burocrático de gestão, não obstante obstáculos que a própria gestão de redes produz, como dificuldades de controle e coordenação das interdependências (FLEURY, 2005). Contudo, é necessário que continue a buscar metodologias e práticas para avaliações de problemas complexos para auxiliar a gestão com informações consistentes e legítimas perante os agentes envolvidos.

#### 4.2.4. Considerações gerais sobre os relatórios de avaliação

Ao analisar de forma consolidada os relatórios, verificou-se que houve avanços quanto ao fomento da governança em rede das políticas públicas, por parte da CGU, sobretudo ao apresentar na contextualização dos trabalhos o envolvimento de diversos atores responsáveis pela implementação das políticas, ampliando a visão também para outros órgãos e entidades federais, além dos Estados e Municípios, contratados, colegiados, agentes financeiros e a própria sociedade.

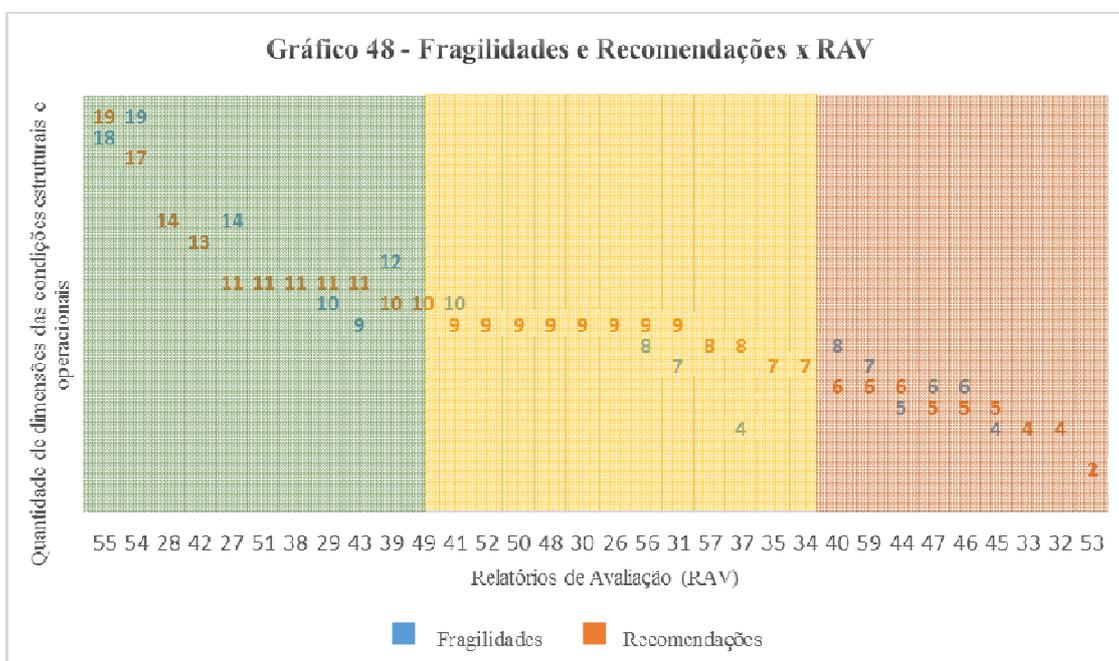
Abordar essa visão, previamente aos resultados das auditorias, a CGU contribui para o fomento do controle social, bem como o aumento da percepção de que os modelos tradicionais de políticas públicas já não respondem de forma satisfatória aos problemas que se tornam cada vez mais complexos, cujas causalidades não são necessariamente uma relação linear de causa-efeito (MORIN, 2011).

As políticas estão sendo substituídas por estruturas policêntricas, horizontais e com múltiplos atores de diversos níveis governamentais, além de empresas privadas e entidades sem fins lucrativos. Essa abordagem permite compreender que nem sempre as causas de insucesso de uma política pública estão concentradas em um único ator, mas que dependem do relacionamento existente entre diversos atores. Para Streit e Klering (2004), os aspectos da complexidade necessitam ser compreendidos para que os agentes possam influenciar e interferir nas interações dos atores sociais e políticos.

Contudo, ao analisar os escopos das auditorias, as fragilidades identificadas e recomendações emitidas, ainda predomina a visão tradicional de auditoria, priorizando análises de conformidade quanto a procedimentos de execução das políticas, bem como os controles, sobretudo fiscalizações por parte dos gestores federais e aplicação de sanções relativas às prestações de contas inadequadas ou intempestivas. Essa atuação tradicional se alinha a percepção da OCDE e dos servidores da CGU ao elencarem os objetivos que os trabalhos buscam alcançar atualmente.

Por outro lado, abordou aspectos relevantes das condições operacionais da governança necessárias para subsidiar tomadas de decisões, como comunicação, coordenação e informação, consideradas pela OCDE como funções-chave para implementação das políticas públicas.

É imperioso ressaltar que a CGU também apresentou relatórios que trouxeram não só na contextualização, mas também nas fragilidades e nas recomendações, aspectos da governança em rede. Nesse contexto, o quadro abaixo apresenta a quantidade de fragilidades e recomendações identificadas para condições estruturais e operacionais em cada relatório, divididas em zonas: verde, amarelo e vermelho, conforme gráfico 48.



Fonte: elaboração própria

Conforme disposto no gráfico acima, a zona verde é composta por relatórios que possuem acima de 10 dimensões da perspectiva Recomendações; a zona amarela compõe os relatórios que emitiram de 9 a 7 dimensões das recomendações; e a zona vermelha, os que emitiram de 6 a 2 dimensões pertencentes à citada perspectiva. Ressalta-se que foram priorizadas as recomendações em detrimento das fragilidades, com base no Mapa Estratégico da CGU, o qual dispôs como objetivo de resultado: “contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão”. Além disso, não foi considerada no quantitativo a condição analítica, por abordar somente a forma estrutural ou desenho analítico da política pública.

Ao considerar as zonas desenhadas no gráfico, verifica-se que a zona verde e zona amarela apresentam quase a mesma quantidade de relatório. Percentualmente, a primeira representa 34% e a segunda, 38%, o que demonstra que a CGU está abordando os aspectos da governança ao identificar fragilidades e propor recomendações.

Posto isso, convém citar alguns relatórios pertencentes a zona verde, que apresentaram além de quantitativo mais expressivo das dimensões da governança, outras formas de agregar valor incomum aos demais relatórios: RAV 28/2014; 39/2015; e 55/2016.

Quanto ao RAV 28/2014, sobre gestão sustentável dos recursos pesqueiros, envolvendo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Trabalho e Emprego (MTE) e Pesca e Aquicultura (MPA), o relatório apontou como fragilidades a falta de compartilhamento das informações entre os órgãos e que isso afetava seus desempenhos, como não envio dos resultados das fiscalizações efetuadas pelo MMA, por meio do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ao MPA para subsidiar as decisões de suspensão da carteira do pescador e ao MTE para cancelamento do pagamento do seguro ao pescador artesanal que descumprisse o período não permitido para pesca, bem como planos de ação conjuntos para coleta de dados estatísticos e realização de pesquisas científicas regulares e permanentes para subsidiar as tomadas de decisões relativas à gestão sustentável dos recursos pesqueiros.

Lembrando que esse relatório, em análise inicial e entrevistas preliminares, foi identificado como o primeiro relatório de avaliação a considerar no escopo da auditoria a atuação interministerial, o que culminou por delimitar o recorte temporal de análise dos relatórios.

Também merece destaque o RAV 39/2015, sobre a implantação de Telecentros Comunitários, desde a contextualização até as recomendações, foi considerada a existência de uma visão fragmentada da política, por haver diversos atores com ações complementares ou objetivos semelhantes, mas que não se comunicavam, como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Ministério das Comunicações (MC) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Além disso, fez uma análise comparativa com o desenho inicial da política, que era executada por descentralização de recursos, via convênio, com o desenho atual, efetuado por meio de compras centralizadas e doação dos bens aos Estados e Municípios. Verificou-se que ainda persistiam problemas na execução, sobretudo a gestão dos donatários dos bens, prejudicando o funcionamento dos telecentros e os objetivos da política; o novo formato tornou facultativo a criação de conselho gestor para os telecentros, prejudicando o controle social, enquanto o desenho anterior não considerava indicadores oficiais de exclusão social para delimitar a demanda social.

Por fim, o RAV 55/2016 sobre a implantação de obras e equipamentos para oferta de água, como cisternas a municípios na região do semiárido. O relatório apontou a existência de sobreposição de ações entre o Ministério da Integração Nacional (MI) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) quanto à implantação de cisternas nos mesmos municípios, porém com tecnologias e custos diferentes, além de diversas formas de execução no âmbito do MI. A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) executa por contratação direta a aquisição dos equipamentos, transporte e trabalho social, já o Departamento Nacional de Obras Contra Secas (DNOCS) também pode executar por contratação direta todas as etapas ou somente a aquisição dos equipamentos e o restante, executado via convênio entre Estados e Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do MI.

Dentre as recomendações, convém destacar que foi recomendado à CODEVASF juntamente com a SDR, gestora do programa, atuar em conjunto com a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), que também tem assento no Comitê Gestor, para desenvolvimento de ações de controle com intuito de garantir a qualidade da água nas cisternas; também foram solicitadas melhorias na comunicação com os beneficiários quanto à manutenção e garantia das cisternas e no intercâmbio de informações entre a SDR e os diversos executores do programa para nivelamento de conhecimento sobre o programa e as ações executadas, bem como análise sobre vantagens e desvantagens quanto às tecnologias disponíveis para cisternas adotadas pelo MI e pelo MDS.

Assim, considerando as análises efetuadas nos relatórios de avaliação e a percepção dos servidores publicada no levantamento do TCU (2106), a CGU tem avançado no fomento à governança das políticas públicas, buscando aperfeiçoar suas formas de atuação, ampliando o escopo dos trabalhos e propondo melhorias nas condições da governança pública, contudo, carece continuar a desenvolver avaliações que considerem os problemas complexos, a necessidade de interação entre os atores, bem como uma visão de governo de longo prazo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve o intuito de avaliar como as auditorias desenvolvidas pela CGU abordam a governança em rede das políticas públicas federais. Para subsidiar esse objetivo geral foram definidos objetivos específicos, relacionados diretamente com as auditorias relativas às políticas públicas, além de outros fatores que contribuem para o desenvolvimento desse tipo de trabalho como a percepção dos auditores e a estrutura organizacional existente.

Com base nos resultados obtidos, que envolveu coleta de dados, por meio de entrevistas e pesquisa documental, e emprego da análise de dados, possibilitando a identificação e inferência e conclusões, verificou-se que a CGU obteve avanços na sua contribuição, como órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, ao contextualizar de forma ampla as políticas públicas na etapa do planejamento dos trabalhos e na parte inicial dos relatórios, bem como ao adotar o Plano Tático para priorização dos trabalhos de auditoria com a participação dos servidores no processo de votação, além de inserir claramente o termo “políticas públicas” tanto em seu Planejamento Estratégico, por meio do objetivo “contribuir para entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão”, bem como na nova estrutura organizacional ao renomear as diretorias finalísticas com base em políticas públicas temáticas e a percepção de todos os entrevistados sobre a relevância e necessidade de a CGU desenvolver trabalhos transversais com equipes interorganizacionais.

Em análise preliminar, por meio de pesquisa documental e entrevista preliminar, foram identificadas as linhas de atuação da CGU e verificado que a Avaliação de Execução dos Programas de Governo (AEPG) era a que melhor se adequava ao propósito. Além disso, dentre os tipos de auditoria desenvolvidos pela CGU, o AEPG é o único que possui um manual orientando todo o processo da auditoria, desde o planejamento à produção dos relatórios de avaliação, o que garante uma abordagem mais uniforme, interações com os gestores em diversas etapas e conteúdo mínimo de qualidade aos relatórios.

Em que pese os avanços elencados, convém analisar se os objetivos específicos foram alcançados, visto seus impactos no alcance do objetivo geral. Posto isso, esses objetivos serão analisados, conforme o assunto tratado.

- Quanto aos relatórios:

- Analisar se os relatórios produzidos pelo tipo de auditoria relacionado ao tema da pesquisa abordam as políticas públicas de forma integrada:

Conforme os resultados obtidos, verificou-se que a contextualização dos trabalhos abordou as políticas de forma ampla, com diversos atores responsáveis pela implementação das políticas, considerando órgãos e entidades federais, além dos Estados e Municípios, contratados, colegiados, agentes financeiros e a própria sociedade, contribuindo para o fomento do controle social e para percepção de que os modelos tradicionais de políticas públicas já não respondem de forma satisfatória aos problemas complexos que demandam uma atuação coletiva.

Contudo, ao analisar as fragilidades identificadas e as recomendações emitidas verificou-se que ainda há predominância de análises de conformidade quanto aos procedimentos de execução das políticas, bem como os controles, sobretudo as fiscalizações por parte dos gestores federais e aplicação de sanções relativas às prestações de contas inadequadas ou intempestivas dos recursos federais transferidos. Essa atuação tradicional se alinha à percepção da OCDE e dos servidores da própria CGU ao elencarem os objetivos que os trabalhos buscam alcançar atualmente (TCU, 2016).

Como aspecto positivo, ao analisar as condições operacionais da governança, verificou-se que a comunicação, coordenação e informação foram abordadas como aspectos relevantes para subsidiar a tomada decisão. Esses aspectos também foram considerados funções-chave pela OCDE para implementação das políticas públicas.

- Quanto à percepção dos auditores:

- Analisar a percepção dos auditores quanto às contribuições da CGU para as redes de políticas públicas:

Os entrevistados apresentaram percepções alinhadas quando o assunto tratado já havia sido debatido internamente, como a necessidade de aproximação com o gestor e de considerar suas contribuições no processo de priorização e planejamento dos trabalhos. Também há clareza quanto à existência de diferentes arranjos institucionais das políticas públicas, os casos comparativos apresentavam diferenças de atuação da CGU sobre as políticas sociais e de infraestrutura. Quanto às recomendações, verificou-se a necessidade de envolvimento de outros atores nessa etapa, contudo, essa atuação não é tão recorrente por não ser uma prática consolidada e estruturada na CGU.

- Quanto ao desenho organizacional:

- Verificar se o desenho organizacional da Secretaria Federal de Controle, unidade responsável pelos trabalhos de auditoria, favorece ou dificulta o desenvolvimento de auditorias integradas.

Quanto a esse objetivo, a estrutura organizacional não foi o principal obstáculo elencado pelos entrevistados. Identificou-se como maior obstáculo a visão individualizada de cada área, que pode não estar diretamente relacionada à estrutura organizacional, mas sim à questão cultural. Também ressaltaram que há preocupação em comprometer trabalhos obrigatórios. Os obstáculos internos prevaleceram em relação aos externos. A OCDE (2015) também constatou em seu trabalho sobre as EFS que os obstáculos internos superam os externos para o desenvolvimento de trabalhos transversais.

Quanto às possíveis soluções para esses obstáculos, merece destaque a percepção de que deveria haver diretriz estratégica, seja pelo nível estratégico ou definido no Plano Tático, ter processos de trabalho matriciais de forma a conciliar a demanda de trabalho à capacidade operacional e sensibilização permanente sobre essa forma de atuação. Também ressaltaram que a nova estrutura pode contribuir para fomentar esse tipo de trabalho.

Em que pese as percepções apresentadas pelos entrevistados, devido à restrição de tempo, não foi possível realizar outras entrevistas no nível operacional, o que poderia agregar demais informações sobre aspectos ainda não consolidados no âmbito da CGU. Ainda devido à restrição de tempo, não foi possível ampliar o recorte temporal de análise dos relatórios, o que poderia impactar nos percentuais apresentados sobre as condições da governança verificadas nos relatórios de avaliação.

Não obstante as limitações apresentadas, conclui-se que existem muitos obstáculos a serem superados para o fomento da governança em rede, bem como para um governo em rede, contudo, as formas tradicionais de organização e gestão estatal fundamentadas no paradigma burocrático são consideradas insuficientes para a gestão das funções do Estado diante de seus novos desafios. O passo seguinte reside na necessidade de desenvolver um novo paradigma de gestão que possa ser adequado, eficiente e capaz de prover o Estado com bases mais sólidas de ação.

A CGU, por ser órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, tem o papel de contribuir para entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade, por meio de suas avaliações, e também de retroalimentar e fomentar o aperfeiçoamento da atuação dos gestores públicos e incentivar o controle social durante todo o processo de implementação e avaliação das políticas por meio da transparência de seus relatórios. Para isso, é necessário que continue a buscar metodologias e práticas para avaliar os problemas complexos das políticas públicas, tendo em vista as demandas da sociedade e os objetivos das políticas, baseadas em informações consistentes, legítimas e pertinentes ao contexto da realidade atual.

Por fim, com intuito de auxiliar a construção de um novo paradigma de gestão com novos princípios e valores públicos, considerando as contribuições dos órgãos de controle, sugere-se para estudos futuros, avaliar outras linhas de atuação da CGU, como Avaliação dos Resultados da Gestão (ARG), por também avaliar as políticas públicas, ainda que com menor rigor metodológico, bem como a atuação de outros órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União, por ter semelhante missão institucional de

aprimorar a gestão pública. Convém ressaltar que, além das contribuições por meio de auditorias, os órgãos de controle também desenvolvem ações de capacitação e conscientização, bem como manuais e referenciais para auxiliar gestores e auditores. Assim, sugere-se ainda buscar formas de ampliar essas ações preventivas e proativas, visto os potenciais resultados que proporcionam no alcance do objetivo maior do setor público: o de garantir o adequado atendimento às demandas da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.41 n. esp. comemorativa, p. 67-86, 2007.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2010.

BASTOS, A. V. B; SANTOS, M. V. **Redes sociais informais e compartilhamento de significados sobre mudança organizacional.** Revista Administração de Empresas. v.47, n.3, São Paulo, 2007.

BONAFONT, L. C. **Redes de Políticas Públicas.** Centro de Investigaciones Sociológicas. España, 2004.

BÖRZEL, T. A. **Que tiene especial los policy networks?: explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanación europea,** 1998. Disponível em: <<http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: 28 mar. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: 18 set. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: 23 nov. 2016. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8910-22-novembro-2016-783927-publicacaooriginal-151417-pe.html>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a organização dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: 28 maio 2003. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: 28 maio 2003. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 271, de 13 de outubro de 1998. Dispõe sobre as atividades do novo sistema de controle interno. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: 14 out. 1998.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: 11 maio 2016.

CALMON, P. **Curso Governança e Redes de Políticas Públicas**. Brasília, ENAP, 2015.

\_\_\_\_\_.; MARANHÃO, A. T. M. **Redes e governança das políticas públicas**. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, n. 1, 2013.

CASTELLS, M. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: Bresser Pereira, L. C.; Wilhelm, J. e Sola, L. (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP, 2001. Capítulo 5, p. 147-172.

\_\_\_\_\_. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CGU. **Manual de Metodologia para Avaliação da Execução dos Programas de Governo**. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual\\_aepg.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual_aepg.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Planejamento Estratégico 2016-2019**. Brasília: CGU, 2016a. Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/planejamento-estrategico/arquivos/mapa-estrategico-cgu.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Tático da SFC – 2017**. Brasília: CGU, 2016b.

\_\_\_\_\_. Relatório de Avaliação nº 28/2014. Disponível em:<<http://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf?windowId=9db>>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Relatório de Avaliação nº 39/2015. Disponível em:<<http://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf?windowId=9db>>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Relatório de Avaliação nº 55/2016. Disponível em:<<http://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf?windowId=9db>>. Acesso em: 10 out. 2016.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa. Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DIAS, J. **O processo de formação, desenvolvimento e renovação de competências organizacionais em uma empresa brasileira de prestação de serviços de TI**. 2011. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

ESCOBAR, C. M. S. **Governança estratégica em redes de políticas públicas: A experiência do Programa Bolsa Família**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política, Brasília, 2008.

FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: Gomide, A. A.; Pires, R. R. C. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília. IPEA, 2014. Capítulo 3, p. 57-82.

FLEURY, S. **Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública**. Revista Administração em Diálogo, São Paulo, n. 7, p. 77-89, 2005.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs), **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**; tradução Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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

GRANOVETTER, M. **The strength of weak ties**. American Journal of Sociology, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

\_\_\_\_\_. **Economic action and social structure: the problem of embeddedness**. American Journal of Sociology, v. 91, n. 3, nov. 1985.

INTOSAI. **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**. Budapest. XVIII INCOSAI, 2004. Disponível em: <<http://intosai.connexcchosting.net/blueline/upload/1guicspubsecs.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

JENSEN, J.; RODGERS, R. **Cumulating the intellectual gold of case study research**, Public Administration Review, v. 61, n. 2, 2001.

KICKERT, W.; KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. Introduction: a management perspective on policy networks. In: W. J. Kickert; E.-H. Klijn; J. F. Koppenjan, **Managing Complex Networks**. London: Sage Publications, 1999.

KILDUFF, M.; TSAI, W. **Social networks and organizations**. London: Sage, 2003.

KISSSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.479-499, 2006.

LEITE, M. C. B. **Avaliação da estrutura de governança das redes de políticas públicas do setor de saneamento por meio da utilização de métodos multicritérios de apoio à tomada de decisão**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política, Brasília, 2010.

LOPES, F. D.; BALDI, M. **Rede: forma híbrida ou nova forma?** Revista portuguesa e brasileira de gestão. Rio de Janeiro, v.1 n. 3, 2002.

\_\_\_\_\_. **Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro v. 43, p.1007-1035, 2009.

MARINI, C.; MARTINS, H. **Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento**. IX Congresso Internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública, Madrid, España, 2004.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, Curso de doutorado em Administração, 2003.

MCGUIRE, M. **Managing networks: propositions on what managers do and why they do it**. Public Administration Review, ano 62, n. 5, 2002.

MINTZBERG, H. **Administrando governos, governando administrações**. Revista do Serviço Público, ENAP, Brasília, Ano 49, n. 4, p. 148-164, 1998.

MORIN, E. **Ciência com Consciência**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

\_\_\_\_\_. Introdução ao pensamento complexo; tradução Eliane Lisboa. 4. ed. Sulina, 2011.

OCDE. Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: **Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança – Supervisão, Visão e Previsão**. Paris, 2015. Disponível em: < [https://www.oecd.org/gov/ethics/SAIs-and-Good-Governance-Highlights\\_Preliminary-PT.pdf](https://www.oecd.org/gov/ethics/SAIs-and-Good-Governance-Highlights_Preliminary-PT.pdf) >. Acesso em: 24 jul. 2016.

OLIVIERI, C. **A lógica política do controle interno** – O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

\_\_\_\_\_. LOUREIRO, M. R. G.; TEIXEIRA, M. A. C.; ABRUCIO, F. **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, 2012.

POWELL, W. W. **Hybrid organizational arrangements: new form or transitional development?** California Management Review, Berkeley, CA, v. 30, n. 1, p. 67-87, 1987.

\_\_\_\_\_. Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. In: Staw, B. M.; Cummings, L. L. (eds.) **Research in Organizational Behavior**. Greenwich, CT: JAI Press, p. 295-336, 1990.

\_\_\_\_\_. SMITH-DOERR, L. Networks and economic life. In: N. Smelser; R. Swedberg, **The Handbook of Economic Sociology Princeton**: Princeton University Press, p. 368-402, 1994.

\_\_\_\_\_. **Learning from collaboration: knowledge and networks and pharmaceutical industries**. California Management Review, v. 40, n. 3. 1998.

RAUD-MATTEDI, C. **Análise crítica da Sociologia Econômica de Mark Granovetter: os limites de uma leitura do mercado em termos de redes e imbricação**. Revista Política e Sociedade. n. 6, 2005.

ROSSETTO, C. R.; CUNHA, C. **A importância dos stakeholders no processo de adaptação estratégica: um estudo de caso na indústria da construção.** In: XXIV Encontro da ANPAD, 1999, Foz do Iguaçu. Anais... Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

SAMPIERI, R.H.; COLLADO, C.F.; LUCIO, P.B.; **Metodologia de pesquisa;** tradução Fátima Conceição Murad et al. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SCHNEIDER, V. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas.** *Civitas*, v.5. n.1, p. 29-58. 2005.

STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) **Handbook of qualitative research.** London: Sage, 2000.

STREIT, R. E.; KLERING, L. R. **Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos.** In Encontro de administração pública e governança, Rio de Janeiro, EnAPG, 2004.

TCU. TC 011.759-2016-0 - **Levantamento Operacional para avaliar a atividade de Auditoria Interna e as competências e condições da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) para realizar Auditorias Financeiras.** Brasília: TCU, 2016.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism.** New York: The Free Press, 1985.

\_\_\_\_\_. **Economic organization: firms, markets and policy control.** New York: New York University Press, 1986.

\_\_\_\_\_. **The mechanisms of governance.** New York: Oxford University Press, 1996.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

**APÊNDICE A**  
Roteiro de entrevistas

Nº	Questionamento	Fundamentação
1	Considerando as mudanças da sociedade e o aumento da complexidade da gestão das políticas públicas, a CGU consegue responder esse novo cenário? O que poderia ser aperfeiçoado?	<p>Goldsmith e Eggers (2011) entendem que mudanças significativas na sociedade permitem/exigem um governo em rede. Os problemas que cidadãos e seus representantes eleitos enfrentam hoje são demasiadamente complexos para solução do tipo “tamanho único”, oferecidas pela burocracia hierárquica.</p> <p>Castells (2001) redefine o Estado-Nação denominando-o Estado-rede e destaca que seria a forma mais apropriada para processar a complexidade das relações entre diferentes níveis de governo, a economia, a política e a sociedade.</p>
2	Que avanços, em relação às auditorias com escopo em políticas públicas, a CGU conquistou desde a implantação dos Relatórios de Avaliação (RAVs)?	<p>Manual AEPG (CGU, 2015) dispõe que a avaliação da execução de programas de governo é uma atividade realizada por diversas instituições em todo o mundo, sendo conhecida por diferentes nomes, tais como auditoria de desempenho, auditoria operacional, <i>value for money</i>, dentre outros. Embora cada uma dessas abordagens tenha suas peculiaridades, pode-se dizer que a avaliação da execução de programas de governo caracteriza-se por ter como diretriz principal a obtenção de diagnósticos acerca da eficácia, eficiência e economicidade, assim como, quando possível, da efetividade das políticas públicas, diferenciando-se fortemente, portanto, das auditorias de conformidade (<i>compliance</i>).</p> <p>Plano de Integridade Institucional 2012-2015: Missão: Prevenir e combater a corrupção e aprimorar a gestão pública, fortalecendo os controles internos e incrementando a transparência, a ética e o controle social. Objetivos estratégicos: - Fortalecer os controles internos e a capacidade de gerir riscos das instituições Públicas; - Fomentar a melhoria contínua da gestão e da prestação de serviços públicos; - Incrementar os mecanismos de transparência e de controle social.</p> <p>Planejamento Estratégico 2016-2019: Missão: Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto. Com destaque para os seguintes objetivos estratégicos: - Contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão; - Ampliar a participação social no controle das políticas públicas; - Fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública.</p>
3	De que forma a CGU prioriza as políticas públicas a serem auditadas; é definido pelas	Manual AEPG (CGU, 2015), o processo de Tomada de Decisão na metodologia do AEPG tem a finalidade de selecionar as políticas públicas que serão avaliadas pela CGU e contempla as

	<p>diretorias conjuntamente ou não; há interação prévia com os gestores envolvidos?</p>	<p>seguintes etapas:</p> <p>I. Mapeamento e conhecimento das políticas públicas pertencentes a cada ministério;</p> <p>II. Hierarquização das políticas públicas a partir de critérios de materialidade, criticidade e Relevância (Entende-se por Materialidade: montante dos recursos orçamentários e extra orçamentários das Ações de Governo sob a execução de um ministério, agregado por Objetivo; Relevância: importância, no contexto político, social, econômico e estratégico, de determinadas políticas públicas ou de planos específicos que as agrupam; e por Criticidade: aspectos e mecanismos que podem sinalizar risco aos Objetivos/Áreas de Negócio, tais como: a. Desempenho das metas e indicadores; b. Incidência e confirmação de denúncias; c. Certificação das contas anuais; d. Áreas e objetos de risco; e. Adequação dos controles internos administrativos; f. Execução descentralizada e ausência de controle social; g. Avaliação incipiente da CGU sobre os controles administrativo e social);</p> <p>III. Priorização das Ações de Governo que serão avaliadas. Consiste na definição, pela Coordenação-Geral de Auditoria responsável por acompanhar determinado Ministério, de quais Objetivos/Áreas de Negócio e suas correspondentes Ações de Governo serão incorporadas ao processo de avaliação, de acordo com os parâmetros da Hierarquização e a capacidade operacional existente para o planejamento e a execução das ações de controle.</p> <p>Com a elaboração do Plano Tático buscou-se fornecer uma orientação tática para os trabalhos a serem realizados no ano de sua vigência. Iniciou-se com Mapeamento de Temas, sobre os quais as Coordenações-Gerais deveriam estudar, relacionados a Políticas Públicas e Gestão das Unidades integrantes da Administração Pública Federal, considerando a abrangência de atuação da CGU. Na sequência, com a lista de Temas mapeados, cada Coordenação, com base em critérios de criticidade, materialidade e relevância, definiu os temas de maior prioridade para agrupamento por Diretoria. Em seguida, esses temas foram apresentados aos servidores do órgão central e das Unidades Regionais para votação. Os temas mais votados foram reunidos em uma única lista para apreciação do Colegiado de Diretores, que selecionou a lista final dos Temas Prioritários constantes no Plano Tático de 2017.</p>
4	<p>Quais são os principais aspectos considerados no planejamento das auditorias quanto à governança das políticas pública?</p>	<p>Pelo Manual (CGU, 2015), o processo de planejamento na metodologia da AEPG tem a finalidade de definir o escopo da avaliação e estabelecer a forma de operacionalização das ações de controle. Suas etapas compreendem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração do Relatório de Situação (RS): levantamento detalhado dos agentes, responsabilidades, processos, produtos e demais informações que visam a consubstanciar o melhor conhecimento possível sobre a Ação de Governo;</li> <li>- Elaboração do Pré-projeto: definição das questões estratégicas que serão objeto de avaliação pelo controle interno;</li> <li>- Elaboração do Plano Estratégico (PE): definição das hipóteses que serão testadas para permitir a avaliação das questões e</li> </ul>

		<p>subquestões estratégicas, assim como da abordagem da avaliação, incluindo a previsão de cenários estatísticos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração do Plano Operacional (PO): detalhamento da estrutura de atuação, caracterizando as ações de controle previstas e relacionando-as a cada teste de hipótese;</li> <li>- Elaboração de Procedimentos e questionários;</li> <li>- Elaboração de Ação de Controle-Piloto.</li> </ul> <p>OBS: O Relatório de Situação (RS) foi estruturado de forma a dar condições, à Coordenação- Geral de Auditoria, de conhecer a Ação de Governo selecionada para avaliação, por meio de um levantamento amplo de informações, tais como a estrutura de funcionamento da Ação, suas normas e seus mecanismos de planejamento, gerenciamento, execução e controle, bem como seu histórico recente de desempenho, restrições e avaliações. O RS deve ser apresentado e discutido com o gestor federal para a validação do fluxo da Ação, dos agentes envolvidos e, especialmente, dos pontos críticos da execução da Ação que guiarão a definição da estratégia.</p> <p>Calmon e Maranhão (2013) apresentam dimensões para diagnosticar a capacidade de a rede de políticas públicas resolver os problemas de ação coletiva, sobretudo a cooperação, coordenação e comunicação entre os atores, gerar os resultados esperados e sustentá-los no longo prazo. Essas dimensões são capital social (credibilidade e confiança mútua entre atores, participação nos processos decisórios, transparência, fiscalização e responsabilização); institucionalização; sustentabilidade (contínua adaptação às transformações); estrutura e instrumentos de coordenação (articulação para a atuação de diferentes atores, como uma coordenação por meio de órgãos colegiados); comunicação; e informação e análise.</p>
5	<p>Na sua percepção, as questões estratégicas definidas nos AEPGs abordam com mais intensidade a governança centralizada, descentralizada ou horizontalizada/transversal das políticas públicas?</p>	<p>Conforme Manual de AEPG (CGU, 2015), o Pré-projeto é um documento elaborado pela Coordenação-Geral de Auditoria com o objetivo de validar, junto à alta administração da SFC, as questões e subquestões estratégicas que se pretende responder para avaliar as Ações de Governo selecionadas (nível estratégico).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Questões estratégicas: perguntas elaboradas de forma a apresentar as “grandes conclusões” da avaliação. Em geral, representam perspectivas de avaliação da eficácia, eficiência e economicidade da política pública.</li> <li>- Subquestões estratégicas: desdobramentos das questões maiores, formuladas de forma a trazer elementos para responder cada questão estratégica. Devem ser necessárias e suficientes para permitir a avaliação proposta.</li> </ul> <p>Por meio das respostas às questões estratégicas, a CGU visa a cumprir sua missão constitucional de avaliação da execução de programas de governo, a qual está intrinsecamente vinculada à avaliação de processo, embora também possa avançar para o âmbito da avaliação de desenho, de impacto e de eficiência.</p> <p>Calmon e Maranhão (2013) compararam três diferentes perspectivas de governança sobre políticas públicas em um contexto de múltiplas organizações:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perspectiva tradicional: fundamentada em uma visão <i>top down</i> da gestão de políticas públicas, atribuindo ao governo federal papel preponderante;</li> <li>- Perspectiva participativa: fundamentada em uma visão <i>bottom up</i> e que preconiza a importância da descentralização das políticas públicas, atribuindo ao poder local maior autonomia nas suas ações, o que seria desejável considerando que ele possuiria melhor capacidade de identificar as preferências dos cidadãos para atendê-las de maneira adequada;</li> <li>- Perspectiva da governança em rede de políticas públicas: prevalecem atores heterogêneos, relações de interdependência e problemas de ação coletiva.</li> </ul>
6	<p>As interações com os gestores são realizadas em que etapas das auditorias? Elas são mais produtivas em quais momentos?</p>	<p>O manual de AEPG apresenta gráfico de interação com os gestores, contemplando as seguintes etapas: estudo da Ação de Governo priorizada; Detalhamento da abordagem de avaliação; Análise de resultados e Monitoramento das Providências adotadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No Planejamento: as questões e subquestões estratégicas devem ser validadas com o gestor federal responsável pela Ação de Governo ao final do processo de Planejamento, para avaliar se a percepção do mesmo, quanto à aceitabilidade dos riscos de inconformidades (pontos críticos), é coerente com a visão do controle interno, tendo como horizonte seus possíveis impactos no objetivo final da Ação de Governo. Vale ressaltar que a validação da estratégia com o gestor federal aumenta a legitimidade da avaliação, favorecendo a tomada de providências nas fases posteriores do trabalho.</li> <li>- Após a execução (parcial ou total) das ações de controle, as respostas para as questões estratégicas são encaminhadas ao gestor federal por meio de Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) ou de Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo (RAv), cujos conteúdos e finalidades serão tratados nos processos de Monitoramento e de Avaliação respectivamente.</li> </ul> <p>Gerenciar um governo em rede requer um conjunto inteiramente diferente de competências e capacidades, além de planejamento, orçamento, pessoal, dentre outras atividades tradicionais de governo, exige-se a proficiência em outras tarefas como acionar, organizar, estabilizar, integrar e gerenciar uma rede. Os gestores de redes precisam possuir pelo menos algum tipo de aptidão para negociação, mediação, análise de risco, construção de confiança, colaboração e gestão de projetos. (GOLDSMITH; EGGERS, 2011).</p> <p>Kissler e Heidemann (2006) ao analisar os municípios alemães, observaram que para garantir as condições de cooperação entre os atores na esfera municipal e regional alemã, considerou-se a existência de heterogeneidade entre atores e de diferentes arranjos organizacionais: gestão verticalizada (diferenciada por níveis hierárquicos) e gestão horizontalizada (caracterizada por grupos de interesse homogêneos). Além desses pressupostos, o êxito da governança pública depende da habilidade estratégica dos atores. Essa habilidade estratégica está vinculada à percepção do problema da racionalidade (atores com interesses</p>

		<p>próprios e racionalidades de ação específicas), o que envolve uma dimensão material, social e temporal (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).</p> <p>Os autores também ressaltam que os valores compartilhados estimulam a cooperação. Contudo, é mais provável que os atores cooperem em função das expectativas de ganho do que em função da complexidade dos problemas.</p>
7	<p>Nos achados de auditoria, são apontados problemas complexos que demanda soluções coletivas? As recomendações também buscam o fomento à comunicação e coordenação entre os atores? Por que não são considerados?</p>	<p>Calmon (2015) reconhece que políticas públicas envolvem soluções para problemas complexos, ambíguos e com alto grau de incerteza: os “<i>wicked problems</i>” (problemas capciosos). O autor defini o <i>wicked problem</i> como um problema importante mas, ao mesmo tempo, sujeito à ambiguidade e natureza única. Está relacionado com a existência de grande dificuldade de propor uma formulação minimamente consensual; ausência de critérios que auxiliem na seleção e avaliação das alternativas; polarização de opiniões e conflitos distributivos subjacentes importantes; cada resposta tem grandes consequências de modo que não há possibilidade de aprender a lidar com ele por tentativa e erro.</p> <p>Morin (2011) entende que não se pode compreender a realidade de modo unidimensional. Com a consciência da multidimensionalidade, pode-se identificar a complexidade com completude. Contudo, não se pode pensar em totalidade da realidade, visto que as incertezas, indeterminações e fenômenos aleatórios também devem ser considerados. O cerne da complexidade é a impossibilidade de homogeneizar e de reduzir.</p> <p>Quanto aos sistemas complexos, o autor afirma que os elementos de um sistema não se relacionam apenas de forma causal e linear, mas são capazes de se relacionar também de forma retroativa e recursiva, apresentando mais de uma forma ou padrão de relacionamento sistêmico. Essa abordagem permite compreender que nem sempre as causas de insucesso de uma política pública estão concentradas em um único ator, mas que dependem do padrão de relacionamento existente entre os diversos atores.</p> <p>Para Kissler e Heidemann (2006), a rede tem a função de reunir atores com interesses parcialmente diferentes e conflitantes, viabilizando trabalho conjunto e estão sujeitos aos processos de negociação para obtenção de resultados. Em decorrência desse arranjo, concluem que as redes protegem os atores e possibilitam a solução de problemas complexos que não são possíveis de resolver isoladamente. Para garantir a continuidade da rede, ressaltam que é necessário ter estabilidade nos conflitos existentes na governança e ter elasticidade.</p>
8	<p>Poderia citar um exemplo de auditoria transversal ou horizontalizada sobre uma política pública?</p>	<p>Calmon e Maranhão (2013) compararam três diferentes perspectivas de governança sobre políticas públicas em um contexto de múltiplas organizações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perspectiva tradicional: fundamentada em uma visão <i>top down</i> da gestão de políticas públicas, atribuindo ao governo federal papel preponderante;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perspectiva participativa: fundamentada em uma visão <i>bottom up</i> e que preconiza a importância da descentralização das políticas públicas, atribuindo ao poder local maior autonomia nas suas ações, o que seria desejável considerando que ele possuiria melhor capacidade de identificar as preferências dos cidadãos para atendê-las de maneira adequada;</li> <li>- Perspectiva da governança em rede de políticas públicas: prevalecem atores heterogêneos, relações de interdependência e problemas de ação coletiva.</li> </ul>
9	<p>Existem obstáculos a serem superados para realização de auditorias conjuntas com foco na governança e gestão das políticas públicas e o envolvimento de diversos atores? O que poderia ser feito para solucioná-los?</p>	<p>Kissler e Heidemann (2006) apresentam fatores limitantes, como obstáculos relativos à capacidade da governança pública para solucionar problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estruturas de governança e ciclos político-partidários: os problemas perpassam o período de mandato dos políticos, caso não haja amplo consenso sobre as medidas adotadas, a continuidade dos trabalhos pode ser prejudicada;</li> <li>- A governança não pode ser imposta: ela se origina de um processo de troca que oscila entre o topo e a base em toda a organização;</li> <li>- A governança pressupõe regras de jogo e institucionalização: seria um meio termo entre regulamentação e desregulamentação. Uma forte regulação restringe a capacidade de inovação e uma aliança fracamente regulada pode acarretar na incomunicabilidade entre os parceiros. As regras do jogo devem ser negociadas entre os atores e modeladas em conjunto, fortalecendo também o auto comprometimento;</li> <li>- Organização do processo e do controle sobre os resultados: a organização deveria ser tão descentralizada quanto possível e proporcionar autonomia aos atores. Além disso, uma coordenação central, com atuação estratégica, deveria garantir a troca de informações e a comunicação no processo de governança, assegurando também ampla transparência das providências adotadas. Além de ser imprescindível efetuar reavaliações de metas, recursos e procedimentos.</li> </ul> <p>Fleury (2005) apresenta algumas das características das redes apontadas como limitadoras de sua eficácia ou gerando problemas e dificuldades para sua gestão:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Novos desafios para garantir a rendição de contas (<i>accountability</i>) em relação ao uso dos recursos públicos, pelo fato de envolverem numerosos participantes governamentais e privados;</li> <li>- O processo de geração de consensos e negociação pode ser demasiadamente lento criando dificuldades para enfrentar questões que requerem uma ação imediata;</li> <li>- As metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos já que as responsabilidades são muito diluídas;</li> <li>- A dinâmica flexível pode terminar afastando os participantes dos objetivos iniciais ou comprometer a ação da rede pela deserção de alguns atores em momentos cruciais;</li> <li>- Os critérios para participação na rede não são explícitos e universais e podem provocar marginalização de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, podendo deixar a política apenas nas mãos de uma elite;</li> </ul>

	<p>- As dificuldades de controle e coordenação das interdependências tende a gerar problemas de gestão das redes.</p> <p>Goldsmith e Eggers (2011) defendem que para gerenciar um governo em rede é necessário um conjunto inteiramente diferente de competências e capacidades, além de planejamento, orçamento, pessoal, dentre outras atividades tradicionais de governo, exige-se a proficiência em outras tarefas como acionar, organizar, estabilizar, integrar e gerenciar uma rede. Os gestores de redes precisam possuir pelo menos algum tipo de aptidão para negociação, mediação, análise de risco, construção de confiança, colaboração e gestão de projetos.</p> <p>Os autores apresentam também os principais elementos da gestão em rede para um governo: Pensar em um contexto maior; <i>coaching</i>; mediação; negociação; análise de risco; gerenciamento de contrato; capacidade de lidar com problemas não-convencionais; pensamento estratégico; comunicação interpessoal; gestão de projeto e gestão comercial; e formação de equipe.</p> <p>Ainda para eles, a gestão deve concentrar-se menos em programas e mais no valor público: quando o problema envolve questões mais complexas relacionada a políticas públicas, deve incentivar os servidores a primeiro, definir que resultados públicos importantes que eles desejam produzir, para então pensar sobre a melhor de solucioná-lo.</p> <p>Os autores também apresentam as capacidades e competências necessárias para gestão em rede, com destaque para as seguintes competências:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maximizar o valor público; Identificar os principais valores e talentos do governo; Transmitir a visão interna e externamente;</li> <li>- Desenvolver e gerenciar relacionamentos e estratégias; Compreender as necessidades dos clientes.</li> <li>- Gerenciar equipes; Gerenciar projetos e resultados (Gestor da rede);</li> <li>- Propor soluções para os problemas verificados.</li> </ul>
--	---

## APÊNDICE B

Estrutura de análise das condições da governança em rede utilizada para os relatórios

Condições para governança das políticas públicas		Relatório de Avaliação		
Formas de governança	Dimensões	Contextualização (Está presente?)	Escopo da auditoria	Recomendação
Tipologias de relação entre atores	Rede Verticalizada (articulação com entes subnacionais)			
	Rede Horizontalizada (interministerial ou outros órgãos e entidades federais)			
	Rede Horizontalizada (sociedade: beneficiários diretos e conselhos sociais)			
	Hierárquica (único Ministério)			
	Mercado (relação com agentes financeiros)			
	Mercado (relação com pessoa física ou jurídica)			
Atores envolvidos	Nível federal - um único ator (Superintendências estão incluídas)			
	Nível federal - mais de um ator			
	Nível estadual			
	Nível municipal			
	Sociedade civil (beneficiário direto e conselhos sociais)			
	Agentes Financeiros/Operadores			
	Contratados (pessoa física e jurídica)			
Órgãos colegiados (Comitês gestores e Conselhos em âmbito nacional)				
Condições Estruturais	Dimensões	Contextualização (Está presente?)	Fragilidades (Está funcionando?)	Recomendação
Relação entre os atores	Domínio/poder (ator dominante)			
	Natureza da relação – conflitiva			
	Natureza da relação – cooperativa			
	Natureza da relação – competitiva			
Capital Social	Confiança mútua			
	Participação no processo decisório (mais de um ator)			
	<i>Accountability</i> (prestação de contas e sanções)			
Institucionalização	Objetivos da Política			
	Normas e procedimentos			
	Arenas decisórias			
	Divisão de competências, atribuições atores: segregação funções, desempenho			
Sustentabilidade	Organizacional (troca de governo, reestruturação adm., infraestrutura física)			

	Financeira			
	Recursos Humanos			
Controle	Controle Social			
	Fiscalização do órgão responsável (monitoramento)			
	Transparência dos processos			
<b>Condições Operacionais</b>	<b>Dimensões</b>	<b>Contextualização (Está presente?)</b>	<b>Fragilidades (Está funcionando?)</b>	<b>Recomendação</b>
Comunicação	Entre atores internos e externos			
	Estrutura de comunicação (instrumentos próprios como Sistemas)			
Informação	Fontes de Informação (confiáveis e fidedignas, indicadores)			
	Acesso/intercâmbio de informações (simetria de informação entre atores)			
	Fluxo de informação (dinâmico e integrado)			
Cognição	Compreensão sobre programa (inclusive os riscos envolvidos)			
	Compreensão sobre as funções dos atores e sua execução (capacitação)			
Coordenação	Capacidade coordenativa (articulação entre atores)			
	Estrutura de coordenação (instrumentos: contratos de cooperação, diretrizes)			