

Tribunal de Contas da União  
Instituto Serzedello Corrêa  
Especialização em Gestão da Educação Corporativa

**CARACTERÍSTICAS DAS REDES E VÍNCULOS DE COOPERAÇÃO ENTRE  
O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E OUTRAS ORGANIZAÇÕES  
NA ÁREA DE TREINAMENTO, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO**

André Hiroshi Hayashi Alves

Brasília  
2009

**ANDRÉ HIROSHI HAYASHI ALVES**

**CARACTERÍSTICAS DAS REDES E VÍNCULOS DE COOPERAÇÃO ENTRE  
O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E OUTRAS ORGANIZAÇÕES  
NA ÁREA DE TREINAMENTO, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO**

Monografia apresentada junto ao Curso de Pós-graduação *lato sensu* em Gestão da Educação Corporativa da Universidade Gama Filho como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão da Educação Corporativa.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ma. Corina Castro e Silva

Brasília

2009

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**ANDRÉ HIROSHI HAYASHI ALVES**

### **CARACTERÍSTICAS DAS REDES E VÍNCULOS DE COOPERAÇÃO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E OUTRAS ORGANIZAÇÕES NA ÁREA DE TREINAMENTO, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista no curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Gestão da Educação Corporativa da Universidade Gama Filho, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ma. Corina Castro e Silva Braga de Oliveira  
Universidade Gama Filho (parceria com INSIGHT Recursos Humanos)

Prof. Me. Vinicius Pinto Corrêa  
Universidade Gama Filho (parceria com INSIGHT Recursos Humanos)

Prof. Me. Marcelo Araújo de Almeida  
Universidade Gama Filho (parceria com INSIGHT Recursos Humanos)

Brasília, 3 de outubro de 2009

Para meus pais, que sempre me mostraram a importância do aprendizado.

Para Julia, que está apenas começando a descobrir o mundo.

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	v
LISTA DE QUADROS.....	vi
LISTA DE TABELAS.....	vii
RESUMO .....	viii
ABSTRACT.....	ix
1 INTRODUÇÃO .....	1
1.1 Questão de pesquisa .....	3
1.2 Objetivos do trabalho.....	3
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	4
2.1 Relações interorganizacionais – fenômeno em rápida evolução e em crescente estudo .....	4
2.2 Contexto de fragmentação das teorias sobre o tema.....	6
2.3 Razões para desenvolver relacionamentos interorganizacionais e desafios decorrentes.....	10
2.4 Conceitos .....	18
2.4.1 Conceitos Relacionados a Vínculos .....	18
2.4.2 Conceitos de Redes .....	22
3 METODOLOGIA.....	31
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	42
4.1 Rede Nacional de Escolas de Governo .....	42
4.2 Cooperações na área de TD&E formalizadas mediante acordos de cooperação ou instrumentos congêneres.....	44
5 CONCLUSÕES.....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	66

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – <i>CONTINUUM</i> DE ESCOLHAS ESTRATÉGICAS.....	18
---	----

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – QUATRO ABORDAGENS PARA PESQUISA EM RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS .....	7
QUADRO 2 – BENEFÍCIOS ASSOCIADOS AOS RELACIONAMENTOS INTERORGANIZACIONAIS .....	11
QUADRO 3 – CUSTOS ASSOCIADOS AOS RELACIONAMENTOS INTERORGANIZACIONAIS .....	12
QUADRO 4 – CAPACIDADES E COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS PARA A GESTÃO DE REDE .....	14
QUADRO 5 – FATORES QUE DETERMINAM A ESCOLHA DE UM MODELO DE GOVERNANÇA POR PARTE DO GOVERNO.....	16
QUADRO 6 – DEFINIÇÃO DE ALIANÇA ESTRATÉGICA SEGUNDO A VISÃO DE DIVERSOS AUTORES.....	19
QUADRO 7 – CATEGORIAS DE VÍNCULOS INTERORGANIZACIONAIS .....	20
continua .....	20
QUADRO 7 – CATEGORIAS DE VÍNCULOS INTERORGANIZACIONAIS .....	21
conclusão.....	21
QUADRO 8 – DIFERENÇAS ENTRE AS CARACTERÍSTICAS DE UMA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E UMA ESTRUTURA DE REDE .....	28

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – INSTITUIÇÕES FEDERAIS INTEGRANTES DA REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO - 2009.....	32
TABELA 2 – INSTITUIÇÕES ESTADUAIS INTEGRANTES DA REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO - 2009.....	33
TABELA 3 – INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS INTEGRANTES DA REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO - 2009 .....	35
TABELA 4 – ACORDOS DE COOPERAÇÃO SELECIONADOS PARA ANÁLISE – 2004/2008.....	36
TABELA 5 – PRAZOS ATUAIS DE VIGÊNCIA DOS ACORDOS QUE TIVERAM VIGÊNCIA NO PERÍODO – 2007/2008.....	45
TABELA 6 – FREQUÊNCIA ANUAL DE CELEBRAÇÃO DOS ACORDOS QUE TIVERAM VIGÊNCIA NO PERÍODO – 2007/2008 .....	45
TABELA 7 – NÚMERO DE PARTICIPES NOS ACORDOS FIRMADOS – 2007/2008.....	46
TABELA 8 – OBJETOS RESUMIDOS DOS ACORDOS – 2007/2008 .....	47
TABELA 9 – FORMA COMO A ÁREA DE TD&E FOI CONTEMPLADA NO OBJETO DO ACORDO – 2007/2008.....	51
TABELA 10 – QUANTIDADE DE AÇÕES DE TD&E PROMOVIDAS PELO TCU EM QUE PARTICIPARAM SERVIDORES DE TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL – 2007/2008 .....	58

## RESUMO

Classificação dos arranjos das relações interorganizacionais de cooperação do Tribunal de Contas da União (TCU) na área de treinamento, desenvolvimento e educação (TD&E) que possuíram algum período de vigência entre 2007 e 2008, a partir de características identificadas segundo um referencial teórico de redes interorganizacionais com base conceitual de tendência generalizante que permite analisar os padrões de relacionamento entre uma organização e outra, bem como os arranjos policêntricos resultantes, com o propósito de investigar que tipos de relações institucionais caracterizaram os relacionamentos do TCU na área de TD&E no período estudado. Discorre sobre o contexto de fragmentação das teorias sobre relações interorganizacionais, decorrente das várias abordagens realizadas por correntes científicas distintas, sobre a conseqüente variedade de conceitos e suas características, sobre as vantagens e os desafios em se promover atividades segundo um arranjo em rede identificados pelos pesquisadores. A partir de uma pesquisa de natureza qualitativa descritiva, analisa uma rede de cooperação e 40 vínculos de cooperação formalizados com outras instituições, verificando a ausência de vínculos e de redes interorganizacionais de tipo mais complexo no âmbito da organização estudada, e sugere medidas para reduzir limitações de dados encontradas, bem como para preparação institucional prévia com vistas a atuar em relações interorganizacionais de tipo mais complexo.

Palavras-chave: Relações interorganizacionais; Redes; Parcerias; Alianças.

## **ABSTRACT**

Classification of the arrangements of institutional cooperation relationships maintained by Tribunal de Contas da União (TCU) in the área of training, development and education (TD&E) between 2007 and 2008, based on characteristics identified according to an interorganizational network theoretical framework that includes a generalizing conceptual set that allows analysis of both the relationships between organizations and the resulting arrangements, with the purpose of investigating which types of institutional relations characterized TCU's relationships in the TD&E area during the period focused. The study reports the context of fragmentation in the area of study as a result of various approaches made by different scientific currents, the resulting variety of concepts and its characteristics, about the advantages and the challenges of acting in a network identified by various scholars. From a research of qualitative descriptive nature, the work analyses one cooperation network and 40 formalized cooperation links, verifying the absence of more complex types of links and networks in the set of relationships of the studied organization, and suggests measures in order to reduce data limitations found during the research, as well as to prepare the institution to deal with more complex types of interorganizational relationships in the future.

**Keywords:** Interorganizational relationships; Networks; Partnerships; Alliances.

## 1 INTRODUÇÃO

O Instituto Serzedello Corrêa (ISC) é a unidade do Tribunal de Contas da União (TCU) que tem por finalidade propor e conduzir políticas e ações de educação corporativa<sup>1</sup>, que abrangem as atividades de treinamento, desenvolvimento e educação (TD&E).

A elaboração pelo ISC de propostas de políticas e ações de TD&E leva em consideração as competências previstas para a unidade. A partir dessas disposições normativas, identificam-se dois públicos potenciais a serem atendidos pela unidade: o interno e o externo.

No primeiro caso, ao ISC compete “promover o desenvolvimento de competências profissionais e organizacionais e a educação continuada de servidores e colaboradores do Tribunal” (Resolução-TCU nº 214/2008, art. 17, I).

No segundo caso, compete ao instituto “promover ações educativas voltadas ao público externo que contribuam com a efetividade do controle e a promoção da cidadania” (Resolução-TCU nº 214/2008, art. 17, V).

Ou seja, quanto ao público potencial, o Instituto tem uma abrangência de atuação que pode ir além dos servidores do TCU, lotados na sede em Brasília e em unidades regionais nas capitais dos estados, e alcançar servidores de outros órgãos, de outros poderes, de outras esferas de governo, bem como cidadãos de todo o país.

O ISC tem então o desafio de desenvolver uma estrutura que seja capaz de adequar-se facilmente às necessidades decorrentes das escolhas estratégicas de público contidas nas políticas definidas em cada gestão de TD&E do tribunal.

Além do público potencial a ser atendido, o ISC ainda enfrenta a questão de oferecer ações para desenvolvimento de uma grande diversidade de competências profissionais, devido à complexidade do conhecimento técnico necessário às atividades de controle externo realizadas pelo TCU nas diversas áreas da gestão governamental.

Para lidar com esses desafios, o TCU tem investido na evolução da educação corporativa: adotou Modelo Integrado de Gestão de Pessoas por Competências; reestruturou o ISC conforme diretrizes internacionais de qualidade em treinamento e desenvolvimento; realizou a primeira seleção de servidores com orientação para educação corporativa. O instituto está desenvolvendo sua capacidade em oferta de ações na modalidade a distância.

---

<sup>1</sup> Resolução-TCU nº 214, de 20 de agosto de 2008, art. 16.

Além dessas medidas de cunho intraorganizacional, o TCU estabelece relações de cooperação com outras instituições com o intuito de auxiliar o ISC no cumprimento de sua função institucional.

No caso dessas relações, que ultrapassam o âmbito interno da organização, houve nos últimos anos uma rápida evolução do fenômeno tanto no setor privado quanto no público, o que atraiu a atenção da comunidade científica em diversas áreas de estudo.

Fatores como a globalização e o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação modificaram significativamente os contextos ambientais nos quais se inserem as organizações, tornando-os mais turbulentos e competitivos com o aumento da velocidade de produção e disseminação do conhecimento, bem como das possibilidades de desenho de processos produtivos e administrativos com maior flexibilidade, integração de elementos espacialmente distribuídos e interdependência entre organizações distintas.

Esse quadro de rápidas mudanças criou para a organização atual a necessidade de saber adaptar-se e saber ser agente de mudanças, para manter-se competitivo e sobreviver. Novos padrões de organização surgiram, caracterizados pela crescente fragmentação e interdependência dos formatos organizacionais e interorganizacionais.

No contexto da administração pública, as transformações recentes no papel do Estado e em suas relações com a sociedade levaram a novos modelos de gestão que comportam interação de estruturas descentralizadas e parcerias entre organizações.

No âmbito do TCU, o fenômeno também está presente, não só nas atividades de TD&E, mas também em outras, em especial na área de Controle Externo, nas quais a estratégia de estabelecimento e desenvolvimento de relações interorganizacionais tem potencial para aumentar a efetividade da atuação do Tribunal.

Em que pese a importância crescente dos vínculos interorganizacionais de cooperação nas atividades do TCU, a pesquisa sobre esse fenômeno é incipiente. Em particular, na área de TD&E do TCU, ainda não há um estudo sobre essas relações.

Cabe observar que a atividade de pesquisa nesta área no Brasil como um todo ainda é relativamente recente, apesar de os estudos na comunidade internacional já remontarem a algumas décadas.

Dessa forma, um trabalho que inicie a pesquisa das relações interorganizacionais na área de TD&E do TCU contribuirá, não apenas para estimular o estudo do mesmo fenômeno nas outras áreas do órgão, mas também para ampliar a literatura de uma área de pesquisa promissora e ainda com grandes oportunidades de crescimento no país.

## 1.1 QUESTÃO DE PESQUISA

O interesse de várias correntes de pesquisa no fenômeno de relações interorganizacionais criou um quadro de fragmentação das teorias sobre o tema, cada uma analisando o fenômeno sob sua própria ótica. Para uma primeira compreensão sobre o fenômeno no TCU, buscaram-se teorias que fornecessem conceitos mais gerais para responder à seguinte questão: que tipos de arranjos das relações institucionais caracterizam os relacionamentos do TCU na área de TD&E?

## 1.2 OBJETIVOS DO TRABALHO

Com base nessa questão, definiu-se como objetivo geral deste trabalho classificar os arranjos de relações institucionais de cooperação do TCU na área de TD&E a partir de características identificadas por um referencial teórico.

Para auxiliar no alcance desse objetivo geral, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) identificar as relações institucionais de cooperação mantidas pelo TCU na área de TD&E;
- b) descrever os tipos de arranjos de relações institucionais encontrados na bibliografia teórica;
- c) selecionar uma tipologia de arranjos de relações institucionais;
- d) analisar os arranjos de relações institucionais de cooperação do TCU na área de TD&E segundo a tipologia selecionada.

Foram estudadas as relações institucionais de cooperação do TCU como se apresentavam no período de 2007 a 2008.

Além desta seção, em que se apresentam o problema, os objetivos e a justificativa da pesquisa, este trabalho compõe-se de mais 3 seções. No capítulo 2, é desenvolvido o referencial teórico, com a definição dos conceitos principais do trabalho. Foi feito um levantamento bibliográfico da área de estudos em relações institucionais, tendo como foco o desenvolvimento desse fenômeno e seus principais desafios.

No capítulo 3 é apresentada a metodologia adotada nesta pesquisa. A análise dos dados coletados é feita no capítulo 4.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS – FENÔMENO EM RÁPIDA EVOLUÇÃO E EM CRESCENTE ESTUDO

Houve nos últimos anos uma rápida evolução do fenômeno das relações que ultrapassam o âmbito interno da organização. Cunha e Carrieri mencionam três razões apresentadas por Nohria que provocaram o aumento do interesse nas relações interorganizacionais:

- (1) A crescente exposição das organizações a ambientes mais competitivos nas últimas décadas, exigindo a reestruturação das antigas formas organizacionais marcadas pela hierarquia, para novas formas mais flexíveis e capazes de se adequarem mais rapidamente aos novos padrões.
- (2) O recente desenvolvimento tecnológico que tem tornado possíveis processos de produção mais flexíveis e espacialmente desintegrados.
- (3) E, por fim, a maturação da rede como disciplina acadêmica. (NOHRIA, 1992, apud CUNHA; CARRIERI, 2003, p. 3)

Os autores trazem também a opinião de Zuckerman (1995, apud CUNHA; CARRIERI, 2003, p. 1), para quem “o crescimento da turbulência ambiental tem obrigado as organizações ao redor do globo a formar alianças cooperativas como mecanismos interorganizacionais de adaptação, entre outros, para poderem competir neste novo mercado”.

No tocante a redes como forma de arranjo de relações interorganizacionais, Teixeira e Ouverney comentam sobre esse fenômeno:

A proliferação de redes de gestão é explicada por uma multiplicidade de fatores que atuam simultaneamente, conformando uma nova realidade administrativa. Por um lado, a globalização econômica alterou os processos produtivos e administrativos, no sentido de maior flexibilização, integração e interdependência. Por outro, as transformações recentes no papel do Estado e em suas relações com a sociedade impõem novos modelos de gestão que comportem a interação de estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre entes estatais e organizações empresariais ou sociais. (TEIXEIRA; OUVERNEY, 2007, p. 9)

Mais especificamente sobre redes no contexto da administração pública, os autores acrescentam:

A emergência do conceito de redes no contexto da administração pública nos anos 1990 veio revelar as deficiências de uma série de abordagens teóricas tradicionais que, aplicadas às diversas dimensões de atuação do Estado, buscavam inferir e explicar padrões de comportamento dos atores

envolvidos. Na medida em que tais paradigmas não mais ofereciam explicações convincentes diante de novos padrões de organização marcados pela crescente fragmentação e interdependência dos formatos organizacionais e inter-relacionais, o conceito de redes se apresentava como a abordagem mais promissora, justamente por fornecer as bases teóricas mais apropriadas à descrição e análise desses novos elementos. (TEIXEIRA; OUVENEY, 2007, p. 40)

Goldsmith e Eggers (2006), estudando a ascensão da importância das redes na estrutura do governo norte-americano, enumeram quatro fontes de influência que estão alterando a forma do setor público em todo o mundo:

- governo como terceira parte: o aumento, já de várias décadas, do uso de empresas privadas e organizações sem fins lucrativos – em oposição ao uso de servidores do governo – na prestação de serviços e cumprimento de metas de políticas;
- governo coordenado: a crescente tendência de agências governamentais múltiplas, muitas vezes até mesmo em múltiplos níveis de governo, de unirem-se na prestação de serviços integrados;
- revolução digital: os recentes avanços tecnológicos, que permitem às organizações colaborar em tempo real, com parceiros externos, de formas anteriormente impossíveis;
- demanda do consumidor: crescente demanda dos cidadãos por maior controle sobre suas próprias vidas e por mais opções e variedade de serviços governamentais. Exige-se equiparação à tecnologia de prestação de serviços customizados que foi semeada no setor privado. (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 24)

Esse contexto de rápida evolução das formas de relações entre organizações atraiu a atenção da comunidade científica. O aumento dos estudos sobre o tema foi verificado por Cunha e Melo:

Dentre os diferentes níveis de análise, as relações interorganizacionais vêm crescentemente aumentando em importância. Periódicos internacionais vêm dedicando números especiais a esse tipo de pesquisa como a *Organizational Science*, *American Management Journal*, entre outros, evidenciando as diversas abordagens adotadas na compreensão do tema. (CUNHA; MELO, 2004, p. 80)

Dimaggio e Powell, já nos anos 80, enfatizaram a importância de se ultrapassarem os níveis de análise organizacional e suborganizacional:

A mudança no nível de análise para uma abordagem externa à organização tem mostrado ser pertinente para a compreensão da complexidade organizacional e do ambiente. Nesse sentido, o entendimento das relações interorganizacionais é um passo importante, principalmente no momento atual, em que os efeitos das mudanças ambientais têm sido notados no dia-a-dia das organizações, forçando-as a novas configurações estruturais ou

estratégicas. (DIMAGGIO; POWELL, 1983, apud CUNHA; MELLO, 2004, p. 80)

Na área de Administração Pública, nos anos 90, O'Toole chamava a atenção para a necessidade de se organizarem agendas, tanto práticas quanto baseadas em pesquisa, para auxiliar os gestores públicos na utilização de arranjos em rede:

Comparada a toda a evidência de que as redes são importantes para a Administração Pública, a maior parte da discussão desse tema tem sido vaga. Inícios úteis foram feitos em outros campos. Particularmente, sociólogos e especialistas em políticas públicas desenvolveram conceptualizações ricas sobre redes [...]. Contudo estes desenvolvimentos não penetraram muito do trabalho que está sendo feito na gestão pública. (O'TOOLE, 1997, p. 48, tradução do autor)

Pereira e Pedrozo (2003) ressaltam que a literatura sobre análise dos relacionamentos interorganizacionais cresceu substancialmente nos últimos anos:

Segundo Miles e Snow (1992) os estudos sobre cooperação entre organizações tornou-se um campo estruturado a partir da década de 80 quando a competição internacional e o rápido desenvolvimento tecnológico forçaram a reestruturação das empresas americanas. Dessa forma, esse campo de pesquisa vem se solidificando, empregando diferentes abordagens e teorias. (PEREIRA; PEDROZO, 2003, p. 1)

Apesar desse aumento dos estudos interorganizacionais no mundo, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, Cunha e Carrieri (2003) alertam para a pouca atividade científica no Brasil neste campo de estudo e observam:

Temas hoje considerados importantes no Brasil, como fusões, aquisições, alianças estratégicas, formação de redes, parcerias, entre outros, têm figurado há muito tempo e constantemente nas listas de investigação de pesquisadores do resto do mundo. Esses estudos trazem como resultado pesquisas teóricas e práticas no nível de análise interorganizacional para se entender este fenômeno e oferecer melhores conhecimentos aos tomadores de decisão e, conseqüentemente, aumentar as chances de sobrevivência das organizações. (CUNHA; CARRIERI, 2003, p. 1)

## 2.2 CONTEXTO DE FRAGMENTAÇÃO DAS TEORIAS SOBRE O TEMA

Os estudos em torno do tema geraram uma produção científica fragmentada, produto, segundo Pereira e Pedrozo (2005, p. 142), das várias abordagens realizadas por correntes científicas distintas, como a economia industrial, marketing, sociologia organizacional, teoria dos jogos, teoria da dependência de recursos, ecologia populacional, teoria institucional, entre outras.

Cada uma das teorias desenvolvidas busca analisar o processo de formação de relacionamentos interorganizacionais sob a sua própria ótica, produzindo explicações distintas sobre como, onde, quando e por que as organizações se engajam em processos cooperativos interorganizacionais.

Whetten (1981) realizou uma revisão da pesquisa sobre os acordos colaborativos entre organizações e observou que “o fenômeno das relações interorganizacionais (IOR) atraiu a atenção de estudiosos de diversas disciplinas. Como cada grupo está interessado em uma faceta diferente dos IOR, quatro tradições distintas emergiram nesse campo” (WHETTEN, 1981, p. 1, tradução do autor). As quatro abordagens que se propõem ao estudo do relacionamento advindo da interdependência entre as organizações são apresentadas no quadro 1.

QUADRO 1 – QUATRO ABORDAGENS PARA PESQUISA EM RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS

ORIENTAÇÃO	TIPO DE ORGANIZAÇÃO	TIPO DE LIGAÇÃO	ASSUNTO DOMINANTE	TIPO DE PESQUISA
Administração pública	Agência de serviços num sistema de entrega	Lateral Diádica	Aumentar a coordenação	Levantamentos
Marketing	Negócios ligados num “canal de comunicação”	Vertical Rede	Reduzir o conflito	Levantamentos
Econômica	Negócios (ex.: as 500 maiores da Fortune, indústria química etc.)	Vertical e lateral Diádica	Expor ligações ilegais	Dados secundários – Estatística agregada
Sociológica	Todas as organizações de uma comunidade	Lateral Rede	Descrever todas as características das relações – especialmente distribuição de poder.	Levantamentos e dados secundários

Fonte: Whetten, 1981, p. 2, tradução do autor.

No caso da orientação de administração pública, de interesse para este trabalho, Whetten comenta complementarmente:

Mais especificamente, o interesse deste grupo é no aprimoramento da coordenação lateral no nível local, por exemplo, entre unidades locais de

programas de saúde mental estadual ou federal. Pesquisadores nesta área têm examinado o impacto da coordenação interorganizacional mandatária, os custos percebidos da coordenação para as organizações participantes e formas alternativas de coordenação. (WHETTEN, 1981, p. 3, tradução do autor)

Além dos quatro diferentes contextos disciplinares, Whetten verificou que os pesquisadores também estudaram várias formas de ligações interorganizacionais, mencionando quatro delas:

a) ligação diádica:

[...] é formada quando duas organizações entendem mutuamente que é benéfico colaborar no atingimento de uma meta comum (WHETTEN, 1981, p. 5, tradução do autor);

b) conjunto organizacional:

[...] refere-se à soma total das ligações interorganizacionais estabelecidas por uma organização. [...] Importa ressaltar que um conjunto organizacional é constituído em torno de uma organização focal. Então, não é uma rede verdadeira, porque, embora as ligações diádicas entre as organizações focais e as organizações com que elas interagem sejam examinadas, as relações entre estas são ignoradas. (WHETTEN, 1981, p. 5, tradução do autor)

c) conjuntos de ação:

[...] coalizões de organizações trabalhando juntas para alcançar um propósito comum. O conceito de “conjunto de ação” refere-se a um grupo interativo de organizações, enquanto que o conceito de conjunto organizacional é explicitamente centrado em uma organização focal. Entretanto, é possível para um conjunto de ação ser centrado em torno de uma organização [...] (WHETTEN, 1981, p. 8, tradução do autor)

d) redes:

Uma rede consiste em todas as interações entre organizações em uma população, não importa como a população esteja organizada em díades, conjuntos organizacionais ou conjuntos de ação. (WHETTEN, 1981, p. 8, tradução do autor)

De forma semelhante, Galaskiewicz (1985), fazendo uma revisão da literatura sobre teoria e pesquisa em relações interorganizacionais, observou: “se a revisão nos ensinou alguma coisa, aprendemos que não existe *uma* teoria sobre relações interorganizacionais” (GALASKIEWICZ, 1985, p. 298, tradução do autor). Em seu trabalho, o autor identificou que as relações interorganizacionais têm lugar em três arenas diferentes, tendo sido a pesquisa em cada uma dessas feita no nível diádico, de conjuntos de ações e de redes:

- a) arena da obtenção e alocação de recursos: “a obtenção direta de funcionalidades, materiais, produtos ou recursos financeiros para garantir a sobrevivência da organização tem sido uma razão de maior importância para estabelecer relações interorganizacionais.” (GALASKIEWICZ, 1985, p. 282, tradução do autor)
- b) arena da advocacia política: nessa arena estuda-se como as relações interorganizacionais afetam a mobilização e o sucesso das organizações e coalizações como grupos de interesse político: “se o ambiente legislativo afeta a organização em um modo significativo, a organização tentará usar o poder do sistema social mais amplo e do seu governo para passar legislação mais favorável para si.” (GALASKIEWICZ, 1985, p. 292, tradução do autor)
- c) arena da legitimação organizacional: “a participação em arenas de legitimação é muito diferente da participação em arenas políticas. Na primeira, não há questão concreta em torno da qual mobilizar uma coalizão, não há um tomador de decisão ou um corpo de tomada de decisão sobre o qual focalizar as energias, e uma organização nunca está segura quando ela atingiu seu propósito. Na arena de legitimação, a questão é a adequação das metas ou dos procedimentos operacionais da organização como teoria. Os alvos do esforço são *licencing boards*, agentes de financiamento, intelectuais e a opinião pública.” (GALASKIEWICZ, 1985, p. 296, tradução do autor)

Cunha e Carrieri (2003), ao realizarem uma análise preliminar da evolução do estudo de relações interorganizacionais no Brasil, examinando os artigos publicados nos principais periódicos na área de administração<sup>2</sup>, também verificaram uma diversidade de significados utilizados nos principais temas:

O principal assunto identificado foi 'redes', com múltiplos significados e utilizações [...] o segundo tema mais abordado foi 'parceria'. Esse tema também foi usado com diversos significados, porém, não tão distintos quanto o da rede. O mais importante, como sinônimo de alianças estratégicas, [está] presente em quase todas as revistas. (CUNHA; CARRIERI, 2003, p. 5).

Sobre redes, Teixeira e Ouverney (2007) verificaram que, no final da década de 1990 e início da década de 2000, uma das tendências no campo de pesquisas sobre as redes na literatura sobre administração pública caracterizava-se pelo crescente intercâmbio com outros ramos das ciências sociais e, por consequência, por diversas abordagens teóricas:

---

<sup>2</sup> As revistas analisadas pelos autores foram: Organizações & Sociedade (O&S), Revista de Administração Contemporânea (RAC), Revista de Administração de Empresas (ERA), Revista de Administração Pública (RAP) e Revista de Administração da USP (RAUSP)

Tais abordagens, juntamente com as tradicionais, mostram a crescente multidisciplinaridade dos estudos sobre redes em administração pública, uma vez que buscam ampliar o debate com outras ciências como sociologia, ciência política, psicologia, economia, política pública etc. Ao estreitarem seus laços com diversas outras correntes teóricas das ciências sociais, os estudos sobre redes não só constroem fundamentos mais consistentes, como também contribuem para a formulação de estratégias multidisciplinares com vistas a orientar a ação do Estado em suas diversas dimensões. (TEIXEIRA; OUVENEY, 2007, p. 48)

### 2.3 RAZÕES PARA DESENVOLVER RELACIONAMENTOS INTERORGANIZACIONAIS E DESAFIOS DECORRENTES

As razões para o crescimento do fenômeno de desenvolvimento de novas combinações entre organizações têm sido examinadas nas diversas abordagens. Oliver (1990, apud VENTURA; FERREIRA, 2004, p. 4), a partir da literatura sobre o tema desde 1960, buscou entender as razões e condições em que as organizações estabelecem relações interorganizacionais, propondo seis motivos para sua formação:

- a) *necessidade*: em função de uma necessidade legal ou requerimento regulatório;
- b) *assimetria*: decorre do potencial para exercer força ou controle sobre outra organização ou seus recursos;
- c) *reciprocidade*: enfatiza a cooperação, colaboração e coordenação entre organizações, com o propósito de buscar objetivos comuns ou interesses;
- d) *eficiência*: encaixa-se na tentativa de economizar no custo de transações;
- e) *estabilidade*: ou previsibilidade, como uma resposta adaptativa para as incertezas ambientais;
- f) *legitimidade*: se dá com vistas a aprimorar a legitimidade institucional, a partir da justificação de suas atividades e resultados, tentando parecer em acordo com as normas prevalecentes, regras, crenças ou expectativas de seus constituintes externos.

Hewitt (2000) observa que duas visões predominam entre os analistas de relações interorganizacionais quanto à razão por que elas ocorrem:

A primeira é que elas são uma forma intermediária entre mercados e hierarquias e, por implicação, menos efetivas que qualquer delas e destinadas a serem temporárias [...]. A segunda vê as relações interorganizacionais, particularmente as redes, como uma terceira forma de organizar a vida social, política e econômica. Mais recentemente, ambas as tendências sofreram críticas por serem ou temporárias demais (a primeira visão) e, portanto, não explicando o mundo real que está repleto de tais

relações, ou rígidas demais (a segunda) e, portanto, não explicando a grande diversidade de prática em diferentes tipos de relação. (HEWITT, 2000, p. 52, tradução do autor)

Quanto aos desafios na gestão dessas relações, o autor observou uma manifestação comum em toda a literatura consultada em seu trabalho:

Construir, manter e gerir relações interorganizacionais requer um alto grau de capacidade organizacional em primeiro lugar. Frequentemente, as razões para não se relacionar com outras organizações é que as pessoas não têm a expertise para fazê-lo. Mesmo tarefas aparentemente simples como compartilhar informação acontecem com relativamente baixa frequência. Entretanto, não deve haver apenas capacidade, mas também, crucialmente, as relações interorganizacionais só terão êxito quando as partes envolvidas têm uma idéia clara do que elas querem e, mais importante, estão preparadas para investir os recursos ao seu alcance. (HEWITT, 2000, p. 65, tradução do autor)

Ebers (1997, apud HEWITT, 2000) sugere que as razões para uma organização promover relações interorganizacionais serão mediadas por influências em três níveis de análise, entre as quais há “influências recursivas”:

1. o *nível do ator* (as habilidades de rede e motivações dos indivíduos e/ou organizações);
2. o *nível das relações preexistentes* entre os atores (a extensão e a história da social entre indivíduos e/ou organizações); e
3. o *nível institucional* (o contexto social, econômico e político no qual as relações se desenvolvem). (EBERS, 1997, apud HEWITT, 2000, p. 53, tradução do autor)

Ainda, Zuckerman Kalunzny e Ricketts (1999, apud CUNHA; MELO, 2004, p. 80) salientam os principais benefícios associados aos relacionamentos interorganizacionais, bem como os custos correspondentes (quadros 2 e 3, respectivamente).

QUADRO 2 – BENEFÍCIOS ASSOCIADOS AOS RELACIONAMENTOS INTERORGANIZACIONAIS

continua

BENEFÍCIOS
- Desenvolvimento de oportunidades para aprender e se adaptar a novas competências.
- Obtenção de recursos.
- Divisão de riscos.
- Divisão de custos de produção e desenvolvimento de tecnologia.
- Obtenção de influência sobre seu domínio.
- Acesso a novos mercados.

QUADRO 2 – BENEFÍCIOS ASSOCIADOS AOS RELACIONAMENTOS INTERORGANIZACIONAIS

conclusão

BENEFÍCIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da habilidade para gerenciar incertezas e resolução de problemas complexos.</li> <li>- Suporte Mútuo e obtenção de sinergia em grupo.</li> <li>- Resposta rápida à demanda de mercado e oportunidade tecnológica.</li> <li>- Ganho de aceitação de governantes de outros países.</li> <li>- Fortalecimento da posição competitiva.</li> </ul>

Fonte Adaptado de Zuckerman; Kalunzny; Ricketts (1999) por Cunha e Melo (2004, p. 80).

QUADRO 3 – CUSTOS ASSOCIADOS AOS RELACIONAMENTOS INTERORGANIZACIONAIS

CUSTOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perda da superioridade técnica.</li> <li>- Perdas de recursos.</li> <li>- Compartilhamento dos custos dos fracassos.</li> <li>- Perda de autonomia e controle.</li> <li>- Conflito de experiências sobre domínio, métodos e objetivos.</li> <li>- Retardamento de soluções devido a problemas de coordenação.</li> <li>- Regulamentação e intromissão do Governo.</li> </ul>

Fonte Adaptado de Zuckerman; Kalunzny; Ricketts (1999) por Cunha e Melo (2004, p. 80).

Com relação a abordagens voltadas para o tema ‘parcerias/alianças’, Noletto (2004) afirma que três forças significativas criaram um entorno propício para o surgimento tanto das parcerias quanto das alianças estratégicas:

- A procura de capacidades à medida que os limites entre as organizações se tornam indefinidos.
- Recursos escassos e a intensificação da competição por espaço além da crescente necessidade de intervenção na problemática social.
- A lacuna entre o que uma organização gostaria de realizar e o que, levando em conta a realidade e seus recursos próprios, pode realizar. (NOLETO, 2004, p. 17)

Spink (2002), analisando quase 4500 experiências de gestão pública submetidas ao Programa Gestão Pública e Cidadania, identificou algumas razões pelas quais as organizações estabeleceram vínculos de trabalho:

- a) captar recursos que de outra forma seria difícil obter: “recursos podem ser financeiros, técnicos, de gestão, administrativos, físicos – como locais para instalar serviços e de acesso.” (SPINK, 2002, p. 146);

b) criar oportunidades de alavancagem:

Programas, projetos e atividades não são estáticos, são processos, e tampouco o mundo dentro do qual eles se configuram é estático. [...] há obstáculos, acontecimentos não previstos e oportunidades que, de repente, se abrem, mas estão fora de alcance. Também temos a busca constante pela ‘massa crítica’, por aquele momento no qual sentimos que o pêndulo começa a inclinar para o lado positivo e, com um pouco mais de apoio, conseguirá chegar lá. (SPINK, 2002, p. 147);

c) redefinir e expandir a noção da esfera pública e de interesse público:

Quando um prefeito ou prefeita convence uma empresa local de separar cinco vagas de aprendiz mecânico para os egressos do seu projeto de reinserção social e profissional de adolescentes infratores em regime de semi-liberdade, os dois não estão somente concordando na mobilização de recursos ou agindo em interesses próprios. Sem dúvida o prefeito vai ser feliz porque o projeto da Secretaria Municipal de Bem-Estar vai se consolidar um pouco mais e o dono da indústria vai ficar feliz porque o nome da indústria vai aparecer no jornal local. Estes motivos estão presentes e são reais e honestos. Mas há algo além disso: ambos estão trabalhando para ampliar a noção do que é a responsabilidade pública; o que é agir em nome do interesse público. (SPINK, 2002, p. 148).

Quanto às abordagens voltadas para o tema “redes”, Goldsmith e Eggers (2006) resumiram assim as vantagens de um modelo organizacional em rede para um governo:

- Redes incentivam um tipo de experimentação essencial ao processo de inovação. Permitem ao governo explorar uma gama muito mais ampla de alternativas ao envolver grande variedade de prestadores de serviços.
- Redes também possibilitam ao governo concentrar-se em sua missão principal, valendo-se da expertise dos melhores prestadores de serviços.
- Redes aumentam a flexibilidade. Ao utilizar parceiros externos para prestar um serviço ou realizar uma tarefa, os gestores podem aumentar, diminuir ou mudar os recursos dentro de um curto prazo.
- A forma descentralizada e fluida de uma rede e a autonomia de cada membro permitem tomadas de decisão no nível mais apropriado ao cidadão. (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 59)

Contudo, os autores ressaltam que a escolha de um modelo em rede vem acompanhada de grandes desafios:

- Um desempenho insatisfatório de qualquer uma das organizações – ou o rompimento das relações entre duas (ou mais) organizações da rede – pode colocar em perigo o desempenho do todo.
- Uma gestão bem-sucedida da rede requer envolver-se com questões relacionadas às habilidades, à tecnologia, à assimetria de informações e à cultura. O gestor da rede precisa dominar os desafios de governar em rede: alinhar metas, fornecer supervisão, evitar um eventual colapso da comunicação, coordenar múltiplos parceiros, administrar a tensão entre

competição e colaboração e superar déficits de dados e escassez de capacidades. (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 75)

Ante esses desafios, Goldsmith e Eggers defendem que o governo precisa de servidores com novas habilidades de rede, sugerindo, por exemplo, no caso da realidade administrativa norte-americana, uma mudança nas descrições de função de forma a “exigir e fortalecer os profissionais para que possam solucionar problemas com maior poder de decisão e menos níveis de supervisão” (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 201), conforme mostrado no quadro 4.

QUADRO 4 – CAPACIDADES E COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS PARA A GESTÃO DE REDE

CARGO	RESPONSABILIDADES HIERÁRQUICAS	RESPONSABILIDADES EM RELAÇÃO À GOVERNANÇA DE REDE
CEO (Chief executive officer), detentor de cargo eletivo, ministro	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
Chefe de operações, diretor	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)
Gerente	Fazer cumprir as regras Monitorar os insumos/contribuições	Gerenciar equipes Gerenciar projetos e resultados (Gestor da rede)
Funcionário da linha de frente	Seguir regras	Solucionar problemas de clientes
Chefe de compras	Prescrever regras Verificar o cumprimento de rígidos processos impessoais	Negociar Solicitar e incorporar as melhores idéias Contratar assessoria externa
CIO (Chief information officer)	Compra direta, estratégia e manutenção da tecnologia	Gerenciar a coleta e disseminação de conhecimento e informações

Fonte: GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 201.

Outra medida fundamental, intimamente associada à primeira, é desenhar e implementar estratégias de desenvolvimento dessas novas competências de gestão de rede. Goldsmith e Eggers (2006) mencionaram como exemplo a Faculdade de Serviço Público (*Civil Service College*) do Reino Unido:

O reino Unido começou a oferecer aos servidores públicos mais treinamento na formação e gestão de parcerias complexas. Cursos para servidores públicos agora incluem maior ênfase em habilidades de governo em rede: gerir contratos, ser um comprador inteligente, trabalhar em parceria e desenvolver habilidades de gestão de negócios (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 225)

A esse respeito, observe-se que, em junho de 2005, em alinhamento com a agenda de reforma do serviço público do governo britânico, o *Civil Service College* deu lugar ao *National School of Government*, inaugurado “com a missão de ser o Centro de Excelência para Aprendizagem e Desenvolvimento em suporte às prioridades de negócio estratégicas de governo” (NATIONAL SCHOOL OF GOVERNMENT, 2007, p. 3, tradução do autor)

Na gestão 2007-2008, foi identificado como tema prioritário o de acordos de serviço público transversais – “*Cross-Cutting Public Service Agreements*” (NATIONAL SCHOOL OF GOVERNMENT, 2008, p. 9, tradução do autor), que exige desenvolvimento de competências em relações interorganizacionais:

Os temas dos PSA [Acordos de Serviço Público] requerem que as organizações governamentais trabalhem de maneiras novas. Para serem alcançados, metas como PSA 12 (aprimorar a saúde e o bem estar das crianças e dos jovens) e PSA 27 (liderar o esforço global para evitar mudanças climáticas perigosas) requerem que os servidores públicos trabalhem cruzando as fronteiras organizacionais, cruzando os diferentes níveis de governo e cruzando setores. (NATIONAL SCHOOL OF GOVERNMENT, 2009, p. 37, tradução do autor)

No portfólio de cursos da *National School of Government* (2009, p. 33-34) para o período 2009 – 2010 são oferecidos cursos como:

- Parceria e trabalho colaborativo (*Partnership and collaborative working*);
- Trabalhando de modo transversal no governo (*Cross-government working*);
- Acordos em nível de serviço (*Service-level agreements*); e
- Entrega por meio de agências e corpos patrocinados (*Delivery through agencies and sponsored bodies*).

O governo deve, portanto, avaliar e explorar as situações nas quais uma abordagem em rede seria adequada e determinar quando não seria. Goldsmith e Eggers (2006) elaboraram um quadro com os fatores que determinam, para eles, a escolha de um modelo de governança (quadro 5). Observe-se que o quadro foi elaborado com base na realidade norte-americana.

QUADRO 5 – FATORES QUE DETERMINAM A ESCOLHA DE UM MODELO DE GOVERNANÇA POR PARTE DO GOVERNO

FATORES QUE FAVORECEM O MODELO EM REDE	FATORES QUE FAVORECEM O MODELO HIERÁRQUICO
Necessidade de flexibilidade	Preferência pela estabilidade
Necessidade de respostas diferenciadas para clientes	Necessidade de respostas uniformes, baseadas em regras
Necessidade de diversas habilidades	Necessidade de apenas uma única habilidade profissional
Muitos atores privados potenciais disponíveis	O governo é fornecedor predominante
Clareza em termos de resultados ou produtos desejados	O resultado é ambíguo
Setor privado preenche as lacunas de habilidades	Capacidade externa não é importante
Os parceiros têm maior alcance ou credibilidade	O governo tem 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 de tecnologia
Múltiplos níveis de governo prestam o serviço	Um único nível do governo presta o serviço
Múltiplas agências utilizam ou necessitam de funções similares	Uma mesma agência utiliza ou necessita de funções semelhantes

Fonte: GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 74.

A União Européia publicou em 2001 o *White Paper on European Governance*, em que analisa como aprimorar a democracia na Europa e aumentar a legitimidade das instituições. Um dos grupos de trabalho – *Networking people for a good governance in Europe* – tratou da questão das redes e enumerou as principais vantagens e limites que estas têm comparadas às estruturas hierárquicas:

- Nas hierarquias, os membros são ligados por um contrato detalhado e processos muito formalizados ditam como os níveis mais altos interagem com os menos poderosos. As redes associam de modo mais informal, baseado em objetivos comuns, recursos e habilidades complementares. Os relacionamentos ocorrem para o benefício mútuo e são baseados na confiança. As redes tendem a operar por consenso entre os participantes, para os quais a informação é o principal instrumento de poder.
- Dado que os objetivos foram claramente definidos e acordados por todos os membros, as redes permitem acesso rápido a fontes de informação confiáveis e reduções nos controles. Elas são mais eficientes que previsão, negociação ou autoridade diante de situações de incerteza, em mutação, complexas ou muito diversas.
- As redes são robustas a falhas de um membro, enquanto que em hierarquias ou redes piramidais, a falta de rendimento de um membro no topo pode bloquear todos aqueles que estão sob ele [...]. Nas redes, as

habilidades dos membros tendem a complementar-se, enquanto em hierarquias os indivíduos no topo fazem a diferença, com o resultado de que as pirâmides são condicionadas pela capacidade de absorção, abertura e criatividade dos membros do topo.

- As redes requerem reciprocidade, mas isto pode ser adiado: não a mão visível da hierarquia nem a invisível do mercado, mas o “aperto de mão contínuo”. Nas redes a confiança é construída lentamente mediante trabalho comum, mas “os livros são mantidos abertos”.
- As organizações hierárquicas podem ter um impacto reforçado, com a decisão de um sendo realizada por muitos. Elas são fáceis de montar ou desmontar, mas tendem a ser inflexíveis. Nas redes, os indivíduos são enriquecidos por sua diversidade, com a sugestão de um sendo multiplicada por muitos, se eles estiverem convencidos por esta sugestão. As redes são flexíveis por reagirem rapidamente a mudanças nas circunstâncias, mas elas tomam tempo tanto para montagem quanto para desmontagem.
- As redes tendem a ter um gênero neutro, uma vez que os nós, sejam uma pessoa ou uma organização, podem propor suas normas valores e características culturais. (EUROPEAN UNION, 2001, p. 3, tradução do autor)

Pereira e Pedrozo (2005) observam que a literatura tem produzido expressivas listas de razões para adoção de redes, que podem ser divididas em duas principais:

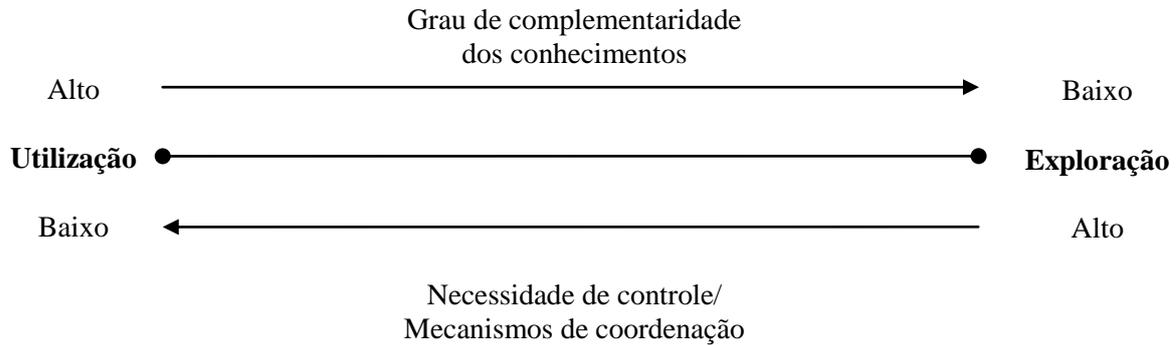
- a) redes de conhecimento: “quando o objetivo é aprender e adquirir cada qual outros produtos, conhecimentos e competências” (LEI; SLOCUM, 1992, apud PEREIRA; PEDROZO, 2005, p. 143); e
- b) redes de negócio: “quando a intenção é maximizar a utilização de recursos complementares” (HARRIGAN, 1985 apud PEREIRA; PEDROZO, 2005, p. 143).

A esse respeito, March (1991, apud PEREIRA; PEDROZO, 2005, p. 145) ressalta o *trade-off* existente entre utilização e exploração de conhecimento:

A essência da utilização está no refinamento e extensão das competências existentes, tecnologias e paradigmas. Seus retornos são positivos, previstos e limitados. A essência da exploração é experimentação com novas alternativas. Os seus retornos são incertos, distantes e algumas vezes negativos. (MARCH, 1991, apud PEREIRA; PEDROZO, 2005, p. 145)

Segundo Nielsen (2001, apud PEREIRA; PEDROZO, 2005, p. 145), na prática as empresas adotam escolhas dentro de um *continuum* entre esses dois extremos, conforme retratado na figura 1. A figura mostra que, quanto mais a cooperação é voltada à exploração de conhecimento, o grau incerteza aumenta, fazendo-se necessária a utilização de mecanismos de controle.

FIGURA 1 – CONTINUUM DE ESCOLHAS ESTRATÉGICAS



Fonte: adaptado de March (1991) por Pereira e Pedrozo (2005, p. 145).

## 2.4 CONCEITOS

Cunha e Carrieri (2003) definiram relações interorganizacionais com base em Oliver, como sendo “as transações, fluxos e ligações de recursos relativamente duradouros que ocorrem entre duas ou mais organizações” (CUNHA, CARRIERI, 2003, p. 2).

Cunha e Melo (2004) trazem uma definição mais abrangente, a partir das lições de Ring e Van de Ven:

As relações interorganizacionais são comumente definidas como todos os diferentes tipos de contatos entre organizações. Essas interações podem ser estender-se da forma concorrencial e antagônica para aquelas de natureza cooperativa. A existência de contatos inter-relacionais implica que as organizações envolvidas desenvolvam processo de escolha de grupo de interação com aqueles que são relevantes no conjunto de organizações. (RING; VAN DE VEM, 1994, apud CUNHA; MELO, 2004, p. 80)

Nesse trabalho, buscou-se uma base conceitual que permitisse analisar os tipos de vínculos entre uma organização e outra, bem como as formas de arranjos interorganizacionais policêntricos existentes.

### 2.4.1 Conceitos Relacionados a Vínculos

As diversas abordagens desenvolvidas para estudar o tema “parcerias/alianças” produziram diversos significados para o conceito.

Klotzle investiga as definições de aliança estratégica propostas por diversos autores (quadro 6), utilizando indistintamente os termos “aliança” e “parceria”. Observe-se que seu estudo tem foco nas parcerias estratégicas entre organizações privadas.

QUADRO 6 – DEFINIÇÃO DE ALIANÇA ESTRATÉGICA SEGUNDO A VISÃO DE DIVERSOS AUTORES

AUTOR	DEFINIÇÃO
Teece (1992)	Acordos nos quais dois ou mais parceiros dividem o compromisso de alcançar um objetivo comum, unindo todas as suas capacidades e recursos e coordenando as suas atividades. Uma aliança estratégica implica algum grau de coordenação estratégica e operacional das atividades e inclui, entre outras, as seguintes operações: atividades conjuntas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), transferência mútua de tecnologia, concessão de direitos exclusivos de produção e venda e acordos de cooperação na área de marketing. Alianças estratégicas podem ou não envolver participação acionária.
Hagedoorn e Narula (1996)	Alianças estratégicas podem ser classificadas de duas maneiras. De um lado, existem tipos que envolvem participação acionária, como <i>joint-ventures</i> e companhias conjuntas de pesquisa. De outro lado, há formas sem participação acionária, isto é, baseadas somente em contratos entre os parceiros. Nesse grupo encontram-se, entre outros, acordos de desenvolvimento conjunto de produtos, pactos de pesquisa conjunta, acordos mútuos de licenciamento e contratos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).
Dussauge e Garrette (1995, 1997)	Projetos de colaboração implantados por firmas rivais, operando na mesma indústria. As firmas mantêm, entretanto, a sua independência. Essa definição exclui, assim, fusões e aquisições, as quais levam à perda de autonomia de pelo menos um parceiro. Também são excluídas parcerias verticais formadas por fornecedores e compradores.
Lorange e Roos (1996)	Empreendimentos de risco ao longo de uma escala contínua entre, de um lado, transações em um mercado livre ( <b>mercado</b> ) e, de outro, a internalização total ( <b>hierarquia</b> ). Temos, assim, as seguintes opções de alianças estratégicas em termos do grau de integração vertical com a empresa mãe: fusões e aquisições, participação acionária, <i>joint-venture</i> , empreendimento cooperativo formal e empreendimento cooperativo informal.
Garai (1999)	Alianças estratégicas incluem acordos de esforços conjuntos na área de marketing, atividades conjuntas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), colaboração no desenvolvimento de novos produtos, transferência de tecnologia e atividades de terceirização. Fusões e aquisições não são consideradas alianças estratégicas.

Fonte: KLOTZLE, 2004, p. 89.

Por sua vez, Noletto (2004), enfocando as relações entre governo e organizações da sociedade civil, apresenta conceitos separados para parceria e aliança estratégica:

Parceria: Reunião de indivíduos para certo fim com interesses comuns; sociedade, companhia. No âmbito comercial significa toda associação em que os sócios são responsáveis apenas pela parte ou quinhão com que entraram na associação e só recebem os lucros proporcionais ao que deram.

[...]

Alianças estratégicas: Envolvem a cooperação entre duas ou mais entidades. Representam um meio de as instituições manterem suas estratégias individuais, apesar dos recursos limitados em algumas áreas, e fortalecerem-se ao encontrar outras organizações com as quais possam cooperar. Representam uma importante forma de cumprir a missão e atingir objetivos de transformação social. (NOLETO, 2004, p.14)

A autora procura ressaltar as diferenças existentes entre os dois conceitos em função da duração do vínculo e da interdependência entre os partícipes:

Enquanto o conceito de parceria remete à união com um fim específico, normalmente um projeto ou uma ação, o conceito de aliança estratégica trabalha a idéia de longo prazo, de pacto, de união mais estável e permanente.

Uma aliança social estratégica distingue-se de uma parceria. A lógica da parceria é a da intercomplementaridade de recursos e capacidades entre as organizações parceiras. Já na aliança, organizações que poderiam atuar de forma independente diante de uma determinada questão decidem fazê-lo conjuntamente, motivadas pela consciência da magnitude e complexidade da ação a ser empreendida e, principalmente, pela constatação de que as organizações aliadas compartilham crenças e valores, pontos de vista e interesses que as levam a ter um posicionamento estratégico comum diante de uma determinada realidade. (NOLETO, 2004, p.15)

A essas duas formas de vínculo juntam-se outras. Hewitt (2000) comenta sobre essa diversidade como um atrativo da área:

Parte do apelo das relações interorganizacionais como uma forma de coordenar a vida social e econômica é a aplicação diversificada da forma. Então temos *joint ventures*, franquias, licenciamentos, contratos de longo prazo, alianças estratégicas, *corporate interlocks*, *single sourcing arrangements*, distritos industriais, parques de ciência, consórcios de pesquisa, redes e parcerias, para nomear apenas alguns. (HEWITT, 2000, p. 56)

Spink (2002), a partir dos dados coletados no Programa Gestão Pública e Cidadania, ou seja, da realidade das políticas públicas brasileiras apresentadas ao programa, e alertando para o uso indiscriminado das palavras “parcerias” e “alianças”, sugeriu pensar a partir do conceito mais geral de vínculo, com o intento de “abrir os horizontes para os muitos tipos de vínculo que existem e para a necessidade de ser claro sobre o que se pode esperar de um e outro, e o que se pode dar ou contribuir” (SPINK, 2002, p. 153). Para ajudar na reflexão, Spink definiu três categorias de vínculos, representando três níveis de engajamento diferentes. O quadro 7 sintetiza as características de cada nível.

QUADRO 7 – CATEGORIAS DE VÍNCULOS INTERORGANIZACIONAIS

continua

CATEGORIA	OBJETIVOS	TIPOS
Vínculos de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trocar informações, opiniões</li> <li>- Ajudar na formulação de políticas</li> <li>- Identificar e oferecer apoios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conexões casuais</li> <li>- Redes ligadas a tópicos ou temas específicos</li> </ul>

QUADRO 7 – CATEGORIAS DE VÍNCULOS INTERORGANIZACIONAIS

conclusão

CATEGORIA	OBJETIVOS	TIPOS
Vínculos de cooperação	- Ajudar eventos específicos com ações de curso prazo	- Apoios - Patrocínios
Vínculos de colaboração	- Agrupar, entrar no mesmo empreendimento para atingir um objetivo comum	- Parcerias - Alianças

Fonte: Adaptado de Spink (2002).

São distinguidos seis tipos de conexão:

- a) casual ou eventual: “[...] a troca se dá casualmente, quando há necessidade ou até oportunidade” (SPINK, 2002, p. 154);
- b) conjuntos de ligações que se mobilizam em torno de uma temática comum – redes: “[...] a troca é articulada em relação a alguma esfera de ação” (SPINK, 2002, p. 154);
- c) apoios: Spink (2002) limita-se a oferecer uma noção de apoio, não sendo seu objetivo propor uma definição:

Muitas vezes, a palavra parceria é usada (e mal usada) quando seria muito melhor falar de apoios. Uma solicitação de apoio é um ato muito mais simples do que um vínculo substantivo no qual valores são compartilhados e há muito comprometimento mútuo: o outro pode apoiar, ou não, sem grandes consequências e sem constrangimentos. Pode não apoiar desta vez e apoiar numa próxima. Também pode apoiar desta vez e não apoiar na próxima. Apoio também se refere a algo específico: é uma mão na roda, uma contribuição que é requisitada. Quantas vezes falamos: “se você precisar de apoio, me chame”. (SPINK, 2002, p. 159)

- d) patrocínios: Para Spink (2002), têm a mesma natureza de apoio, com uma diferença de escala na contribuição dada:

A distinção entre apoio e patrocínio é muito mais simples e, de certa forma, não problemática: é uma questão de quanto? “Realização Secretaria Municipal de Obras e Secretaria Municipal de Esportes, Patrocínio Banco do Brasil, apoio Lyons Clube e Câmara de Comércio”. A questão aqui é de visibilidade e de volume: cada um cria sua escala e suas palavras pensando como reconhecer, de maneira justa e séria, as contribuições feitas. Pelo fato de o patrocinador ter contribuído mais, segue que sua associação com o evento é maior e, portanto, a identificação do evento com sua missão ou imagem vai ter que ser também maior. (SPINK, 2002, p. 160)

- e) parcerias: “[...] relações substantivas e construídas no longo prazo, na qual há valores compartilhados” (SPINK, 2002, p. 158); e

- f) alianças ou coalizões “formas de colaboração com foco específico, no curto ou médio prazo, e com um objetivo comum” (SPINK, 2002, p. 158).

A organização tem o desafio estratégico de construir o arranjo de relações segundo os vários níveis de vínculo:

Alianças, apoios e contatos casuais podem representar um mundo mais flexível de ação com relações entre pessoas e organizações mais imediatas e mais focadas na tarefa; enquanto a construção de redes, de patrocínios e de parcerias são opções mais estáveis, permitindo contatos de longo prazo e oportunidades de socialização e contato; o balanço vai sempre ser uma questão de escolha.

O importante para os gestores e outros envolvidos no mundo das alianças entre o setor público e a sociedade civil é reconhecer que a escolha de como agir deve ser, na medida possível, uma escolha estratégica, de saber as vantagens e desvantagens, de escolher pensando em futuras possibilidades e oportunidades e também nas consequências que podem resultar. (SPINK, 2002, p. 162)

Apesar de os conceitos de vínculo apresentados permitirem uma análise dos padrões de relacionamento entre uma organização e outra, não são suficientes para estudar os arranjos policêntricos resultantes. Buscou-se então uma base conceitual nas teorias de redes que abrangesse essa dimensão.

#### 2.4.2 Conceitos de Redes

Como já mencionado anteriormente, as diversas abordagens utilizadas para estudar o tema “redes” produziram também diversos significados para o conceito. Hewitt (2000) comenta:

Uma revisão do pensamento contemporâneo sobre relações interorganizacionais inevitavelmente tropeça em uma palavra – redes. Ela é tão amplamente utilizada, de explicar o lubrificante das interações sociais individuais [...] até representar os trabalhos correntes da economia global, [...] que poderíamos concluir imediatamente que é um termo vazio ao qual podemos atribuir qualquer significado que seja adequado aos nossos propósitos. (HEWITT, 2000, p. 49, tradução do autor)

No caso dos estudos de redes em administração pública, Teixeira e Ouverney afirmam que a maioria dos trabalhos parte de um conceito implícito sobre o fenômeno:

Isso significa que muitos autores raramente mencionam qual definição de redes estão empregando em seus estudos. O que parece ser comum a todos é meramente a idéia de redes como estruturas policêntricas. (TEIXEIRA, OUVERNEY, 2007, p. 50)

Grandori e Soda (1995, apud HEWITT, 2000) construíram uma classificação das formas de relações interorganizacionais que é “útil na tentativa de distinguir as diferentes formas de colaboração e como elas podem ser geridas” (HEWITT, 2000, p. 56, tradução do autor):

1. *redes sociais*, que baseiam-se em relações individuais e informais, frequentemente baseadas em entendimento tácito de interesses comuns e em confiança;
2. *redes burocráticas*, que têm um grau de formalidade frequentemente com suporte contratual, porém em aberto para a condução do dia a dia e a gestão do relacionamento; e
3. *redes proprietárias*, que são formais e especificadas em detalhe em contrato entre as partes. (GRANDORI; SODA, adaptado por HEWITT, 2000, p. 56, tradução do autor)

Teixeira e Ouverney (2007) alertam sobre a importância de se considerarem as dimensões de vínculos e de configuração estrutural na construção de um conceito que tenha força explicativa:

A composição estrutural do conceito de redes emprega dois elementos básicos que, replicados diversas vezes, produzem uma configuração policêntrica característica: os nós ou nódulos e os vínculos. [...] A configuração estrutural possibilita, precisamente, a identificação de padrões relacionais entre atores diversos, mas nada além disso. O que frequentemente se ignora é que os padrões relacionais emergem e estão arraigados numa dinâmica social determinada por padrões de comportamento e relacionamento segmentados e individualizados. A ausência de percepção quanto à unidade entre estrutura e dinâmica dá origem não só a dúvidas sobre a natureza do conceito de redes, mas também a críticas sobre sua capacidade explicativa. Assim, uma conceituação mais precisa do fenômeno deve ressaltar a relevância das duas dimensões e sua constante interação. (TEIXEIRA; OUVERNEY, 2007, p. 50)

Os autores, examinando a literatura internacional de administração pública, observam duas tendências de formação conceitual:

a) tendência generalizante:

[...] define as características básicas das redes sem se aprofundar nas dimensões internas de composição das estruturas de coordenação e regulação da dinâmica relacional, ou seja, oferece elementos mínimos para se saber o que é uma rede, que elementos a compõem, qual a sua abrangência e como ela se forma exatamente. Essa perspectiva é de grande relevância pelos subsídios que fornece para a conceituação precisa das redes. (TEIXEIRA; OUVERNEY, 2007, p. 49)

b) tendência específica:

[...] derivada de ramos especializados da literatura que abordam separadamente os componentes estruturais da coordenação das redes. Essas bases estruturais de operação surgem de processos de reforma do Estado e apontam para desafios específicos que se referem tanto a aspectos técnicos e gerenciais quanto de coordenação política e de construção de governança. Dessa forma, possibilitam uma visão mais detalhada e profunda da estrutura da rede. (TEIXEIRA; OUVENEY, 2007, p. 49)

Para este trabalho, procurou-se uma formação conceitual de tendência generalizante. Nesse caso, Teixeira e Ouverney mencionam algumas dificuldades a enfrentar na busca de uma conceituação mais precisa de redes:

- a) “confundir o fenômeno com as diversas noções que a respeito dele se forma devido ao emprego de diferentes técnicas e instrumentos de pesquisa é um equívoco frequentemente cometido por diversos estudiosos e contribui para as divergências sobre o estudo de redes” (TEIXEIRA; OUVENEY, 2007, p. 50);
- b) “dada a dificuldade de construir conceitos capazes de captar a complexidade do fenômeno das redes, certos autores ampliam exageradamente a gama de vínculos e formas de coordenação social aí presentes, terminando por abarcar diversos outros fenômenos simultaneamente. Isso não só prejudica a utilização prática do conceito, mas também acarreta, frequentemente, contradições internas” (TEIXEIRA; OUVENEY, 2007, p. 51);
- c) “uma terceira tentativa [...] consiste em definir a especificidade da estrutura pela capacidade de seu potencial resolutivo. [...] os autores dessa definição apresentam apenas um atributo do fenômeno das redes, sem esclarecer a natureza e a composição desse arranjo considerado tão singular” (TEIXEIRA; OUVENEY, 2007, p. 52).

A construção conceitual adotada pra este trabalho foi a proposta por Mandell (1999, 2000) e por Keast e outros (2004), considerada “a mais plausível” por Teixeira e Ouverney (2007):

[...] consiste em conceber as redes como um fenômeno social que se desenvolve pela interação constante da dinâmica do relacionamento entre os autores e a estrutura daí resultante. O elemento distintivo dessa concepção de redes está em considerá-las um fenômeno concreto que se forma por meio de uma dinâmica social deliberada e não simplesmente uma metáfora para analisar diversas formas de trabalho conjunto ou de relações entre atores privados e o Estado. (TEIXEIRA; OUVENEY, 2007, p. 53).

Mandell (1999) observa que os esforços de colaboração podem ser entendidos como representando um *continuum* que vai desses vínculos mais fracos a arranjos estruturais mais duradouros, da seguinte maneira:

- Vínculos ou contatos interativos entre duas ou mais organizações.
- Coordenação intermitente ou ajustamento mútuo das políticas e procedimentos de duas ou mais organizações para alcançar algum objetivo.
- Atividade de força tarefa *ad hoc* ou temporária entre organizações para atingir um propósito ou propósitos.
- Coordenação permanente e/ou regular entre duas ou mais organizações através de um arranjo formal (conselho, parceria etc.) para engajamento em atividade limitada para alcançar um propósito ou propósitos.
- Uma coalizão em que ações interdependentes e estratégicas são realizadas, mas onde propósitos têm escopo estreito e todas as ações ocorrem dentro das próprias organizações participantes ou envolvem a atividade sequencial ou simultânea das organizações participantes.
- Uma estrutura coletiva ou rede onde há uma missão ampla e ação conjunta e estrategicamente interdependente. O arranjo estrutural toma tarefas amplas que vão além das ações simultâneas das organizações operando independentemente (a ação pode abranger, mas vai além de, vínculos, coordenação, força tarefa ou coalizões). (MANDELL, 1999, p. 5, tradução do autor)

Com relação aos arranjos decorrentes dos vínculos, Mandell (1999, 2000) e Keast e outros (2004) trabalham com três noções. A primeira é a de *networking*:

*Networking* é a forma na qual fazemos conexões entre nós tanto de maneiras formais quanto informais. Ela lida com construir relações entre indivíduos com propósitos de benefícios mútuos. Ela ocorre por meio de cenários relacionados com o trabalho assim como através de encontros e conferências profissionais. Somos todos familiarizados com o impacto do *networking* sobre nossa habilidade de ter nosso trabalho realizado mais facilmente, sobre nossa capacidade de trocar idéias e informação e sobre nosso sucesso em fortalecer nossas posições tanto pessoalmente quanto profissionalmente. (MANDELL, 2000, p. 372, tradução do autor).

Embora possa ocorrer *networking* em redes, são duas noções distintas. Para Keast e outros (2004):

[Redes] ocorrem quando as ligações entre algumas organizações ou indivíduos ficam formalizadas. Esse processo também envolve *networking*, mas é visto como um meio mais formalizado de manter links com outros com um interesse mútuo. As redes podem envolver ação simultânea por alguns atores diferentes, mas cada uma é a ação de uma organização operante independente (KEAST et al., 2004, p. 364, tradução do autor).

Mandell (2000) ressalta a variedade de tipos de redes dentro de um *continuum* de graus de interação:

Há diversos tipos diferentes de redes, e há uma necessidade de distinguir claramente entre esses tipos diferentes. A idéia de redes, embora amplamente discutida na literatura [...], pode variar de ligações fracas a coalizões e a arranjos mais duradouros, estruturais, ou estruturas de rede. (MANDELL, 2000, p. 372, tradução do autor)

Segundo a autora, numa das pontas do *continuum* estão as redes com ligações fracas e que envolvem um conjunto específico limitado de objetivos: “as organizações lidam umas com as outras por necessidade, mas mantêm transações com um certo distanciamento” (MANDELL, 2000, p. 372, tradução do autor).

No estágio seguinte do *continuum*, uma força tarefa *ad hoc* ou temporária pode ser configurada para coordenar os esforços de algumas organizações para um ou mais propósitos limitados:

Nestes casos, o trabalho é coordenado de uma maneira mais formalizada sob a direção de uma ‘agência líder’. A cada organização da rede são designadas tarefas de acordo com sua expertise, com o conhecimento de que o arranjo é temporário e que a rede será desfeita assim que o(s) propósito(s) for(em) alcançado(s). (MANDELL, 2000, p. 373, tradução do autor)

Um tipo adjunto a esse é um arranjo mais formalizado em que contratos ou acordos unem as partes:

Nestes tipos de arranjos, o propósito ou os propósitos ainda são limitados, mas o arranjo formal reconhece os direitos e obrigações de cada partícipe para com o outro. Cada partícipe reconhece seu papel distintivo e relacionamento com o(s) propósito(s) específico(s) envolvidos. Embora mais duradouro, este tipo de arranjo pode ser terminado quando qualquer das partes não sente mais que ele satisfaça suas necessidades. (MANDELL, 2000, p. 373, tradução do autor)

O termo ‘redes’ é utilizado mais comumente quando algumas organizações e/ou indivíduos reúnem-se de modo mais permanente para resolver um problema ou problemas específicos com os quais cada um tem uma capacidade limitada de lidar:

Cada participante reconhece a necessidade de reunir-se para solucionar o(s) problema(s) e cada um contribui com algo para o todo. [...] Neste tipo de rede, são formadas coalizões por meio das quais ações interdependentes e estratégicas são tomadas, mas o(s) propósito(s) têm escopo estreito e todas as ações ocorrem dentro das próprias organizações participantes ou envolve a atividade sequencial ou simultânea das organizações participantes. Ajustes a políticas e/ou procedimentos podem ocorrer, mas são limitados a lidar com uma ação específica em um momento específico. (MANDELL, 2000, p. 373, tradução do autor)

Segundo Mandell (2000), na outra ponta do *continuum* estão as estruturas de rede:

Uma estrutura de rede compreende uma missão ampla, além de ação estrategicamente interdependente conjunta e abrangente na identificação de problemas, geração de soluções e implementação. A estrutura de rede requer ações transorganizacionais interdependentes, mas as organizações participantes são transformadas em um novo todo, assumindo tarefas amplas que alcançam além das ações simultâneas das organizações operando independentemente. (MANDELL, 2000, p. 373, tradução do autor)

Keast e outros (2004) comentam a motivação para o surgimento das estruturas de rede:

[...] ocorrem quando trabalhar separadamente – mesmo enquanto mantêm vínculos entre si – não é suficiente. Indivíduos representando eles próprios, organizações públicas, organizações sem fins lucrativos e organizações privadas se dão conta de que trabalhar independentemente não é suficiente para resolver um problema ou questão em particular. Uma estrutura em rede se forma quando essas pessoas se dão conta de que elas (e as organizações que elas representam) são apenas uma pequena peça do quadro todo. É um reconhecimento de que, apenas com a reunião para trabalhar para alcançar uma missão ampla e comum, é que as metas serão alcançadas. [...] As estruturas de rede podem abranger, mas vão além de vínculos informais, cooperação, coordenação, força-tarefa ou atividade em coalizão. (KEAST et al., 2004, p. 364, tradução do autor)

Mandell (2000) e Keast e outros (2004) terminam por separar os conceitos de redes e de estruturas de rede, dadas algumas diferenças fundamentais. Segundo Keast e outros (2004):

Diferentemente das redes, nas quais as pessoas estão apenas frouxamente vinculadas umas às outras, em uma estrutura de rede as pessoas devem ativamente trabalhar juntas para alcançar o que elas reconhecem como um problema ou questão de interesse mútuo. As estruturas de rede podem requerer ações separadas da parte dos membros individuais, mas os participantes são transformados em um novo todo, assumindo grandes tarefas que alcançam além das ações simultâneas de organizações operando independentemente. (KEAST et al., 2004, p. 364, tradução do autor)

Mandel (2000) afirma que as estruturas de redes distinguem-se das redes por três atributos:

a) envolvem uma missão ampla:

Em uma estrutura de rede [...] os membros movem-se além de metas e perspectivas estreitas para formar uma missão mais ampla que luta para incorporar as metas individuais. No processo, há um reconhecimento de que uma estrutura de rede não é apenas membros individuais, mas uma nova entidade, que abrange e adiciona valor aos membros individuais. (MANDELL, 2000, p. 374, tradução do autor)

b) são mecanismos para solucionar problemas interorganizacionais:

Em essência, isso envolve o ato de criar e/ou manter um aglomerado de organizações para o propósito de intercambiar, agir ou produzir algo de interesse comum entre as organizações membros [...]. Isto é muito diferente de qualquer relação contratual ou *joint venture*, na qual cada organização permanece independente e contribui com algo no curso normal de suas operações. Isso significa que deve haver uma ênfase maior no processamento interativo. Uma orientação de problema comum pode iniciar a ação, mas não pode sustentá-la. A ação contínua depende da construção cuidadosa de processos que reconheçam os interesses acomodados, foquem em metas e identificação de tarefas, identifiquem soluções e estratégias de implementação, obtenham recursos e mantenham a estrutura da rede unida. (MANDELL, 2000, p. 375, tradução do autor)

c) transformam organizações individuais em uma nova entidade estrutural: Mandel elaborou o quadro a seguir para que se perceba mais facilmente as diferenças entre as características de uma estrutura organizacional e uma estrutura de rede.

QUADRO 8 – DIFERENÇAS ENTRE AS CARACTERÍSTICAS DE UMA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E UMA ESTRUTURA DE REDE

continua

CARACTERÍSTICA	ORGANIZAÇÃO	ESTRUTURA DE REDE
Formalização (regras e regulamentos)	Pode variar de tradicional (burocrática, há muitas regras, regulamentos e procedimentos, servem para guiar e controlar ações) a orgânica (há um mínimo de regras, regulamentos e procedimentos para guiar e controlar ações)	1 - Regras, regulamentos e procedimentos são constantemente redefinidos. Em alguns casos o controle é mínimo ou inexistente; em outros há uma confiança em regras e procedimentos mais formais para guiar as ações. A efetividade da estrutura de rede é medida pelo grau no qual as regras e procedimentos podem ser constantemente redefinidos. 2 - Há uma cobertura de regras, regulamentos e procedimentos introduzidos por representantes de suas organizações individuais. Isso resulta frequentemente em conflito e a necessidade de fazer ajustes (ou seja, redefinir) nas regras e procedimentos adotados pela estrutura de rede.
Especialização (divisão do trabalho)	Pode variar de tradicional (há claro delineamento das subunidades e tarefas e um fluxo claro de tarefas através das unidades) a orgânico (a execução de tarefas é cumprida através de fluxos formais e numa base seletiva através de relações laterais).	Não há estrutura formal. A execução de tarefas é cumprida através das organizações individuais ou de uma unidade especificamente criada pela estrutura de rede para cumprir uma meta ou tarefa específica.

QUADRO 8 – DIFERENÇAS ENTRE AS CARACTERÍSTICAS DE UMA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E UMA ESTRUTURA DE REDE

conclusão

CARACTERÍSTICA	ORGANIZAÇÃO	ESTRUTURA DE REDE
Centralização/ descentralização 1 – Tomada de decisão	Pode variar de tradicional (usualmente um alto grau de centralização: decisões são tomadas pela alta gerência e um único líder é responsável ao final pela tomada da decisão) a orgânico (usualmente um alto grau de descentralização ou gestão participativa: um único líder é responsável ao final pela tomada da decisão).	A tomada de decisão é difusa; há muitos “líderes”. A tomada de decisão surge não apenas encontrando interesses comuns, mas também redefinindo questões conflituosas em um consenso de trabalho. As decisões surgem da habilidade para redefinir questões observando-as a partir da perspectiva do outro.
Centralização/ descentralização 2 – Delegação de autoridade	Pode variar de tradicional (a tomada de decisão não é delegada para níveis inferiores) a orgânico (a tomada de decisão é delegada para níveis inferiores).	A estrutura de rede não pode delegar autoridade. Há participação irrestrita determinada pelas questões que guiam a estrutura de rede.
Coordenação/ integração (gerência de interdependências)	Pode variar de tradicional (fazendo cada unidade trabalhar junta na direção das principais tarefas da organização através de regras, regulamentos, forças tarefas e comitês: o tipo de dispositivo de coordenação depende de se as interdependências são sequenciais, em fundo comum ou recíprocas) a orgânico (a coordenação é usualmente feita por forças tarefas, equipes ou comitês, liderados por um coordenador).	Há ênfase em colaboração e a habilidade para solucionar problemas interorganizacionais mais do que coordenação. A integração entre os componentes é recíproca. A estrutura de rede é o coordenador final não-hierárquico ou mútuo.
Mecanismos de controle	Ao final, há um líder. A retroalimentação pode ser através de mecanismos formais ou informais que reportam-se à autoridade mais alta.	Há alguns “líderes” ou um pequeno grupo de organizações ou indivíduos influentes, mas nunca uma pessoa fica “encarregada” sozinha. A retroalimentação é através da resolução de questões ou do progresso na solução de problemas, não mediante algum sistema.

Fonte: adaptado de MANDELL, 2000, p. 376-377, tradução do autor.

Alguns dos principais desafios a gestão de estruturas de redes são comentados pelos autores. Primeiro, “[...] uma das dificuldades nas estruturas de redes é lidar com os conflitos que emergem entre as metas dos membros individuais e a necessidade de comprometer-se com metas prioritárias conjuntas” (KEAST et al., 2004, p. 364, tradução do autor).

Segundo, como as estruturas de redes não são hierárquicas, mas horizontais, as formas típicas de poder e autoridade não funcionam em estruturas de redes:

Embora alguns autores possam ter mais poder formal em termos de recursos ou influência política, porque cada membro é uma entidade independente, para que será efetivo, esse poder não pode ser usado unilateralmente. Adicionalmente, o poder informal baseado em relações interpessoais pode ser mais importante que o poder formal. Isso significa que novos modos de liderança que se baseiam no papel do facilitador ou mediador são necessários. (KEAST et al., 2004, p. 364, tradução do autor).

Com relação a novos papéis dentro da organização voltados à gestão em um nível de estrutura de redes, Goldsmith e Eggers (2006) são particularmente enfáticos com relação à necessidade de desenvolver pessoal capacitado para assumir essas tarefas:

O governo precisa de pessoas com novas habilidades de rede, habilidades colaborativas que atualmente não são nem procuradas, nem valorizadas pelo governo. Construir tal capacidade exige não apenas estratégias amplas de treinamento e recrutamento, mas uma transformação cultural completa: exige mudar a própria definição de “servidor público”. (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 224)

Terceiro, “[...] as estruturas de redes contam com intercâmbios baseados em relações interpessoais. Para serem efetivas, os participantes devem ser capazes de confiar uns nos outros para trabalhar para seu benefício mútuo. A realidade é que na arena política, essa confiança pode não ser fácil de construir.” (KEAST et al., 2004, p. 364, tradução do autor).

Goldsmith e Eggers (2006) também ressaltam a importância de tratar da confiança nas relações, sintetizando seus argumentos nos seguintes pontos:

- Os integradores precisam construir maneiras de estabelecer canais de comunicação, coordenar atividades entre participantes da rede, compartilhar conhecimento, alinhar valores e incentivos, desenvolver a confiança e superar diferenças culturais.
- A confiança é a base da colaboração. Sem ela, as pessoas não irão colaborar ou compartilhar conhecimento.
- A tecnologia pode ajudar as organizações que colaboram com outras a reduzir custos transacionais e a desenvolver relacionamentos de confiança. (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 154)

### 3 METODOLOGIA

O objetivo geral deste trabalho foi classificar os arranjos de relações institucionais de cooperação do TCU na área de TD&E a partir de características identificadas por um referencial teórico. A questão de pesquisa definida foi: que tipos de arranjos das relações institucionais caracterizam os relacionamentos do TCU na área de TD&E?

Para alcançar o objetivo, foi feita uma pesquisa de natureza qualitativa descritiva, com a coleta de dados descritivos para entender o fenômeno das relações institucionais de cooperação. Dada a característica dinâmica da evolução do fenômeno de redes verificada pelos pesquisadores, optou-se por analisar o fenômeno no período de 2007 a 2008, descartando o período mais antigo, com práticas que podem não estar sendo mais utilizadas, e o mais recente, com práticas que, se novas, estão ainda incipientes.

A estratégia de pesquisa adotada foi a análise de arquivos pelos seguintes motivos:

- a) o referencial teórico adotado considera como redes os arranjos com vínculos mais formalizados do que os existentes no *networking*, portanto os dados básicos estão contidos em documentos formais;
- b) segundo as regras de escolha de estratégia de pesquisa propostas por Yin (2001), as três condições existentes – questão de pesquisa do tipo “o que”, ausência de controle sobre o fenômeno em estudo e enfoque em acontecimentos históricos, entre 2007 e 2008 – indicam a análise de arquivos como a estratégia mais adequada.

Inicialmente, investigou-se no Portal do Tribunal de Contas da União ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), no sistema corporativo de treinamento ISCNet ([www.tcu.gov.br/iscnet](http://www.tcu.gov.br/iscnet)) e na correspondência do ISC – em papel e eletrônica – a existência de dados sobre vínculos de cooperação formados entre o TCU e outros órgãos e entidades.

Verificou-se que não há uma organização sistemática completa da documentação a respeito das relações interorganizacionais formalizadas pelo TCU na área de TD&E, o que constituiu uma limitação significativa para o estudo.

Partindo-se da correspondência eletrônica, chegou-se à Rede Nacional de Escolas de Governo, em cuja página na internet verificou-se que o ISC é integrante, juntamente com outras 111 instituições. As tabelas 1,2 e 3 mostram, respectivamente, as instituições federais, estaduais e municipais que compõem a rede.

TABELA 1 – INSTITUIÇÕES FEDERAIS INTEGRANTES DA REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO - 2009

continua

INSTITUIÇÃO
Academia Nacional de Polícia – ANP
Academia da Força Aérea – AFA
Academia Militar das Agulhas Negras – AMAN
Agência Brasileira de Inteligência / ABIN
Câmara dos Deputados – CEFOR
Escola da Advocacia Geral da União – EAGU
Escola da Previdência Social / Programa Educação Previdenciária – INSS
Escola de Administração e Capacitação de Servidores do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região – ESACS
Escola de Administração Fazendária – ESAF
Escola de Administração Judiciária do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região
Escola Judicial do Tribunal Regional do trabalho da 3ª Região
Escola Nacional de Administração Pública / ENAP
Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE / IBGE
Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP
Escola Naval – em
Escola Superior da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN
Escola Superior de Guerra / ESG
Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU
Escola Virtual da Controladoria-Geral da União
Fundação Joaquim Nabuco / FUNDAJ
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB / Senado Federal
Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI
Instituto Rio Branco – IRBR
Instituto Serzedello Corrêa - ISC / TCU
Universidade Corporativa CAIXA
Universidade Corporativa da Petrobrás
Universidade Corporativa da Polícia Rodoviária Federal
Universidade Corporativa do BACEN / Gerência de Educação Corporativa
Universidade Corporativa do Banco do Brasil

TABELA 1 – INSTITUIÇÕES FEDERAIS INTEGRANTES DA REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO - 2009

conclusão

INSTITUIÇÃO
Universidade Corporativa do SERPRO
Universidade do Legislativo Brasileiro- UNILEGIS
Universidade dos Correios
Universidade Federal de Rondônia – UNIR
Universidade Federal de Roraima – UFRR
Universidade Federal do Ceará
Universidade Federal do Pará – UFPA

Fonte: Portal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

TABELA 2 – INSTITUIÇÕES ESTADUAIS INTEGRANTES DA REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO - 2009

continua

INSTITUIÇÃO
Academia de Bombeiro Militar do Distrito Federal
Academia Estadual de Segurança Pública - AESP/CE
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MP do Estado do Rio Grande do Norte - CEAF/MPRN
Centro de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos - CTDRHU / SP
CEP - Escola de Governo de Goiás / GO
Escola de Administração Penitenciária Dr. Luiz Camargo Wolfmann / SP
Escola de Administração Pública do Amapá / AP – EAP
Escola de Contas do Tribunal de Contas de Rondônia / RO
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Escola de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo / ES
Escola de Contas Públicas Prof. Barrreto Guimarães / TCE – PE
Escola de Gestão da Justiça e da Segurança - EsGJS / RS
Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena / RS
Escola de Governo da Saúde - CEFOR /SP
Escola de Governo de Pernambuco – PE
Escola de Governo de Roraima / RR
Escola de Governo do DF
Escola de Governo do Estado do Piauí / PI – EGEPI
Escola de Governo do Maranhão / MA – EGMA

TABELA 2 – INSTITUIÇÕES ESTADUAIS INTEGRANTES DA REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO - 2009

conclusão

INSTITUIÇÃO
Escola de Governo do Mato Grosso / MT
Escola de Governo do Pará / PA
Escola de Governo do Paraná / PR
Escola de Governo Germano Santos - EGGS / AL
Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro / MG
Escola de Saúde Pública do Estado do Ceará / CE
Escola do Legislativo / Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais / MG
Escola do Legislativo Romildo Bolzan / RS
Escola do Serviço Público do Espírito Santo / ES - ESESP
Escola Superior da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN / MG
Escola Superior da Defensoria Pública da União
Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará - ESMPCE
FAZESP - Escola Fazendária do Estado de São Paulo / SP
Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP / SP
Fundação Escola de Governo do Mato Grosso do Sul / MS
Fundação Escola de Governo do Rio Grande do Norte / RN
Fundação Escola de Serviço Público - FESP / RJ
Fundação Escola do Servidor Público do Estado do Acre / AC - FESPAC
Fundação Luís Eduardo Magalhães - FLEM / BA
Fundação para Desenvolvimento de Recursos Humanos - FDRH - RS
Instituto de Contas 5 de Outubro - ISCON / TO
Instituto do Legislativo Paulista da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo / SP - ILP
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES / PR
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Santa Catarina / SC - CEAF / MPSC
Secretaria de Estado da Administração - SECAD / TO
Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico - AM
Secretaria de Gestão Pública / SP
Subsecretaria de Recursos Humanos do Rio Grande do Norte / SRH / SEARH – RN
Universidade Corporativa do Serv. Público do Estado da Bahia / BA - SAEB

Fonte: Portal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

TABELA 3 – INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS INTEGRANTES DA REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO - 2009

INSTITUIÇÃO
Centro de Treinamento Miguel Arraes da Secr. de Administração do Município de João Pessoa/PB - CETRE
Escola de Administração Pública de Santo André / SP - ESAP
Escola de Administração Pública Municipal de Guarulhos / SP - ESAP
Escola de Desenvolvimento do Servidor Municipal / SP - EDSM
Escola de Formação do Servidor Público Municipal / SP - EFSPM
Escola de Gestão Pública da Prefeitura do Recife / PE - EGPPR
Escola de Gestão Pública de Porto Alegre / RS
Escola de Governo de Vitória / Secretaria de Administração de Vitória / ES
Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor - EGDS Prefeitura de Campinas / SP
Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor – EGDS Várzea Paulista / SP
Escola de Governo e Gestão Municipal - EGGEM - MA
Escola de Governo e Gestão Pública de Ananindeua - PA
Escola de Governo Municipal - Prefeitura de Juiz de Fora / MG
Escola Diadema de Administração Pública - EDAP / SP
Escola Municipal de Administração Pública - EMAP / RR
Fundação de Educação Profissional e Administração Pública de Itajaí - FEAPI / SC
Fundação Educacional São Carlos - FESC / SP
Fundação Escola do Serviço Público Municipal de Manaus / AM - FESPM
Fundação José Pedro de Oliveira / SP
Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM / SP
Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP / PR
Prefeitura Municipal de Jundiá / SP
Secretaria Administrativa dos Municípios - Salvador / BA
Secretaria Municipal de Administração de Vargem Alta / ES
Secretaria Municipal de Administração do Rio de Janeiro / RJ - SMA
Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos de Goiânia / GO - SMARH
Secretaria Municipal de Administração, Recursos Humanos e Previdência Social de Natal - SEMAD

Fonte: Portal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Para analisar o tipo de rede, foram analisados os documentos eletrônicos disponíveis no portal da Escola Nacional de Administração ([www2.enap.gov.br/rede\\_escolas/](http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/)), além do folheto mais recente de divulgação da rede, obtido na própria entidade. Com relação a ações

de TD&E associadas à rede, não há um registro sistemático de realizações, o que constituiu outra limitação na pesquisa.

A partir do portal do TCU, verificaram-se outras relações interorganizacionais formalizadas como acordos de cooperação ou outros instrumentos congêneres. No portal do TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)) estão disponíveis para consulta os termos dos acordos de cooperação firmados entre o TCU e outros órgãos públicos ou entidades, vigentes ou expirados, contudo os termos dos acordos não estão associados aos dados de sua execução.

A partir dessa base de consulta, foram extraídos os termos com objetos relacionados à área de TD&E. Para trabalhar com o contexto das relações interorganizacionais observável no período de 2007 a 2008, foram considerados os acordos cuja vigência expira ou expirou depois de 2006 e/ou iniciou antes de 2008.

A extração dos dados foi feita em 1 de julho de 2009. Havia 117 acordos de cooperação registrados. Considerando apenas os acordos com objeto relacionado a TD&E e aplicando critérios de amostragem por início e término de prazo escolhidos, chegou-se a uma seleção de 40 acordos a partir dos critérios utilizados, envolvendo, no total, 69 entidades.

TABELA 4 – ACORDOS DE COOPERAÇÃO SELECIONADOS PARA ANÁLISE – 2004/2008

continua

ENTIDADES	VIGÊNCIA - INÍCIO	VIGÊNCIA – FINAL
Advocacia-Geral da União	19/09/2008	18/09/2010
Câmara dos Deputados	03/07/2008	02/07/2012
Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico	30/04/2007	29/04/2009
Casa Civil da Presidência da República	17/06/2008	16/06/2010
Conselho Nacional de Justiça	16/02/2007	15/02/2009
Controladoria-Geral da União	19/11/2004	18/11/2009
Governo do Estado de Mato Grosso	12/09/2006	11/09/2008
Governo do Estado de Mato Grosso do Sul	24/11/2005	23/11/2007
Governo do Estado de Minas Gerais	24/09/2008	23/09/2010
Governo do Estado do Ceará	24/08/2005	23/08/07
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	23/12/2008	Indeterminado
Ministério do Meio Ambiente	30/11/2007	30/11/2009
Ministério da Previdência social (Intervenientes: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev – e Instituto Nacional do Seguro Social – INSS)	08/12/2005	07/12/2010

TABELA 4 – ACORDOS DE COOPERAÇÃO SELECIONADOS PARA ANÁLISE – 2004/2008

continuação

ENTIDADES	VIGÊNCIA - INÍCIO	VIGÊNCIA – FINAL
Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará Associação Cearense do Ministério Público Procuradoria da República no Estado do Ceará Procuradoria da Justiça Militar no Estado do Ceará Procuradoria Regional do Trabalho no Estado do Ceará Secretaria da Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado do Ceará Controladoria Regional da União no Estado do Ceará Tribunal de Contas do Estado do Ceará Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará Defensoria Pública do Estado do Ceará Seccional Ceará da Ordem dos Advogados do Brasil	19/06/2008	18/06/2010
Controladoria Regional da União no Estado do Rio Grande do Norte Delegacia de Defesa do Patrimônio Público Delegacia da Receita Federal do Brasil em Natal Delegacia da Receita Federal do Brasil em Mossoró Delegacia Regional do Trabalho Escola de Governo da UFRN Ministério Público Estadual Procuradoria da República no Rio Grande do Norte Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte Procuradoria do Trabalho da 21ª Região Natal Voluntários Seccional Rio Grande do Norte da Ordem dos Advogados do Brasil Procuradoria da Fazenda Nacional no Rio Grande do Norte Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte Superintendência da Polícia Federal no Rio Grande do Norte Secretaria de Tributação do Governo do Rio Grande do Norte Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte	28/12/2007	Indeterminado
Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido	28/08/2008	31/03/2011
Secretaria de Estado da Receita da Paraíba, por delegação do Governo do Estado da Paraíba	17/12/2007	16/12/2012
Senado Federal	12/06/2003	11/06/2013
Superior Tribunal de Justiça	17/06/2004	16/06/2008
Supremo Tribunal Federal	21/08/2006	20/08/2008
Supremo Tribunal Federal	19/12/2008	18/12/2010
Tribunal de Contas do Distrito Federal	17/10/2007	16/10/2009
Tribunal de Contas de Alagoas	16/11/2004	16/11/2008
Tribunal de Contas do Estado da Bahia	15/02/2008	14/02/2010
Tribunal de Contas do Estado de Goiás	20/10/2006	19/10/2008
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	18/11/2004	17/11/2008
Tribunal de Contas do Estado do Pará	11/06/2007	10/06/2009
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	20/09/2007	19/09/2009
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	30/05/2007	29/05/2011
Tribunal de Contas do Estado do Piauí	12/12/2006	11/12/2008

TABELA 4 – ACORDOS DE COOPERAÇÃO SELECIONADOS PARA ANÁLISE – 2004/2008  
conclusão

ENTIDADES	VIGÊNCIA - INÍCIO	VIGÊNCIA – FINAL
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte	24/08/2007	23/08/2009
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	11/12/2005	10/12/2007
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	03/03/2008	02/03/2010
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	01/06/2006	31/05/2008
Advocacia-Geral da União		
Banco Central do Brasil		
Câmara dos Deputados		
Conselho da Justiça Federal		
Conselho Nacional da Justiça		
Controladoria-Geral da União		
Ministério da Justiça		
Ministério Público Federal	12/03/2008	Indeterminado
Senado Federal		
Superior Tribunal de Justiça		
Superior Tribunal Militar		
Supremo Tribunal Federal		
Tribunal Superior Eleitoral		
Tribunal Superior do Trabalho		
Tribunal de Contas do Município de São Paulo	25/11/2004	24/11/2008
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás	20/11/2006	19/11/2008
Tribunal de Justiça do Estado do Pará	19/12/2005	18/12/2007
Tribunal Regional do Trabalho da 14ª região	28/04/2005	27/04/2007
Tribunal Superior do Trabalho	18/12/2008	17/12/2010

Fonte: Portal do TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)).

Procedeu-se então à leitura dos termos para analisar o tipo de rede a que eles se referem segundo o referencial adotado. Considerando-se o fato de que, apesar de o referencial adotado mencionar um *continuum* de tipos de rede, não foi fornecida pelos autores consultados uma metodologia para identificar outros tipos além dos mencionados no conjunto de tipos apresentado por eles, optou-se por utilizar apenas os tipos identificados neste conjunto para fazer as classificações.

Como já observado, não há um registro sistemático da execução dos acordos e instrumentos congêneres, o que permitiria complementar a análise para identificar se, na prática, as redes atuaram em um nível de vínculo correspondente a um tipo de maior grau de interação.

Buscou-se no ISC documentação sobre iniciativas específicas que tenham sido associadas diretamente a acordos firmados. Os dados sobre ações educacionais do sistema corporativo ISNet permitem verificar eventos nos quais participaram servidores de outras

organizações em eventos do TCU, contudo a base de dados do ISCNet não apresentava campo próprio para registrar se o evento foi associado a um acordo.

Cabe observar, por exemplo, que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte é partícipe em dois acordos que possuem uma superposição nos períodos de vigência. Tal fato impede de saber com certeza no âmbito de qual acordo uma ação de TD&E foi realizada.

Além disso, a base apresenta inconsistências que podem distorcer a avaliação do acordo, tais como lacunas ou incorreções nos registros.

Ante essas considerações, decidiu-se utilizar os dados do ISCNet relativos a eventos de TD&E promovidos pelo TCU com participantes de outras organizações apenas em duas verificações. Na primeira, buscou-se identificar se há organizações não partícipes de acordos de cooperação com participantes registrados em eventos internos promovidos pelo TCU. Essa verificação foi feita de forma apenas exemplificativa, não-exaustiva, com o intuito de verificar a existência ou não de atividade de cooperação entre o TCU e outras instituições sem base em vínculos informais.

Na segunda verificação, foi selecionado, do grupo de organizações cujos servidores participaram de eventos de TD&E promovidos pelo TCU no período estudado, os órgãos de controle externo dos Estados da Federação e do Distrito Federal, que têm uma proximidade natural como o TCU por atuarem também na área de controle externo, e observou-se em quantas ações cada Tribunal de Contas Verificou-se em quantas ações cada Tribunal de Contas teve servidores participantes e se ele teve ou não um acordo de cooperação vigente no período em questão. Procurou-se analisar, dessa forma, a existência ou não de diferenças de atividade de cooperação, no caso de oferta de eventos pelo TCU a Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, em função da existência de um acordo de cooperação formal.

Os dados sobre ações educacionais do sistema corporativo ISCNet também permitem verificar eventos nos quais participaram servidores do TCU em eventos de outras organizações, contudo, também neste caso, a base de dados do ISCNet não apresentava campo próprio para registrar se o evento foi associado a um acordo. Ante essa limitação, optou-se por não utilizar dos dados do ISCNet relativos a eventos promovidos por outras organizações com participantes do TCU para complementar a avaliação dos acordos.

Por ser uma limitação no sistema de banco de dados, a falta de campos próprios para registrar as associações de eventos de TD&E a cooperações formalizadas é um problema que atinge as formas de relações com outras instituições. Por exemplo, se o TCU participa de uma

organização da qual é membro uma instituição quem tem também um acordo de cooperação com o TCU, uma ação envolvendo essas duas instituições poderá ser realizada no âmbito de uma ou outra relação, mas não é possível registrar a situação que ocorreu de fato no sistema informatizado, por falta de campo próprio.

A solução para suprimir essa limitação é aparentemente simples: inserir campo próprio para registrar a que cooperação está associada a ação. Entretanto, outras providências a serem tomadas devem ser levadas em conta. A seguir relacionam-se exemplificativamente algumas medidas:

- a) será necessário fazer a modelagem de dados no sistema para as diversas formas de relações entre instituições. O sistema deve registrar as diversas formas de vínculos interorganizacionais (informais, acordos, parcerias, convênios e outros instrumentos congêneres) e de arranjos interorganizacionais (redes formais, redes informais), bem como distingui-los das formas tradicionais de relações institucionais (organizações, associações);
- b) além disso, a estrutura de dados para registro de uma ação de TD&E deve conter todas as informações necessárias para avaliar a execução dos acordos de cooperação formalizados. Por exemplo, alguns acordos podem exigir a assinatura de protocolos para execução de cada ação conjunta, sendo necessário haver como registrar esses instrumentos derivados;
- c) sendo feita a adequação do banco de dados do sistema corporativo, deverão ser examinadas as eventuais alterações nos procedimentos de realização das ações para garantir as oportunidades para registro. Por exemplo, até o final do período estudado, o procedimento para autorização de participação de servidor em eventos externos sem ônus para o TCU previa a permissão para o titular da unidade de lotação do servidor autorizar a participação e informar o ISC, responsável pelo registro (Resolução-TCU nº 212, de 25 de junho de 2008, art. 10, parágrafo único). Esse procedimento deverá ser adequado para que, no ato de autorização, seja informado em que âmbito da relação entre as duas instituições está sendo promovida a participação;
- d) os relatórios gerenciais também devem ser planejados para acompanhamento das cooperações e avaliação de sua continuação ou não.

A implementação das medidas adequadas ao acompanhamento das atividades realizadas no âmbito das diversas formas de relações interorganizacionais garantirá o acesso a

dados que permitirão descrever com maior exatidão o fenômeno das relações interorganizacionais no âmbito do TCU, possibilitando sua maior compreensão e tratamento acadêmico, bem como aprimoramentos em sua gestão.

Observe-se que em 2009, o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2009, aprovado por meio da Portaria-TCU nº 164, de 6 de abril de 2009, estabeleceu como diretriz 2 “Parcerias Estratégicas” e, no seu âmbito, o objetivo 2 – “Atuar em cooperação com órgãos públicos e com a rede de controle”. Dentre as ações previstas para alcançar este objetivo estão a ação 2.5 – Implementar ações de diálogo público – e a ação 2.6 - Implantar programa de capacitação para gestores públicos municipais, ambas na área de TD&E. Ante esses novos rumos estratégicos, os ajustes do sistema corporativo informatizado de TD&E já tiveram início.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO

A Rede Nacional de Escolas de Governo é decorrência de iniciativa da ENAP, em 2003, de impulsionar a sua criação. Trata-se de uma estrutura policêntrica não-hierárquica, constituída por instituições voltadas à formação e à capacitação de servidores públicos que se integram voluntariamente.

O objetivo geral da rede é “aumentar a eficácia das instituições que trabalham com a formação e o aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal” (Escola Nacional de Administração Pública, 2009, p. 2). Os objetivos específicos buscados por ela são:

- Aumentar a capacidade de governo
- Valorizar o servidor público
- Construir uma visão compartilhada sobre os grandes desafios de governo
- Promover a mudança da lógica setorial dos órgãos públicos
- Aprender com as experiências diversas por meio do intercâmbio entre as escolas de governo
- Compartilhar recursos, reduzindo gastos e desperdícios
- Articular a complementaridade
- Compartilhar conhecimentos e experiências sobre boas práticas das escolas de governo, incentivando as parcerias
- Contribuir para a formulação e articulação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal
- Trocar experiências e abordagens metodológicas para a formação de servidores públicos
- Estimular a realização de fóruns de reflexão. (Escola Nacional de Administração Pública, 2009, p.2)

Como perspectiva de trabalho, a Rede busca o compartilhamento de conhecimentos e de experiências sobre boas práticas das Escolas de Governo, incentivando trabalhos em parceria.

Entre as principais atividades promovidas para catalisar a rede estão os encontros nacionais.

Os encontros nacionais têm contado com a participação de dirigentes e representantes de instituições federais, estaduais e municipais. Nos eventos já realizados foram discutidos, em palestras com especialistas nacionais e internacionais e em oficinas de trabalho, temas como a importância da criação da rede, eventos de aprendizagem como instrumento de mudança de cultura no serviço público, o papel das escolas e da capacitação no contexto de inovação no serviço público, parcerias interinstitucionais para

compartilhamento de conhecimento de conhecimento e recursos, difusão de conhecimento, organização das escolas de governo, propostas e projetos pedagógicos, entre outros. (Escola Nacional de Administração Pública, 2009, p.3)

Outras atividades promovidas são os encontros das escolas de governo federais, que “formam o núcleo mais ativo da Rede de Escolas. Nos encontros são debatidos temas relacionados à nova política nacional de desenvolvimento de pessoal e o papel da rede de escolas na implementação dessa política”. (Escola Nacional de Administração Pública, 2009, p.4). Esses encontros podem ser presenciais ou por videoconferência.

A ENAP mantém em seu portal a página da Rede Nacional de Escolas de Governo ([www2.ena.gov.br/rede\\_escolas/](http://www2.ena.gov.br/rede_escolas/)), onde está hospedada a Comunidade Virtual da Rede Nacional das Escolas de Governo, iniciativa que visa fortalecer a comunicação entre as escolas que integram a Rede, com o objetivo de reduzir o isolamento e ampliar as capacidades das escolas de governo federais, estaduais e municipais, por meio do compartilhamento de conhecimentos e experiências e do incentivo à formação de parcerias.

Em 2008, a ENAP deu início, por meio de sua Coordenação Geral de Pesquisa, ao “Mapeamento da Oferta de Capacitação nas Escolas de Governo”, que tem por finalidade:

[...] produzir um mapa com a oferta de capacitações, disponibilizando as informações aos dirigentes encarregados de promover a capacitação dos servidores públicos brasileiros. A pesquisa sobre o mapeamento criará um banco de dados que poderá ser constantemente atualizado pelas escolas parceiras, sendo acessível a estas desde a primeira fase da pesquisa - criando condições, assim, para aproveitar o esforço já desenvolvido em cada escola nos processos de capacitação, além de ampliar sua ação por meio da Rede. (REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO, 2008, p. 1)

No VI Encontro da Rede de Escolas de Governo, foram feitos acompanhamento das atividades do mapeamento, discussão da metodologia e do vocabulário que orientam o mapeamento e planejamento das ações de 2009. Segundo noticiado na Rede:

De acordo com a avaliação da equipe de Pesquisa da ENAP, os resultados alcançados até o momento são bastante satisfatórios, pois cerca de 60 das 102 Instituições da Rede de Escolas de Governo já aderiram ao sistema, atualizaram suas informações cadastrais e inseriram seus cursos.

[...]

Essa base de dados conta com 2743 cursos cadastrados que podem ser acessados pelas escolas e gestores públicos.

[...]

Outra informação que ilustra a importância do trabalho desenvolvido pelas escolas da Rede é o número de capacitações realizadas em 2007. Segundo as informações inseridas por 60 escolas, ocorreram quase 600 mil capacitações no ano de 2007, sendo 35,9% na modalidade a distância. (REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO, 2009, p. 1)

Os dados informados dão uma idéia do potencial de capacitação que a Rede Nacional de Escolas de Governo pode agregar.

No período em estudo, o TCU participou dos encontros realizados, conforme registrado nos relatórios do V encontro (REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO, 2007) e do VI encontro (REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO, 2008). Com relação às atividades em parceria com instituições da rede decorrente desse vínculo, não havia um campo no sistema corporativo do ISC para registro dessa associação causal, o que impede analisar esse aspecto.

Na página da rede, não foram encontrados dados sobre eventuais parcerias construídas como decorrência das suas atividades.

Ante esse quadro, pode-se fazer uma classificação preliminar dos vínculos entre o TCU e os demais participantes da rede, no período estudado, como vínculos ou contatos interativos entre duas ou mais organizações, ou seja, o tipo mais simples.

Com relação à rede, no período estudado, pode-se dizer que sua classificação inicial é de arranjo de ligações fracas e que envolvem um conjunto específico limitado de objetivos. Ao longo de sua existência, de 2003 até o presente, grupos de integrantes da rede podem ter evoluído para arranjos com maior grau de interdependência. No caso do TCU, os dados disponíveis não permitem concluir se houve evolução nesse sentido.

Deixa-se registrado que, quando houver disponibilidade de dados das atividades no âmbito dos vínculos e arranjos interorganizacionais, será oportuno realizar novos estudos para descrever com maior precisão essa rede.

#### 4.2 COOPERAÇÕES NA ÁREA DE TD&E FORMALIZADAS MEDIANTE ACORDOS DE COOPERAÇÃO OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES

Com relação às cooperações na área de TD&E formalizadas mediante acordos de cooperação ou instrumentos congêneres que vigoraram por algum período entre 1/1/2007 e 31/12/2008, verificou-se inicialmente o prazo de vigência de cada um. O resultado, mostrado na tabela 5, demonstra que há uma predominância de 24 meses para o prazo de vigência. Contudo, em todos os acordos há previsão de prorrogação do prazo por meio de termo aditivo. Essa foi a situação que ocorreu em 5 dos 6 acordos com prazo atual de vigência de 48 meses, ou seja, 30 dos 40 acordos tiveram prazo de vigência inicial de 2 anos. Apenas um acordo tem prazo de vigência menor que esse.

TABELA 5 – PRAZOS ATUAIS DE VIGÊNCIA DOS ACORDOS QUE TIVERAM VIGÊNCIA NO PERÍODO – 2007/2008

VIGÊNCIA (MESES)	QUANTIDADE DE ACORDOS
12	1
24	25
31	1
48	6
60	3
120	1
indeterminado	3

Fonte: Portal do TCU (www.tcu.gov.br).

Esta característica predominante, de prazo inicial de 24 meses com possibilidade de prorrogação, não decorre de nenhum normativo do TCU e sugere que as partes geralmente não se comprometeram inicialmente com metas de cooperação de longo prazo.

Considerando essa característica predominante de prazo de vigência de 2 anos ou mais, verificou-se a frequência anual de celebração de acordos na área de TD&E no período de estudo considerando como ponto de partida o ano de 2005. Para garantir que nenhum acordo celebrado na área de TD&E em 2005 não tivesse sido considerado, consultou-se a relação geral de acordos do TCU para afastar essa hipótese.

O resultado é mostrado na tabela 3. Foram considerados também os aditivos que prorrogaram o prazo de acordos, o que representou a renovação dos compromissos de cooperação. A tabela 6 mostra uma tendência ao aumento das formalizações de cooperações interorganizacionais pelo TCU.

TABELA 6 – FREQUÊNCIA ANUAL DE CELEBRAÇÃO DOS ACORDOS QUE TIVERAM VIGÊNCIA NO PERÍODO – 2007/2008

ANO	QUANTIDADE DE ACORDOS CELEBRADOS	QUANTIDADE DE ADITIVOS CELEBRADOS
2005	6	-
2006	6	4
2007	10	-
2008	12	1
Total	34	5

Fonte: Portal do TCU (www.tcu.gov.br).

Por outro lado, verifica-se também a baixa quantidade de acordos vigentes por conta de acordos antigos com prazo prorrogado. Dos 40 acordos na área de TD&E que vigoraram

em algum período entre 2007 e 2008, 16 tiveram seu prazo expirado no período e apenas 5 foram prorrogados. Esse comportamento mostra que não houve interesse em dar prosseguimento na cooperação na maioria dos casos, o que sugere insatisfação com os resultados da cooperação para pelo menos um dos partícipes.

Outra característica verificada foi a quantidade de participantes de cada acordo, para ter uma idéia da complexidade da rede resultante. A tabela 7 mostra os resultados. A maioria dos acordos configura uma rede com o arranjo mais simples, com apenas dois nós e um vínculo. Dos 3 acordos com vários partícipes, 1 foi celebrado em dezembro de 2007 e 2 em 2008, o que mostra uma tendência recente para formação de redes mais complexas.

TABELA 7 – NÚMERO DE PARTÍCIPES NOS ACORDOS FIRMADOS – 2007/2008

NÚMERO DE PARTÍCIPES	QUANTIDADE DE ACORDOS
2	37
12	1
15	1
18	1

Fonte: Portal do TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)).

Observe-se que as configurações de rede com dois nós e um vínculo identificadas podem compor, na prática, uma rede como maior número de nós. Foi o que foi verificado na realização de duas ações de educação realizadas no período de 2007 a 2008.

Em uma delas, a segunda edição do curso de pós-graduação *lato sensu* em orçamento público, foi o resultado da cooperação entre o TCU, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. O TCU tem acordos separados com esses dois órgãos do legislativo, contudo os órgãos trabalharam como uma rede de três nós para compartilhar seus recursos e promover a especialização do corpo técnico de cada um, conforme Edital nº 5, de 12 de junho de 2007 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2007, p.1).

De modo semelhante, o curso de pós-graduação *lato sensu* em auditoria interna e controle governamental foi o resultado da cooperação entre o TCU e outros três órgãos com os quais tem acordos de cooperação separados, a saber: a Câmara dos Deputados, a Advocacia-Geral da União e a Controladoria-Geral da União, conforme Edital ISC nº 15, de 30 de junho de 2008 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2008a, p.1).

Ante esses casos de existência fática de uma rede que não foi constituída por meio de um único instrumento, mas de uma composição deles, conclui-se que devem ser previstas formas de registrar os arranjos de rede com essa característica. Assim, sugere-se que os

acordos de cooperação prevejam celebração de protocolos para ações conjuntas que podem incluir outros partícipes, desde haja acordos de cooperação formalizados vinculando, em seu conjunto, todos os nós da rede formada. Recomenda-se também que o sistema corporativo de ações de TD&E contenha campos específicos para registrar a existência da rede .

Passou-se então à análise dos objetos dos acordos. A tabela 8 mostra os objetos resumidos dos acordos selecionados (os acordos com vários partícipes foram referenciados com uma designação resumida, para facilitar a visualização).

TABELA 8 – OBJETOS RESUMIDOS DOS ACORDOS – 2007/2008

continua

ENTIDADES	OBJETO RESUMIDO
Advocacia-Geral da União	Cooperação técnico-científica e cultural e intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências, visando à formação, ao aperfeiçoamento e à especialização técnica de recursos humanos, bem como o desenvolvimento institucional, mediante a implementação de ações, programas, projetos e atividades complementares de interesses comuns.
Câmara dos Deputados	Cooperação técnico-científica e cultural e intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências visando a capacitação e o desenvolvimento institucional.
Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico	Desenvolvimento de atividades conjuntas voltadas ao fomento da segurança tecnológica e jurídica no uso de documentos eletrônicos.
Casa Civil da Presidência da República	Cooperação técnica e assistência mútua entre o TCU, por meio do Instituto Serzedello Corrêa, e a CC/PR, por meio da Diretoria de Gestão de Pessoas, com a finalidade de propiciar ações conjuntas de desenvolvimento profissional dos servidores de ambos os órgãos.
Conselho Nacional de Justiça	Promover formas de cooperação no sentido de contribuir para o cumprimento de suas atribuições institucionais.
Controladoria-Geral da União	Otimizar e integrar ações de controle externo da Administração Pública Federal e do controle interno do Poder Executivo
Governo do Estado de Mato Grosso	Promover o intercâmbio e a cooperação técnico-científica e cultural, visando ao desenvolvimento de recursos humanos.
Governo do Estado de Mato Grosso do Sul	Promover o intercâmbio e a cooperação técnico-científica e cultural, visando ao desenvolvimento de recursos humanos.
Governo do Estado de Minas Gerais	Auditoria-Geral e Secretaria de Planejamento e Gestão - Cooperação técnico-científica e cultural, bem como o intercâmbio de conhecimentos e experiências, visando à formação, ao desenvolvimento e à especialização técnica do quadro de pessoal.

TABELA 8 – OBJETOS RESUMIDOS DOS ACORDOS – 2007/2008

continuação

ENTIDADES	OBJETO RESUMIDO
Governo do Estado do Ceará	Secretaria da Controladoria - Promover o intercâmbio e a cooperação técnico-científica e cultural, visando ao desenvolvimento de recursos humanos.
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Estabelecimento de cooperação técnico-científica, intercâmbio de dados, informações, conhecimentos e experiências e realização de estudos e pesquisas de interesse mútuo a respeito de temas complementares de interesses comuns.
Ministério do Meio Ambiente	Integrar esforços para, de um lado, desenvolver programas destinados à inserção de ações ordenadas que promovam a melhoria do desembolso ambiental e da qualidade de vida, e de outro, estabelecer parcerias com organizações comprometidas com o exercício da cidadania, a inclusão social e a preservação ambiental.
Ministério – Previdência Social - Dataprev	Disponibilizar ao TCU acesso "on line" aos sistemas ÁGUA, CNISA FOR WINDOWS, CNIS, CNAF, DÍVIDA, SICOB, SISLEX, SÍNTESE, SISOB, SISBEN E INFORMAR.
11 órgãos e entidades - Ceará	Estabelecimento de parcerias para regionalização do Projeto intitulado "O QUE VOCÊ TEM A VER COM A CORRUPÇÃO?", viabilizando um processo contínuo e eficaz de divulgação da problemática da corrupção nos diversos segmentos da administração pública, mediante políticas de sensibilização, orientação e capacitação de cidadãos e agentes públicos.
17 órgãos e entidades – Rio Grande do Norte	Assegurar uma maior e mais eficiente integração e aproximação entre as entidades e órgãos compromissados, com o intuito de permitir o trânsito ágil de informações e documentos que possam desencadear uma tutela eficaz no combate à corrupção em suas mais variadas formas e âmbitos de incidência e permitir o desenvolvimento integrado de estratégias para prevenção e combate à corrupção e à imoralidade administrativa.
Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido	Implementação do Projeto Auditoria Ambiental e Mudanças Climáticas (PSF LCHG CCE 0175)
Secretaria de Estado da Receita da Paraíba, por delegação do Governo do Estado da Paraíba	Estabelecimento de mecanismos de cooperação com vistas à verificação da idoneidade de documentação relativa ao Fisco Estadual utilizada como comprovação da aplicação dos recursos federais no Estado da Paraíba.
Senado Federal	ILB - Estabelecer a cooperação técnico-científica e cultural e o intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências, visando à formação, ao aperfeiçoamento e à especialização técnica de recursos humanos, bem como ao desenvolvimento institucional, mediante a implementação de ações, programas, projetos e atividades complementares de interesse comum.

TABELA 8 – OBJETOS RESUMIDOS DOS ACORDOS – 2007/2008

continuação

ENTIDADES	OBJETO RESUMIDO
Superior Tribunal de Justiça	Intercâmbio de informações, material bibliográfico, métodos e técnicas de trabalho e a cooperação técnico-científica e cultural, visando ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pelas partes, bem como dos respectivos recursos humanos.
Supremo Tribunal Federal	Entrega de imóvel, cooperação para divulgação de informações de interesse público - TV Justiça - e esforço conjunto na área de capacitação e desenvolvimento profissional de servidores.
Supremo Tribunal Federal	Esforço conjunto na área de capacitação e desenvolvimento profissional.
Tribunal de Contas do Distrito Federal	Fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais repassados às unidades do Distrito Federal, na forma do art. 71, VI, da Constituição Federal, bem como realizar treinamentos e intercâmbios de normas e jurisprudência.
Tribunal de Contas de Alagoas	Estabelecer formas de cooperação para fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais às unidades estaduais e municipais do Estado de Alagoas, na forma do art.71,VI, da Constituição Federal, bem como para realizar treinamentos e intercâmbio de normas e jurisprudência.
Tribunal de Contas do Estado de Bahia	Estabelecer formas de cooperação para fiscalizar os recursos públicos federais repassados às unidades da Bahia, na forma do Art. 71, VI da Constituição Federal, bem como para realizar treinamentos e intercâmbio de normas e jurisprudência.
Tribunal de Contas do Estado de Goiás	Estabelecer formas de cooperação para fiscalizar os recursos públicos federais repassados às unidades estaduais e municipais do Estado de Goiás, na forma do Art. 71, VI da Constituição Federal, bem como para realizar treinamentos e intercâmbio de normas e jurisprudência.
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	Cooperação para fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais repassados às unidades estaduais e municipais do Estado de Minas Gerais; treinamentos e intercâmbio de normas e jurisprudência
Tribunal de Contas do Estado do Pará	Fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais repassados às unidades estaduais e municipais do Estado do Pará, bem como para realizar treinamentos e intercâmbios de normas e jurisprudência.
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	Cooperação para fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais repassados às unidades estaduais e municipais do Estado da Paraíba, bem como para realizar treinamentos e intercâmbios de normas e jurisprudência.
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	Estabelecer formas de cooperação para fiscalizar os recursos públicos federais repassados às unidades estaduais e municipais do Estado de Pernambuco, bem como para realizar treinamentos e intercâmbio de normas e jurisprudência.

TABELA 8 – OBJETOS RESUMIDOS DOS ACORDOS – 2007/2008

continuação

ENTIDADES	OBJETO RESUMIDO
Tribunal de Contas do Estado do Piauí	Estabelecer formas de cooperação para fiscalizar os recursos públicos federais repassados às unidades estaduais e municipais do Estado do Piauí, na forma do Art. 71, VI da Constituição Federal, bem como para realizar treinamentos e intercâmbio de normas e jurisprudência.
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte	Cooperação para fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais repassados às unidades estaduais e municipais do Estado do Rio Grande do Norte, bem como para realizar treinamentos e intercâmbios de normas e jurisprudência.
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	Estabelecer formas de cooperação na área de fiscalização da aplicação de recursos públicos federais repassados aos municípios gaúchos na forma do art. 71, VI, da Constituição Federal.
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	Cooperação para fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais repassados às unidades estaduais e municipais do Estado de Santa Catarina, bem como para realizar treinamentos e intercâmbios de normas e jurisprudência.
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	Estabelecer formas de cooperação para fiscalizar os recursos públicos federais repassados às unidades estaduais e municipais do Estado São Paulo, na forma do Art. 71, VI da Constituição Federal, bem como para capacitação de seus servidores
14 órgãos federais	Cooperação técnica e intercâmbio e integração de dados, de informações e de soluções de tecnologia da informação.
Tribunal de Contas do Município de São Paulo	Estabelecer formas de cooperação na área de fiscalização da aplicação de recursos públicos federais repassados aos municípios paulistas, na forma do art. 71, VI, da Constituição Federal, bem como para realizar treinamentos e intercâmbio de normas e jurisprudência.
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás	Estabelecer formas de cooperação na área de fiscalização da aplicação de recursos públicos federais repassados aos municípios goianos, na forma do art. 71, VI, da Constituição Federal, bem como para realizar treinamentos e intercâmbio de normas e jurisprudência.
Tribunal de Justiça do Estado do Pará	Intercâmbio de informações, material bibliográfico, métodos e técnicas de trabalho e a cooperação técnico-científica e cultural, visando ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pelas partes, bem como dos respectivos recursos humanos.
Tribunal Regional do Trabalho da 14ª região	Cooperação técnica e assistência mútua, visando ao esforço conjunto na área de capacitação e desenvolvimento profissional dos servidores de ambos os órgãos.

TABELA 8 – OBJETOS RESUMIDOS DOS ACORDOS – 2007/2008

conclusão

ENTIDADES	OBJETO RESUMIDO
Tribunal Superior do Trabalho	Intercâmbio de informações, material bibliográfico, métodos e técnicas de trabalho e a cooperação técnico-científica e cultural, visando ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pelas partes, bem como dos respectivos recursos humanos.

Fonte: Portal do TCU (www.tcu.gov.br).

Considerando os objetos dos acordos, verificaram-se quantos consistiam em cooperação na área de TD&E, exclusivamente ou em conjunto com cooperação em outras áreas, e quantos compreendiam ações de TD&E como parte de um conjunto de ações para atingir um objetivo específico, resultando na tabela 9.

TABELA 9 – FORMA COMO A ÁREA DE TD&amp;E FOI CONTEMPLADA NO OBJETO DO ACORDO – 2007/2008

FORMA	QUANTIDADE DE ACORDOS
TD&E como objeto ou parte do objeto do acordo	31
Atividades de TD&E como parte de uma meta específica	9

Fonte: Portal do TCU (www.tcu.gov.br).

Os nove acordos que preveem ações de TD&E como parte de um conjunto de ações para atingir um objetivo específico são os celebrados com a Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, com a Controladoria-Geral da União, com o Ministério do Meio Ambiente, com o Ministério da Previdência Social, com o Governo do Estado da Paraíba, com órgãos e entidades relacionados com o estado do Ceará, com órgãos e entidades relacionados com o estado do Rio Grande do Norte, com o Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido, com o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e com a Comunidade de Tecnologia de Informação Aplicada ao Controle. É neste grupo que estão os acordos com mais de dois partícipes.

O acordo com o Reino Unido tem por objeto a implementação do projeto Auditoria Ambiental e Mudanças Climáticas, com o objetivo de “apoiar, pelo estímulo à realização de auditorias ambientais, a correta observação de critérios ambientais, em especial aqueles relacionados às mudanças climáticas, na elaboração e execução de políticas públicas”. Os resultados esperados são:

- Relatórios nacionais de auditoria relacionados às questões ambientais, em especial às mudanças climáticas.
- Capacitação de pessoal no tema de auditoria ambiental e temas relacionados ao meio ambiente.
- Guias de auditoria ambiental produzidos pela INTOSAI (mudanças climáticas, florestas e biodiversidade) adaptados à realidade brasileira e às lições aprendidas durante a execução do projeto.
- Guia de boas práticas sobre mudanças climáticas e meio ambiente. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO REINO UNIDO, 2008, p. 5)

Ante o objetivo e os resultados esperados, o vínculo criado pode ser classificado como uma atividade temporária entre organizações para atingir um propósito.

Com o Ministério da Previdência Social foi celebrado convênio de cooperação, tendo como intervenientes a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e como objetivo a “disponibilização de acesso *on line* a servidores do TCU aos sistemas da Rede da Previdência Social, em especial, os Sistemas ÁGUIA, CNISA FOR WINDOWS, CNIS, CNAF, DIVIDA, SICOB, SISLEX, SINTESE, SISOB, SISBEN e INFORMAR” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2005, p. 2).

Entre as obrigações do Ministério da Previdência Social estão “promover treinamento de servidores do TCU, consoante as necessidades identificadas pelo Tribunal e de acordo com cronograma definido em conjunto pelas partes” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2005, p. 2) e “disponibilizar ao TCU, vagas em cursos ou eventos constantes da programação anual de ações de treinamento, formação ou aperfeiçoamento de pessoal a serem realizadas no âmbito do Ministério” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2005, p. 2).

Nesse caso, o vínculo criado é do mesmo tipo do acordo com o Reino Unido.

Outro caso semelhante é o do acordo com a Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, que tem por objeto “o desenvolvimento de atividades conjuntas voltadas ao fomento da segurança tecnológica e jurídica no uso de documentos eletrônicos, em especial no que se refere à implantação de projeto de certificação digital no âmbito do Tribunal de Contas da União, por intermédio de sua Secretaria de Tecnologia da Informação” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; CÂMARA BRASILEIRA DE COMÉRCIO ELETRÔNICO, 2007, p. 1).

Uma das ações previstas para implementação do objeto do acordo é “capacitar servidores do TCU para entendimento e uso de tecnologias e padrões recomendados pelo Governo Federal para intercâmbio de informações e prestação de serviços públicos por meio

eletrônico” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; CÂMARA BRASILEIRA DE COMÉRCIO ELETRÔNICO, 2007, p. 1).

Tem-se também o acordo com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), cujo objetivo geral é “integrar esforços para, de um lado, desenvolver programas destinados à inserção de ações ordenadas que promovam a melhoria do desembolso ambiental e da qualidade de vida, e de outro, estabelecer parcerias com organizações comprometidas com o exercício da cidadania, a inclusão social e a preservação ambiental” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2007, p. 1).

Para a implementação do acordo, uma das atribuições do MMA é “auxiliar o TCU na promoção de ações educativas e de treinamento com o objetivo de: melhorar a qualidade do meio ambiente em todos os locais de trabalho; conscientizar os servidores, estagiários e terceirizados sobre a importância de se preservar o meio ambiente; despertar a responsabilidade dos servidores, estagiários e terceirizados no que se refere ao uso correto dos bens e serviços da Administração Pública” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2007, p. 2).

Esses quatro primeiros casos, além de terem o mesmo tipo de vínculo, possuem uma característica particular: o TCU figura como beneficiário das ações de treinamento. Ou seja, são três exemplos em que o Tribunal utiliza as relações interorganizacionais para dar respostas rápidas a oportunidades tecnológicas valendo-se de recursos de treinamento de que não dispõe internamente.

Nos demais cinco casos, o TCU figura como beneficiário ou como fornecedor das ações de TD&E. No caso do acordo com o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o objetivo é “estabelecer formas de cooperação [...] na área de fiscalização da aplicação de recursos públicos federais repassados aos entes do Governo Estadual e aos municípios paulistas na forma do art. 71, VI, da Constituição Federal” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2005, p. 1). Uma das formas de cooperação consiste na “realização de cursos de formação e aperfeiçoamento profissional, de intercâmbio de treinandos e instrutores, de seminários e de outros eventos pertinentes” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2005, p. 1).

Dessas disposições, infere-se que o vínculo criado é do mesmo tipo dos anteriores.

Quanto ao acordo com os 11 órgãos e entidades relacionados com o estado do Ceará, o objeto é:

O estabelecimento de parcerias [...] para regionalização no âmbito do Estado do Ceará do Projeto intitulado “O QUE VOCÊ TEM A VER COM A CORRUPÇÃO?”, viabilizando um processo contínuo e eficaz de divulgação da problemática da corrupção nos diversos segmentos da Administração Pública, mediante políticas de sensibilização, orientação e capacitação de cidadãos e agentes públicos, a fim de propiciar a correta e parcimoniosa aplicação dos recursos públicos, pautadas na transparência, legalidade, economicidade e probidade. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO et al., 2008, p.3)

Para isso, o acordo prevê como atribuição de cada partícipe “participar da realização de eventos regionais e setoriais, bem como de seminários nacionais, estaduais ou municipais, com o objetivo de agregar práticas e experiências existentes em todo o território nacional, particularmente em municípios cearenses” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO et al., 2008, p.4).

Neste acordo, os partícipes comprometem-se a realizar uma atividade com um propósito determinado durante um prazo de dois anos, prorrogável, porém limitado. Novamente, encontramos o mesmo tipo de vínculo.

Por sua vez, o acordo com os 17 órgãos e entidades relacionados com o estado do Rio Grande do Norte tem por finalidades:

- I) Assegurar uma maior e mais eficiente integração e aproximação entre as entidades e órgãos compromissados, com o intuito de permitir o trânsito ágil de informações e documentos que possam desencadear uma tutela eficaz no combate à corrupção em suas mais variadas formas e âmbitos de incidência, sem qualquer desconsideração ou sobreposição a eventuais convênios já existentes;
- II) Permitir o desenvolvimento integrado de estratégias para prevenção e combate à corrupção e à imoralidade administrativa. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO et al., 2007, p.1)

Para seu alcance, um dos compromissos firmados pelos partícipes é “fornecer recursos humanos para a criação e desenvolvimento de programas de capacitação nas áreas do conhecimento relacionadas com o presente acordo, por intermédio da Escola de Governo da UFRN” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO et al., 2007, p.2).

O acordo com os 14 órgãos federais tem por objeto a “cooperação técnica e o intercâmbio e integração de dados, de informações e de soluções de tecnologia da informação entre órgãos partícipes que atuam direta ou indiretamente no controle da gestão pública” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO et al., 2008, p. 1). Uma das formas de cooperação é o “desenvolvimento de ações de treinamento” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO et al., 2008, p. 2).

Portanto, nesses dois últimos acordos os partícipes comprometem-se a realizar uma atividade com um propósito determinado durante um prazo indeterminado. Aqui, o vínculo enquadra-se no tipo “coordenação permanente e/ou regular entre duas ou mais organizações através de um arranjo formal para engajamento em atividade limitada para alcançar um propósito ou propósitos”<sup>3</sup>, ou seja, um nível mais forte de vínculo que os anteriores.

Esse é também o caso do acordo com o governo do Estado da Paraíba, que tem por objeto o estabelecimento de mecanismos de cooperação, a serem implementados pela Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado da Paraíba e pela Secretaria de Estado da Receita da Paraíba, com vistas à “verificação da idoneidade de documentação relativa ao Fisco Estadual utilizada como comprovação da aplicação dos recursos federais no Estado da Paraíba” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; ESTADO DA PARAÍBA, 2007, p. 1). Trata-se de um dos 3 acordos com prazo de vigência de 5 anos.

Uma das atividades previstas para a cooperação é “promover cursos, palestras e outros eventos de treinamento relativos às respectivas áreas de atuação das partes, com vistas ao intercâmbio de experiências e de conhecimentos” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, 2007, p. 1).

Essas características permitem classificar o vínculo criado como do mesmo tipo do acordo anterior, mesmo não tendo prazo indeterminado, pois o prazo inicial maior que o geral sugere a intenção de permanência.

Finalizando o grupo dos nove acordos com atividades de TD&E como parte das ações para implementar um objeto específico, o acordo com a CGU em por objetivo:

Estabelecer rotinas de cooperação técnica entre o TCU e a CGU, visando à integração das ações do controle externo da Administração Pública Federal e do controle interno do Poder Executivo, por intermédio da harmonização das atividades constantes de seus planejamentos e do compartilhamento de informações e de recursos materiais, humanos e tecnológicos. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2007, p. 1)

As formas de cooperação previstas abrangem um nível tático, ou seja, mais do que operacional, porém não estratégico, e não criam interdependência:

- a) compartilhamento dos respectivos planejamentos de atividades e de fiscalizações;
- b) estabelecimento de ações de combate à corrupção, ao desvio e à fraude, apoiadas pelo intercâmbio tempestivo de informações;

---

<sup>3</sup> Observe-se que a analogia de objeto com o acordo com os 17 órgãos e entidades relacionados com o estado do Rio Grande do Norte sugere que o acordo com os 11 órgãos de controle relacionados com o estado do Ceará poderia também possuir prazo indeterminado.

- c) comunicação prévia da realização de fiscalizações/auditorias extra-plano, de modo a aproveitar, sempre que possível, a verificação *in loco* de questão pendente de saneamento, para ambas as unidades de controle;
  - d) realização de trabalhos conjuntos de fiscalização de interesse recíproco das partes signatárias;
  - e) cooperação e integração de ações de fortalecimento dos mecanismos de controle social, inclusive em parceria com órgãos e entidades da administração pública federal, órgãos de controle externo e interno das esferas municipais e estaduais e organizações não-governamentais que desenvolvam atividade e projetos nessa área;
  - f) estabelecimento de rotina de reuniões de trabalho entre as equipes responsáveis por unidades da clientela comum, visando a compartilhar recursos e informações a respeito das unidades fiscalizadas e a complementar resultados de trabalhos executados;
  - g) compartilhamento de treinamentos e de cursos de capacitação;
- [...] (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2007, p. 1)

Com essas características, o vínculo criado pode ser classificado como sendo do mesmo tipo dos três anteriores. Apesar de algumas características qualitativas de cooperação mais avançadas, ainda não chega ao nível de cooperação estratégica.

Os outros 31 acordos são todos celebrados entre dois partícipes apenas e prevêem cooperação em atividades de TD&E de modo geral. Em síntese, as formas de cooperação previstas abrangem, no todo ou em parte, a possibilidade de realização de eventos em conjunto, de intercâmbio de instrutores, de um partícipe ceder espaços físicos ou outros insumos ao outro, de intercâmbio de material bibliográfico e acesso físico de servidores às bibliotecas e a oferta de vagas de ações promovidas por um partícipe ao outro, observadas a disponibilidade de vagas.

Ou seja, para este grupo de acordos, os vínculos previstos podem ser classificados como sendo da forma mais simples – vínculos ou contatos interativos entre duas ou mais organizações.

Como exceção a esse grupo geral, existe o acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que tem prazo indeterminado e cujo objetivo é o “estabelecimento de cooperação técnico-científica, o intercâmbio de dados, informações, conhecimentos e experiências e a realização de estudos e pesquisas de interesse mútuo a respeito de temas complementares de interesse comuns entre o IPEA e o TCU” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2008, p. 1). Neste caso, o vínculo é do tipo coordenação permanente e/ou regular entre duas ou mais organizações através de um arranjo formal para engajamento em atividade limitada para alcançar um propósito ou propósitos.

Para verificar se, na prática, os vínculos construídos podem ser classificados em tipos mais fortes do *continuum* proposto por Mandell do que os verificados a partir dos termos de acordo e protocolos de execução, seria necessário analisar os dados da execução dos acordos. Infelizmente, como já registrado na descrição da metodologia, esses dados não se encontram disponíveis, pois os registros sobre ações de capacitação disponíveis nos sistemas informatizados não possuem campos para associar a ação a um acordo.

Apesar desse fato, duas observações foram extraídas dos dados constantes no sistema corporativo de treinamento ISCNet.

Primeiro, verificou-se nos registros do ISCNet a existência de entidades que tiveram participantes nas ações educacionais promovidas pelo TCU entre 2007 e 2008 com as quais o Tribunal não possuía acordo formal no período.

Por um lado, parte dessa atividade pode ser decorrente de relações de associação formal, tais como a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, organismos internacionais dos quais o TCU é membro e que promovem cooperações na área de treinamento.

Por outro lado, há casos que não se enquadram na hipótese descrita. Um exemplo específico pode ser verificado no curso “Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões/SISAC”, código ISCNet 2007/Sisac01, realizado no período de 13 a 14/8/2007, que teve como participantes servidores dos Tribunais Regionais Eleitorais de Alagoas, Pernambuco e Rio Grande do Norte, bem como dos Tribunais Regionais do Trabalho da 6ª Região (Pernambuco) e da 13ª Região (Paraíba), nenhum dos quais tinha acordo de cooperação com o TCU vigente no período.

Essa informação sugere uma atividade de cooperação por parte do TCU maior do que a formalizada mediante acordos. A falta de um instrumento que referencie formalmente essa cooperação, declarando objetivos e formas de cooperação esperadas, e que seja base de associação às ações realizadas por conta dessa cooperação, dificulta sobremaneira a análise do relacionamento e inviabiliza sua classificação pela tipologia de Mandell.

Segundo, foi feita uma seleção a partir das 170 organizações contempladas com vagas em ações promovidas pelo ISC no período de 2007 a 2008 para análise. Selecionaram-se os órgãos de controle externo estaduais e do Distrito Federal, que têm uma proximidade natural com o TCU por atuarem também na área de controle externo. Verificou-se em quantas ações cada Tribunal de Contas teve servidores participantes e se ele teve ou não um acordo de

cooperação vigente no período em questão. Nesta verificação, não se considerou se a ação foi feita na vigência do acordo. O resultado é mostrado na tabela 10.

TABELA 10 – QUANTIDADE DE AÇÕES DE TD&E PROMOVIDAS PELO TCU EM QUE PARTICIPARAM SERVIDORES DE TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL – 2007/2008

continua

ÓRGÃO	QUANTIDADE DE AÇÕES NO PERÍODO DE 2007 A 2008	ACORDO VIGENTE EM ALGUM PERÍODO ENTRE 2007 E 2008
Tribunal de Contas do Distrito Federal	2	S
Tribunal de Contas do Estado da Bahia	4	S
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	2	S
Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	3	S
Tribunal de Contas do Estado de Goiás	3	S
Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul	3	N
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	5	S
Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	3	N
Tribunal de Contas do Estado de Roraima	3	N
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	0	S
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	3	S
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	0	S
Tribunal de Contas do Estado de Sergipe	0	N
Tribunal de Contas do Estado do Acre	3	N
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	3	N
Tribunal de Contas do Estado do Amapá	0	N
Tribunal de Contas do Estado do Ceará	3	N
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	2	N
Tribunal de Contas do Estado do Maranhão	5	N
Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso	3	N
Tribunal de Contas do Estado do Pará	4	S
Tribunal de Contas do Estado do Paraná	1	N
Tribunal de Contas do Estado do Piauí	3	S
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	0	N

TABELA 10 – QUANTIDADE DE AÇÕES DE TD&E PROMOVIDAS PELO TCU EM QUE PARTICIPARAM SERVIDORES DE TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL – 2007/2008

ÓRGÃO	QUANTIDADE DE AÇÕES NO PERÍODO DE 2007 A 2008	conclusão
		ACORDO VIGENTE EM ALGUM PERÍODO ENTRE 2007 E 2008
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	4	S
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande Norte	3	S
Tribunal de Contas do Estado do Tocantins	3	N
Total de ações dos TCs com acordo	36	
Total de ações dos TCs sem acordo	32	
Média de ações por TC com acordo	2,77	
Média de ações por TC sem acordo	2,29	

Fonte: ISCNet.

Observa-se que os 13 Tribunais de Contas dos Estados e do DF com acordos de cooperação vigentes em alguma parte do período 2007/2008 enviaram servidores para participar de 36 ações, enquanto os 14 que não tinham acordos enviaram servidores para 32 ações. Esse resultado, além de mostrar que a atividade de cooperação entre o TCU e os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal ser maior do que a formalizada, sugere que, no caso dos órgãos regionais de controle externo, a existência de um acordo celebrado não produziu muita diferença na oferta de ações.

Os vínculos criados em decorrência dos acordos foram classificados, com base na análise dos objetos e obrigações definidos, em três tipos distintos, com diferentes graus de complexidade. Apesar dessa variedade encontrada para os tipos de vínculo, com relação às redes formadas, podem ser todas classificadas como sendo do tipo de arranjo formal definido por Mandell que tem propósito ou propósitos ainda limitados, mas com reconhecimento de direitos e obrigações de cada partícipe com o outro. São esses elementos presentes em todos os instrumentos de acordo.

Lembrando a observação da autora, embora mais duradouro, esse tipo de arranjo pode ser terminado quando qualquer das partes não sinta mais que ele satisfaça suas necessidades. À exceção do convênio de cooperação técnica com o Ministério da Previdência Social, que não prevê nenhuma forma de extinção do ajuste antes do encerramento da vigência, e do termo de compromisso de cooperação envolvendo vários órgãos de fiscalização do Rio Grande do Norte, que prevê a hipótese de suspensão isolada ou conjunta do termo,

todos os demais acordos têm cláusulas que prevêm possibilidade de denúncia ou rescisão do acordo.

Nenhuma das redes na área de TD&E decorrentes dos acordos chega a configurar uma estrutura de rede ou uma rede em sua acepção mais comum, ou seja, uma na qual ações estratégicas e interdependentes são tomadas.

Os resultados acima apresentados sugerem que o TCU, até o final de 2008, trabalhava com as relações interinstitucionais em um nível de complexidade e de interdependência baixo. Há portanto, oportunidade de um grande desenvolvimento nessa área de gestão.

Estabelecer vínculos e participar de redes em níveis mais complexos implica, entretanto, em um preparo maior para enfrentar diversos desafios, como observado por diversos estudiosos da área. Fazendo uma compilação dos desafios de gestão dessas relações levantados na pesquisa do referencial teórico, as seguintes sugestões podem ser feitas com relação aos próximos passos para desenvolver a capacidade institucional de gerir relações interorganizacionais.

Primeiramente, as competências profissionais necessárias para trabalhar com gestão de redes deverão ser mapeadas. Alguns exemplos de competências que provavelmente serão identificadas são:

- a) decidir estrategicamente quando utilizar uma abordagem em rede para enfrentar uma situação e qual a arquitetura de nós e vínculos do arranjo a ser construído. Envolve avaliar vantagens e desvantagens, refletir sobre futuras possibilidades e oportunidades possíveis consequências.
- b) desenvolver e gerenciar relacionamentos não-hierárquicos. Inclui saber negociar em situações nas quais as partes são autônomas, trabalhar em parceria, compreender as necessidades do parceiro.

Após o mapeamento, devem ser desenvolvidas as estratégias de desenvolvimento dessas novas competências. Para auxiliar nessa tarefa, pode-se buscar a experiência da *National School of Government* com os cursos criados para capacitar os funcionários do serviço público britânico em relações interorganizacionais.

Também pode ser realizado *benchmarking* junto às instituições nacionais para conhecer as experiências de capacitação em gestão de redes.

Finalmente, desenvolvidas essas ações de desenvolvimento de competências de gestão de rede, sugere-se que sejam ofertadas às instituições com as quais o TCU estabelecer

relações segundo um modelo de rede. Acredita-se que essa iniciativa, ao desenvolver a capacidade de gestão de rede dos partícipes, pode aumentar as chances de uma parceria mais efetiva, além de estreitar os laços de cooperação.

Cabe observar que, ante as escolhas estratégicas da gestão do TCU estabelecidas no Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2009, aprovado por meio da Portaria-TCU nº 164, de 6 de abril de 2009, com previsão de ações de implantação de capacitação de gestores públicos municipais de todo o país e de viabilizar o funcionamento da rede de controle, diversos acordos de cooperação vêm sendo celebrados, tanto na área de TD&E quanto na área de Controle Externo, sendo possível que alguns tenham características de interdependência que configurem um tipo de vínculo mais forte que os encontrados neste trabalho.

Nesse contexto, é oportuno avaliar a viabilidade de iniciar-se um projeto de capacitação no TCU para lidar com esse fenômeno que, como visto, segue em rápida evolução tanto na área privada quanto na pública.

## 5 CONCLUSÕES

O objetivo geral deste trabalho foi classificar os arranjos de relações institucionais de cooperação do TCU na área de TD&E a partir de características identificadas por um referencial teórico. A questão de pesquisa definida foi: que tipos de arranjos das relações institucionais caracterizam os relacionamentos do TCU na área de TD&E?

Para alcançar o objetivo, foi feita uma pesquisa de natureza qualitativa descritiva, com a coleta de dados descritivos para entender o fenômeno das relações institucionais de cooperação. Dada a característica dinâmica da evolução do fenômeno de redes verificada pelos pesquisadores, optou-se por analisar o fenômeno no período de 2007 a 2008. A estratégia de pesquisa adotada foi a análise de conteúdo de arquivos.

Estudando a bibliografia teórica sobre o tema, encontrou-se um contexto de fragmentação das teorias sobre relações interorganizacionais, decorrente das várias abordagens realizadas por correntes científicas distintas, o que produziu também diversos conceitos. Procurou-se uma base conceitual que permitisse uma análise tanto dos padrões de relacionamento entre uma organização e outra quanto dos arranjos policêntricos resultantes, bem como que fosse de tendência generalizante, não associada a ramos especializados da literatura, com o intuito de obter uma visão das características básicas das redes a serem analisadas.

Durante a realização da pesquisa, verificou-se uma considerável limitação com relação às fontes durante a coleta de dados. A principal consiste em que não havia, até o final do período estudado, um registro sistemático das atividades realizadas no âmbito dos vínculos e redes formalizadas pelo TCU na área de TD&E. O sistema corporativo no qual são registradas as ações de TD&E, incluindo as realizadas pelo TCU com público-alvo externo e as realizadas por outros órgãos tendo servidores do Tribunal como participantes, não possui em sua estrutura de dados campo próprio para registrar se a ação ocorreu no âmbito de um acordo de cooperação ou não.

A limitação encontrada no sistema de banco de dados atinge as formas de relações com outras instituições. A solução para suprimir esse problema abrange não somente inserir campo próprio para registrar a que cooperação está associada uma ação de TD&E, mas também outras medidas, como remodelagem de dados do sistema para as diversas formas de relações interinstitucionais e adaptação dos procedimentos para prever etapas de inserção do dado no sistema em todas as hipóteses.

Observe-se que em 2009, por ocasião da aprovação do Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2009, estabelecendo o objetivo de atuar em cooperação com órgãos públicos e com a rede de controle, no âmbito da diretriz de parcerias estratégicas, os ajustes do sistema corporativo informatizado de TD&E já tiveram início.

Verificou-se que, no período de 2007 a 2008, o TCU participou, juntamente com outras 111 instituições, de uma rede de cooperação na área de TD&E – a Rede Nacional de Escolas de Governo – e manteve 40 acordos de cooperação ou instrumentos congêneres formalizados, envolvendo 69 instituições.

Importa ressaltar que, ante a indisponibilidade de dados relativos às ações realizadas no âmbito da Rede Nacional de Escolas de Governo e dos vínculos formalizados com outros órgãos por meio de acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres, os vínculos e arranjos interorganizacionais foram classificados com base nas características depreendidas dos instrumentos formais de vínculo, mas essa classificação pode não corresponder à situação fática.

No caso da Rede Nacional de Escolas de Governo, foi classificada como sendo, inicialmente, arranjo de ligações fracas e que envolvem um conjunto específico limitado de objetivos, mas que, ao longo de sua existência pode ter evoluído para abranger arranjos com maior grau de interdependência em subconjuntos de integrantes da rede ou até mesmo no todo. Com relação ao TCU, os dados disponíveis não permitem concluir se houve evolução nesse sentido. Novos estudos para descrever com maior precisão essa rede poderão ser feitos quando houver maior disponibilidade de dados das atividades no âmbito dos vínculos e arranjos interorganizacionais.

Quanto aos vínculos formalizados mediante acordos de cooperação e instrumentos congêneres, verificou-se a existência de 40 instrumentos com vigência em alguma parte do período estudado no trabalho, envolvendo 69 instituições além do TCU.

Detectou-se uma tendência ao aumento das formalizações de vínculos de cooperação no período de 2005 a 2008. Por outro lado, verificou-se uma predominância da previsão de 24 meses para o prazo de vigência, encontrada em 30 dos 40 acordos, o que sugere que as partes geralmente preferem não comprometer-se com metas de cooperação de longo prazo. Além disso, poucas prorrogações de vigência de acordos ocorreram no período estudado, o que sugere insatisfação com os resultados da cooperação para pelo menos um dos partícipes.

A maioria dos acordos configura uma rede com apenas dois nós e um vínculo, sendo que apenas três acordos têm vários partícipes, mas a celebração mais recente desses últimos

sugere uma tendência, no período estudado, para a formação de redes mais complexas. Foram também identificadas duas ações de pós-graduação em que o TCU atuou em rede com mais de uma instituição com a qual tinha apenas acordo de cooperação bilateral, o que reforça a percepção dessa tendência de arranjos mais complexos. Além disso, mostra que os vínculos formais estabelecidos entre o TCU e outras instituições podem ser utilizados em conjunto com outros vínculos estabelecidos entre essas instituições para constituir um arranjo de rede que não aparece nos instrumentos formais de cooperação.

Observe-se que, no caso acima, devem-se prever formas de registrar o arranjo de rede não previsto nos instrumentos formais de vínculos originais. Assim, sugere-se que os acordos de cooperação prevejam celebração de protocolos para ações conjuntas que possam incluir outros partícipes, desde que haja acordos de cooperação formalizados vinculando, em seu conjunto, todos os nós da rede formada. Recomenda-se também que o sistema corporativo de ações de TD&E contenha campos específicos para registrar a existência da rede .

Na classificação dos vínculos gerados pelos acordos, dois grupos de acordos foram distinguidos. No primeiro grupo, com 9 casos, os acordos preveem ações de TD&E como parte de um conjunto de ações para atingir um objetivo específico. Neste grupo, os tipos de vínculo encontrados foram “atividade temporária entre organizações para atingir um propósito” (6 casos) e “coordenação permanente e/ou regular entre duas ou mais organizações através de um arranjo formal para engajamento em atividade limitada para alcançar um propósito ou propósitos” (3 casos), sendo este mais complexo do que o primeiro.

No segundo grupo, com 31 casos, 30 foram classificados como sendo da forma mais simples, “ou contatos interativos entre duas ou mais organizações” e 1 foi classificado como “coordenação permanente e/ou regular entre duas ou mais organizações através de um arranjo formal para engajamento em atividade limitada para alcançar um propósito ou propósitos”.

Apesar da variedade observada nos tipos de vínculo criados, as redes decorrentes dos acordos observadas podem todas ser classificadas como o tipo de arranjo formal definido por Mandell que tem propósito ou propósitos ainda limitados, com reconhecimento de direitos e obrigações de cada partícipe com o outro, haja vista estarem estes elementos presentes em todos os instrumentos de acordo analisados.

Novos estudos para descrever com maior precisão os vínculos e redes formalizados poderão ser feitos quando houver maior disponibilidade de dados das atividades no âmbito dos vínculos e arranjos interorganizacionais.

Verificou-se, ainda, a partir dos registros do sistema corporativo de TD&E, a existência de ações de cooperação com outras instituições com as quais não há acordo celebrado, o que mostra uma atividade de cooperação por parte do TCU maior do que a formalizada mediante acordos e que, pelas limitações do sistema corporativo, não tem registro sistemático para acompanhamento e gestão. Espera-se que com a adequação do sistema corporativo de TD&E, a informação sobre essas cooperações seja disponibilizada, contudo sugere-se evitar a cooperação sem um instrumento que a referencie formalmente, declarando objetivos e formas de cooperação esperadas, pois essa ausência dificulta a análise e a gestão do relacionamento interinstitucional existente, haja vista a ausência de objetivos declarados e de formas de cooperação previstas expressamente.

Os resultados das análises feitas sugerem que o TCU, até o final de 2008, trabalhava com redes em um nível de complexidade e de interdependência baixo. Há, portanto, oportunidade de um grande desenvolvimento nessa área de gestão. Entretanto, estabelecer vínculos e participar de redes em níveis mais complexos implica um preparo maior para enfrentar diversos desafios, como observado por diversos estudiosos da área.

A partir dos desafios de gestão dessas relações levantados na pesquisa do referencial teórico, podem-se sugerir algumas ações a serem implementadas para desenvolver a capacidade institucional de gerir relações interorganizacionais, começando com o mapeamento das competências profissionais necessárias para trabalhar com gestão de redes, passando pelo desenvolvimento das ações estratégicas de desenvolvimento dessas novas competências e chegando à implementação dessas ações.

Considerando que diversos acordos de cooperação vêm sendo celebrados pelo TCU com outras instituições, tanto na área de TD&E quanto na de Controle Externo, como decorrência do objetivo de atuar em cooperação com órgãos públicos e com a rede de controle previsto no Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2009, é oportuno avaliar a viabilidade de iniciar-se um projeto de capacitação no TCU para lidar com esse fenômeno que, como visto, segue em rápida evolução tanto na área privada quanto na pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CUNHA, Cleverson Renan da; CARRIERI, Alexandre de Pádua. Mapeando as relações interorganizacionais na teoria organizacional; garimpando os principais periódicos brasileiros sobre gestão. In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração*, 27, 2003, Atibaia. Rio de Janeiro: ANPAD, 2003.

CUNHA, Cleverson Renan da; MELO, Mariene Catarina de Oliveira Lopes. A confiança nas relações interorganizacionais. *Organizações e Sociedade*. Salvador, v. 11, edição especial, p. 79-93, 2004.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Rede Nacional de Escolas de Governo: compartilhando conhecimentos, tecnologias e experiências sobre as práticas das escolas de governo*. Brasília : Enap, 2009.

EUROPEAN UNION. Relatório do grupo de trabalho Networking people for a good governance in Europe. *White Paper on governance*, Work Area n. 4, 2001. Disponível em <[http://ec.europa.eu/governance/areas/group9/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/areas/group9/report_en.pdf)> Acesso em: 30 mai 2009.

GALASKIEWICZ, Joseph. Interorganizational relations. *Annual Review of Sociology*. v. 11, p. 281-304, 1985.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: ENAP, 2006.

HEWITT, Tom. A hybrid or a third way? Contemporary thinking on interorganizational relationships. In: ROBINSON, Dorcas; Hewitt, Tom; Harriss; John. *Managing development: understanding inter-organizational relationships*. London : Sage, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acordo de cooperação técnica – acordo de cooperação que entre si celebram o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e o Tribunal de contas da União, com o objetivo de estabelecer condições à implementação de ações conjuntas que asseguram a cooperação técnico-científica, intercâmbio de dados, informações, conhecimentos e experiências e a realização de estudos e pesquisas de interesse mútuo*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/808854.PDF>> Acesso em: 1 jul 2009.

KEAST, R. et al. Network structures: working differently and changing expectations. *Public Administration Review*, v. 64, n. 3, p. 363-372, 2004. Disponível em: <<http://www.csus.edu/indiv/s/shulockn/Executive%20Fellows%20PDF%20readings/Keast%20Network%20Structures.pdf>> Acesso em: 01 mai 2009.

KLOTZLE, Marcelo Cabus. Alianças estratégicas: conceito e teoria. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 6, n. 1, p. 85-104, jan./abr., 2002. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/arq\\_pdf/a\\_408.pdf](http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_408.pdf)> Acesso em: 01 mai 2009.

MANDELL, Myrna P. The impact of collaborative efforts: changing the face of public policy through networks and network structures. *Policy Studies Review*, v. 16, n. 1, p. 14-18, 1999.

\_\_\_\_\_. From Networks to Network Structures: collaborative strategies. In: RABIN, Jack; MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley. *Handbook of Strategic Management*. 2. ed. New York : Marcel Dekker, 2000.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Convênio de cooperação técnica que entre si celebram o Ministério da Previdência social e o Tribunal de Contas da União, com o objetivo de disponibilizar ao TCU acesso “on line” aos*

*sistemas ÁGUIA, CNISA FOR WINDOWS, CNIS, CNAF, DIVIDA, SICOB, SISLEX, SÍNTESE, SISOB, SISBEN e INFORMAR, por meio da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/767539.PDF>> Acesso em: 01 jul 2009.*

NATIONAL SCHOOL OF GOVERNMENT. *Annual report and resource accounts 2006-07, 2007.* Disponível em: <<http://www.nationalschool.gov.uk/downloads/NSGAnnualReport.pdf>> Acesso em: 30 mai 2009.

\_\_\_\_\_. *Annual report and resource accounts 2007-2008, 2008.* Disponível em: <[http://www.nationalschool.gov.uk/downloads/NSG\\_Resource\\_Accounts\\_200708.pdf](http://www.nationalschool.gov.uk/downloads/NSG_Resource_Accounts_200708.pdf)> Acesso em: 30 mai 2009.

\_\_\_\_\_. *Portfolio 2009-2010.* Disponível em: <[http://www.nationalschool.gov.uk/publications\\_resources/index.asp](http://www.nationalschool.gov.uk/publications_resources/index.asp)> Acesso em: 30 mai 2009.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. *Parcerias e alianças estratégicas: uma abordagem prática.* São Paulo : Global, 2004.

O'TOOLE, Laurence J. Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, v. 57, n. 1. P. 45-52, jan./fev., 1997.

PEREIRA, Breno Augusto Diniz; PEDROZO, Eugenio Avila. Modelo de análise do comportamento das redes interorganizacionais sob o prisma organizacional. In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração*, 27, 2003, Atibaia. Rio de Janeiro: ANPAD, 2003.

\_\_\_\_\_. Contribuições à consolidação da Teoria Estratégica Interorganizacional: uma análise dos relacionamentos horizontais. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, n. 4, p. 141-161, out./dez., 2005. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/arq\\_pdf/a\\_179.pdf](http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_179.pdf)> Acesso em: 01 mai 2009.

REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO. *V Encontro Nacional de Escolas de Governo – 07 e 08 de novembro de 2008 – relatório da oficina.* Brasília, 2008. Disponível em: < [http://www2.ena.gov.br/rede\\_escolas/dmdocuments/relatorioVencontro.pdf](http://www2.ena.gov.br/rede_escolas/dmdocuments/relatorioVencontro.pdf)> Acesso em: 2 jul 2009.

\_\_\_\_\_. *VI Encontro Nacional de Escolas de Governo – relatório do encontro – 15 e 16 de dezembro de 2008.* Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www2.ena.gov.br/rede\\_escolas/arquivos/relatorio\\_4\\_encontro\\_nacional\\_de\\_escolas.pdf](http://www2.ena.gov.br/rede_escolas/arquivos/relatorio_4_encontro_nacional_de_escolas.pdf)> Acesso em: 2 jul 2009.

\_\_\_\_\_. *Mapeamento das Escolas de Governo inicia coleta de dados.* Disponível em: <[http://www2.ena.gov.br/rede\\_escolas/index.php?option=com\\_content&task=view&id=73&Itemid=31](http://www2.ena.gov.br/rede_escolas/index.php?option=com_content&task=view&id=73&Itemid=31)> Acesso em: 15 ago 2009.

\_\_\_\_\_. *Primeiro mapeamento de Capacitações nas Escolas de Governo já apresenta resultados.* Disponível em: <[http://www2.ena.gov.br/rede\\_escolas/index.php?option=com\\_content&task=view&id=86&Itemid=31](http://www2.ena.gov.br/rede_escolas/index.php?option=com_content&task=view&id=86&Itemid=31)> Acesso em: 15 ago 2009.

SPINK, Peter. Parcerias e alianças com organizações não-estatais. In: CACCIA-BAVA, Silvio, PAULICS, Verônika; SPINK, Peter (orgs.). *Novos contornos da Gestão Local: conceitos em construção.* São Paulo: Instituto Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002, p. 141-173. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=152](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=152)> Acesso em: 01 mai 2009.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury; OUVENERY, Assis Mafort. *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Edital nº 5, de 12 de junho de 2007. Processo seletivo para o curso de especialização em orçamento público – 2ª edição – pós-graduação lato sensu promovida em parceria por ISC/Cefor/Unilegis*. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/educacao\\_corporativa/participacao\\_eventos/processos\\_seletivos/05\\_edital\\_de\\_abertura.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/educacao_corporativa/participacao_eventos/processos_seletivos/05_edital_de_abertura.pdf)> Acesso em: 9 ago 2009.

\_\_\_\_\_. *Edital ISC nº 15, de 30 de junho de 2008. Abertura do processo seletivo para especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental*. Brasília, 2008a. Disponível em:

<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/educacao\\_corporativa/participacao\\_eventos/processos\\_seletivos/edital\\_15.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/educacao_corporativa/participacao_eventos/processos_seletivos/edital_15.pdf)> Acesso em: 9 ago 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução-TCU nº 212, de 25 de junho de 2008. Dispõe sobre o desenvolvimento de ações de educação no âmbito do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2008b. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarAtoNormativo/ConsultarAtoNormativo.faces>> Acesso em: 10 set 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução-TCU nº 214, de 20 de agosto de 2008. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2008c. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarAtoNormativo/ConsultarAtoNormativo.faces>> Acesso em: 10 set 2009.

\_\_\_\_\_. Portaria-TCU nº 164, de 6 de abril de 2009. Aprova o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2009, a distribuição quadrimestral dos valores das metas para os exercícios de 2009 e 2010 e revoga o Anexo III da Portaria TCU nº 51, de 5 de março de 2008. Brasília, 2009. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarAtoNormativo/ConsultarAtoNormativo.faces>> Acesso em: 10 set 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO et al. *Termo de compromisso de cooperação – Compromisso que entre si firmam Controladoria-Regional da União/RN, Delegacia de Defesa do Patrimônio Público, Delegacia da Receita Federal do Brasil em Natal, Delegacia da Receita Federal do Brasil em Mossoró, Delegacia Regional do Trabalho, Escola de Governo da UFRN, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal – Procuradoria da República no RN, Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público do Trabalho – Procuradoria do Trabalho da 21ª Região, Natal Voluntários, Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional RN, Procuradoria da Fazenda Nacional/RN, Procuradoria da União no RN, Secretaria de Controle Externo do TCU/RN, Superintendência da Polícia Federal no RN, Secretaria de Tributação/RN e Tribunal de Contas do Estado*. Natal, 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/767544.PDF>> Acesso em: 01 jul 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO et al. *Acordo de cooperação técnica – acordo de cooperação técnica para intercâmbio de informações e de soluções de tecnologia da informação que entre si celebram diversos órgãos responsáveis por ações de controle*. Brasília, 2008. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/767678.PDF>> Acesso em: 1 jul 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO et al. *Termo de Cooperação Técnica que celebram entre si a Procuradoria-Geal de Justiça do Estado do Ceará, Associação Cearense do Ministério Público do Estado do Ceará, Procuradoria da República no Estado do Ceará, Procuradoria Regional do Trabalho no Estado do Ceará, Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, Controladoria Regional da União no Estado do Ceará, Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, Defensoria Pública do Estado do Ceará e Ordem dos Advogados do Brasil (Seção Ceará), visando estabelecer parcerias em projeto de combate à corrupção.* Fortaleza, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/767541.PDF>> Acesso em: 1 jul 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; CÂMARA BRASILEIRA DE COMÉRCIO ELETRÔNICO. *Termo de Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Tribunal de Contas da União e a Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico.* Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/767518.PDF>> Acesso em: 01 jul 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Acordo de cooperação técnica que entre si celebram o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União, para otimizar e integrar ações o controle externo da Administração Pública Federal e do controle interno do Poder Executivo.* Brasília, 2004. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/767515.PDF>> Acesso em: 1 jul 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. *Acordo de cooperação entre a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado da Paraíba e o Estado da Paraíba, por intermédio da Secretaria de Estado da Receita.* João Pessoa, 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/767610.PDF>> Acesso em 1 jul 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO REINO UNIDO. *Memorando de entendimento – Fundo estratégico de programa. Auditoria ambiental e mudanças climáticas – PSF LCHG CCE 0175.* 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/773310.PDF>> Acesso em: 01 jul 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Acordo de cooperação técnica que entre si celebram o Tribunal de Contas da União e o Ministério do Meio Ambiente.* Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/767538.PDF>> Acesso em: 01 jul 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Acordo de Cooperação entre o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.* Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.ticontrôle.gov.br/portal/page/portal/TCU/isc/Acordos%20de%20coopera%C3%A7%C3%A3o/TCE%20Rio%20Grande%20do%20Sul>> Acesso em: 16 ago 2009.

VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DARBILLY, Leonardo Vasconcelos Cavalier. Redes em organizações não-governamentais: estudo de caso do comitê para democratização da informática. *Revista de Ciências da Administração.* Florianópolis, v. 6, n. 12, p. 1-20, jul./dez., 2004. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/4733/4024>> Acesso em: 01 mai 2004.

WHETTEN, David. A. Interorganizational relations: a review of the Field. *Journal of Higher Education*, v. 52, n. 1, p. 1-28, 1981.

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