

Universidade Gama Filho
Dione Mary de Cerqueira Barbosa

**REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES PARA A
ATUAÇÃO DO TCU**

Brasília – DF

2009

Dione Mary de Cerqueira Barbosa

**REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES PARA A
ATUAÇÃO DO TCU**

Trabalho de monografia, como quesito necessário à obtenção do título de especialista em Gestão da Educação Corporativa.

Orientadora: Ms. Emmily Flügel Mathias

Brasília – DF

2009

Autor: Dione Mary de Cerqueira Barbosa

Rede de Controle da Gestão Pública: Contribuições para a atuação do TCU

Este trabalho de monografia, quesito para obtenção do título de especialista na Universidade Gama Filho, será apreciado por uma Banca Examinadora constituída pelos professores:

Ms. Emmily Flügel Mathias - Orientadora

Ms. Rafael Lacerda

Ms. Vinicius Pinto Corrêa

Brasília, dezembro de 2009.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos colegas e professores do curso de Especialização em Gestão da Educação Corporativa pela oportunidade de aprendizado mútuo.

Agradeço ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União pela oportunidade de realizar este estudo.

Agradeço aos meus pais por plantarem no coração de cada filha o valor da educação como caminho para a libertação, felicidade e realização pessoal.

Agradeço finalmente, ao meu companheiro de desafios e de caminhada e aos meus filhos por me apoiarem sempre no meu desenvolvimento profissional.

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa foi o de identificar aspectos que devem ser observados pelo Tribunal de Contas da União - TCU na implementação das ações da Rede de Controle da Gestão Pública, com o objetivo de potencializar e aperfeiçoar as ações de controle da Administração Pública. Para identificar os aspectos a serem observados pelo TCU na implantação da Rede de Controle, utilizou-se revisão bibliográfica sobre o tema redes, de onde se extraiu importantes conceitos e características desse fenômeno. A revisão de literatura foi organizada em um marco de referência para implantação de redes, que serviu de parâmetro para análise das práticas adotadas pelo TCU. Os resultados do presente estudo assinalam ambiente propício para implantação da Rede de Controle, bem como a necessidade de se adotar princípios e práticas de gestão que venham a dar sustentabilidade a essa importante iniciativa. De modo geral, os resultados trazem informações que podem auxiliar o TCU a planejar futuras estratégias para a Rede de Controle, como também, auxiliar o Instituto Serzedello Corrêa, unidade promotora das oficinas de trabalho da rede de controle no âmbito do Programa Educacional Diálogo Público, a propor práticas de gestão adequadas ao funcionamento desta iniciativa.

Palavras-Chave: Redes, Rede de Controle da Gestão Pública e Redes de Políticas Públicas.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Conceitos de redes..... | 16 |
| Quadro 2 – Classificação de vínculos..... | 16 |
| Quadro 3 - Analogia entre sistemas biológicos e redes de trabalho | 18 |
| Quadro 4 - Trabalhos da Rede de Controle da Gestão Pública | 47 |
| Quadro 5 – Quadro resumo das atividades da Rede de Controle | 51 |
| Quadro 6 – Programação de eventos da Rede de Controle na esfera estadual | 52 |

LISTA DE ABREVIACÕES

ABRACOM - Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios
AGU - Advocacia Geral da União
AMPCON - Associação Nacional do Ministério Público de Contas
ASDI - Agência Sueca de Cooperação Internacional
ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BACEN - Banco Central do Brasil
CD - Câmara dos Deputados
CFJ - Conselho da Justiça Federal
CGU - Controladoria-Geral da União
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
DPF - Departamento da Polícia Federal
FOCCO - Fórum Permanente de Combate à Corrupção
IBRAOP - Instituto Brasileiro de Obras Públicas
ISC - Instituto Serzedello Correa
ISO - International Organization for Standardization
KTH - Escola Superior de Tecnologia da Suécia
MARCCO - Movimento Articulado de Combate à Corrupção
MF - Ministério da Fazenda
MIT - Massachusetts Institute of Technology
MJ - Ministério da Justiça
MPF - Ministério Público Federal
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS - Ministério da Previdência Social
ONG – Organização não governamental
PIFFS - Programa de Integração e Formação para Futuros Servidores
PPP - *Public-Private Partnership*
RCP - Rede de Controle da Gestão Pública
SF - Senado Federal
TCE – Tribunal de Contas do Estado
TCU – Tribunal de Contas da União
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
WEB - *World Wide Web*

SUMÁRIO

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 8 |
| 1.1 | Objetivos..... | 9 |
| 1.1.1 | Objetivo Geral | 9 |
| 1.1.2 | Objetivos Específicos | 9 |
| 1.1.3 | Justificativa..... | 9 |
| 1.2 | Problema da pesquisa..... | 11 |
| 2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 12 |
| 2.1 | Redes..... | 12 |
| 2.1.1 | Estudos iniciais | 12 |
| 2.1.2 | Abordagens conceituais e características | 13 |
| 2.1.3 | Estruturas planejadas e estruturas emergentes..... | 19 |
| 2.1.4 | Aplicação do conceito de redes em organizações públicas | 23 |
| 2.1.5 | Exemplos de Redes..... | 28 |
| 2.1.6 | Delineamento do conceito e perspectivas de redes para o trabalho de pesquisa | 31 |
| 2.2 | O Tribunal de Contas da União e a implantação da rede de controle..... | 35 |
| 2.3 | Levantamento de Expectativas | 44 |
| 2.4 | Oficinas de Trabalho..... | 44 |
| 3 | METODOLOGIA | 54 |
| 4 | APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS | 56 |
| 5 | CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS | 63 |
| 6 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 67 |

1 INTRODUÇÃO

O ambiente da administração pública se caracteriza por recursos escassos e problemas complexos, múltiplos atores públicos e privados, locais e centrais envolvidos no planejamento e execução de políticas públicas, e crescente demanda por participação cidadã.

As instituições que exercem o controle dos gastos públicos necessitam encontrar novas formas de atuação para este ambiente complexo onde se materializam as políticas e programas públicos.

Um arranjo interorganizacional que se adéqua ao tipo de ambiente acima referido é a organização em redes. Segundo Castells:

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação, valores e objetivos. Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico, suscetível de inovação, sem ameaças para seu equilíbrio. (CASTELLS, 1999, apud DEBONI, 2003, p.1)

As redes podem ser entendidas também, com uma organização social estruturada em relações horizontalizadas e com ambiente animado por trocas internas e externas, permeado por iniciativas, criatividade, experimentações, colaboração e cooperação. A flexibilidade adquirida pela comunicação distribuída facilita, a cada mudança, os ajustes em busca da harmonia e dos melhores resultados a partir das interações dos elementos que compõem a rede.

Nos estudos do campo das políticas públicas, parte-se do pressuposto de que a ação estatal é fruto da interação de diferentes atores e interesses que moldam a política pública final oferecida ao público. Segundo Powell, as formas de organização em redes são caracterizadas por padrões recíprocos de comunicação e trocas. Conforme Kenis e Schneider:

Redes de políticas públicas são novas formas de governança política que refletem uma relação modificada entre Estado e sociedade [...] Redes de políticas públicas são mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados. (KENIS; SCHNEIDER, 1991, p. 40).

Entender os conceitos e características de redes, bem como as possibilidades de implementação desse arranjo interorganizacional pelo Tribunal de Contas da União - TCU

que definiu uma estratégia de implementação de uma Rede de Controle Público da Gestão Pública é o que motivou este estudo. Pretende-se identificar aspectos que devem ser observados pelo TCU na implementação da Rede de Controle a partir da literatura sobre o tema.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Identificar aspectos que devem ser observados pelo Tribunal de Contas da União na implementação das ações da Rede de Controle da Gestão Pública, com o objetivo de potencializar e aperfeiçoar as ações de controle da Administração Pública.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Desenvolver um referencial teórico com os diversos conceitos e características de redes, a partir de estudos da sociologia, psicologia, administração e ciência política, que sirvam de parâmetro aos órgãos de controle público para atuação em rede.
- Descrever o histórico de ações de implementação da Rede de Controle da Gestão Pública, no TCU.
- Apresentar sugestões que podem ser usadas para a tomadas de decisão na implementação da Rede de Controle da Gestão Pública com vistas a sua efetividade.

1.1.3 Justificativa

No contexto de descentralização e de nova forma de organização das políticas públicas, mais amplas que o Estado, onde este é o articulador e integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais, novas formas de atuação que propiciem efetividade na atuação devem ser buscadas também, pelas Instituições responsáveis pelo Controle Público no Brasil. No art. 70 da Carta de 1988, foi instituído um sistema de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, e patrimonial da União a ser exercido pelo Congresso

Nacional, mediante o controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder. A Casa Legislativa conta com o Tribunal de Contas da União, órgão de auxílio ao Congresso no controle externo dos recursos públicos.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União, em 2008, realizou amplo diagnóstico interno institucional, junto a seus próprios servidores, denominado Projeto Águila, de processos, estratégias e pessoas. Este diagnóstico identificou uma ruptura definida como compreensão parcial ou inadequada dos papéis das instituições que integram o sistema de controle. As principais causas relacionadas pelos diversos participantes deste diagnóstico foram: inexistência de uma rede de controle com atuação efetiva; disputas de poder/prestígio entre as instituições que integram o sistema de controle; pouca integração do TCU com outros órgãos que exercem o controle, como Ministério Público Federal, Polícia Federal, Controladoria Geral da União ou Tribunais de Contas nos Estados. Além disso, verificou-se que as ações de controle externo exercidas pelo TCU são descasadas de ações similares exercidas por outros órgãos, de tal forma que é possível o TCU realizar uma fiscalização sobre a mesma matéria investigada por outro ente de controle, sem coordenação ou troca de informações. Apesar da existência de acordos e convênios com algumas entidades, esses mecanismos não funcionam a contento, ou simplesmente não funcionam. Existe duplicação de esforços, desperdício de recursos e falta de efetividade.

Dentre as propostas apresentadas por esse projeto consta a criação de um Fórum de Discussão e, posteriormente, de uma Rede integrando os principais órgãos relacionados ao controle, com o objetivo de potencializar e aperfeiçoar as ações de controle da Administração Pública.

A atual gestão do TCU, no ano de 2009, atribuiu à sua Unidade de Educação Corporativa, o Instituto Serzedello Corrêa, a meta de implementar a Rede de Controle da Gestão Pública, como instrumento de integração e cooperação entre as instituições responsáveis pelo Controle Público.

Neste sentido, o Instituto Serzedello Corrêa, como unidade responsável pela coordenação da Rede de Controle da Gestão Pública (RCP), iniciou uma série de ações de implementação da Rede, inseridas no escopo do Programa Educacional Diálogo Público, que tem por objetivos: aprimorar relacionamento com outros órgãos públicos, propiciando maior intercâmbio de informações, procedimentos e técnicas; promover a integração e o

intercâmbio de conhecimento em assuntos de interesse do controle externo; estimular o controle social; informar sobre as competências, estratégias, diretrizes, serviços e produtos do TCU.

A opção pelo desenvolvimento do presente estudo se insere neste contexto, na medida em que, por meio dele, será possível apresentar uma contribuição ao processo de tomada de decisões para a institucionalização da rede de controle. Desta forma, pretende-se identificar aspectos que devem ser observados pelo Tribunal de Contas da União na implementação das ações da Rede de Controle da Gestão Pública, com o objetivo de potencializar e aperfeiçoar as ações de controle da Administração Pública.

1.2 Problema da pesquisa

Pretende-se responder a questão: Que aspectos devem ser observados pelo Tribunal de Contas da União na implementação das ações da Rede de Controle da Gestão Pública?

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Redes

2.1.1 Estudos iniciais

Ao abordar o histórico do fenômeno Redes, Fleury e Ouverney (2007), dispõe que o conceito de redes nas ciências sociais, data de 1930, quando foram realizados estudos, baseados na técnica de sociometria, que se fundamentaram na noção da existência de estrutura relacional multicêntrica subjacente a organização social. Fundamentado teoricamente nos estudos da psicologia social, Jacob Moreno em 1934, buscava descrever e analisar a estrutura interpessoal presente no comportamento de pequenos grupos. Por meio de um sistema de composição gráfica, cada indivíduo é um ponto numa escala bidimensional que delineia a estrutura de relações do grupo. Essa técnica evoluiu conceitualmente e incorporou instrumentos matemáticos e estatísticos, sendo adotada em estudos antropológicos, políticos e organizacionais. Em estudos sociológicos de 1960, na Universidade de *Harvard*, foram modeladas matrizes de papéis sociais para mapear padrões de homogeneidade das relações sociais em grupos, compará-los, e definir características da estrutura social. Antropólogos de Manchester, nas décadas de 1950 e 1960, diferentemente da perspectiva sociométrica, enfatizaram a importância de padrões estruturais quanto a presença do contexto cultural no qual essas estruturas se inserem. Para eles, o tecido social é um conjunto de papéis (ou redes) que formam e definem identidades em processos interativos com os respectivos contextos socioculturais.

Já no campo das ciências políticas, nos EUA, nessa mesma época, foram desenvolvidos estudos sobre a natureza das relações entre grupos de interesses e a burocracia estatal tendo como tema central a autonomia do estado. Borzel (1998) observou padrões regulares de intercâmbio entre grupos de interesse – políticos e burocratas – que suscitou críticas tanto ao pluralismo quanto ao corporativismo como modelos de intermediação de interesses entre estado e sociedade, entendendo-se pluralismo e corporativismo como modelos de grupos de intermediação de interesses entre estado e sociedade. Esses modelos podem tornar-se dominantes e impedir a presença de outros grupos. Na visão de Borzel (1998:256) a abordagem de redes é uma alternativa ao pluralismo e corporativismo, já que a dicotomia entre os dois impede a compreensão de que se tratava de coisas distintas. Dessa forma, a

concepção americana de redes, assim como na literatura britânica, é a de que são padrões de intercâmbio de recursos entre atores públicos e privados por meio de relações de interdependência. Também na ciência política, por meio de estudos desenvolvidos na década de 1990, na literatura alemã e holandesa, define-se rede em sentido amplo, associando-a a forma de governança alternativa, seja em relação à organização burocrática, seja em relação aquela proporcionada pelo mercado.

Ainda no contexto de Redes de Políticas, O’toole (1997) destacou a necessidade de organizar agendas de conteúdo conceitual, descritivo e teórico, sobre o fenômeno das redes no ambiente da administração pública. Marsh (1997a) e outros levantaram importantes questões sobre diferenças conceituais nos estudos de redes de políticas públicas, esses autores apontaram sete pontos principais para a evolução dos estudos de redes de políticas:

- conceito de rede é uma ferramenta útil para a compreensão do desenvolvimento de políticas públicas?
- As ações de uma rede de políticas afetam os resultados da política?
- Como mudam as redes de políticas?
- Qual a importância, dentro das redes das relações interpessoais, em comparação com as estruturais?
- Podem certos grupos dominar as redes?
- Que métodos são apropriados para estudar as redes?
- Que evidências existem de que as redes são uma nova forma de governança?

A busca de respostas a essas indagações ainda se faz presente. Observa-se, a partir do final da década de 1990, que esse fenômeno de Redes, perpassa vários ramos das ciências demonstrando multidisciplinaridade dos estudos de redes em administração pública.

2.1.2 Abordagens conceituais e características

Para Fleury e Ouverney (2007), como a maioria dos trabalhos sobre redes em administração pública parte de um conceito implícito sobre um fenômeno, ou seja, alguns autores raramente mencionam qual definição de redes estão empregando em seus estudos, o ponto comum é a idéia de redes como estruturas policêntricas. Essa composição estrutural emprega a idéia de dois elementos básicos que se replicam: os nós ou nódulos e os vínculos.

Os nós são os diferentes pontos ou grupos que formam a teia e se interligam numa rede e os vínculos são os interesses, ações ou metas comuns.

Para O'toole (1997) as redes são estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações ou partes delas. As redes exigem certa estabilidade estrutural, mas se estendem além dos vínculos formalmente estabelecidos e das ligações legítimas de política pública. A noção de redes exclui meras hierarquias formais e mercados perfeitos, mas inclui um amplo conjunto de estruturas. O vínculo institucional que sustenta as relações em rede pode incluir cadeias de autoridade, relações de troca e coalizões baseadas em interesses comuns, todas fazendo parte de uma estrutura policêntrica singular.

Borzel, (1998:254), que trás elementos comuns de diversas outras definições, relata que todos os conceitos partilham um entendimento comum, um mínimo denominador comum de definição de rede de políticas como um conjunto de relações estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependente, vinculando uma série de atores com um interesse comum em relação a uma política e que intercambiam recursos para concretizar esses interesses, reconhecendo que a cooperação é a melhor forma de atingir objetivos.

Fleury e Ouverney (2007) descrevem, com base em análise da literatura internacional, quatro abordagens que auxiliam no entendimento do fenômeno de redes e que se associam às dimensões de reconstrução do Estado, estudados na década de 1990. Essas abordagens envolvem aspectos tanto internos como externos, relacionando o processo de gestão do estado com a dinâmica de suas relações externas:

1. Estruturas interorganizacionais em arranjos de provisão de bens e serviços: arranjos interorganizacionais articulados que visam ordenar as bases de recursos e fornecer racionalidade sistêmica é um dos aspectos fundamentais das redes.
2. Modelo de concepção e coordenação do ciclo de políticas públicas: nessa abordagem o conceito de redes é entendido como sistemas de centros decisórios subjacentes às políticas públicas, dentro e fora do estado. Essa concepção é comum na literatura europeia que evidencia a natureza do contexto decisório da União Europeia, onde instâncias supranacionais se sobrepõem a um conjunto heterogêneo de organização nacional. A composição das instâncias decisórias da União Europeia inclui oito instituições principais, O Parlamento Europeu, Comissão Europeia, Conselho da

União Européia, três órgãos financeiros, dois órgãos consultivos e 22 agências descentralizadas.

3. Formas de intermediação de interesse entre Estado e sociedade civil: é a perspectiva mais amplamente difundida, principalmente na literatura britânica. É um conceito alternativo aos modelos corporativos e pluralistas de intermediação entre os grupos de interesse atuantes na sociedade civil e o Estado. Enquanto modelos corporativos organizam grupos de interesse de forma hierarquizada e monopolizada, a organização em rede possibilita a representação política competitiva e horizontalizada. No que se refere a modelos pluralistas supõem baixo nível de agregação dos grupos, a organização em rede se efetua por meios de convergência de interesses e intercâmbio de recursos entre grupos setoriais.
4. Modelo de governança democrática: essa perspectiva de conceituação está presente na literatura de administração pública e associa a noção de redes a relações específicas entre atores dentro e fora do Estado através da mobilização de recursos necessários ao exercício da governança democrática. Esse exercício da governança requer relações de interdependência e intercâmbio de recursos com base em uma visão de complementaridade de interesse e confiança.

Explorando um pouco mais os aspectos conceituais, as redes de políticas são arranjos interorganizacionais para a formulação e execução de políticas públicas, dada a estratégia de descentralização de recursos e de competências na sua execução. Assim, múltiplos atores são envolvidos nos processos de formulação, implementação, controle e avaliação de políticas. A diversidade de contextos institucionais cria uma dependência, visto que o controle dos recursos e do processo não é de propriedade de um só ator. Neste ambiente, diversas questões aparecem, tais como:

- Como combinar planejamento e coordenação com autonomia dos participantes da rede?
- Que estruturas e processos decisórios são originados neste contexto?
- Quais competências são necessárias do gestor de uma rede?
- Como gerar megaobjetivos e consensos?

Fleury Ouverney (2007) registra que o contexto que favorece a formação de redes é aquele onde se têm que administrar políticas e projetos onde recursos são escassos e os problemas, complexos; onde existem múltiplos atores envolvidos; há interação de agentes públicos e privados, locais e centrais, demanda por participação cidadã.

Relacionando os diferentes conceitos de redes trazidos pela autora, elaborou-se a o Quadro 1 a seguir:

| Conceitos de Redes | |
|---------------------------|---|
| Psicologia Social | Universo relacional do indivíduo, conjunto de relações e estruturas de apoio socioafetivo de cada um. Como características estruturais têm-se: tamanho, densidade, composição, dispersão, homogeneidade/heterogeneidade, funções exercidas. |
| Sociologia | Redes são novas formas de organização social, do Estado ou sociedade, intensivas em tecnologia da informação e baseadas na cooperação entre unidades dotadas de autonomia. |
| Administração | Combinação de pessoas, tecnologias e conhecimento que substitui a corporação hierarquizada do modelo fordista, baseado em trabalho, capital e gerenciamento. |
| Ciência Política | Forma de governança alternativa, seja em relação a organização burocrática, seja em relação aquela proporcionada pelo mercado. |

Quadro 1 - Conceitos de redes

Fonte: Elaborada pela autora

Na visão da psicologia social, assumida por Rovere (1998:30), as pessoas constituem as redes, pois são estas que são capazes de se conectar e criar vínculos, o que não ocorre com instituições e cargos. Um esquema ascendente para classificação de vínculos elaborada pelo autor permite monitorar os graus de profundidade de uma rede:

| Nível | Ações | Valor |
|----------------|------------------------------------|---------------|
| 5. Associar-se | Compartilhar objetivos e projetos | Confiança |
| 4. Cooperar | Compartilhar atividades e recursos | Solidariedade |
| 3. Colaborar | Prestar ajuda esporádica | Reciprocidade |
| 2. Conhecer | Conhecimento do que o outro faz | Interesse |
| 1. Reconhecer | Reconhecer que o outro existe | Aceitação |

Quadro 2 – Classificação de vínculos

Fonte: Rovere (1998, p. 30)

A gestão das redes, por sua vez, impõe desafios relacionados a diferentes processos, tais como, negociação e geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação,

distribuição de recursos de interação, construção de mecanismos decisórios coletivos, estabelecimento de prioridades e acompanhamento.

Segundo, Amaral (2009), a compreensão dos fenômenos das organizações em rede resulta da afluência de uma série de estudos e da ação inovadora de pesquisadores em diversos campos das ciências físicas e naturais, da cibernética, da informática e das ciências sociais. A identificação do padrão rede como um elemento comum e constituinte dos sistemas vivos e a abordagem sistêmica de diversos campos do conhecimento, favorecem essa compreensão.

Fritjof Capra oferece uma visão detalhada e panorâmica das contribuições para o novo paradigma das organizações em rede, em seus livros, *Teia da Vida* e *Conexões Ocultas*. No campo da sociologia e da análise das redes sociais, nos últimos 30 anos, alguns estudiosos vêm se dedicando à tarefa de pensar os coletivos, as redes sociais e sua dinâmica própria, sendo os mais citados M. Granovetter, M. Olson, B. Wellman, M. Authier, K. Arrow, E. Rogers, T. Valente e Stanley Milgram. Em relação à inteligência coletiva: Norbert Wiener, Steve Johnson, Pierre Levy. No Brasil, podemos destacar Rogério Costa, Augusto de Franco, Eugênio Trivinho, Ana Maria Nicolaci-da-Costa (AMARAL, 2009)

Explorando um pouco Fritjof Capra, em palestra realizada no Distrito de Mill Valley, Estados Unidos, em 1997, explica que:

Na medida em que o conceito de trabalhos em rede tornou-se mais e mais proeminente na Ecologia, pensadores de sistemas começaram a usar modelos de trabalho de rede em todos os níveis de sistemas, vendo organismos como redes de trabalho de órgãos e células, assim como ecossistemas são entendidos como redes de trabalho de organismos individuais. Isto levou à explicação chave de que rede de trabalho é um padrão que é comum a tudo que é vivo. Onde quer que haja vida, vemos redes de trabalho. (CAPRA, 1997, apud, AMARAL, 2009, p.3)

Já o sociólogo alemão, Niklas Luhmann (apud AMARAL, 2009) descreve a comunidade humana como uma rede de trabalho de diálogos. Comparando os dois sistemas de rede, o biológico e o cultural, uma diferença essencial, relacionada à natureza dos objetivos, entre os dois sistemas de rede, é que os fluxos e ciclos das redes sociais estão permeados e são canais de circulação de informação, conhecimento e valores (sistemas simbólicos), enquanto que nos sistemas vivos os fluxos são energia e matéria. No quadro 3, Amaral (2009) realiza a analogia entre os dois sistemas, tendo como eixo comum as características do padrão rede.

| Sistemas Vivos | Princípios comuns | Redes operativas |
|--|--------------------------------|---|
| Foco nas relações | Morfologia em padrão rede | Foco nas relações, capacidade de realizar conexões, compartilhamento, foco nos processos, tensão entre estruturas verticais e processos horizontais. |
| Dependência mútua | Interdependência | Dependência mútua, ações articuladas, objetivos e estratégias de ação compartilhadas, acordos de convivência, relações laterais, produção coletiva. |
| Reciclagem permanente de energia e materiais | Natureza cíclica dos processos | Reprodução permanente do padrão de organização: acordos de convivência, regras de adesão, sistemas de coordenação, construção de identidade e imaginário coletivos. |
| Estabilidade e mudança, ordem e liberdade, tradição e inovação | Flexibilidade e diversidade | Sistemas simbólicos diversos, fluxos de informação, comunicação todos - todos, presencial & virtual, articulação de diferentes, laços fortes e laços fracos, emergências. |
| Parceria e evolução conjunta | Cooperação e co-evolução | Inteligência coletiva, comunidades de aprendizagem e de prática, competição e cooperação, parcerias, produção coletiva. |
| Organização articulada em múltiplos níveis | Complexidade | Diferentes articulados em relações de compartilhamento, cooperação e competição em múltiplos níveis, dinâmica de opostos complementares. |

Quadro 3 - Analogia entre sistemas biológicos e redes de trabalho

Fonte: Amaral (2009, p.3)

A morfologia da rede facilita e potencializa a horizontalidade, mas não a cria. Ela é fruto das relações entre as pessoas. Assim existem diversos desenhos de redes operativas, adequados aos objetivos que as inspiraram e moldados pela cultura e prática política de seus membros. Como características das redes operativas têm-se:

- Objetivos compartilhados, construídos coletivamente.
- Múltiplos níveis de organização e ação.
- Dinamismo e intencionalidade dos envolvidos.
- Coexistência de diferentes.
- Produção, reedição e circulação de informação.
- Fortalecimento dos participantes.
- Desconcentração do poder.

- Estímulo e sustentação de múltiplas iniciativas.
- Tensão entre estruturas verticais & processos horizontais.
- Tensão entre comportamentos de competição & cooperação.
- Compartilhamento de experiência, afetos, informação e conhecimento.
- Composição multi-setorial.
- Formação permanente.
- Ambiente fértil para parcerias, oportunidade para relações multilaterais.
- Evolução coletiva & individual para a complexidade.
- Configuração dinâmica e mutante.

2.1.3 Estruturas planejadas e estruturas emergentes

Um aspecto importante para o entendimento das dinâmicas de redes e de sua gestão, para o qual Capra (1997, apud AMARAL, 2009) chama atenção, é o da existência das estruturas emergentes (espontâneas) e das estruturas planejadas. O autor explica que no processo da evolução, todas as criaturas vivas do planeta evoluíram em emergências.

Todo sistema vivo ocasionalmente encontra pontos de instabilidade, nos quais algumas de suas estruturas se quebram e novas estruturas, ou novas formas de comportamento, emergem. A emergência espontânea de demanda – de novas estruturas e novas formas de comportamento - é um dos marcos da vida. Este fenômeno, chamado de ‘emergência’, tem sido reconhecido como a base do desenvolvimento, aprendizagem e evolução. Em outras palavras, criatividade – a geração de formas que sejam constantemente novas – é uma propriedade chave de todos os sistemas vivos. (CAPRA, 1997, apud AMARAL, 2009 p.6)

Para Amaral (2009) nas organizações humanas, inclusive nas redes, os dois tipos de estruturas estão sempre presentes. As estruturas planejadas são as estruturas formais de organização, representadas em seus documentos oficiais e descrevem a missão da organização, suas políticas formais, seus objetivos, suas estratégias e regras. Paralelamente, há estruturas emergentes. São as estruturas informais da organização – as parcerias e amizades, as redes de influência de cada integrante da organização, os canais informais de comunicação, as habilidades tácitas e fontes de conhecimento que estão em contínuo

desenvolvimento. Estas estruturas emergem de uma rede informal de relações e continuamente surgem, crescem, mudam e se adaptam a novas situações, gerando mudanças que muitas vezes impactam todo o sistema. Os dois tipos de estruturas – estruturas planejadas e emergentes – são muito diferentes e estão presentes em todas as organizações humanas, gerando tensão. Nas redes, se as estruturas planejadas se fortalecem em detrimento das estruturas emergentes, perdemos muito da riqueza e inventividade, e avançamos em direção à verticalização e ao predomínio das hierarquias. Por outro lado, se não constituímos uma mínima estrutura planejada (acordos de convivência, regras de adesão, cadastro de membros, uma instância de coordenação, regras para o processo de decisão) a rede perderá capacidade operativa. Como são redes com objetivos e das quais se esperam resultados, enfrenta-se o desafio de se encontrar um equilíbrio, que é dinâmico, entre as estruturas planejadas e as estruturas emergenciais para que seja mantida a criatividade livre e ativa na rede.

Morgan (1996) aborda o enfoque sistêmico da organização, que se fundamenta no princípio de que as organizações, como os organismos, estão abertos ao seu meio ambiente, e devem atingir uma relação apropriada com este ambiente, caso queiram sobreviver. Do ponto de vista prático, a ênfase sobre o ambiente no qual a organização existe, requer atenção a atividade ambiental imediata, definida pelas interações com clientes, concorrentes, fornecedores, sindicatos e agências governamentais, bem como do contexto mais amplo, do ambiente em geral, pois todos tem implicações nas práticas organizacionais. Outro aspecto importante é considerar a organização em termos de subsistemas inter-relacionados. Sistemas podem ser comparados a caixas chinesas no sentido de que sempre contêm conjuntos dentro de conjuntos. As organizações contem indivíduos (que são sistemas em si mesmos) que pertencem a departamentos ou grupos, que também pertencem a divisões organizacionais maiores e assim por diante. Teóricos de sistemas pensam as relações intra e interorganizacionais usando configurações de subsistemas para descrever padrões-chave e interconexões. Como tudo depende de tudo, faz-se necessário encontrar formas de administrar relações entre subsistemas críticos. O terceiro aspecto do uso pragmático do enfoque sistêmico, é a tentativa de estabelecer congruências entre diferentes sistemas para identificar e eliminar disfunções potenciais. No conjunto, essas características do enfoque sistêmico, mostram caminhos para teorias organizacionais e administrativas de libertação do pensamento burocrático. Essas perspectivas foram rotuladas de teoria da contingência, que em linhas gerais tem como idéias:

1. Organizações são sistemas abertos que necessitam de cuidadosa administração para satisfazer e equilibrar necessidades internas, assim como adaptar-se a circunstâncias ambientais.
2. Não existe a melhor forma de organizar. A forma mais adequada depende do tipo de tarefa ou do ambiente dentro do qual se está lidando.
3. A administração deve estar preocupada acima de tudo em atingir boas medidas.

Diferentes enfoques em administração são necessários para desempenhar diferentes atividades dentro da mesma organização e diferentes tipos ou espécies de organização são necessários em diferentes tipos de ambientes.

Estudos de Lawrence e Lorsch (1967, apud MORGAN, 1996), aprimoraram o enfoque contingencial, ao mostrar a necessidade de variar os estilos de organização entre subunidades organizacionais em função de determinadas características dos respectivos subambientes. Como exemplo, departamentos de produção tipicamente possuem ambiente de tarefas caracterizadas por objetivos de curto prazo e horizontes temporais menores, podendo adotar modelos mais formais e burocráticos de interação interpessoal do que departamento de vendas. Esses estudos geraram importantes descobertas sobre formas de integração. Por exemplo, em ambientes estáveis, as maneiras convencionais burocráticas de integração, tais como hierarquia, regras, trabalham bem. Entretanto em ambientes mais turbulentos, novas formas de trabalho são necessárias tais como equipes de projetos multidisciplinares e indicação de pessoal habilitado na arte de coordenação e resolução de conflitos. Esse enfoque contingencial de Lawrence e Lorsch (1967, apud MORGAN, 1996) trazem características comuns aos conceitos de redes que estão sendo exploradas neste estudo.

Para Castells:

Embora as redes tenham existido sempre como forma de organização social, com as vantagens de ter maior flexibilidade e adaptabilidade que outras formas, elas tinham um problema inerente: a incapacidade de administrar a complexidade para além de certo tamanho crítico. Essa limitação substancial foi superada com o desenvolvimento das tecnologias da informação. É por isso que a flexibilidade pode ser alcançada sem sacrificar a performance, e é por isso também que, por sua capacidade superior de desempenho, as redes vão gradualmente eliminando, em cada área específica de atividade, as formas de organização hierárquicas e centralizadas (CASTELLS 1999, apud ADULIS, 2003, p. 13).

Com foco em uma abordagem econômica, Castells (1999) discute que processos de modernização e de democratização dos países em desenvolvimento são ambientes que demonstram que apenas ajustes econômicos não sustentam as demandas sociais. Novos arranjos para a gestão de políticas públicas são necessários. Explorando a visão de Ernst (1999, apud CASTELLS, 1999, p. 211) a globalização de mercados e insumos e a drástica transformação tecnológica, que torna os equipamentos constantemente obsoletos e força a contínua atualização das empresas em termos de informações sobre processos e produtos. Nesse contexto, a cooperação não é apenas uma maneira de dividir custos e recursos, mas constitui uma apólice de seguro contra alguma decisão errada sobre tecnologia: as conseqüências de tal decisão também seriam sofridas pelos concorrentes, visto que são redes ubíquas e interligadas. Para Castells (1999), existe uma concorrência global, forçando redefinições constantes de produtos, processos, mercados e insumos econômicos, inclusive capitais e informação. E há sempre o Estado que se modifica em relação aos movimentos econômicos do mercado. Redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades.

Formas de organização econômica não se desenvolvem em um vácuo social: estão enraizadas em culturas e instituições. Cada sociedade tende a gerar os próprios sistemas organizacionais. Quanto mais historicamente distinta é uma sociedade, mais ela se desenvolve de forma separada das outras e mais específicas são suas formas organizacionais. Contudo quando a tecnologia amplia o escopo da atividade econômica e quando os sistemas empresariais interagem em escala global, as formas organizacionais se difundem, fazem empréstimos mútuos e criam uma mistura correspondente a padrões de produção e concorrência muito comuns, adaptando-se simultaneamente aos ambientes sociais específicos que operam.

Ainda para esse autor, redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhadores e empresas voltadas para a flexibilidade e a adaptabilidade; para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos; e para uma organização social que vise a suplantação do espaço e a invalidação do tempo. A construção de redes é um processo que se realiza simultaneamente à busca de identidades individual ou coletiva, a fonte básica do significado social. As novas tecnologias de informação e comunicação permitem que indivíduos e grupos sejam conectados e desconectados num constante jogo de decisões

estratégicas “Nossas sociedades estão cada vez mais estruturadas em uma oposição bipolar entre a Rede e o Ser”. Nessas sociedades, convivem o risco da fragmentação e difusão, por um lado, e o apego a fundamentalismos, por outro, e apenas uma redefinição profunda do ser humano permitirá vencer as resistências e os obstáculos de uma sociedade emergente – a sociedade em rede.”

2.1.4 Aplicação do conceito de redes em organizações públicas

O conceito de rede começou a ser aplicado às organizações inclusive públicas em meados da década de 70, juntamente com a discussão sobre o conceito de governança, no âmbito da sociologia, e se espalhou para as outras ciências sociais nas décadas de 1980 e 1990.

Nos estudos do campo das políticas públicas, parte-se do pressuposto de que a ação estatal é fruto da interação de diferentes atores e interesses que moldam a política pública final oferecida ao público. Segundo Powell, as formas de organização em redes são caracterizadas por padrões recíprocos de comunicação e trocas. Conforme Kenis e Schneider:

Redes de políticas públicas são novas formas de governança política que refletem uma relação modificada entre Estado e sociedade [...] Redes de políticas públicas são mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados. (KENIS; SCHNEIDER, 1991, p. 40).

A escolha por um formato determinado de redes de parceria do governo depende das necessidades de cada governo. Goldsmith e Eggers (2006) identificam seis tipos diferentes de redes utilizadas pelos governos:

- **Contrato de Serviço.** Neste modelo de redes os governos utilizam os contratos como ferramentas organizacionais, criando várias conexões verticais e horizontais com fornecedores e subcontratados envolvidos nos processos de prestação de serviços e de fornecimento de insumos para o setor público. Tais redes podem ser encontradas em setores de atendimento à infância, bem-estar, transportes e defesa.
- **Cadeia de Fornecimento.** As cadeias de fornecimento são construídas a partir do fornecimento de produtos de alta complexidade ao governo. Estão presentes em menor

número no setor público do que no privado, dada à característica do setor público de prestar mais serviços e produzir poucos bens em comparação a iniciativa privada.

- *Ad hoc*. São redes ativadas pelo governo em momento de emergência ou para a solução de questões pontuais, como por exemplo, no caso de uma rede de médicos e hospitais para o combate a uma epidemia.
- Parceria de canais. Estão relacionadas às relações estabelecidas entre empresas e ONGs que realizam transações e ações em nome de agências governamentais, expandindo as vias de contato entre fornecedores e potenciais fornecedores e setor público.
- Disseminação da informação. São construídas a partir da parceria entre setor público, privado e sociedade civil organizada para disseminação de informações de interesse do setor público.
- Painel de distribuição cívico. Neste formato de rede, o governo busca conectar o maior número possível de organizações de maneira que elas contribuam para aumentar a capacidade umas das outras de produzir efeitos positivos para a sociedade em determinado segmento de interesse público.

Goldsmith e Eggers (2006), ao analisar o Governo em rede, destaca a convergência de quatro fontes de influencia, que estão alterando a forma do setor público em todo o mundo:

1. Governo como terceira parte: o aumento de empresas privadas e organizações sem fins lucrativos – em oposição ao uso de servidores do governo- na prestação de serviços e cumprimento de metas políticas.
2. Governo coordenado: a crescente tendência de agências governamentais múltiplas, muitas vezes até múltiplos níveis de governo, de unirem-se na prestação de serviços integrados.
3. A revolução digital: recentes avanços tecnológicos, que permitem às organizações colaborar, em tempo real, com parceiros externos.

4. Demanda do consumidor: crescente demanda dos cidadãos por maior controle sobre suas próprias vidas e por mais opções e variedade de serviços governamentais customizados.

Para esses autores, uma rede que presta serviços públicos efetivos não acontece por acaso. A tarefa de um projetista de rede é identificar possíveis parceiros, reunir os stakeholders relevantes, analisar as atuais operações internas, determinar e comunicar a todos os membros as expectativas relativas ao funcionamento da rede, montar e conectar suas partes, elaborar estratégias para mantê-la e por fim, ativá-la. É especialmente importante responder a cinco perguntas na fase de elaboração do projeto: 1. Que objetivos se espera alcançar? 2. Que ferramentas são usadas para formar e ativar a rede? Quem são os parceiros mais adequados para ajudar no alcance dos objetivos? Como a rede deveria ser estruturada, considerando as metas estabelecidas? Como a rede deveria ser dirigida e gerenciada?

Ao discorrer sobre essas perguntas algumas orientações são apresentadas, das quais se destaca:

1. A atenção com quais objetivos, em termos de políticas públicas, a instituição pública, neste caso chamada de agência, espera atingir e como esses objetivos determinam o que os membros da rede devem fazer.
2. Focar a missão principal no valor público com base em resultados que a agência busca criar.
3. Não definir o problema ou resposta a partir de uma visão estreita, baseada nos processos históricos.
4. Adequar o projeto da rede de acordo com o resultado desejado.
5. Procurar os melhores parceiros, pois segundo Philip Cooper: “a rede como um todo é tão forte quanto seu componente mais frágil.”
6. Determinar o tipo de rede mais adequado (os seis tipos de redes identificadas pelos autores, já foram citadas anteriormente).
7. Analisar quem deve integrar a rede: o governo pode ser o integrador e gerenciar internamente as operações diárias da rede; ele pode delegar todas as tarefas ao fornecedor principal; ele pode contratar um terceiro para coordenar a rede.

8. Preocupar-se com questões centrais que envolvem valores: quais são os valores centrais que o governo precisa proteger e como o governo pode manter a integridade desses valores em meio a uma colaboração às vezes confusa? A resposta exige atenção com questões como acesso a serviços, custo para o cidadão, justiça e equidade, responsabilidade financeira, estabilidade e qualidade.

Ao olhar o contexto da administração pública no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, o federalismo, no qual se pauta a Carta Magna, promove a descentralização de recursos e a execução de políticas públicas. Entende-se a Federação como um grande sistema de repartição de competências com descentralização em unidades autônomas e preservação de relacionamento harmônico entre União e estados-membros. Do ponto de vista de elaboração e execução de políticas públicas, essa Constituição Federal busca construir um modelo federativo de cooperação superpondo competências federais e estaduais, com orientação descentralizadora, que estimula a participação cooperativa entre União, estados e municípios (MAGALHÃES, 2006).

Nesse sentido, em meados dos anos 90, o governo brasileiro apresentou um documento político, chamado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. Nas palavras do idealizador da reforma, Ministro Bresser Pereira, os componentes básicos eram:

1. Delimitação das funções do estado, reduzindo seu tamanho em termos de pessoal, através de programas de privatização, terceirização e publicização (este último implica a transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos prestados pelo estado).
2. Redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentam o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o estado em promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional.
3. Aumento da governança do estado, ou seja, de sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que envolve autonomia financeira do estado, da reforma administrativa rumo a administração pública gerencial, no lugar da

burocrática, e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre formulação de políticas públicas e de sua execução. E,

4. Aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças a existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses.

Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 264) propõe uma concepção de Estado denominado Estado-novíssimo-movimento-social, onde estaria a emergir “uma nova forma de organização política” mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais.

A partir dessa visão o Estado sai do papel central e absoluto do desenvolvimento econômico e social e surgem outros atores coparticipes na prestação de serviços públicos em associação com o setor privado. Surgem práticas conhecidas por desestatizações, concessões para exploração de serviços públicos, privatizações e terceirizações, em cujo contexto encontram-se as parcerias público-privadas ou *public-private partnership* (PPP).

Os estados norte-americanos recorrem às PPP devido à redução de custos, ausência de mão-de-obra especializada no setor público, *expertise* do setor privado, falta de suporte e apoio do governo, excesso de procedimentos burocráticos, necessidade de implementação rápida de projetos e de inovação e qualidade dos serviços. No Brasil, em 1995, foi promulgada a Lei 8.987/1995, a lei geral das concessões, que dispõe sobre o regime de concessões e permissão da prestação de serviços públicos. A Lei 11.079/2004 também é um importante marco regulatório de objetos de contratação no regime de PPP. Uma das funções de governo no Brasil, mais afetadas por essa modalidade prestação de serviços é a de infraestrutura.

Nesse mesmo sentido de descentralização de serviços públicos, a terceirização, que é a contratação de empresas para executar no todo ou em parte um serviço, tem crescido na administração pública, como um instrumento para suprimir ou reduzir a participação do Estado em atividades não essenciais, buscando a diminuição de gastos, aumento de qualidade e de eficiência. O Decreto nº 2.271/97 dispõe das atividades que podem ser terceirizadas.

Nesse contexto de descentralização e de nova forma de organização política mais vasta que o Estado, no qual o Estado é o articulador e integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais,

nacionais, locais e globais, novas formas de atuação devem ser buscadas também, pelas instituições responsáveis pelo Controle Público no Brasil.

2.1.5 Exemplos de Redes

Como exemplos de aplicação do conceito de Rede, destaca-se:

1) organização em rede da União Européia, que em relatório específico (*EUROPEAN UNION*,2001a), aponta uma série de vantagens das redes como forma de coordenação política:

- Enquanto hierarquias limitam a ação de seus componentes pela formalização e especialização das atividades, as redes ampliam os espaços formais e informais de interação e possibilitam a complementaridade de recursos e habilidades.
- As redes tendem a criar processos decisórios com maior nível de democratização, uma vez que operam por consensos entre participantes, sendo a circulação de informações recurso estratégico de decisões.
- Uma vez definidos objetivos coletivamente, as redes permitem rápido acesso a fontes de informações seguras, além de mais eficientes em situações de incertezas e alta complexidade.
- As redes conseguem lidar melhor com falhas nos centros de gestão porque a diversidade de conexões possibilita a substituição de funções, diferentemente de estruturas hierarquizadas onde a falha de desempenho numa instância pode bloquear a organização.
- Hierarquias concentram habilidades e recursos em determinados centros estratégicos, criando dependência em relação a eles, as redes se caracterizam pelas relações de complementaridade entre seus membros, o que diversifica e democratiza os processos de produção de políticas e programas públicos.
- Os membros de uma rede são beneficiados pela diversidade existente, a qual propicia inovações. Isso possibilita reação mais rápida nos casos de calamidades públicas, desastres, epidemias, etc.

- Redes são ambientes mais favoráveis à pluralidade de valores e interesses, e, portanto, construção da cidadania plural, vez que não existe como impor padrões culturais e normas de comportamentos.
- Redes tem grande versatilidade em termos de aproveitamento de atores e recursos, uma vez que seu papel e importância variam de acordo com os objetivos fixados.

Esse relatório enfatiza ainda, que embora existam limitações nas redes, seu emprego como forma de governança na União Européia permite responder a dois desafios: garantir a natureza da democracia na comunidade, bem como a legitimidade diante do processo de crescente incorporação de populações com diferentes referenciais socioculturais. O segundo desafio consiste em prover a base operacional que permita aos seus gestores manter as funções e responsabilidades enquanto garantem a construção de objetivos comuns e o desempenho de projetos coletivos.

2) Já como exemplo, no Brasil, de aplicação do conceito, a direção Nacional do Projeto EuroBrasil 2000 (BRASIL, 2006), acordo de cooperação técnica firmado com a União Européia, para apoio ao Governo Federal nos esforços de modernização e reforma da administração pública, possui a área temática de Redes e comunidades de práticas.

Para a sustentabilidade do próprio Projeto, a estratégia adotada dispõe a formação de redes temáticas, por entender que esse modo de organização propicia melhor coordenação de pensamentos e ações de atores governamentais, dispersos pelos vários níveis e esferas institucionais, avanço paulatino da integração, do alinhamento e da coerência para a ação governamental.

O processo adotado pela direção Nacional do projeto consiste em duas etapas: a formatação e o desenvolvimento de Rede. Para a formatação da Rede, foi criado o grupo-embrião (chamado de composição de partida da rede) para prover massa crítica ao desenvolvimento posterior da rede. O grupo foi submetido a um trabalho de estabelecimento de laços interpessoais e desenvolvimento de espírito de equipe, ao construir em conjunto, a missão a ser cumprida pela rede, conjunto de valores – código de conduta para os participantes, regulamento interno – normas e procedimentos, visão de futuro de longo prazo, meta estratégica de curto prazo, como primeira etapa na construção da visão de futuro e plano de ação para consecução dessa meta. Construídos estes seis parâmetros (de 6 meses a um ano), a rede poderia se abrir à participação de outras pessoas que venham a se identificar com

os parâmetros estabelecidos. A metodologia adotada preconiza ainda, que a composição do grupo de partida, deve ter no mínimo 25 e no máximo 40 integrantes, para favorecer a diversidade de pontos de vistas. Quanto ao método utilizado neste projeto, registra-se que o grupo participou de uma oficina, em regime de imersão total, para capacitação em Grupos de Diálogo, metodologia para construção e renovação coletivas de consensos, concebida em 1960, por David Bohm e transposta para os contextos organizacionais nas décadas de 1980 e 90 por pesquisadores do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). Posteriormente, o grupo foi treinado para usar a ferramenta WEB para colaboração a distância – LRN (*dot.learn*) desenvolvida também pelo MIT, para formar a comunidade virtual. A direção do Projeto, a partir dessa experiência pretende chegar a um modelo metodologicamente e instrumentalmente consolidado de incubação de redes no âmbito do Serviço Público.

Ainda com foco no Projeto Eurobrasil 2000 (BRASIL, 2006), alguns trechos do livro *Idéias pra um criador de Redes*, de autoria de Lucia Forsberg (2006), foram utilizados como referências teóricas para a incubação de redes de relacionamento.

Nessa publicação, como exemplo de uma rede de aprendizagem, se descreve o exemplo da divisão internacional da KTH (Escola Superior de Tecnologia da Suécia), que a pedido da ASDI (Agência Sueca de Cooperação Internacional), convidou especialistas interessados, principalmente do meio universitário, a participarem de uma rede nacional para se reunir e trocar conhecimentos sobre irrigação. O início do trabalho foi a evidenciação de redes de contatos pessoais dos envolvidos na idéia inicial, posteriormente verificaram juntos se havia a necessidade de formar uma rede sobre o tema, quais as necessidades e forma de condução. Depois dessa fase todos os envolvidos participaram de um seminário, para apresentar tema atual sobre água, dentro de sua área de competência, criando assim amplitude de áreas interdisciplinares que se cruzaram e possibilitaram grandes experiências. O futuro da rede dependia da vontade ou não dos participantes em continuar a se reunir, caso encontrassem alguns projetos de trabalho. A maioria dos participantes estava interessada em continuar os encontros e se organizaram em cinco temas principais de trabalho. Os realizadores da KTH, afirmaram que não eram coordenadores da rede e sim inspiradores da cooperação. Para tanto, usaram a sua rede de contatos para criar possibilidades aos participantes de formarem uma rede, em seguida apoiaram o seminário anual, publicaram folha informativa sobre a rede de contatos, difundiram a informação atual selecionada sobre irrigação e apoiaram os grupos de trabalho, através de interesse e compromisso pessoal.

Ainda com referencia a estrutura da rede, algumas condições são apontadas pela autora: fazer rodízio para deixar os participantes cuidarem da administração, duração e objeto predefinido para cada encontro, deixar os encontros para um assunto principal em torno do qual as pessoas trabalhem, dar espaço para cada participante falar de si mesmo, documentar os encontros para registro de resultados, fazer reuniões agradáveis e divertidas. Muitas redes desaparecem e os motivos principais são: pessoas com diferentes níveis de ambição; química pessoal não funciona; não há afinidade no grupo; ninguém ousa tomar a iniciativa; as pessoas se sentem inseguras; não há significado na participação; as pessoas não entendem as vantagens; as pessoas não tem tempo – outras coisas as atraem.

2.1.6 Delineamento do conceito e perspectivas de redes para o trabalho de pesquisa

Considerando que o fenômeno das redes no ambiente da administração pública é recente, e sobre o qual é necessário organizar agendas de conteúdo conceitual, descritivo e teórico; e que sobre esse fenômeno, perpassam vários ramos das ciências demonstrando multidisciplinaridade dos estudos de redes em administração pública; optou-se pela seleção do conceito e perspectivas a seguir organizadas no marco de referência, para fins deste trabalho de pesquisa, a partir dos diversos conceitos dos autores deste capítulo:

| MARCO DE REFERÊNCIA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE REDES | | |
|--|--------------|---|
| OBJETIVO DO MARCO DE REFERÊNCIA | DO DE | Organizar as principais perspectivas envolvidas na formação e gestão de redes a partir da revisão teórica definida para este trabalho. |
| CONCEITO DE REDES | DE | Redes são estruturas policêntricas, envolvendo múltiplas organizações ou partes delas, que se formam por relações estáveis, de natureza não hierárquica e interdependente, vinculando uma série de atores com um interesse comum em relação a uma política pública e que intercambiam recursos para concretizar esses interesses, reconhecendo que a cooperação é a melhor forma de atingir objetivos. (BORZEL, 1998:254) |
| PERSPECTIVAS ENVOLVIDAS NA FORMAÇÃO E GESTÃO DE REDES | | |
| 1. | | As redes requerem relações de interdependência e intercâmbio de recursos com base em uma visão de complementaridade de interesse e confiança. (FLEURY E OUVENEY, 2007) Questão associada: como está sendo promovida a visão de complementaridade de interesse e confiança entre os atores da Rede de Controle? |

| MARCO DE REFERÊNCIA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE REDES | |
|--|---|
| 2 | <p>As redes podem ser associadas a uma forma de governança alternativa, seja em relação a organização burocrática, seja em relação aquela proporcionada pelo mercado. (FLEURY E OUVÉRY, 2007)</p> <p>Questão associada: A Rede de Controle se constitui em uma forma de governança alternativa em relação a organização burocrática dos entes envolvidos?</p> |
| 3 | <p>O vínculo institucional que sustenta as relações em rede pode incluir cadeias de autoridade, relações de troca e coalizões baseadas em interesses comuns, todas fazendo parte de uma estrutura policêntrica singular. (O'TOOLE, 1997)</p> <p>Questão associada: As cadeias de autoridades, os interesses comuns e as relações de trocas estão claras aos entes envolvidos?</p> |
| 4 | <p>Redes funcionam como sistemas de centros decisórios subjacentes as políticas públicas, dentro e fora do estado. (FLEURY E OUVÉRY, 2007)</p> <p>Questão associada: A Rede de Controle pode ser reconhecida como sistemas de centros decisórios subjacentes as políticas públicas, dentro e fora do estado?</p> |
| 5 | <p>As redes de políticas são arranjos Os múltiplos atores são envolvidos nos processos de formulação, implementação, controle e avaliação de políticas. (FLEURY E OUVÉRY, 2007)</p> <p>Questão associada: A Rede de Controle pode ser entendida como um arranjo interorganizacionais para a formulação e execução de políticas públicas, dada à estratégia de descentralização do Estado?</p> |
| 6 | <p>Como combinar planejamento e coordenação com autonomia dos participantes da rede? (FLEURY E OUVÉRY, 2007)</p> <p>Questão associada: Como combinar planejamento e coordenação com autonomia dos participantes da Rede de Controle?</p> |
| 7 | <p>Quais competências são necessárias do gestor de uma rede? (FLEURY E OUVÉRY, 2007)</p> <p>Questão associada: Quais são os gestores da Rede de Controle? Quais são as competências necessárias do Gestor da Rede?</p> |
| 8 | <p>Como gerar megaobjetivos e consensos em redes? (FLEURY E OUVÉRY, 2007)</p> <p>Questão associada: como gerar os objetivos e consensos da Rede de Controle?</p> |
| 9 | <p>O contexto que favorece a formação de redes é aquele onde se têm que administrar políticas e projetos onde recursos são escassos e os problemas, complexos; onde existem múltiplos atores envolvidos; há interação de agentes públicos e privados, locais e centrais, e demanda por participação cidadã. (FLEURY E OUVÉRY, 2007)</p> <p>Questão associada: O contexto de formação da Rede de Controle: é aquele onde se têm que administrar políticas e projetos onde recursos são escassos e os</p> |

| MARCO DE REFERÊNCIA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE REDES | |
|--|---|
| | <p>problemas, complexos?</p> <p>onde existem múltiplos atores envolvidos?</p> <p>há interação de agentes públicos e privados, locais e centrais, e demanda por participação cidadã?</p> |
| 10 | <p>No processo de desenvolvimento, o grau de profundidade de uma rede possui cinco níveis e respectivo valor associado: 1. reconhecer/aceitação; 2. conhecer/interesse; 3. colaborar/reciprocidade; 4. cooperar/solidariedade; 5. associar-se/confiança. (ROVERE, 1998)</p> <p>Questão associada: Qual o nível e respectivo valor associado que encontra-se a Rede de Controle:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. reconhecer/aceitação? 2. conhecer/interesse? 3. colaborar/reciprocidade? 4. cooperar/solidariedade? 5. associar-se/confiança? |
| 11 | <p>A gestão das redes impõe desafios relacionados a diferentes processos, tais como, negociação e geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos de interação, construção de mecanismos decisórios coletivos, estabelecimento de prioridades e acompanhamento. (FLEURY E OUVÉRY, 2007)</p> <p>Questão associada: Na gestão da Rede de Controle, os processos de negociação e geração de consensos, de estabelecimento de regras de atuação, de distribuição de recursos de interação, de construção de mecanismos decisórios coletivos, e de estabelecimento de prioridades e acompanhamento, estão claros e definidos?</p> |
| 12 | <p>Os diversos desenhos de redes operativas são adequados aos objetivos que as inspiraram e moldados pela cultura e prática política de seus membros. (AMARAL, 2009)</p> <p>Questão associada: o desenho da Rede de Controle é adequado ao objetivo que a inspirou e moldado pela cultura e prática política de seus membros?</p> |
| 13 | <p>São características das redes operativas: evolução coletiva e individual para a complexidade e configuração dinâmica e mutante. (AMARAL, 2009)</p> <p>Questão associada: as características de complexidade e configuração mutante e dinâmica da rede são claras?</p> |
| 14 | <p>Nas redes, dois tipos de estruturas estão sempre presentes: as planejadas - são as estruturas formais de organização, representadas em seus documentos oficiais e descrevem a missão da organização, suas políticas formais, seus objetivos, suas estratégias e regras. E as emergentes - são as estruturas informais da organização – as parcerias e amizades, as redes de influência de cada integrante da organização, os canais informais de comunicação, as habilidades tácitas e fontes de conhecimento que estão em contínuo desenvolvimento. O desafio é encontrar</p> |

| MARCO DE REFERÊNCIA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE REDES | |
|--|--|
| | <p>equilíbrio, que é dinâmico, entre as estruturas planejadas e as emergenciais para se manter a criatividade livre e ativa na rede. (AMARAL, 2009)</p> <p>Questão associada: quais estruturas estão presentes na Rede de Controle:</p> <p>As planejadas? (as estruturas formais de organização, representadas em seus documentos oficiais que descrevem a missão da organização, suas políticas formais, seus objetivos, suas estratégias e regras)</p> <p>as emergentes? (as estruturas informais da organização – as parcerias e amizades, as redes de influência de cada integrante da organização, os canais informais de comunicação, as habilidades tácitas e fontes de conhecimento que estão em contínuo desenvolvimento)</p> |
| 15 | <p>Em ambientes estáveis, as maneiras convencionais burocráticas de integração, tais como hierarquia, regras, trabalham bem. Entretanto em ambientes mais turbulentos, novas formas de trabalho são necessárias, tais como equipes de projetos multidisciplinares e indicação de pessoal habilitado na arte de coordenação e resolução de conflitos. (AMARAL, 2009)</p> <p>Questão associada: Qual o ambiente onde está inserido a Rede de Controle:</p> <p>Estável? (onde as maneiras convencionais burocráticas de integração, tais como hierarquia, regras, trabalham bem).</p> <p>Turbulento? (onde novas formas de trabalho são necessárias, tais como equipes de projetos multidisciplinares e indicação de pessoal habilitado na arte de coordenação e resolução de conflitos).</p> |
| 16 | <p>A cooperação é uma maneira de dividir custos e somar recursos. (CASTELLS, 1999)</p> <p>Questão associada: os atores envolvidos na Rede de Controle reconhecem que a cooperação é uma maneira de dividir custos e somar recursos?</p> |
| 17 | <p>As novas tecnologias de informação e comunicação permitem que indivíduos e grupos sejam conectados e desconectados num constante jogo de decisões estratégicas. (CASTELLS, 1999)</p> <p>Questão associada: qual o apoio que as novas tecnologias de informação e comunicação, permitem que indivíduos e grupos sejam conectados e desconectados um constante jogo de decisões estratégicas, estão dando a Rede de Controle?</p> |
| 18 | <p>Redes de políticas públicas são mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados. (KENIS; SCHNEIDER, 1991, p. 40).</p> <p>Questão associada: O contexto de atuação da Rede de Controle é aquele em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída</p> |

| MARCO DE REFERÊNCIA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE REDES | |
|--|--|
| | ou dispersa entre atores públicos e privados? |
| 19 | <p>Cinco perguntas são importantes na fase de elaboração de um projeto de redes: 1. Que objetivos se espera alcançar? 2. Que ferramentas são usadas para formar e ativar a rede? 3. Quem são os parceiros mais adequados para ajudar no alcance dos objetivos? 4. Como a rede deveria ser estruturada, considerando as metas estabelecidas? 5. Como a rede deveria ser dirigida e gerenciada? (GOLDSMITH E EGGERS, 2006)</p> <p>Questão associada:</p> <p>A elaboração do projeto da Rede de Controle considerou:</p> <p>Que objetivos se espera alcançar?</p> <p>Que ferramentas são usadas para formar e ativar a rede?</p> <p>Quem são os parceiros mais adequados para ajudar no alcance dos objetivos?</p> <p>Como a rede deveria ser estruturada, considerando as metas estabelecidas?</p> <p>Como a rede deveria ser dirigida e gerenciada?</p> |

O conceito e perspectivas acima listados serão aplicados em análise posterior do fenômeno de implementação de uma rede em uma organização pública brasileira.

2.2 O Tribunal de Contas da União e a implantação da rede de controle

O Tribunal de Contas da União, criado em 1890, por meio do Decreto nº 966-A e por iniciativa do ministro da Fazenda à época, Rui Barbosa, norteia-se, desde o nascedouro, pelo princípio da autonomia e pela fiscalização, julgamento e vigilância da coisa pública.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União. A partir de então, as competências do TCU têm sido estabelecidas no texto constitucional. Este foro privilegiado, se por um lado o distingue de forma singular, por outro, aumenta a sua responsabilidade e compromisso para com a sociedade.

O TCU é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Tal competência judicante, entre outras, está prevista no art. 71 da Constituição

brasileira. É órgão colegiado composto por nove ministros. Seis são indicados pelo Congresso Nacional e três, pelo Presidente da República. Dos últimos, um é de livre escolha e dois escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

A Constituição de 1988 conferiu ao TCU o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. As competências constitucionais privativas do Tribunal estão relacionadas adiante:

- Appreciar as contas anuais do presidente da República (art. 71, I);
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (art. 33, § 2º e art. 71, II);
- Appreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares (art. 71, III);
- Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional (art. 71, IV);
- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais (art. 71, V);
- Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios (art. 71, VI);
- Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas (art. 71, VII);
- Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos (art. 71, VIII a XI);
- Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (art. 71, X);
- Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização (art. 72, § 1º);
- Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais (art. 74, §2º);
- Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais (art. 161, parágrafo único). (BRASIL, 1995).

Outras atribuições têm sido conferidas ao TCU por meio de normas específicas, entre elas a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93); Lei de Desestatização (Lei nº 9.491/1997); Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); Lei que regulamenta a partilha dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – Cide (Lei nº 10.866/2004); edições anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária; Lei de Parceria Público-Privada (Lei

nº 11.079/2004); e Lei de Contratação de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005). (BRASIL, 2009)

O Congresso Nacional edita, ainda, decretos legislativos com demandas específicas de fiscalização pelo TCU, especialmente de obras custeadas com recursos públicos federais.

O TCU tem jurisdição própria e privativa em todo o território nacional, a qual abrange, entre outros: toda pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie bens e valores públicos federais; aqueles que causarem perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao Erário; e responsáveis pela aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio ou instrumento congênere.

O Tribunal exerce jurisdição sobre aproximadamente 2.500 órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta. Além disso, os 26 estados, os 5.560 municípios e o Distrito Federal estão sujeitos ao controle do TCU no que se refere à aplicação de recursos federais descentralizados, a qualquer título.

As funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem ainda o caráter educativo.

A função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções, por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias, em órgãos e entidades federais, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral.

A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, acerca das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional. Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.

A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por qualquer das respectivas Comissões, a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal ou acerca dos resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo TCU. Compreende ainda representação ao poder competente a respeito de irregularidades ou abusos apurados, assim como o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do Tribunal.

Os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais têm de submeter suas contas a julgamento pelo TCU anualmente, sob a forma de tomada ou prestação de contas.

Assim, a função judicante ocorre quando o TCU julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

As prestações de contas, as fiscalizações e demais assuntos submetidos à deliberação do Tribunal organizam-se em processos. Cabe a cada ministro ou auditor do Tribunal, atuando como ministro-substituto, a missão de relatar esses processos, apresentar voto e submeter aos pares proposta de acórdão, após análise e instrução preliminar realizada pelos órgãos técnicos da Secretaria do Tribunal.

A função sancionadora manifesta-se na aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/92), em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas.

Ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, o TCU fixa prazo para cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado. Nestes casos, TCU exerce função corretiva.

A função normativa decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

Por sua vez, a ouvidoria reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essa função tem fundamental importância no fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo importante meio de colaboração com o controle.

Por fim, atua o Tribunal de Contas da União de forma educativa, quando orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional.

Na estrutura organizacional do TCU, o Instituto Serzedello Correa (ISC) é a unidade gestora das ações de educação corporativa. Nos últimos anos, o ISC tem se reestruturado, de forma a ampliar sua capacidade de atuação, sem perder de foco a qualidade dos eventos oferecidos.

Diversas medidas têm consolidado a atuação estratégica do Instituto nos últimos anos:

- Mapeamento e modelagem dos processos de trabalho;
- Estrutura organizacional matricial, inovadora no TCU, para gestão dos processos de trabalho;
- Adoção de diretrizes de qualidade propostas pela norma ISO 10.015, que propõe ciclo educacional composto de quatro etapas (diagnóstico, planejamento, execução e avaliação), constantemente monitoradas e aperfeiçoadas;
- Organização dos eventos educacionais sob a lógica de programas de desenvolvimento de competências;
- Especialização e profissionalização do corpo funcional, de forma a reduzir a rotatividade na equipe e aperfeiçoar métodos e técnicas;
- Atualização e melhoria do referencial normativo balizador da educação corporativa, ampliando a participação dos gerentes como co-responsáveis pelo desenvolvimento de suas equipes;

- Realização de processos seletivos para a ocupação de funções gerenciais;
- Implantação da educação a distância;
- Implementação de modelo institucional de gestão de pessoas por competências;
- Ações de desenvolvimento de competências nas diferentes posições da cadeia de valor do TCU;
- Estabelecimento e fortalecimento de parcerias e acordos de cooperação com organizações análogas.

Os programas educacionais do TCU e respectivos objetivos são:

1. Programa de Integração e Formação para Futuros Servidores (PIFFS): Integração inicial no ambiente de trabalho e desenvolvimento básico de competências necessárias à atuação profissional dos futuros servidores do TCU.
2. Programa de Incentivos à Educação Continuada: Incentivar a educação continuada dos servidores do TCU, por intermédio da concessão de bolsas de estudo e de benefícios legais comuns aos servidores públicos.
3. Programa de Desenvolvimento de Competências Técnicas: Desenvolver competências técnicas de servidores do TCU e de convidados (servidores públicos e agentes da rede de controle), identificadas como necessárias para o aperfeiçoamento do desempenho profissional e institucional.
4. Programa de Desenvolvimento de Liderança e Gestão Sustentável: Desenvolver a gestão sustentável no TCU, em especial as competências de liderança e gestão, priorizadas pelo corpo diretivo, para o Aprimoramento do desempenho profissional e institucional.
5. Programa de Desenvolvimento de Competências Pessoais: Contribuir, em parceria com os gestores do TCU, para o desenvolvimento das competências pessoais por meio do diálogo de conceitos e proposição de desafios individuais e coletivos aos servidores das unidades, permitindo a melhor compreensão do significado do seu trabalho e interface com a estratégia, visando à otimização de resultados sustentáveis no TCU.

6. Programa de Pós-graduação e Pesquisa: Apoiar a especialização e a inovação corporativa, por meio da formação pós-graduada e da pesquisa científica, com vistas à produção, aplicação e disseminação de conhecimentos estratégicos para o TCU.
7. Programa de Reinserção Profissional: Capacitar servidores afetados por mudanças organizacionais (alterações estruturais, novo espaço ocupacional, extinção de atividade, aposentadoria, terceirização etc), com inadaptação funcional, com formação básica incompleta (ensino fundamental e médio e primeira graduação) e aqueles com desempenho insuficiente crônico, visando sua requalificação e reinserção profissional.
8. Programa Diálogo Público: promover a integração e o intercâmbio de conhecimento em assuntos de interesse do controle externo; estimular o controle social; informar sobre as competências, estratégias, diretrizes, serviços e produtos do TCU, disseminar boas práticas de gestão pública; desenvolver competências para a boa gestão dos recursos públicos; divulgar a atuação e os resultados do controle externo.

O Programa Diálogo Público 2009 possui duas linhas de atuação: capacitação de gestores públicos e implantação da Rede de Controle da Gestão Pública.

A Rede de Controle da Gestão Pública, um dos segmentos do Programa Diálogo Público 2009, está sendo implementada com ações desenvolvidas tanto na esfera federal quanto na estadual.

A formalização da Rede de Controle na esfera federal, deu-se mediante assinatura de Protocolo de Intenções no dia 25/3/2009, em Brasília, em Fórum específico de criação da Rede de Controle da Gestão Pública. As autoridades máximas das 17 instituições partícipes, assinaram o Protocolo, saber:

- Advocacia Geral da União (AGU);
- Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM)
- Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)

- Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON)
- Banco Central do Brasil (BACEN)
- Câmara dos Deputados (CD)
- Conselho da Justiça Federal (CFJ)
- Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
- Controladoria-Geral da União (CGU)
- Ministério da Fazenda (MF)
- Ministério da Justiça (MJ)
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)
- Ministério da Previdência Social (MPS)
- Ministério Público Federal (MPF)
- Senado Federal (SF)
- Tribunal de Contas da União (TCU)
- Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Conforme Protocolo, o objeto da Rede de Controle é a articulação de esforços, formação de parcerias estratégicas e definição de diretrizes em comum, por meio do estabelecimento de compromissos e ações conjuntas, com o objetivo de viabilizar o apoio a ações de fiscalização no âmbito de cada partícipe e a cooperação conjunta para estruturação e funcionamento de rede de relacionamento entre órgãos e entidades públicas voltadas para a fiscalização e o controle da gestão pública.

Nesse documento, está previsto que para iniciar a implementação das intenções identificadas no Protocolo, serão realizadas oficinas de trabalho com representantes designados por todos os partícipes, nas quais serão debatidos, entre outros, os seguintes temas:

1. Compartilhamento de conhecimentos, informações, bases de dados e soluções de tecnologia da informação voltados para o exercício do controle e para a melhoria dos resultados institucionais e da administração pública;

2. Atividades dos partícipes em que haja intersecção de objeto de fiscalização ou controle;
3. Estruturação de redes de relacionamento entre os órgãos e entidades públicos para ações de controle e gerenciamento de informações;
4. Realização de atividades conjuntas de controle entre os partícipes;
5. Instrumentos, normatização e mecanismos de suporte a uma rede de controle da gestão pública;
6. Avaliação dos acordos afins existentes e sugestões para o aprimoramento e definição de modelos de instrumentos correlatos;
7. Ações de capacitação.

Dispõe ainda que a princípio, o TCU, por intermédio do Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU), ficará encarregado da organização e realização das oficinas de trabalho, bem como do registro e divulgação dos seus resultados e encaminhamento das proposições decorrentes aos demais partícipes.

Como ações previstas no âmbito de atuação dos partícipes, são destacadas:

- designar responsável, no âmbito do seu órgão ou entidade, para atuar como agente de integração, visando facilitar a coordenação e execução das atividades, bem como para dirimir dúvidas ou prestar informações a elas relativas;
- designar seus representantes para participação nos foros de debates e nas demais ações do protocolo;
- receber em suas dependências os responsáveis e os representantes para participar do desenvolvimento de atividades atinentes ao objeto do protocolo;
- levar, imediatamente, ao conhecimento dos demais partícipes, ato ou ocorrência que interfiram no andamento das atividades, para a adoção de medidas cabíveis;
- fornecer as informações e orientações necessárias ao melhor desenvolvimento e ao fiel cumprimento deste protocolo e à formalização de demais instrumentos necessários à execução das intenções previstas no acordo.

2.3 Levantamento de Expectativas

Após assinatura do Protocolo de Intenções, o ISC, unidade responsável pela organização das oficinas da Rede de Controle, realizou levantamento de expectativas em relação a Rede, junto aos partícipes que assinaram o protocolo. De acordo com visão de sete representantes que responderam as questões do levantamento de expectativas sobre tema de interesse, experiência com trabalho em rede, produtos a oferecer e necessidades, verificou-se que os temas de interesse não são comuns, que há instituições que já iniciaram trabalhos em redes, e que os produtos a oferecer e as necessidades são predominantemente de informações e acesso a base, afetas a área de atuação das instituições

2.4 Oficinas de Trabalho

A partir da celebração do protocolo, foi dado início à sua implementação por meio de Oficinas de Trabalho, realizadas com o apoio do ISC. As oficinas de trabalho são encontros periódicos de discussão de temas de interesse dos partícipes.

A **1ª Oficina da Rede de Controle** foi realizada no dia 16/04/09, nas dependências do ISC. Compareceram 25 representantes das instituições signatárias do Protocolo de Intenções.

No evento decidiu-se pela constituição de 3 grupos de trabalho, cada um voltado a um tema específico:

1. **Grupo de Tipologia de Irregularidades:** levantamento das principais tipologias de irregularidades cometidas pelos gestores públicos;
2. **Grupo de Auditoria de Obras:** aprimoramento da fiscalização de obras públicas;
3. **Grupo de TCE:** mapeamento do processo de Tomada de Contas Especial.

Os grupos realizarão reuniões periódicas e apresentarão suas considerações por ocasião das oficinas da rede a serem realizadas mensalmente com a presença de todos.

No dia 28/05/09 realizou-se a **2ª Oficina da Rede de Controle** no auditório da Controladoria-Geral da União (CGU). Estiveram presentes 32 servidores. Os grupos apresentaram uma síntese dos trabalhos desenvolvidos até então. Ao final, decidiu-se pela manutenção da periodicidade de 30 dias para a realização das oficinas.

Na **3ª Oficina da Rede de Controle**, realizada no Ministério da Fazenda, no dia 03/07/2009, foram apresentados os resultados dos trabalhos realizados pelos grupos durante o mês de junho:

1. O **Grupo TCE** apresentou os temas que estão sendo amadurecidos: prestação de contas em final de mandato, buscando tempestividade e eficiência; inscrição de responsáveis no CADIN – competências para efetuar essas inscrições, necessidades e adequações da legislação. A representante da AGU ofereceu-se para encaminhar aos membros do grupo, estudo sobre esse assunto elaborado pela AGU para subsidiar as discussões.
2. O **Grupo de Tipologias de Irregularidades** apresentou minuta da matriz de tipologias e respectivas medidas preventivas, investigativas e punitivas. O objetivo é criar um *check list* relacionando os itens que devem ser verificados precipuamente.
3. As discussões do **Grupo de Auditoria de Obras** estão voltadas para desenvolver um trabalho conjunto de forma a entender como o outro trabalha, buscando desenvolver metodologias e procedimentos comuns.

A 4ª Oficina foi realizada no Instituto Nacional de Criminalística, no Departamento da Polícia Federal (DPF), dia 11/09/2009. Os grupos apresentaram relatório dos trabalhos desenvolvidos desde a última oficina.

No âmbito dos **grupos de trabalho**, destaca-se o que segue.

O **Grupo de Tipologias de Irregularidades** está sob a coordenação da Polícia Federal. Participam deste grupo representantes do Departamento de Polícia Federal (DPF), AGU, CGU, CNJ, AMPCON e TCU. A partir da análise de casos reais, a serem apresentados pelos membros do grupo, pretende-se elaborar um roteiro por tipologia que indique sinais de alerta e medidas preventivas, investigativas e de recuperação. O objetivo é, além de compartilhar experiências das instituições partícipes, discutir métodos de trabalho.

O **Grupo de Auditoria de Obras** está sob a coordenação do TCU. Participam deste grupo representantes do DPF, AGU, MPF, CJF, CGU, Instituto Brasileiro de Obras Públicas (IBRAOP) e TCU. Estão sendo trabalhadas formas para agilizar a troca de informações entre as instituições, ainda na fase indiciária, além de uniformização de entendimentos,

compartilhamento de treinamentos e criação de metodologias e procedimentos comuns. Nos últimos encontros foi apresentada a metodologia de trabalho utilizada pela DPF na perícia de obras públicas e um comparativo com a praticada pelo TCU.

O **Grupo de Tomada de Contas Especial** se propôs a discutir a **IN-TCU 56/2007** que dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial. A CGU coordena este grupo. Tendo em vista as características distintas da TCE no âmbito do Poder Judiciário, no segundo encontro optou-se por dividir o grupo em dois subgrupos:

- **TCE/PE** – prioriza a discussão da aplicação da IN-TCU 56/2007 levando em conta os procedimentos internos do **Poder Executivo**. Sob a coordenação da CGU, o grupo compõe-se de representantes das seguintes instituições: CGU, AGU, MPOG, MPS, AMPCON, CNJ, CJF e TCU; e
- **TCE/PJ** – sob a coordenação do CNJ, analisa a IN-TCU 56/2007 à luz dos procedimentos do **Poder Judiciário**. Integram o grupo representantes das seguintes instituições: STF, TST, CJF, CNJ, TSE, STM e TCU.

A seguir uma síntese dos trabalhos da Rede de Controle da Gestão Pública, na esfera federal.

| Grupo | Quantidade. Eventos | Data do evento | Data do próximo evento | Tema tratado |
|------------------------------|---------------------|--|------------------------|---|
| Geral | 04 oficinas | 16/4 28/5 03/7 11/9 | 13/10 | Consolidação dos trabalhos dos grupos e assuntos gerais |
| Tipologia de Irregularidades | 04 encontros | 15/5 27/5 16/6 11/8 | A definir | Tipologias de corrupção, sinais de alerta e medidas preventivas/punitivas |
| Auditoria de Obras | 06 encontros | 22/5 10/6 24/6 05/8 19/8 09/9 | A definir | Procedimentos comuns, ação conjunta em obra (TCU, AGU e CGU) e treinamentos |

| | | | | |
|--|--------------|--|-----------|---|
| Tomada de Contas Especial – TCE | 06 encontros | 19/5 27/5 29/6 05/8 27/8 17/9 | A definir | IN-TCU 56/2007 |
| TCE – Poder Executivo (PE) | 05 encontros | 26/5 01/6 16/6 29/6 05/8 | A definir | IN-TCU 56/2007 frente aos procedimentos do PE |
| TCE – Poder Judiciário (PJ) | 05 encontros | 03/6 15/6 24/6 29/6 05/8 | A definir | IN-TCU 56/2007 e os procedimentos do PJ |
| Total de eventos realizados: 30 | | | | |

Quadro 4 - Trabalhos da Rede de Controle da Gestão Pública

Fonte: Brasil, Tribunal de Contas da União, 2009.

Rede de Controle na esfera estadual

Instituições de dezesseis Estados formalizaram, até o momento, a adesão à Rede de Controle:

- **Ceará** – no dia 08/05/2009, assinaram o Acordo de Cooperação Técnica e Adesão à Rede de Controle representantes de 13 instituições, incluindo o TCU. Na mesma data realizou-se, nas dependências da Secretaria de Controle Externo- Secex-CE, a primeira oficina dessa rede. Os representantes das instituições signatárias do acordo apresentaram, na oficina, suas expectativas quanto ao funcionamento da Rede e ao intercâmbio de informações entre as instituições;
- **Paraíba** – o evento do Diálogo Público abriu a “I Semana da Cidadania na Paraíba” no dia 12/05/2009. Nessa data, foi assinado por 20 instituições o Protocolo de Intenções formalizando a adesão do FOCCO-PB à Rede de Controle. Como frutos dessa parceria, registra-se a realização dos seguintes cursos para servidores das instituições de controle no estado:
 - “Responsabilização de Agentes Públicos perante os Tribunais de Contas: Teoria e Prática no TCU”, nos dias 14 e 15/5, com a participação de 46 servidores das instituições parceiras e do TCU;

- “Fiscalização de Aquisições de TI para a Rede de Controle no Estado da Paraíba”, com o objetivo de capacitar servidores da Rede de Controle no Estado da Paraíba para que realizem ações de controle em contratações e gestão contratuais de bens e serviços de TI com segurança e em conformidade com a legislação e a jurisprudência do TCU. O curso foi realizado no período de 8 a 9/6 e contou com 34 participantes;
- **Acre** – no dia 25/05/2009 realizou-se o I Fórum Rede de Controle no Acre. Durante o evento foi assinado o Termo de Compromisso de Cooperação Técnica e Estratégica por 5 instituições visando ampliar e aprimorar efetivamente a integração entre as instituições e órgãos públicos com atuação no Estado do Acre;
- **Rio Grande do Norte** – o evento Diálogo Público abriu a “V Semana da Cidadania em Natal”, no dia 01/06/2009. Durante o evento foi assinado por 23 instituições o Protocolo de Intenções cujo objeto é a adesão do Movimento Articulado de Combate à Corrupção – MARCCO/RN – à Rede de Controle da Gestão Pública;
- **Espírito Santo** – no dia 26/06/2009 foi realizado o I Fórum Rede de Controle no Espírito Santo, no auditório da Capitania dos Portos, em Vitória. Durante o evento, 13 instituições, além do TCU, assinaram o Acordo de Cooperação Técnica e Adesão à Rede de Controle. O evento contou com a presença de cerca de 160 pessoas entre dirigentes de diversos órgãos e entidades públicas, servidores públicos, militares e membros da sociedade civil. Nesse mesmo dia, na parte da tarde, foi realizada a 1ª oficina dessa rede, no auditório da Secex-ES. Durante a oficina, os representantes das instituições signatárias do acordo expuseram suas perspectivas de contribuição e expectativas em relação à Rede de Controle no estado e, ao final, surgiram propostas de atuação, bem como foi agendada a próxima oficina para o dia 5/08/2009; e
- **Rio de Janeiro** – durante o “1º Encontro de Controle Social do Rio de Janeiro”, no dia 26/06/2009, foi assinado por 8 instituições o Acordo de Cooperação Técnica de Controle da Gestão Pública. O evento foi realizado no auditório do Ministério da Fazenda, na cidade do Rio de Janeiro;
- **Rio Grande do Sul** – 13 instituições assinaram o Acordo de Cooperação Técnica e Adesão à Rede de Controle no dia 31/07/2009, durante o I Fórum rede de Controle no Rio Grande do Sul, realizado no auditório do Ministério Público do Estado. Estiveram

presentes ao evento cerca de 150 pessoas. No período da tarde, foi realizada a 1ª Oficina de Trabalho com representantes das instituições nas dependências do TCE-RS. A próxima Oficina foi agendada para o dia 28/08/09;

- **Tocantins** – o I Fórum Rede de Controle no Tocantins foi realizado no dia 17/08/2009, no auditório do TCE-TO, e contou com a participação de autoridades federais, estaduais e municipais, além de público estimado em 280 pessoas. Durante o evento, 14 órgãos e instituições assinaram o Protocolo de Intenções da rede;
- **Amazonas** – no dia 21/8/2009, no Centro Cultural dos Povos da Amazônia, em Manaus, cerca de 200 pessoas compareceram ao I Fórum Rede de Controle no Amazonas. Durante o evento, 07 órgãos públicos assinaram o Acordo de Cooperação Técnica que visa a articulação de ações de fiscalização e combate à corrupção no âmbito do Estado do Amazonas, controle social e adesão à Rede de Controle da Gestão Pública;
- **Pernambuco** – na abertura da 1ª Semana da Cidadania, no dia 24/08/2009, em Recife, foi assinado, no auditório do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, o Protocolo de Intenções cujo objeto é promover a interação do Fórum Permanente de Combate à Corrupção no Estado de Pernambuco (FOCCO-PE) com a Rede de Controle da Gestão Pública. Integram o FOCCO-PE 15 entidades e órgãos públicos. O Ciclo de Palestras em Recife realizado no dia 25/08/2009, foi uma das ações resultantes desta parceria;
- **Piauí** – após uma semana de cursos, palestras e oficinas integrando os atores da Rede de Controle, ocorreu no dia 28/08/2009, no auditório do TCE-PI, a oficialização do Acordo de Cooperação Técnica. Treze órgãos públicos e entidades assinaram o Acordo cuja finalidade é ampliar e aprimorar a articulação de parceria entre os órgãos públicos e as entidades partícipes e promover a interação com a Rede de Controle da Gestão Pública. Na tarde do dia 27/08/2009, foi realizada, na Secex-PI, a 1ª Oficina de Trabalho da Rede de Controle no Piauí. Compareceram a oficina 18 representantes das instituições signatárias do Acordo assinado no dia seguinte (28/08/2009);
- **Goiás**- durante o I Fórum da Rede de Controle em Goiás, realizado no Auditório da Procuradoria da República em Goiânia no dia 03/09/2009, 19 órgãos públicos e entidades assinaram o Acordo de Cooperação Técnica visando à formação de uma

Rede de âmbito estadual e a interação dessa rede com a Rede de Controle da Gestão Pública. O evento contou com a participação de cerca de 200 pessoas;

- **Alagoas** – o Fórum de Combate à Corrupção em Alagoas (FOCCO-AL) formalizou sua adesão à Rede de Controle da Gestão Pública mediante a assinatura do Protocolo de Intenções, no dia 14/09/2009, no auditório do Palácio da República dos Palmares, sede do governo do Estado de Alagoas. Estiveram presentes ao evento cerca de 150 pessoas. O FOCCO-AL é constituído por 25 instituições, sendo 9 públicas e 16 privadas;
- **Bahia** – o Acordo de Cooperação Técnica foi assinado por 15 órgãos e entidades, em Salvador, na manhã do dia 17/09/2009, no plenário do TCE-BA. Estiveram presentes ao evento cerca de 200 pessoas. No período da tarde, deste mesmo dia, também nas dependências do TCE-BA, foi realizada a oficina de trabalho, com representantes das instituições signatárias do Acordo com o objetivo de discutir estratégias de atuação conjunta e promoção da cooperação entre as instituições. Os participantes dividiram-se e, grupos temáticos, sendo um deles “Copa do Mundo 2014”;
- **Sergipe** – cerca de 120 pessoas participaram do I Fórum Rede de Controle em Sergipe, na manhã do dia 18/09/2009, no Auditório da Justiça Federal (Seção Judiciária de Sergipe). Durante o evento, 12 instituições assinaram o Acordo de Cooperação Técnica visando à formação de uma rede estadual com a finalidade de desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao tráfego de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros e, adicionalmente, a interação da rede com a Rede de Controle da Gestão Pública. No período da tarde, no mesmo dia 18/09, na Secretaria de Controle Externo em Sergipe, foi realizada a 1ª Oficina de Trabalho. Os participantes apresentaram suas expectativas em relação à Rede de Controle e os produtos ou informações que cada órgão pode compartilhar com os demais integrantes da Rede;
- **Pará** – na tarde do dia 28/09/2009, no Centro de Convenções da Universidade Federal do Pará, em Belém, foi realizado I Fórum Rede de Controle no Pará. O evento contou a presença de cerca de 450 pessoas. Quatorze instituições públicas assinaram o Acordo de Cooperação para a formação de uma Rede de âmbito estadual com vistas à

articulação de ações de fiscalização, combate à corrupção e controle social, e a interação com a Rede de Controle da Gestão Pública. Logo em seguida, ocorreu a “Abertura da II Semana de Mobilização para a Cidadania” promovida pela CGU, com palestra e premiação de alunos vencedores do concurso “Olho Vivo no Dinheiro Público”.

A seguir apresentamos um quadro resumo das atividades da Rede de Controle nos estados.

| Data | Estado | Publico presente à assinatura do Acordo (aproximado) |
|-------------|---------------------|---|
| 08/05 | Ceará | 100 |
| 12/05 | Paraíba | 500 |
| 25/05 | Acre | 180 |
| 01/06 | Rio Grande do Norte | 200 |
| 26/06 | Espírito Santo | 160 |
| 26/06 | Rio de Janeiro | 400 |
| 31/07 | Rio Grande do Sul | 150 |
| 17/08 | Tocantins | 280 |
| 21/08 | Amazonas | 200 |
| 24/08 | Pernambuco | 100 |
| 28/08 | Piauí | 100 |
| 03/09 | Goiás | 200 |
| 14/09 | Alagoas | 150 |
| 17/09 | Bahia | 200 |
| 18/09 | Sergipe | 120 |
| 29/09 | Pará | 450 |
| 16 Estados | | 3.490 pessoas presentes |

Quadro 5 – Quadro resumo das atividades da Rede de Controle

Fonte: Brasil, Tribunal de Contas da União, 2009.

Estão programados os seguintes eventos da Rede de Controle na esfera estadual:

| Data | Estado |
|-------------|--------------------|
| 23/10 | Mato Grosso do Sul |
| 06/11 | Amapá |
| 16/11 | Paraná |
| 20/11 | Minas Gerais |

Quadro 6 – Programação de eventos da Rede de Controle na esfera estadual

Fonte: Brasil, Tribunal de Contas da União, 2009.

Na análise dos 16 acordos formais firmados, os objetivos e papéis comuns, são:

Como objetivos, verifica-se: ampliar e aprimorar, de modo expresse e efetivo, a articulação de parcerias entre os órgãos públicos e as entidades partícipes, nas diversas esferas da Administração Pública, mediante a formação de rede de âmbito estadual, e, adicionalmente, a interação da rede formada pelos signatários do acordo estadual com a Rede de Controle da Gestão Pública, com a finalidade de desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao tráfego de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros.

Como papéis comuns dos participantes:

- Receber em suas dependências servidor indicado pelo outro partícipe para participar do desenvolvimento de atividades atinentes ao objeto do acordo;
- Fornecer as informações e as orientações necessárias ao melhor desenvolvimento e ao fiel cumprimento;
- Conduzir os trabalhos de fiscalização objeto do acordo em conformidade com as normas e os procedimentos de auditoria governamental vigentes, bem como consoante procedimentos específicos, cuja utilização seja recomendável, considerando a natureza e os objetivos institucionais do órgão ou entidade fiscalizada;
- Proporcionar, com a necessária presteza e através de solicitações recíprocas, orientações suplementares quanto à metodologia a ser adotada no planejamento e na execução dos trabalhos, bem como na emissão dos relatórios;

- Assegurar aos representantes designados, a qualquer tempo, o acesso aos Planos ou Programas de Fiscalização, e aos papéis e documentos de trabalho utilizados pelos seus servidores na execução das atividades;
- Manter à disposição do outro partícipe a respectiva jurisprudência atualizada, relativamente aos trabalhos objeto do acordo;
- Disponibilizar, ao outro partícipe, material de interesse relativo a ações educacionais, especialmente cursos voltados à educação a distância, a partir da apresentação prévia de proposta e da definição quanto às formas de utilização, discutidas entre os responsáveis pelas respectivas áreas, devendo ser especificadas eventuais sugestões para adaptações de forma e conteúdo consideradas necessárias;
- Observar o direito autoral envolvendo cursos, programas ou qualquer material de divulgação institucional utilizado nas ações previstas no acordo, devendo ser informados o crédito da autoria e o respectivo instrumento de cooperação que deu amparo à utilização do material pelo partícipe;
- Levar, imediatamente, ao conhecimento do outro partícipe, ato ou ocorrência que interfira no andamento das atividades decorrentes do acordo, para a adoção das medidas cabíveis;
- Acompanhar e fiscalizar as ações relativas ao objeto do acordo;
- Notificar, por escrito, sobre imperfeições, falhas ou irregularidades verificadas na execução das atividades decorrentes do acordo.

3 METODOLOGIA

O objetivo geral deste trabalho é identificar aspectos que devem ser observados pelo Tribunal de Contas da União na implementação das ações da Rede de Controle da Gestão Pública, com o objetivo de potencializar e aperfeiçoar as ações de controle da Administração Pública.

A questão de pesquisa definida foi: Que aspectos devem ser observados pelo Tribunal de Contas da União na implementação das ações da Rede de Controle da Gestão Pública?

Para alcançar o objetivo, foi feita uma pesquisa de natureza qualitativa descritiva, com a coleta de dados descritivos para entender o fenômeno da implementação de redes. Dado que o fenômeno da implantação de Rede de Controle da Gestão Pública é recente no TCU, foram analisadas as práticas do ano de 2009, referentes ao período de março a outubro.

Os procedimentos de pesquisa adotados foram:

1. Elaboração de referencial teórico, a partir de pesquisa bibliográfica sobre estudos de redes, conceitos, abordagens e características estudadas sobre o tema. Os principais aspectos foram organizados em um Marco de Referência para Implementação de Redes.
2. Análise de arquivos documentais oficiais sobre a implantação da rede de controle público pelo TCU.

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 – indicam a análise de arquivos como a estratégia mais adequada.

Inicialmente, organizou-se o referencial teórico sobre redes, selecionado para esse estudo constante do item 2 – fundamentação teórica, em um instrumento chamado Marco de Referência para Implementação de Redes.

Optou-se por associar a cada aspecto destacado do referencial teórico constante do instrumento citado acima, uma questão de referência para a análise dos acordos e ações da Rede de Controle. A seleção dos aspectos do Marco de Referência teve como base as

principais características realçadas pelos autores que constam do referencial teórico deste trabalho.

Registra-se o fato de que, apesar de o referencial teórico adotado mencionar diversidade de características sobre redes, nenhum autor consultado forneceu uma metodologia para identificar os principais aspectos a serem observados para implementação da mesma.

Além disso, o fenômeno das redes no ambiente da administração pública é recente, e sobre o qual é necessário organizar agendas de conteúdo conceitual, descritivo e teórico; e sobre esse fenômeno, perpassam vários ramos das ciências demonstrando multidisciplinaridade dos estudos de redes em administração pública. Neste contexto, optou-se então, pela construção do instrumento Marco de Referencia, para a análise dos aspectos a serem observados na implementação da Rede de Controle da Gestão Pública.

Na seqüência, foram investigados no Portal do Tribunal de Contas da União (www.tcu.gov.br), os acordos de cooperação e protocolos de intenção da Rede de Controle. Depois, foram explorados os documentos eletrônicos - Histórico da Rede de Controle e Levantamento de Expectativas, atas de reunião, sobre as ações da Rede de Controle e de execução dos acordos firmados. Verificou-se que a documentação a respeito da implementação da rede está organizada, o que se constituiu em uma facilidade para o estudo.

Dada a recente iniciativa de implementação da Rede de Controle, março de 2009, ainda não existem muitas ações a serem analisadas, o que se constitui uma limitação da pesquisa. De outra forma, entende-se como oportunidade deste trabalho, sugerir os aspectos a serem observados doravante, a partir de estudos de literatura sobre o tema, selecionados na revisão bibliográfica.

Procedeu-se então, à leitura dos acordos oficiais, dos documentos de Histórico da Rede de Controle e Levantamento de Expectativas, atas de reunião da Rede de Controle da Gestão Pública à luz das questões organizadas no instrumento “Marco de Referencia para Implementação de Redes.” Comparou-se a literatura com as práticas adotadas e constantes dos documentos oficiais da Rede de Controle.

4 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Para atingir o objetivo geral do presente trabalho comparou-se as informações obtidas nos arquivos da Rede de Controle da Gestão Pública com o que a literatura propõe. Ou seja, examinou-se os documentos da Rede de Controle, para responder às questões associadas a cada item do marco de referencia, conforme a seguir:

Questão associada 1: Como está sendo promovida a visão de complementaridade de interesse e confiança entre os atores da Rede de Controle?

Resposta 1, oriunda da análise documental: Da análise documental dos acordos e das ações executadas da Rede de Controle, nada se verificou que pudesse responder a essa questão.

Questão associada 2: A Rede de Controle se constitui em uma forma de governança alternativa em relação a organização burocrática dos entes envolvidos?

Resposta 2, oriunda da análise documental: Da análise documental dos 16 acordos firmados da Rede de Controle, na cláusula de finalidade, verifica-se ênfase na articulação de esforços, formação de parcerias estratégicas e definição de diretrizes em comum, por meio do estabelecimento de compromissos e ações conjuntas, a qual reforça a Rede como uma nova forma de governança alternativa entre os órgãos partícipes.

Questão associada 3: As cadeias de autoridades, os interesses comuns e as relações de trocas estão claras aos entes envolvidos?

Resposta 3 oriunda da análise documental: Da a análise documental dos acordos e das ações executadas da Rede de Controle, verifica-se que as cadeias de autoridade de cada Instituição estão resguardas nos acordos assinados ao possuir cláusulas que determinam a observação dos trâmites decisórios e de trocas de informação fixados em normativos próprios de cada Instituição. Quanto a cadeia de autoridade da Rede, nada está expresso, a ênfase dos acordos é na colaboração. Alguns interesses comuns estão expressos de forma geral, a exemplo de: “compartilhamento de conhecimentos, informações, bases de dados e soluções de

tecnologia da informação, voltados para o exercício do controle e para a melhoria dos resultados institucionais e da administração pública; realização de trabalhos e treinamentos conjuntos, dentre outros”. Quanto às relações de trocas não estão expressas.

Questão associada 4: A Rede de Controle pode ser reconhecida como sistemas de centros decisórios subjacentes as políticas públicas, dentro e fora do estado?

Resposta 4 oriunda da análise documental: Da a análise documental dos acordos e das ações executadas da Rede de Controle, verifica-se que sim. A Rede de Controle pode ser reconhecida como centro decisório subjacente a política pública de Controle, dentro do Estado, por se constituir em arranjo interorganizacional que pode estabelecer processos decisórios próprios, que devem estar em consonância com regramentos já estabelecidos no âmbito de cada Instituição partícipe. Da leitura das 4 atas das oficinas a nível federal, algumas decisões são tomadas e trazidos os encaminhamentos no encontro seguinte.

Questão associada 5: A Rede de Controle pode ser entendida como um arranjo interorganizacional para a formulação e execução de políticas públicas, dada a estratégia de descentralização do Estado?

Resposta 5 oriunda da análise documental: Da a análise documental dos acordos, verifica-se que a Rede de Controle pode ser entendida como estratégia de descentralização da política de controle do Estado, ao ter como instituição signatária de 14 acordos os Tribunais de Contas dos Estados.

Questão associada 6: Como combinar planejamento e coordenação com autonomia dos participantes da Rede de Controle?

Resposta 6 oriunda da análise documental: Da a análise documental dos acordos e das ações executadas da Rede de Controle, verifica-se que as cláusulas que permitem a troca de informações desde que resguardem “as autorizações e políticas de segurança de cada órgão.” Esta cláusula resguarda a autonomia dos partícipes . Quanto a combinação de planejamento e coordenação com autonomia, ainda não existem evidências documentais de conflitos nesse

sentido. A coordenação das ações da Rede como um todo, estão sob a responsabilidade do ISC, até a data de análise dos dados deste trabalho.

Questão associada 7: Quais são os gestores da Rede de Controle? Quais são as competências necessárias do Gestor da Rede?

Resposta 7 oriunda da análise documental: Da a análise documental dos acordos e das ações executadas da Rede de Controle, nada está expresso quanto a quem são os gestores da Rede e quais suas competências. O ISC está definido como o ator encarregado da organização e realização das oficinas de trabalho, bem como do registro e divulgação dos seus resultados e encaminhamento das proposições decorrentes aos demais partícipes. Registra-se que na ata da primeira reunião da Rede de Controle no âmbito federal, consta o registro que a gestão da Rede deve ser compartilhada entre as instituições partícipes.

Questão associada 8: Como gerar os objetivos e consensos da Rede de Controle?

Resposta 8 oriunda da análise documental: Não há documentos com práticas de gestão que respondam a essa questão. Os objetivos da rede estão descritos de forma global, nos acordos de cooperação.

Questão associada 9: O contexto de formação da Redes de Controle:

é aquele onde se têm que administrar políticas e projetos onde recursos são escassos e os problemas, complexos? onde existem múltiplos atores envolvidos? há interação de agentes públicos e privados, locais e centrais, e demanda por participação cidadã?

Resposta 9 oriunda da análise documental: Da a análise documental dos acordos e das ações executadas da Rede de Controle, verifica-se que há variados agentes públicos, privados, envolvidos na função controle do Estado, há acordos com até 19 partícipes, caso do Tocantins. Quanto a complexidade dos problemas, cada vez mais, as políticas públicas a serem controladas se revestem de inúmeras variáveis para uma boa execução. Todos os acordos fazem referências a necessidade de atuação articulada e conjunta, bem como a

necessidade de trocas informações, bases de dados e conhecimento sobre controle público e a participação cidadã.

Questão associada 10: Qual o nível e respectivo valor associado que se encontra a Rede de Controle:

1. reconhecer/aceitação?
2. conhecer/interesse?
3. colaborar/reciprocidade?
4. cooperar/solidariedade?
5. associar-se/confiança?

Resposta 10 oriunda da análise documental: Da análise das 4 atas da Rede no nível federal, a maior parte da agenda do encontro é troca de conhecimento de como as instituições que coordenam a reunião funcionam. Tendo em vista o tempo de implantação da Rede de controle (9 meses), predomina o nível 1 e 2 acima, a saber: reconhecimento/aceitação e conhecimento/interesse.

Questão associada 11: Na gestão da Rede de Controle, os processos de negociação e geração de consensos, de estabelecimento de regras de atuação, de distribuição de recursos de interação, de construção de mecanismos decisórios coletivos, e de estabelecimento de prioridades e acompanhamento, estão claros e definidos?

Resposta 11 oriunda da análise documental: Da análise documental verifica-se que em quatro estados (Paraíba, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Bahia) houve a iniciativa de organização de um regimento interno que contenha parâmetros de atuação e acompanhamento dos trabalhos. No que refere a negociação e geração de consensos, distribuição de recursos de interação, mecanismos decisórios coletivos, estabelecimento de prioridades, não estão definidos.

Questão associada 12: O desenho da Rede de Controle é adequado ao objetivo que a inspirou e moldado pela cultura e prática política de seus membros?

Resposta 12 oriunda da análise documental: Não há documentos que possibilitem responder a essa questão.

Questão associada 13: As características de complexidade e configuração mutante e dinâmica da rede são claras?

Resposta 13 oriunda da análise documental: Não há documentos que possibilitem responder a essa questão.

Questão associada 14: Quais estruturas estão presentes na Rede de Controle:

as planejadas? (as estruturas formais de organização, representadas em seus documentos oficiais que descrevem a missão da organização, suas políticas formais, seus objetivos, suas estratégias e regras)

as emergentes? (as estruturas informais da organização – as parcerias e amizades, as redes de influência de cada integrante da organização, os canais informais de comunicação, as habilidades tácitas e fontes de conhecimento que estão em contínuo desenvolvimento).

Resposta 14 oriunda da análise documental: Pela análise documental a implantação da Rede está fortemente voltada pra as estruturas planejadas, representadas por documentos, os acordos de cooperação, que constam a missão, objetivos e regras.

Não há registros de uso das estruturas emergentes.

Questão associada 15: Qual o ambiente onde está inserido a Rede de Controle?

Resposta 15 oriunda da análise documental: Estável? (onde as maneiras convencionais burocráticas de integração, tais como hierarquia, regras, trabalham bem) ou turbulento? (onde novas formas de trabalho são necessárias, tais como equipes de projetos multidisciplinares e indicação de pessoal habilitado na arte de coordenação e resolução de conflitos).

Da análise de atas de algumas oficinas da Rede, verifica-se registro da necessidade de identificar novas formas de trabalho, a exemplo do acompanhamento integrado e em equipes

das políticas públicas e obras referentes a copa do mundo. Neste sentido, predomina as características de um ambiente turbulento.

Questão associada 16: Os atores envolvidos na Rede de Controle reconhecem que a cooperação é uma maneira de dividir custos e somar recursos?

Resposta 16 oriunda da análise documental: No documento de levantamento de expectativas respondido pelos atores da Rede, há evidências de que alguns órgãos já trabalham em cooperação. Quanto a dividir custos, não se achou nenhum registro sobre o tema. Em todos os acordos há uma cláusula de obrigações financeiras, que dispõe que os acordos “são celebrados a título gratuito”.

Questão associada 17: Qual o apoio que as novas tecnologias de informação e comunicação, as quais permitem que indivíduos e grupos sejam conectados e desconectados um constante jogo de decisões estratégicas, estão dando a Rede de Controle?

Resposta 17 oriunda da análise documental: Não se verificou nenhum registro de suporte de tecnologias de informação e comunicação à Rede de Controle, com exceção da definição de um e-mail específico da Rede, para onde as atas e comunicações de reuniões são enviadas.

Questão associada 18: O contexto de atuação da Rede de Controle é aquele em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados?

Resposta 18 oriunda da análise documental: Pelo arranjo da Rede de Controle evidenciado nos acordos assinados, verifica-se um contexto bem distribuído pelo país (há rede no âmbito federal e diversos “nós” nos estados, 16 acordos forma firmados até outubro de 2009, como também variedade de atores públicos, há vários partícipes assinando os acordos e um ator privado, organizações não governamental, no caso do Rio de Janeiro).

Questão associada 19: A elaboração do projeto da Rede de Controle considerou:

Que objetivos se espera alcançar?

Que ferramentas são usadas para formar e ativar a rede?

Quem são os parceiros mais adequados para ajudar no alcance dos objetivos?

Como a rede deveria ser estruturada, considerando as metas estabelecidas?

Como a rede deveria ser dirigida e gerenciada?

Resposta 19 oriunda da análise documental: Os objetivos a alcançar estão descritos de forma geral nos acordos de cooperação e nos objetivos dos grupos de trabalho temáticos que foram criados (tomada de contas especial, tipologia de irregularidades e obras públicas). Todos os 16 acordos tem cláusula de finalidade.

As ferramentas sugeridas para formar e ativar a Rede de Controle foram as assinaturas de acordos de cooperação no nível federal e em cada estado do Brasil. Quanto as ferramentas para ativar a rede verificou-se a realização de reuniões com periodicidade definida e criação de grupos de e-mail.

Quanto a escolha dos parceiros, dada certa variedade de signatários que assinaram os protocolos, verifica-se que houve seleção das parcerias.

Quanto à estrutura, verifica-se que se optou por uma estrutura que envolve instituições afetas a função de controle do estado e as metas que foram estabelecidas. Em alguns estados estão sendo executadas pelos partícipes com afinidade no tema.

Quanto à direção e gestão da rede, só há referência a necessidade de organização de oficinas de trabalho, apoiadas pelo ISC, o qual está fazendo acompanhamento sistemático das ações da Rede de Controle.

5 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi o de identificar aspectos que devem ser observados pelo Tribunal de Contas da União na implementação das ações da Rede de Controle da Gestão Pública, com o objetivo de potencializar e aperfeiçoar as ações de controle da Administração Pública.

A atuação da Rede de Controle favorece a comunicação e as interações sociais entre os agentes do poder público que exercem a função Controle do Estado, nos diferentes níveis da federação, ao propiciar o desenvolvimento de confiança, cooperação e pertencimento na prática diária de metas comuns.

Outra vantagem, é a ampliação dos espaços formais e informais de interação e a possibilidade de complementaridade de recursos e habilidades, o que diversifica e democratiza os processos de produção de políticas públicas na área de controle. A Rede de Controle pode ser vista como um novo espaço de interação na esfera pública, que pode vir a promover uma inteligência coletiva sobre a função de controle da gestão pública.

No que se refere à sustentabilidade da iniciativa de implantação da Rede de Controle da Gestão Pública, destaca-se a necessidade de que aconteçam as interações sociais e depende da qualidade e conteúdo das mesmas. As interações dão a oportunidade de criação de um contexto comum de entendimentos e significados sobre o controle da gestão pública no Brasil, no campo de atuação dos diferentes atores da Rede de Controle. O que por si só, já potencializa que se evite duplicidade de esforços e a falta de sinergia entre esses atores.

Da análise dos dados dos acordos de cooperação e histórico da rede de controle, com base no referencial teórico definido para este trabalho, evidencia-se que o processo de implantação da Rede de Controle é incipiente, até pelo prazo de início dos trabalhos, março de 2009; tem por base a formalização, a nível nacional, de acordos genéricos de cooperação e carece de definições claras de metas específicas e de práticas de gestão que venham a dar continuidade e sustentabilidade a esse importante processo de fortalecimento da função controle do estado.

De modo geral, encontrou-se no presente estudo, contexto propício para implantação deste arranjo inteorganizacional, Rede de Controle da Gestão Pública, como nova forma de atuação no controle das políticas públicas do Estado. Evidencia-se como fatores do contexto:

recursos escassos e problemas complexos, múltiplos atores públicos e privados, locais e centrais envolvidos no planejamento e execução de políticas públicas, e crescente demanda por participação cidadã.

Dentre os aspectos que devem ser observados pelo TCU para implantação da Rede de Controle da Gestão Pública, recomenda-se:

- Promover a confiança e uma visão de complementaridade de interesses, entre os atores da Rede de Controle;
- Reconhecer a Rede de Controle como uma forma de governança alternativa em relação à organização burocrática, o que proporciona celeridade e eficiência no cumprimento de metas conjuntas;
- Promover a cooperação entre os partícipes da Rede de Controle como uma maneira de dividir custos e somar recursos públicos;
- Reconhecer a complexidade e configuração mutante e dinâmica envolvidas nesse tipo de arranjo inteorganizacional e estabelecer estratégias para lidar com esse ambiente;
- Reconhecer que existem de estruturas planejadas: estruturas formais de organização, representadas em seus documentos oficiais que descrevem a missão da Rede de Controle, suas políticas formais, objetivos, estratégias e regras;
- Reconhecer que existem estruturas emergentes: estruturas informais na Rede de Controle – as parcerias e amizades, as redes de influência de cada integrante, os canais informais de comunicação, as habilidades tácitas e fontes de conhecimento que estão em contínuo desenvolvimento;
- Reconhecer que a cultura e prática política dos membros da Rede de Controle moldarão as metas e ações da Rede;
- Deixar claro aos entes envolvidos quais são as cadeias de autoridades, os interesses comuns e as relações de trocas, que podem ser estabelecidas na definição e execução de metas comuns;
- Harmonizar o planejamento e coordenação das ações da Rede de Controle com autonomia dos participantes;

- Definir quem são os gestores da Rede de Controle e quais são as competências necessárias a esse papel;
- Estabelecer práticas claras a serem utilizadas para gerar os objetivos e consensos da Rede de Controle, quais são as regras de atuação, de distribuição de recursos de interação, de construção de mecanismos decisórios coletivos, e de estabelecimento de prioridades e acompanhamento das ações;
- Definir e implementar o apoio que as novas tecnologias de informação e comunicação, devem dar a Rede de Controle, com vistas a que indivíduos e grupos sejam conectados e desconectados tempestivamente para decisões e atuação estratégicas.
- Na elaboração de projeto e definição de ações da Rede de Controle considerar sempre: que objetivos se espera alcançar; que ferramentas devem ser usadas para formar e ativar a rede; quem são os parceiros mais adequados para ajudar no alcance dos objetivos; como a rede deve ser estruturada, considerando as metas estabelecidas; e como a rede deve ser dirigida e gerenciada.

Apesar de este trabalho trazer um novo olhar aos aspectos que devem ser observados na implantação da Rede de Controle, o caráter pontual da pesquisa indica que existem limitações a serem transpostas. Uma delas refere-se ao fato do uso de somente análise documental para entender o fenômeno. Outra limitação que pode ser relacionada refere-se ao tempo de implantação da Rede de Controle, março de 2009 em diante. Uma ação deste tipo requer tempo maior para gerar práticas de gestão e resultados de atuação mais consistente. Contudo, o estudo proporcionou a investigação de aspectos importantes para o planejamento de futuras ações do ISC com vistas a efetiva e sustentável implantação da Rede de Controle da Gestão Pública.

Como estudos futuros sobre o tema, sugere-se a ampliação do marco de referência teórica sobre redes, e aplicação do mesmo em outras redes constituídas, com vistas ao levantamento de práticas de gestão; realização de pesquisa qualitativa e quantitativa com atores envolvidos na implantação da rede, para lançar novos olhares sobre o tema; definir uma metodologia de implantação de uma rede; estudar como se dá o aprendizado e construção de inteligência coletiva dos integrantes da rede de controle; definir tecnologias de comunicação,

informação e educação, mais adequadas para dar suporte as relações e metas estabelecidas na Rede de Controle, dentre outros estudos.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADULIS, D. O Mundo das redes. Trabalho apresentado na **I Oficina sobre Redes e Desenvolvimento**, Curitiba, 2005.

AMARAL, V. Um experimento de avaliação da produção grupal na REBEA. Trabalho apresentado no **VI Fórum Brasileiro de Educação Ambiental**, Rio de Janeiro 2006.

_____. Interagindo em redes virtuais: dinâmicas de participação e facilitação. **Curso EAD Escola de Governo do Rio Grande do Norte**, Rio Grande do Norte, 2009.

_____. A estratégia rede: o *design* sistêmico das interações sociais. In. Interagindo em redes virtuais: dinâmicas de participação e facilitação. **Curso EAD Escola de Governo do Rio Grande do Norte**, Rio Grande do Norte, 2009.

BORGES, M. P. **Comunidades virtuais**: competências conversacionais dos moderadores como ferramenta de construção de relacionamentos. 134 f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório de Detecção de Necessidades para o Desenvolvimento de Capacidades do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 2009

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 31 ago. 2009.

_____. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Gestão Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão. **Projeto EuroBrasil 2000** - Comissão Européia. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/euro_brasil/publicacoes/081016_PUB_ideias.pdf>. Acesso em: 15 set. 2009.

_____. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Gestão Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão. **Idéias para um Criador de Redes**, Projeto EuroBrasil 2000 - Comissão Européia. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/euro_brasil/publicacoes/081016_PUB_ideias.pdf>. Acesso em: 15 set. 2009.

CHANLAT, J. F. A caminho de uma nova ética das relações nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, p. 68-73, jul./ago. 1992.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 4. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

DEBONI, F. Subsídios ao eixo: redes. **I Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente**, 2003. Disponível em: <<http://cjmg.sites.uol.com.br/TextosEJMA.html>>. Acesso em: 15 set. 2009.

ENAP. **Curso de formação para a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental**. 13. 14.ed. Brasília, 2009.

EUROPEAN UNION. Multi-level governance: linking and networking the various regional and local levels. *White Paper on Governance*, Work Area n. 4 2001a. Disponível em: www.eu.org. Acesso em: 23.9.2009

FLEURY, S.; OUVENERY, A. M. **Gestão de redes**: a estratégia de regionalização da política de saúde. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006. p. 93-97.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. Frankfurt: Campus, 1991, 25-59. In: MARIN, B.; MAYNTZ, R. (org.). **Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations**. Frankfurt:Campus, 1991, p. 51).

LABREA, V. C. V. Das margens se vêem melhor as estruturas de poder - cartografia da REBEA 2003-2008. **Revista brasileira de educação ambiental**, v. 01, p. 33-44, 2009

MAGALHÃES, F. A. D. Federalismo e o controle pelo TCU das transferências fundo: o caso do sistema único de saúde. . In: SOUSA-JUNIOR, J. G. (Org.). DANTAS, A. J. C. et al. **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. P. 177-188.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MORIN, E. M. Os sentidos do trabalho. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.41, n. 3, p. 8-19, jul./set. 2001.

NOLETO, M. J. **Parcerias e alianças estratégicas**: uma abordagem prática. 2.ed. São Paulo: Global, 2004.

PEREIRA, C. E. Q. P. Parcerias Público-Privadas: novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle. SOUSA-JUNIOR, J. G. (Org.); DANTAS, A. J. C. et al. **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

SCHLITTLER, C. R. B. **Processo de grupalização**. Consultoria em desenvolvimento de grupos, redes e comunidades. São Paulo, 2003.

SOUSA, S. B. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, L. C. B., WILHEIM, J.; SOLA, L.(orgs.) **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP, Brasília: ENAP, 1999.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 2ª Ed. Porto Alegre. Bookman, 2001.