



Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

Enangrad Pleno

ANDRÉ LUIS PAULINO

EDILEUSA GODÓI-DE-SOUSA

Área Temática:

APG3 - Administração pública, governo e terceiro setor

**AUDITORIA DA GESTÃO EM REDE: PARÂMETROS PARA O
DESENVOLVIMENTO DE UM NOVO FORMATO PARA A GESTÃO PÚBLICA**

Resumo

O setor público enfrenta muitos desafios. Além de aspectos gerenciais, existe inquietação com relação à capacidade de se relacionar com diversas esferas, sejam públicas e/ou privadas, e que todos prestem contas das ações de forma transparente. Neste estudo, o objetivo foi identificar os tipos de redes desenvolvidas no setor e aspectos a serem observados para propor um marco de referência para elaboração de parâmetros para Auditoria na Gestão Pública em rede. Utilizou-se revisão bibliográfica sobre redes e Auditoria Pública, extraindo importantes conceitos e características sobre essas abordagens. Os resultados apontaram que no setor público, as redes aparecem como estratégia destinada a enfrentar escassez de recursos, adquirir competências tecnológicas, compartilhar informações, estabelecer parcerias, e adotar novos princípios e práticas de Auditoria Pública para maior transparência. Conclui-se que o processo de Auditoria na Gestão Pública que governa em rede pode ser desenvolvido gradualmente numa série de adaptações e estabelecimentos de compromissos mútuos.

Palavras chave: Auditoria; Gestão em Rede; Gestão Pública; Transparência; Parceria.

Abstract

The public sector faces many challenges. In addition to managerial aspects, there is concern about the ability to relate to various spheres, be they public and / or private, and that all be accountable for actions in a transparent manner. In this study, the objective was to identify the types of networks developed in the sector and aspects to be observed in order to propose a reference framework for the elaboration of parameters for Public Management Audit in a network. We used a bibliographic review on networks and Public Audit, extracting important concepts and characteristics about these approaches. The results showed that in the public sector, networks appear as a strategy to face scarce resources, acquire technological skills, share information, establish partnerships, and adopt new Public Audit principles and practices for greater transparency. It is concluded that the Public Management Audit process that governs in a network can be developed gradually in a series of adaptations and establishments of mutual commitments.

Keywords: Audit; Network Management; Public administration; Transparency; Partnership

1. INTRODUÇÃO

A forma como os setores públicos estão sendo administrados está mudando. Executivos do governo estão buscando redefinir suas responsabilidades na expectativa de uma maior aproximação entre organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos. Visto que, a maior parte da prestação de serviços públicos envolve hoje fornecedores privados e não-governamentais, cidadãos, governos de estados e municípios. Alguns autores chamam esta perspectiva de “governar em rede” (GOLDSMITH e EGGERS, 2006).

No setor público não há ainda muitos estudos sobre essa temática, embora seja cada vez mais consensual a necessidade do emprego de novos arranjos institucionais, no caso a gestão em redes, na busca de melhores resultados da gestão pública. As redes significam a articulação entre atores ao possibilitarem o compartilhamento de experiências, metodologias e tecnologias, além de encorajar o aprendizado entre seus participantes (GOLDSMITH e EGGERS, 2006; FLEURY e OUVÉRY, 2007). Assim, a interação cooperativa entre diferentes tipos de organizações com o governo tem se configurado como uma condição para o desenvolvimento de determinados setores públicos, que se amparam em conhecimentos naturalmente dispersos.

Entretanto, estudiosos alertam para alguns desafios postos para a gestão pública, advindos das articulações próprias de um novo formato do setor público integrado por meio de redes. Um dos desafios para o governo é não se deixar tornar dependente de suas parcerias em redes, pois há uma tendência para o crescimento da terceirização dos serviços públicos, como uma ferramenta de gestão capaz de reduzir custos e proporcionar a prestação de serviços especializados. Todavia, a questão de grande debate envolve o limite dessas terceirizações, podendo ser fixados limites de competência e legitimidade de atuação (SCHERCH, 2018).

Outro desafio é como conciliar a tradicional hierarquia *top-down* (de-cima-para-baixo), construída em linhas verticais de autoridade, com as redes emergentes, construídas em linhas horizontais de ação (GOLDSMITH e EGGERS, 2006).

Por fim, o desafio de como tornar as redes administrativamente efetivas, visto que o governo depende cada vez mais de terceiros para prestar serviços, depende de seu desempenho e de sua capacidade de gerenciar parcerias e fazer seus parceiros prestarem contas (GOLDSMITH e EGGERS, 2006). É sobre este desafio que este estudo contribui, ao ter como propósito identificar, por intermédio da literatura que aborda a temática, os tipos de redes relativos aos campos das relações do setor público e propor parâmetros para a Auditoria desse novo formato da Gestão Pública de “governar em rede”. Especificamente, desenvolver um referencial teórico com os diversos conceitos e características de Redes e Auditoria Pública, que sirvam de parâmetro aos órgãos de controle público para atuação em rede e, também, apresentar sugestões que possam ser usadas para a tomadas de decisão na implementação de redes e de controle da Gestão Pública, por intermédio da Auditoria Pública, com vistas a sua efetividade.

No presente estudo foram apresentados: origens, conceitos, tipologias e formas de redes; aplicação dos conceitos e classificação de redes no ambiente do setor público. De modo que as principais variáveis que compõem o novo formato de auditoria para a Gestão Pública foram elencadas a partir: das formas das redes, na relação entre os parceiros e nos tipos de articulações. Esta abordagem representa uma contribuição importante e singular deste estudo, ao discutir e propor um marco de referência para elaboração de parâmetros para Auditoria na Gestão Pública em rede, pois tal tema está conectado com a ideia de uma transição para uma nova era

da Gestão Pública com elevados princípios de responsabilidade e transparência, abrindo o caminho para o relacionamento entre as diversas esferas públicas e privadas numa perspectiva cooperativa e de objetivos compartilhados.

2. METODOLOGIA

Como ponto de partida, os procedimentos metodológicos desta pesquisa tiveram como base norteadora a pesquisa bibliográfica que, segundo Gil (1999), é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Este procedimento, de acordo com Noronha e Ferreira (2000) apresenta-se como atividade importante para identificar, conhecer e acompanhar o desenvolvimento da pesquisa em determinada área do conhecimento.

Para Mattar (1999), um estudo bibliográfico é uma das formas mais rápidas e econômicas de amadurecer ou aprofundar um problema de pesquisa por intermédio do conhecimento dos trabalhos já realizados.

Conforme os mesmos autores, as revisões podem ser classificadas segundo seu propósito, abrangência, função e tipo de análise desenvolvida. Nesse sentido, este trabalho pode ser classificado da seguinte forma:

- **Quanto ao propósito da revisão:** é analítica, pois trata-se de uma revisão sobre um tema específico, agrupando os vários desenvolvimentos ocorridos em uma área de interesse, no caso, sobre a Auditoria do novo formato da Gestão Pública de “governar em rede”;
- **Quanto à abrangência da revisão:** este trabalho é temático, centrado em um recorte específico sobre os tipos de redes relativos aos campos das relações do setor público e a Auditoria para esse formato da Gestão Pública;
- **Com relação à função da revisão:** é histórica, arrola a literatura retrospectiva de forma compacta, permitindo a comparação de informações de diferentes fontes;
- **Quanto ao tratamento e abordagem dados aos trabalhos analisados da revisão:** o trabalho é bibliográfico e objetiva servir como subsídio para comparação das diferentes fontes, permitindo uma seleção daquelas de maior interesse relativo aos temas abordados.

Os limites desta pesquisa são a mobilidade que a bibliografia gera para o tema abordado, uma vez que, toda categoria teórica está numa permanente construção, e a escassez de obras que tratam da temática, o que limita a análise de uma temática complexa.

3 - REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Redes Organizacionais: origens, conceitos, tipologias e formas

O conceito de rede começou a ser aplicado às organizações em meados da década de 1970, 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 (BARBOSA, 2009).

A referida autora, embasada em um levantamento dos conceitos de redes realizado por Fleury e Ouverney (2007), a partir das abordagens de diferentes ciências, sintetizou tais conceitos no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Conceitos de redes

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.

Fonte: adaptado de Barbosa, 2009, p. 16

Em uma perspectiva organizacional, o conceito de rede vai ao encontro do ambiente de atuação das organizações contemporâneas, em que, em meio a um ambiente crescentemente instável, as organizações não apresentam condições de realizar suas metas individualmente (Martins, 1996). Alguns autores, também analisam as redes baseando-se nas formas (Cândido; Abreu, 2000), na relação entre os parceiros (Inojosa, 1999) e nos tipos de articulações (Ayres, 2002). O Quadro 2, a seguir, sintetiza esta configuração:

Quadro 2 - Parâmetros de análise para redes

Nível	Autor	Redes	Definição Operacional
1. Formas	Cândido; Abreu (2000)	Formalidade/ Informalidade	Quando envolve ou não um conjunto de normas, regras e procedimentos preestabelecidos.
		Estática/ Dinâmica	Quando não é ou é mais ou menos influenciada pelas forças ambientais, conseqüentemente criando certo grau de convivência com as mudanças.
2. Relação entre os parceiros	Inojosa (1999)	Subordinada	Os entes não têm autonomia, são parte de um sistema maior caracterizado por uma interdependência de objetivos.
		Tutelada	Os entes têm autonomia e articulam-se por vontade própria, mas relacionam-se sob a égide de um deles. Esta relação tutelada caracteriza a maioria das redes que nascem sob a égide do governo.
		Autônoma ou Orgânica	Os entes têm autonomia e a interdependência existe porque há uma força-mobilizadora por parte de todos. A rede é aberta a quem tem vontade de pactuar e o controle é compartilhado. Redes comunitárias tendem a este perfil.
3. Tipos de articulação	Ayres (2002)	Sistemáticas / Orientadas	As ações empreendidas pela rede como um todo, definidas a partir de consensos e demandas estratégias dos participantes.
		Pontuais / Livres	Ações empreendidas pelos participantes de forma não necessariamente coordenada, em pequenos grupos, geralmente de curta duração e para cumprimento de objetivos e necessidades pontuais.

Fonte: elaborado pelos autores baseados em Inojosa (1999); Cândido; Abreu (2000); Ayres (2002)

Nesse sentido, Barbosa (2009) diz que 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.

E pensar em governar em rede no setor público, é algo mais desafiador pois exige reconhecer a complexidade e configuração mutante e dinâmica envolvidas nesse tipo de arranjo inteorganizacional e estabelecer estratégias para lidar com esse ambiente promovendo a confiança e uma visão de complementaridade de interesses, entre os atores da rede.

3.2 A Gestão em rede: suas características e desafios no setor público

O ambiente da gestão pública se caracteriza por recursos escassos e problemas complexos. São múltiplos atores, tanto públicos e privados, envolvidos no planejamento e desenvolvimento de políticas públicas. Nesse contexto, as instituições que exercem o controle dos gastos públicos necessitam encontrar novas formas de atuação, para esse ambiente complexo onde se materializam as políticas e programas públicos. Um arranjo que se adéqua a esse tipo de ambiente descrito é a gestão em rede (Barbosa, 2009).

No setor público esse tema se apresenta relevante, devido as crescentes mudanças que vêm ocorrendo na sociedade. Essas mudanças têm provocado movimentos simultâneos e interdependentes das instituições públicas, como forma de responder à crescente demanda por serviços públicos mais eficientes e de melhor qualidade. Fleury e Ouverney (2007), apontam que a literatura de administração pública, a partir do final da década de 1990, tem mostrado a emergência das redes como novo paradigma de gestão pública, sendo resposta às transformações da estrutura do Estado e de suas relações com a sociedade.

Os referidos autores, com base em análise da literatura internacional, descrevem quatro abordagens que auxiliam no entendimento do fenômeno de redes no contexto do setor público. Tais abordagens envolvem aspectos internos e externos, relacionando o processo de gestão do estado com a dinâmica de suas relações externas:

Quadro 3 - Abordagens do fenômeno de redes no contexto do setor público

Abordagens	Descrição
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.
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.
Formas de intermediação de interesse entre Estado e sociedade civil	É um conceito alternativo aos modelos corporativos e pluralistas de intermediação entre os grupos de interesse atuantes na sociedade civil e o Estado. a organização em rede se efetua por meios de convergência de interesses e intercâmbio de recursos entre grupos setoriais.
Modelo de governança democrática	essa perspectiva 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.

Fonte: elaborado pelos autores baseados em Fleury e Ouverney (2007)

Ao propor a perspectiva de redes para o setor público a partir dessas abordagens descritas no Quadro 3, entende-se que seja necessário analisar o conceito de redes organizacionais em termos de redes múltiplas de relações intra como interorganizacionais e intersetoriais, conforme os conceitos no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 - Definição operacional das redes intersetoriais, inter e intraorganizacionais

Redes	Definição Operacional
Intersetoriais	A rede é caracterizada pela relação de troca e interação entre organizações pertencentes a setores diferentes.
Interorganizacionais	A rede se dá por intermédio de transações, fluxos e ligações que ocorrem entre uma organização e uma outra ou mais organizações no ambiente onde se encontra, podendo compartilhar recursos, pessoas, tecnologias e outros.
Intraorganizacionais	Envolve aspectos internos, partindo do princípio de que internamente uma organização pode ser vista como uma rede de pessoas, departamentos e setores específicos mantendo uma constante rede de relações.

Fonte: elaborado pelos autores baseado em Cândido e Abreu (2000)

No setor público, as redes seriam então formas de articulação entre agências governamentais e/ou entre elas e redes sociais, organizações privadas e outros grupos, para enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas (LOIOLA e MOURA, 1996).

Dessa forma, entende-se que a constituição das redes no setor público pode envolver a presença de diversos atores públicos (locais, regionais e federais), privados, organizações não governamentais, cada um deles sujeito a ambientes institucionais diferentes, o que proporciona orientações diversas e objetivos distintos.

Para Fleury (2002) a multiplicidade de atores presentes no contexto organizacional das redes no setor público, exige construir convergência a partir de pluralidade e autonomia. Ela explica que, a presença de diversos contextos institucionais gera objetivos particulares distintos e requer o desenvolvimento de estratégias para a construção de convergências em torno de objetivos comuns e a coordenação na construção das metas fixadas coletivamente.

Portanto, na área pública, uma estrutura em rede pode ser constituída por uma colaboração ativa e organizada de organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos e/ou individuais, destinadas a alcançar objetivos estabelecidos (Mandell, 1999).

Segundo Börzel (1997), nas redes do setor público, as diferentes tipologias são propostas de acordo com atributos, como: a) nível de institucionalização (estável/instável); b) número de participantes (restrito/aberto); c) configuração das políticas (setorial/transsetorial); d) tipos de atores sociais envolvidos e a função principal da rede (redes de problemas, redes profissionais, redes intergovernamentais); e e) equilíbrio de poder (redes heterogêneas/ homogêneas).

Bruijn e Heuvelhof (1997) complementam que a estruturação de espaços e processos de negociação faz parte da dimensão da estrutura da rede, que diz respeito à institucionalização dos padrões de interação. Conforme os autores, o estabelecimento de regras formais e informais é um importante instrumento para a gestão das redes porque especifica a posição dos atores na rede, a distribuição de poder e as barreiras para ingresso.

Desse modo, pensar a ideia de redes no setor público implica em possibilidades, mas também em limites, pois depara-se com desafios, tendo em vista que os governos buscam novas formas de poder, as empresas privadas focam sua

ação na obtenção do lucro, ao passo que as organizações sociais devem focar suas ações nas pessoas como centro do cenário social (THOMPSON, 1997). Uma rede com o Estado, por exemplo, pode se transformar em “terceirização” das políticas públicas.

Teixeira (2003) analisa três formas de vínculos entre o Governo e as Organizações Sociais, que evidentemente não esgotam todas as maneiras possíveis de contatos entre estes, mas dão uma noção dessa aproximação. O Quadro 5, a seguir, mostra algumas características destas formas.

Quadro 5 - Formas de vínculos entre o Estado e as Organizações Sociais

Forma de vínculo	Característica	Comentário
Encontro pressão	- Não há um contrato formal entre a Organização e órgão governamental	No encontro pressão, a falta de laços mais formais com o governo permite que a capacidade crítica das organizações seja preservada.
Encontro prestação de serviço	- As relações entre órgãos governamentais e as Organizações são permeadas por cobranças e avaliações ou por relações burocratizadas: - São exigidas eficiência e qualificação de quem exerce o serviço.	As relações de poder entre as organizações e o Estado são bastante assimétricas, comprometendo a autonomia dessas organizações, pois elas ficam sujeitas às diretrizes do seu “empregador”, ou seja, às direções políticas adotadas pelo governo.
Encontro participativo	- Envolve a consolidação de projeto elaborado conjuntamente; - Há contrato formalizado; - Espaço para críticas mútuas.	O destaque é para o fato de permitir um diálogo maior entre as partes.

Fonte: elaborado pelos autores baseados em Teixeira (2003).

De acordo com Melo (2002), na relação Governo-Organizações o Governo tem mais poder e, assim sendo, põe em risco a autonomia, a legitimidade e a proximidade à base popular que caracterizam, de modo geral, as organizações sociais. Ou seja, “[...] a cooptação pelo Estado seria um processo inevitável.” (MELO, 2002, p. 49).

Para Andrade (2002), não menos problemática pode ser a relação também do Governo com a iniciativa privada, já que a ação das empresas privadas dificilmente será totalmente desinteressada. Assim, pode-se supor que as redes estabelecidas entre Governo-Empresas comportam certa complexidade, principalmente, pela confrontação entre lógicas de ações diferentes. De um lado, a lógica do bem-estar social e, do outro, a lógica do lucro financeiro e do mercado.

Kickert; Klijn e Koppenjan (1999) apresentam três diferentes perspectivas sobre a gestão em redes em um contexto de múltiplas organizações: 1) **a perspectiva tradicional**, fundamentada em uma visão *top-down* da gestão de políticas públicas, atribuindo ao governo federal papel preponderante; 2) **a perspectiva participativa**, fundamentada em uma visão *bottom up* e que preconiza a importância da descentralização das políticas públicas, atribuindo ao poder local maior autonomia nas suas ações, o que seria desejável considerando que ele possuiria melhor capacidade de identificar as preferências dos cidadãos para atendê-las de maneira adequada; 3) **a perspectiva de governança de redes de políticas públicas**, em que prevalecem atores heterogêneos, relações de interdependência e problemas de ação coletiva. O Quadro 6, a seguir, compara essas perspectivas:

Quadro 6 -Três Perspectivas da Formulação de Políticas Públicas

	Perspectiva Tracional Top-Down	Perspectiva Participativa Bottom-Up	Perspectiva da Governança de Redes
Objeto de Análise	Governo central atende diferentes segmentos da sociedade	Governo central atende a atores locais que interagem com a sociedade	Redes de atores heterogêneos em diferentes níveis de governo e na sociedade
Foco Principal	Autoridade hierárquica	Atores locais	Inter-relação entre atores heterogêneos
Tipo de Relação	Autoridade e controle	Centralização <i>versus</i> descentralização	Interdependência
Implementação	Implementação do planejado	Representação de interesses mediante normas e controle de recursos	Interação com troca de informação, objetivos e recursos
Critério de Sucesso	Consecução das metas da política concebida centralmente	Satisfação das preferências locais e obtenção de recurso para atores locais	Realização da ação coletiva
Critério de Fracasso	Falhas de controle, políticas mal definidas ou mal monitoradas	Falhas na descentralização ou pouco engajamento local	Arranjo institucional deficiente dificulta ação coletiva
Recomendações	Centralização e coordenação	Descentralização e participação	Gestão do ambiente e da infraestrutura de interação nas políticas públicas

Fonte: adaptado de Kickert; Klijn; Koppenjan, 1999, p. 10

O Quadro 6 demonstra que há diferenças importantes entre as três perspectivas e que seu foco principal, o tipo de relação, as formas de implementação e os critérios de sucesso e fracasso são bastante diferentes. Assim, não há como adaptar a percepção “*top-down*” ou “*bottom-up*” ao contexto da gestão de redes. Calmon e Costa (2013) apontam que, para a implementação da gestão de redes no setor público, é necessário o planejamento de um conjunto de estratégias, e não especificamente de funções, que deveriam ser exercidas na gestão dessas redes. Goldsmith e Eggers (2006) apresentam na Figura 1, quatro modelos de governo, que segundo os autores, governar em rede representa a síntese dessas quatro tendências.

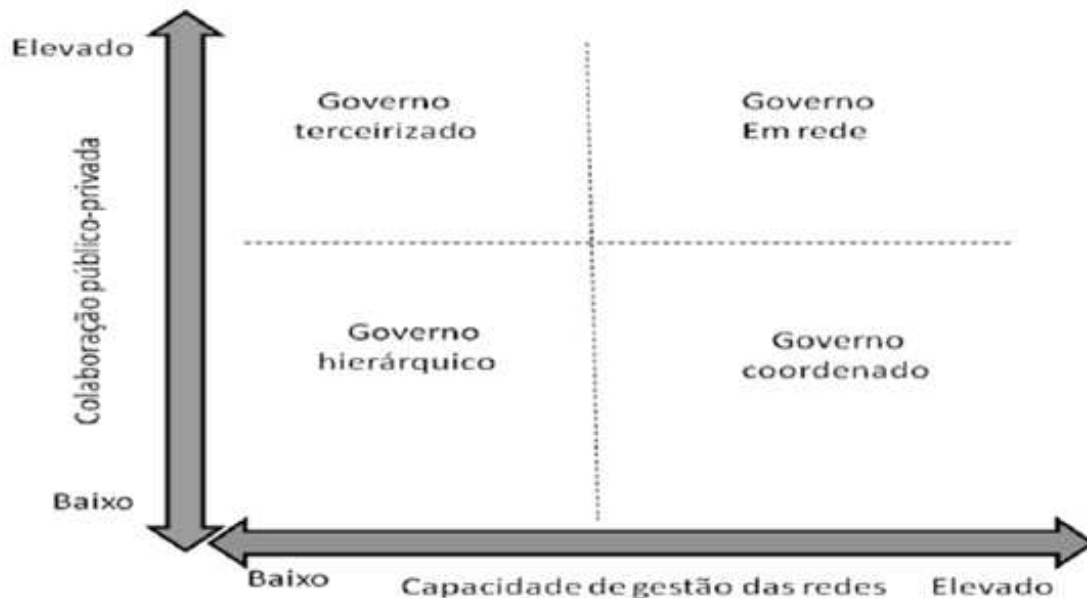


Figura 1. Modelos de Governo
 Fonte: Goldsmith e Eggers (2006, p.36)

No governo hierárquico predominam sistemas burocráticos rígidos, que operam com procedimentos de comando e controle e restrições de trabalho rigorosas, que se tornam inadequados para combater problemas que, muitas vezes, transcendem os limites organizacionais. No governo terceirizado há o uso de empresas privadas e organizações sem fins lucrativos – em oposição ao uso de servidores do governo – na prestação de serviços e cumprimento de objetivos políticos. No governo coordenado, existe a união de agências governamentais múltiplas, e muitas vezes até mesmo de múltiplos níveis de governo, para a prestação de serviços integrados. Por fim, no governo em rede, há uma síntese de quatro tendências: 1) alto nível de colaboração público-privada; 2) sólidas capacidades de gestão em rede de um governo coordenado; 3) uso da tecnologia para conectar a rede; e 4) oferecimento de mais possibilidades de opções de prestação de serviços aos cidadãos.

Para os autores citados, a escolha por um formato determinado de redes de parceria no setor público depende das necessidades de cada governo. Goldsmith e Eggers (2006) identificam seis tipos diferentes de redes utilizadas pelos governos:

Quadro 7 - Tipos de redes utilizadas pelos governos

Tipo de Rede	Descrição
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.

Fonte: elaborado pelos autores baseados em Goldsmith e Eggers (2006)

Para Goldsmith e Eggers (2006), 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.

Como parte essencial desse processo, os autores sugerem estratégias de gestão por meio do monitoramento das relações e incentivo à troca de informações mais aberta promovendo assim, a confiança e uma visão de complementaridade de interesses, entre os atores da rede.

É nesse contexto, que emerge a proposta de um marco de referências para um novo formato de Auditoria para a Gestão Pública em rede, discutida no item a seguir.

3.3 A Auditoria da Gestão em Rede: um Novo Formato para a Gestão Pública

De acordo com a Instrução Normativa nº 1/2001, da Secretaria Federal de Controle, a auditoria governamental é definida como o conjunto de técnicas para avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. A sua finalidade é, dessa forma, comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos: de eficiência, de eficácia e de economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística das unidades e das entidades da administração pública, em todas as suas esferas de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas.

Nesse sentido, é reconhecido, na própria Instrução Normativa, que a auditoria é um importante técnica de controle do Estado. Não somente na busca da melhor alocação de seus recursos, atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão, mas, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos.

No território brasileiro, a auditoria governamental encontra seu amparo legal na Lei nº 4.728 de julho de 1965, que veio “normatizar o funcionamento do mercado financeiro e criou a obrigatoriedade” da prática da Auditoria Governamental no Brasil, estabelecendo a “comprovação da legalidade das ações pelos órgãos e entidades que compõem a administração pública direta e indireta, abrangendo tanto a esfera Federal, quanto a Estadual e Municipal”.

Portanto, essa auditoria é exercida em todas as unidades e entidades públicas federais, observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas

de governo e da gestão pública. O Quadro 8, a seguir, mostra a sua classificação de acordo com a Instrução Normativa nº 1/2001:

Quadro 8 - Classificação da Auditoria

Classificação	Descrição
Auditoria de Avaliação da Gestão	objetiva emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, acordos, convênios ou ajustes, a probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados.
Auditoria de Acompanhamento da Gestão	realizada ao longo dos processos de gestão, com o objetivo de se atuar em tempo real sobre os atos efetivos e os efeitos potenciais positivos e negativos de uma unidade ou entidade federal, evidenciando melhorias e economias existentes no processo ou prevenindo gargalos ao desempenho institucional.
Auditoria Operacional	avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional das unidades ou entidades da administração pública federal, programas de governo, projetos, atividades, com a finalidade de emitir opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade, auxiliando a administração na gerência e nos resultados.
Auditoria Contábil	compreende o exame dos registros e documentos e na coleta de informações e confirmações, mediante procedimentos específicos, pertinentes ao controle do patrimônio de uma unidade, entidade ou projeto. Objetivam obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, em seus aspectos mais relevantes, a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas.
Auditoria Especial	objetiva o exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender determinação expressa de autoridade competente. Classifica-se nesse tipo os demais trabalhos auditoriais não inseridos em outras classes de atividades.

Fonte: elaborado pelos autores com base na Instrução Normativa nº 1/2001

Sá (2002) considera a auditoria governamental uma especialização dentro do campo da auditoria, pois apesar de seguir princípios e normas técnicas, apresenta peculiaridades na aplicação e sistemática específica. Assim, no setor público, conforme a Instrução Normativa nº 1/2001, as auditorias devem ser executadas das seguintes formas:

Quadro 9 - Formas de execução da Auditoria Governamental

Formas Auditoria Governamental	
Direta – trata-se das atividades de auditoria executadas diretamente por servidores em exercício nos órgãos e unidades do Sistema de	Centralizada – executada exclusivamente por servidores em exercício nos Órgão Central ou setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Controle Interno do Poder Executivo Federal, sendo subdivididas em	Descentralizada – executada exclusivamente por servidores em exercício nas unidades regionais ou setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
	Integrada – executada conjuntamente por servidores em exercício nos Órgãos Central, setoriais, unidades regionais e/ou setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
Indireta – trata-se das atividades de auditoria executadas com a participação de servidores não lotados nos órgãos e unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que desempenham atividades de auditoria em quaisquer instituições da Administração Pública Federal ou entidade privada.	Compartilhada – coordenada pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal com o auxílio de órgãos/instituições públicas ou privada
	Terceirizada – executada por instituições privadas, ou seja, pelas denominadas empresas de auditoria externa.
Simplificada – trata-se das atividades de auditoria realizadas, por servidores em exercício nos Órgãos Central, setoriais, unidades regionais ou setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sobre informações obtidas por meio de exame de processos e por meio eletrônico, específico das unidades ou entidades federais, cujo custo-benefício não justifica o deslocamento de uma equipe para o órgão. Essa forma de execução de auditoria pressupõe a utilização de indicadores de desempenho que fundamentam a opinião do agente executor das ações de controle.	

Fonte: elaborado pelos autores com base na Instrução Normativa nº 1/2001

Dos vários procedimentos de auditoria, Attie (1998) cita alguns mais comuns:

- **Investigação Minuciosa:** é um exame mais aprofundado sobre o objeto auditado, certificando que o objeto é realmente verdadeiro, exigindo do auditor responsável um conhecimento elevado.
- **Inquérito:** objetiva a formulação de perguntas para se chegar a um objetivo e obter informações necessárias.
- **Conferência de Cálculos:** procedimento pelo qual verifica se os cálculos financeiros estão corretamente executados, é muito utilizado por grande parte das empresas pelo fato de estarem diretamente ligadas à área contábil.
- **Exame dos Documentos Originais:** Confirmado a veracidade e originalidade dos documentos apresentados, são analisadas as transações financeiras como, transferências, recursos recebidos e serviços prestados, confirmando se a transação feita está de acordo com as atividades da organização.

Seguindo todos os procedimentos técnicos básicos, bem como as normas, Cruz (2002) entende que a auditoria governamental tem o dever de buscar se aproximar ao máximo em um entendimento maior para com a classe contábil em geral, e mais ainda, deve idealmente apresentar-se como dominável por todos que anseiam exercitar sua cidadania, pois é por intermédio dela que tem-se um parecer mesmo que seja negativo, mas cientes do que se passa nessa administração. Desta forma, este estudo busca propor um marco de referência para elaboração de parâmetros para Auditoria na Gestão Pública em rede.

3.3.1 Delineamento de questões para o desenvolvimento de parâmetros para um Novo Formato de Auditoria para a Gestão Pública em Rede

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; no intuito de delineamento de questões para o desenvolvimento de parâmetros de Auditoria na Gestão Pública em rede, neste estudo optou-se por elaborar questões de pesquisa a partir dos conteúdos conceituais descritos neste trabalho, e também pela seleção de conceitos e perspectivas elaborados por (BARBOSA, 2009). Nesse sentido, o Quadro 10 retrata o marco de Referência para elaboração de parâmetros para Auditoria na Gestão Pública em Rede.

Quadro 10 - Marco de Referência para elaboração de parâmetros para Auditoria na Gestão Pública em Rede

OBJETIVO DO MARCO DE REFERÊNCIA	Delimitar as principais questões envolvidas para a elaboração de parâmetros para a Auditoria do novo formato da Gestão Pública de “governar em rede”, a partir da revisão teórica definida para este trabalho.
CONCEITO DE REDE NO SETOR PÚBLICO	No setor público, uma estrutura em rede pode ser constituída por uma colaboração ativa e organizada de organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos e/ou individuais, destinadas a alcançar objetivos estabelecidos (MANDELL, 1999).
CONCEITO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL	Conjunto de técnicas para avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal (Instrução Normativa nº 1/2001, da Secretaria Federal de Controle)
CONCEITOS ENVOLVIDOS NA FORMAÇÃO DE PARÂMETROS PARA AUDITORIA NA GESTÃO PÚBLICA EM REDES	
1.	Conceito: As redes requerem relações de interdependência e intercâmbio de recursos com base em uma visão de complementaridade de interesse e confiança. (FLEURY e OUVREY, 2007). Questão associada para elaboração de parâmetros para Auditoria: quais procedimentos de auditoria seriam eficazes para monitorar o intercâmbio de recursos considerando a visão de confiança estabelecida entre os atores da rede?
2	Conceito: O governo depende cada vez mais de terceiros para prestar serviços, desse modo, seu desempenho depende de sua capacidade de gerenciar parcerias e fazer seus parceiros prestarem contas (GOLDSMITH e EGGERS, 2006). Questão associada para elaboração de parâmetros para Auditoria: como comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicamente da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil, para efeito de auditoria?
3	Conceito: Nas redes do setor público, as diferentes tipologias são propostas de acordo com atributos, como: a) nível de institucionalização (estável/instável); b) número de participantes (restrito/aberto); c) configuração das políticas (setorial/transsetorial); d) tipos de atores sociais envolvidos e a função principal da rede (redes de problemas, redes profissionais, redes intergovernamentais); e e) equilíbrio de poder (redes heterogêneas/ homogêneas). (BÖRZEL, 1997) Questão associada para elaboração de parâmetros para Auditoria: Como um processo de auditoria pode ser executado perante o desafio da flexibilidade em redes públicas que tendem a ser dinâmicas, não estáticas, com adaptações constantes?

4	<p>Conceito: A constituição das redes no setor público pode envolver a presença de diversos atores públicos (locais, regionais e federais), privados, organizações não governamentais, cada um deles sujeito a ambientes institucionais diferentes, o que proporciona orientações diversas e objetivos distintos (LOIOLA e MOURA, 1996).</p> <p>Questão associada para elaboração de parâmetros para Auditoria: como desenvolver parâmetros de auditoria para as redes no setor público capazes de proporcionar orientações diversas para objetivos distintos dos diferentes atores envolvidos?</p>
5	<p>Conceito: As redes estabelecidas entre Governo-Empresas comportam certa complexidade, principalmente pela confrontação entre lógicas de ações diferentes. De um lado, a lógica do bem-estar social e, do outro, a lógica do lucro financeiro e do mercado (ANDRADE, 2002).</p> <p>Questão associada para elaboração de parâmetros para Auditoria: quais os parâmetros que devem ser definidos para a auditoria no setor público, que possam acompanhar a lógica do bem-estar social (dados subjetivos), uma vez que os processos de auditoria estão mais voltados para a lógica do controle de resultados objetivos?</p>
6	<p>Conceito: 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 OUVÉNEY, 2007)</p> <p>Questão associada para elaboração de parâmetros para Auditoria: Num processo de Auditoria, como 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, podem ser definidos de forma clara?</p>
7	<p>Conceito: A ideia de redes no setor público implica em possibilidades, mas também em limites, pois depara-se com desafios, tendo em vista que os governos buscam novas formas de poder, as empresas privadas focam sua ação na obtenção do lucro, ao passo que as organizações sociais devem focar suas ações nas pessoas como centro do cenário social (THOMPSON, 1997).</p> <p>Questão associada para elaboração de parâmetros para Auditoria: como a auditoria pode colaborar para o processo de compartilhamento de tomada de decisões em uma rede formada por setores com lógicas de atuação diferentes?</p>

Fonte: elaborado pelos autores

De modo geral, este marco de referência para elaboração de parâmetros para auditoria na gestão pública em rede, proposto aqui, contribui com informações importantes que podem auxiliar para uma nova abordagem de controle no âmbito das redes no setor público, tornando os processos mais transparentes. E, o mais importante: o público, os cidadãos, os pagadores de impostos, todos querem que o governo agregue valor ao dinheiro arrecadado, que haja transparência, responsabilização e resultados de melhor qualidade. A contribuição, portanto, desse trabalho, é propor pesquisas mais aprofundadas sobre o funcionamento da auditoria nas iniciativas de “governar em rede”.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi identificar os tipos de redes desenvolvidas no setor público e propor um marco de referência para elaboração de parâmetros para Auditoria na Gestão Pública em rede. Com esse propósito, foi apresentado uma revisão de parte da literatura que examina esses aspectos, proporcionando, assim, um ponto de partida para uma pesquisa mais aprofundada sobre os temas, e para a condução de trabalhos de natureza empírica que possam ocasionar, entre outras coisas, uma melhor compreensão das diferentes práticas de auditoria na Gestão Pública em Rede. Os resultados deste estudo indicam a possibilidade da construção

de uma nova realidade de gestão pública que passa pelo estabelecimento de redes organizacionais que atuem por meio de múltiplas relações intra, interorganizacionais e intersetoriais. Isso implica mobilizar e combinar múltiplos recursos e capacidades para gerar benefícios para ambos os parceiros e valor social para a comunidade.

Todavia, não há razão suficiente para se crer que o arcabouço teórico existente, por si só, responda adequadamente aos desafios enfrentados pelo setor público nesta perspectiva de atuação em forma de redes. Principalmente, pelo fato de tudo apontar que o setor ainda esteja dando os seus primeiros passos rumo a esta tendência, onde a auditoria se configura como parte essencial do “governar em rede” com credibilidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de este trabalho trazer um olhar aos aspectos que devem ser observados para elaboração de parâmetros para a atuação da Auditoria na Gestão Pública em rede, o caráter pontual da pesquisa indica que existem limitações a serem transpostas. Uma delas refere-se ao uso somente de referências bibliográficas para entender o fenômeno. Outra limitação que pode ser relacionada, refere-se ao fato de que o assunto remete a um tipo de atuação recente, com poucas abordagens embasadas empiricamente.

Como estudos futuros sobre o tema, sugere-se a ampliação do marco de referência teórica para elaboração de parâmetros para Auditoria na Gestão Pública em rede, e aplicação do mesmo em uma rede constituída pelo setor público, com vistas ao levantamento de práticas de auditoria; realização de pesquisa qualitativa e quantitativa com atores envolvidos na auditoria, para lançar novos olhares sobre o tema; definir uma metodologia de implantação de auditoria na Gestão Pública em rede; estudar como se dá o aprendizado e construção de novos parâmetros para a auditoria na Gestão Pública em rede; definir tecnologias de comunicação, informação e educação, adequadas para dar suporte, dentre outros estudos.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. G. V. de. **Organizações do terceiro setor: estratégias para captação de recursos junto às empresas privadas.** Florianópolis, 2002. 146 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.
- AYRES, B. R. C. **Redes Organizacionais no Terceiro Setor: um olhar sobre suas articulações.** 2002. Disponível em: <http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_tmes_out2002.cfm> Acessado em: 21 novembro 2018
- ATTIE, W. **Auditoria: Conceitos e Aplicações.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- BARBOSA, D. M. de C. **Rede De Controle Da Gestão Pública: Contribuições Para A Atuação Do TCU.** Trabalho de monografia. especialista em Gestão da Educação Corporativa. Brasília – DF, 2009.. Disponível em: [emhttps://docplayer.com.br/1318360-Universidade-gama-filho-dione-mary-de-cerqueira-barbosa.html](https://docplayer.com.br/1318360-Universidade-gama-filho-dione-mary-de-cerqueira-barbosa.html). Acessado em: 20 de novembro de 2018.
- BÖRZEL, T. “**Qué tienen de especial los policy networks?** Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de La gobernación europea”, 1997.. Disponível em: <http://revistaredesrediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>. Acessado em: 20 de novembro de 2018.
- BRUIJN, J. A.; HEUVELHOF, E. F. «Instruments for network Management». In W. J. M. KICKERT; E. H. KLIJN; J. KOPPENJAN (eds), **Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector.** Sage Publications, London, 1997.

CALMON, P.; COSTA, A.T. M. Redes E Governança Das Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. Edição nº 01 – julho, 2013.

CÂNDIDO, G. A.; ABREU, A. F. de. Os Conceitos de Redes e as Relações Interorganizacionais : um estudo exploratório. *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO*, 24, Salvador, Bahia, 22-25 set. 2000. **Anais...** Salvador: ENANPAD, 2000. 1 CD-ROM

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

FLEURY, S. «El desafío de la gestión de las red de políticas». **Revista Instituciones y Desarrollo**, vol. 12-13, pp. 221-247, 2002.

GOLDSMITH, S. EGGERS, W. D. **Governar em rede: O novo formato do setor público**. Brasília: ANAP, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

INOJOSA, R. M. 1998. **Redes e redes sociais: versão preliminar**. São Paulo: FUNDAP.

KICKERT, W.; KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. Introduction: a management perspective on policy networks. *In: W. J. Kickert; E.-H. Klijn; J. F. Koppenjan, **Managing Complex Networks***. London: Sage Publications, p. 1-13, 1999.

LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise das redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. *In: FISCHER, Tânia (org.) **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais***. FGV, Rio de Janeiro, . p. 53-68, 1996.

MANDELL, M. P. Intergovernmental management in interorganizational network: a revised perspective. **International Journal of Public Administration**. Vol. 11, N. 4, p. 393-416, 1988.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing: Metodologia, Planejamento**. São Paulo: Atlas, 1999..

MARTINS, C. E. Da globalização da economia à falência da democracia. **Economia e Sociedade: Revista do Instituto de Economia da UNICAMP**, Campinas, n. 6, jun. , 1996.

MELO, V. P.. **Terceiro Setor e interorganizações: uma análise crítica a partir da realidade baiana**. Salvador, 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2002, Salvador, 2002

NORONHA, D, P.; FERREIRA, S. M. S. P. Revisões de literatura. *In: Campello, Bernadete Santos; Condón, Beatriz Valadares; KREMER, Jeannette Marguerite (orgs.) **Fontes de informação para pesquisadores e profissionais***. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

SÁ, A. L. de. *Curso de Auditoria*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SCHERCH, V. A. A terceirização no serviço público: aspectos gerais, limites e vedações. **Revista Âmbito Jurídico**. Rio Grande, dezembro 2018. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16979&revista_caderno=4 . Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

TEIXEIRA, A. C. C. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. *In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil***. São Paulo: Paz e Terra, p.105. 2002.

THOMPSON, A. A. Do compromisso à eficiência? Os caminhos do Terceiro Setor na América Latina. *In: IOSCHPE, Evelyn (Org.). **3º Setor - desenvolvimento social sustentado***. São Paulo: Paz e Terra, ,p.41-48, 1997.