



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

ARNALDO GUILHERME DE OLIVEIRA

A (DES)COORDENAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
ESTUDO DE CASO SOBRE A INTER-RELAÇÃO ENTRE AS AÇÕES EM PROL DA
GOVERNANÇA DO TCU E O PROFIP DA CGU

SALVADOR
2018

ARNALDO GUILHERME DE OLIVEIRA

**A (DES)COORDENAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
ESTUDO DE CASO SOBRE A INTER-RELAÇÃO ENTRE AS AÇÕES EM PROL DA
GOVERNANÇA DO TCU E O PROFIP DA CGU**

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

Orientador: Prof. Dr. Romualdo Anselmo dos Santos

SALVADOR
2018

Escola de Administração - UFBA

O48 Oliveira, Arnaldo Guilherme de.

A (des)coordenação entre órgãos de controle da administração pública federal: estudo de caso sobre a inter-relação entre ações em prol da governança do TCU e o PROFIP da CGU / Arnaldo Guilherme de Oliveira. – 2017.

135 f.

Orientador: Prof. Dr. Romualdo Anselmo dos Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2018.

1. Brasil. Tribunal de Contas da União – Cooperação intergovernamental – Estudo de casos. 2. Brasil. Controladoria-Geral da União – Cooperação intergovernamental – Estudo de casos. 3. Administração pública – Relações interorganizacionais – Estudo de casos. 4. Tribunais – Governança corporativa – Estudo de casos – Brasil. 5. Administração de conflitos – Repartições públicas – Estudo de casos. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 658.16

ARNALDO GUILHERME DE OLIVEIRA

**A (DES)COORDENAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
ESTUDO DE CASO SOBRE A INTER-RELAÇÃO ENTRE AS AÇÕES EM PROL DA
GOVERNANÇA DO TCU E O PROFIP DA CGU**

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

Linha de Pesquisa: Administração Pública e Governança.

Aprovada em 15 de dezembro de 2017.

Romualdo Anselmo dos Santos – Orientador _____
Doutor em Política pela University of Sheffield, Sheffield, Inglaterra.
Universidade Federal da Bahia e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
Universidade Federal da Bahia

Ana Rita Silva Sacramento _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
Faculdade Anísio Teixeira – Feira de Santana-BA e Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

Nilo Cruz Neto _____
Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão, São Luís, Brasil.
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Dedico essa vitória a Januário e Socorro.
Mesmo não entendendo o significado de um mestrado,
sentem-se orgulhosos por mais uma conquista acadêmica de seu filho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus primeiramente por essa conquista.

Agradeço à minha amada esposa, Diva, que sempre me incentivou a ingressar na pós-graduação e soube suportar minhas semanas ausentes de casa e o pouco convívio familiar, nessa longa jornada de estudos, de mais de dois anos. Agradeço ainda pelo apoio na formatação das referências e por sua amorosa presença. Agradeço aos meus igualmente amados filhos, Lucas e Lívia, pela abstenção consentida das viagens nas férias, dos jogos e brincadeiras em família e dos passeios nos fins de semana.

OLIVEIRA, Arnaldo Guilherme de. A (des)coordenação entre os órgãos de controle da administração pública federal: estudo de caso sobre a inter-relação entre as ações em prol da governança do TCU e o PROFIP da CGU. 135 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

RESUMO

O objeto de estudo dessa dissertação é a coordenação entre as ações concorrentes dos órgãos de controle da Administração Pública Federal no Brasil. Foi avaliada, como estudo de caso, a inter-relação entre as ações do TCU em prol da governança na administração pública e o Programa de Fomento à Integridade Pública – PROFIP, da CGU. A pesquisa foi desenvolvida a partir de duas questões centrais: i) quais são os fatores determinantes que desincentivam a colaboração e inviabilizam a coordenação entre os órgãos de controle, em suas ações concorrentes? e; ii) quais são os ajustes necessários nos incentivos colaboracionais para que se maximize o potencial de instauração de mecanismos de coordenação, nas ações concorrentes dos órgãos de controle? O objetivo geral é identificar os fatores de incentivo à colaboração ausentes ou deficitários e as restrições que dificultam a coordenação entre os órgãos de controle da administração pública, a fim de apontar os ajustes necessários para que se estabeleçam mecanismos de coordenação entre os órgãos de controle. Trata-se de uma abordagem analítica dos fatores de incentivo e restrição à colaboração interorganizacional, a partir da dimensão inicial da governança colaborativa. O modelo de análise adotado na pesquisa foi desenvolvido a partir de cinco frameworks da governança colaborativa presentes na literatura, os quais propiciaram a análise de oito categorias existentes na dimensão inicial da governança colaborativa: ambiente político-institucional, complexidade do problema, compatibilidade de objetivos, perfil da liderança, histórico de relacionamentos, distribuição de poder, incentivos/limitações e interdependência. Todas essas categorias expressam fatores de incentivo ou restrição à colaboração. A partir de dados coletados em entrevistas com servidores dos dois órgãos de controle e em documentos de ambas as instituições, foi mensurado, com ajuda de indicadores, o nível de presença dos fatores de incentivo/restrrição à colaboração existente na inter-relação entre as ações do TCU em prol da governança e o PROFIP, da CGU. Os resultados obtidos apontam que essas ações dos dois órgãos de controle tratam de problemas correlatos e possuem semelhança de objetivos. Também se verificou que a esperada coordenação entre os dois órgãos se encontra comprometida pelo fracasso das poucas e raras parcerias bilaterais, bem como pelo perfil inadequado das lideranças à frente das ações concorrentes.

Palavras-chave: Órgãos de controle. Coordenação. Colaboração interorganizacional. Governança colaborativa.

OLIVEIRA, Arnaldo Guilherme de. The (un)coordination of Brazilian federal government external and internal control institutions: a case study on the interrelation between the TCU Governance Program and the CGU PROFIP. 135 pp. 2018. Dissertation (Master of Business Administration) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2018.

ABSTRACT

This thesis focuses on the coordination of Brazilian federal government external and internal control institutions' concurrent activities. The research studies the interrelation between the Federal Court of Accounts (TCU) Governance Program and the Office of the Comptroller General (CGU) Public Integrity Program (PROFIP). There are two research questions: What are the factors that decisively undermine both collaboration and coordination between control institutions' concurrent activities? And What regulates incentives for collaboration to maximizing coordination in the control institutions' concurrent activities? In order to recommend adjusting coordination mechanisms, this study aims to identify the lack of collaboration incentives and the limits for coordination between the control institutions. The research uses analytical approach from a dimension of collaborative governance for analysing incentives and limits for inter organisational collaboration. The analysis in this study was developed from five collaborative governance frameworks which helped building a eight categories' model that affect collaboration: institutional and political environment; problem complexity; objectives compatibility; leadership profile; relationship background; power distribution; incentives/limitation; and interdependence. Two research methods are applied, TCU and CGU personnel interviews and document analysis, which helped building an assessment of incentives and limits factors for existing collaboration between TCU's Governance Program and CGU's PROFIP. The results show that those concurrent activities deal with similar problems and have similar objectives, and that the expected coordination between the control institutions are undermined due to the failure of the shortage bilateral partnership and the leadership inadequate profile.

Key words: Control institutions. Coordination. Inter organisational collaboration. Collaborative Governance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Eixos e ações do PROFIP	17
Figura 2	Componentes dos mecanismos de governança	18
Figura 3	Modelo para Compreensão das Colaborações Intersetoriais	30
Figura 4	Modelo Contingencial de Governança Colaborativa	31
Figura 5	Modelo de Antecedentes-Processos-Resultados da Governança Colaborativa	32
Figura 6	Estrutura Integrativa para Governança Colaborativa	33
Figura 7	Síntese dos Principais Frameworks sobre Colaboração Intersetorial	36
Quadro 1	Síntese da influência das categorias da dimensão inicial sobre o regime de governança colaborativa	58
Quadro 2	Principais Atribuições dos Órgãos de Controle sob as Óticas da Complementaridade e Sobreposição	68
Figura 8	Contextualização do estudo de caso	73
Quadro 3	Categorias presentes nas condições iniciais da colaboração dos cinco principais modelos conceituais de análise da governança colaborativa	75
Quadro 4	Síntese das categorias do modelo	77
Quadro 5	Procedimentos para coleta de dados	79
Quadro 6	Definição dos indicadores utilizados para mensuração da presença das categorias do modelo nos projetos do TCU e da CGU	87
Quadro 7	Medição dos indicadores utilizados para mensuração da presença das categorias do modelo nos projetos do TCU e da CGU	88
Quadro 8	Comparação entre os objetivos estratégicos da CGU e do TCU	104
Gráfico 1	Evolução da quantidade de acórdãos do TCU que usam o termo governança	110
Figura 9	Categorias da dimensão condições iniciais da governança colaborativa	113
Gráfico 2	Nível de presença dos fatores de incentivo/restrrição à colaboração interorganizacional entre TCU e CGU, no âmbito das ações de governança e integridade	115

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Componentes e elementos da Estrutura Integrativa para Governança Colaborativa	34
Tabela 2	Principais componentes e ênfase dos cinco modelos de análise da governança colaborativa utilizados na pesquisa	38
Tabela 3	Dimensões dos objetivos em colaboração	45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
Alicie	Análise de Licitações e Editais
APF	Administração Pública Federal
Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BAR	Brazilian Administration Review
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Federais
CGINT	Coordenação-Geral de Integridade
CGU	Controladoria Geral da União
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
COAF	Conselho de Controle das Atividades Financeiras
Coestados	Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado
CRG	Corregedoria-Geral da União
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FC	Função Comissionada
FCPA	Foreign Corrupt Practice Act
FCPE	Função Comissionada do Poder Executivo
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FMI	Fundo Monetário Internacional
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
iGG	índice geral de governança
IN	Instrução Normativa
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISC	Instituto Serzedello Corrêa
LABR	Latin American Business Review
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPF	Ministério Público Federal
O&S	Revista Organizações e Sociedade

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Ouvidoria-Geral da União
ONG	Organização não Governamental
OPLG	Ontario Parasport Legacy Group
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado
PF	Polícia Federal
PROFIP	Programa de Fomento à Integridade Pública
RAC	Revista de Administração Contemporânea
RAE	Revista de Administração de Empresas
RAP	Revista de Administração Pública
RAUSP	Revista de Administração da Universidade de São Paulo
RBG	Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública
RGC	Regime de Governança Colaborativa
RSP	Revista do Serviço Público
Secex-Administração	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado
SeCI	Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses
Sefip	Secretaria de Fiscalização de Pessoal
Sefti	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação
Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo
Selog	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas
Semag	Secretaria de Macroavaliação Governamental
SFC	Secretaria Federal de Controle
SOF	Secretaria de Orçamento e Finanças
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STPC	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2.	GOVERNANÇA COLABORATIVA E SUAS RELAÇÕES	23
2.1	GOVERNANÇA COLABORATIVA	26
2.1.1	Conceito.....	26
2.1.2	Frameworks para governança colaborativa.....	28
2.1.3	Condições iniciais da governança colaborativa.....	39
2.2	GOVERNANÇA E INTEGRIDADE	60
2.3	TEORIA DA AGÊNCIA	63
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	66
3.1	ESTRATÉGIA DA PESQUISA	66
3.1.1	Seleção do caso estudado	67
3.1.2	Definição da unidade de análise.....	69
3.2	ESTRUTURA ANALÍTICA	73
3.2.1	Concepção da estrutura analítica	74
3.2.2	Descrição dos elementos da estrutura analítica.....	77
3.3	COLETA DE DADOS	78
3.3.1	Definição dos procedimentos para coleta de dados.....	78
3.3.2	Seleção dos entrevistados.....	80
3.3.3	Seleção das fontes para análise documental	84
3.3.4	Definição da estrutura das entrevistas	85
3.3.5	Organização dos dados coletados	86
3.4	MODELO DE ANÁLISE DE DADOS	87
3.4.1	Método de análise de dados.....	87
3.4.2	Tratamento dos dados coletados.....	88
3.4.3	Limitações metodológicas da pesquisa.....	90
4.	ANÁLISE DA INTER-RELAÇÃO ENTRE AS AÇÕES DO TCU EM PROL DA GOVERNANÇA E O PROFIP DA CGU	92
4.1	ANÁLISE DOS DADOS	92
4.1.1	Ambiente político-institucional.....	92
4.1.2	Complexidade do problema	94
4.1.3	Compatibilidade de objetivos.....	98
4.1.4	Perfil da liderança.....	100

4.1.5 Interdependência.....	102
4.1.6 Histórico de relacionamentos	105
4.1.7 Distribuição de poder.....	106
4.1.8 Incentivos e limitações	109
4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	112
4.2.1 Aplicação do quadro teórico	112
4.2.2 Resultados da análise	114
5. CONCLUSÕES	122
REFERÊNCIAS	128
APÊNDICE – Roteiro de perguntas para as entrevistas.....	134

1 INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, o governo brasileiro tem apresentado uma preocupação especial com ganhos de qualidade no funcionamento da máquina pública, especialmente na esfera federal. A reforma administrativa, guiada pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), de 1995, inaugurou no Brasil o conceito de administração pública gerencial, em um formato sistematizado (COSTA, 2008). A eficiência, introduzida como princípio constitucional da Administração Pública pela Emenda Constitucional nº 19/1998, era o objetivo a ser alcançado com a reforma do aparelho estatal.

Dentre as metas buscadas pelo PDRAE encontravam-se: a) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e b) a reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua **governança**, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. Nesse plano, **governança** assemelha-se à eficiência da máquina estatal em prestar serviços à população.

Paralelamente às reformas de cunho neoliberais implementadas, com a redução do tamanho do Estado, a Administração Pública sofreu severo sucateamento de suas funções, além de manter distante a participação da sociedade no processo de gerenciamento das políticas públicas (COSTA, 2005). A reforma administrativa gerencial e a democratização da sociedade pós ditadura militar não foram capazes de romper a estrutura mecanicista, rígida e inflexível da velha administração pública brasileira (CAPOBIANGO et al, 2013).

Nova iniciativa de melhoria dos serviços públicos prestados ao cidadão foi normatizada por meio do Decreto nº 5.375, de 23.2.2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA). O GESPÚBLICA possuía dentre seus objetivos: promover a **governança**, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; promover a eficiência; assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental; e promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética. O termo **governança** recebeu por parte deste programa de modernização administrativa um sentido mais amplo que o do programa antecessor.

Da implantação do PDRAE até os dias atuais muita coisa mudou no cenário mundial e local, mas a busca pela eficiência parece algo ainda distante de se alcançar. A administração pública não consegue se desvencilhar do patrimonialismo enraizado em suas instituições. Apesar de oficialmente haver transitado do modelo burocrático ao modelo gerencial, as práticas típicas de administração patrimonialista continuam no cotidiano do Estado brasileiro (CAPOBIANGO et al, 2013). Se por um lado o Estado perseguia e suplantava metas fiscais

compatíveis com seus compromissos financeiros, por outro, os serviços públicos ofertados à população continuavam a desejar.

Entre os novos elementos incorporados à agenda estatal estão o fortalecimento de algumas instituições públicas e o trabalho coordenado entre essas instituições no enfrentamento à corrupção. Com isso, essa palavra deixou de estar restrita à letra praticamente morta dos artigos 317 e 333 do Código Penal brasileiro, que tipificam os crimes de corrupção passiva e ativa, respectivamente, para estampar-se em novas leis e decretos e em diversos códigos, normativos e manuais dos órgãos da Administração Pública. O tema **corrupção** deixou de ser tratado como tabu para os novos administradores. A corrupção existe e sempre existiu em todas as sociedades. Não adianta fingir que ela potencialmente não existe ou que fora extirpada da administração. Se não houver essa consciência e mecanismos de governança capazes de mitigar riscos, dificilmente um órgão público estará fortalecido para evitar que essa chaga desvie do interesse público os recursos ali geridos.

O combate à corrupção ganhou status internacional e ocupa agenda global ao lado de temas importantes, como: terrorismo, crime organizado transnacional, meio ambiente e outros (FARIA, 2012). Eigen (2002) destaca os malefícios da corrupção e sua vinculação ao atraso de uma nação:

A corrupção é um dos grandes desafios de nossa época, desafio que precisa ser enfrentado. Não há atalhos nem respostas fáceis. O flagelo da corrupção estará, de alguma forma, sempre entre nós. Ao entrarmos no novo milênio, estamos conscientes de que a corrupção, em maior ou menor grau, representa uma ameaça não somente para o meio ambiente, os direitos humanos, as instituições democráticas e os direitos e liberdades fundamentais, mas também solapa o desenvolvimento e aumenta a pobreza de milhões de pessoas em todo o mundo. Se deixarmos que continue provocando uma governança irracional, determinada pela cobiça, em vez de pelas necessidades do povo, e perturbando o desenvolvimento do setor privado, a corrupção será capaz até de negar uma necessidade humana fundamental: a esperança. (EIGEN, 2002).

A prevenção e o combate à corrupção tornaram-se prioridade mundial, a partir da década de 1990 (FARIA, 2012; SPECK, 2002a). No Brasil, as investigações de escândalos de corrupção, a cobertura da imprensa, a indignação da sociedade e a pressão do capitalismo internacional têm movido a classe política a aderir a convenções internacionais de combate à corrupção, a implementar leis e promover mudanças estruturais que facilitem a descoberta e apurem com mais rigor os casos de corrupção.

Nessa esteira, os dois órgãos centrais de controle da União – Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU) – possuem papel fundamental (OLIVIERI, 2011). Além das competências constitucionais para fiscalizar o uso dos recursos e avaliar a condução das políticas públicas, aos órgãos de controle interno e externo compete o

poder regulamentar para prestar orientação aos dirigentes públicos e administradores de bens e recursos públicos quanto aos assuntos afetos ao controle, conforme Lei Orgânica do TCU e Decreto nº 8.109/2013. Enfim, esses dois órgãos possuem competência concorrente para determinar e exigir linhas de conduta dos gestores federais, porém, cada um com poder sancionatório diferente.

Durante os anos de 2013 e 2014, o TCU encampou uma campanha nacional em prol da governança. Ministros e dirigentes do TCU percorreram 23 unidades da federação e realizaram 33 encontros, com a parceria de tribunais de contas estaduais, órgãos de controle interno e outras entidades não governamentais, denominados **Diálogo Público para a Melhoria da Governança Pública**, cujo fim era contribuir com os gestores para a melhoria do desempenho das políticas públicas. O programa fundamentou-se em um modelo de avaliação da governança em políticas públicas composto por oito componentes, inspirado no modelo conceitual de governança pública apresentado por Peters (2010). Nos encontros, se incentivava a implantação de estruturas de governança, não somente na esfera federal, mas em todos os níveis de governo.

Para instrumentalizar os gestores públicos na implantação de estrutura de governança em suas unidades, o TCU publicou, em 2013, a primeira versão do **Referencial Básico de Governança**, reeditada em 2014, bem como aplicou questionários junto aos gestores, para levantamento e reflexão sobre a governança em diversas áreas de gestão. Também foi publicado, em 2014, um **Referencial de Avaliação de Governança em Políticas Públicas**, a fim de orientar seus servidores nas auditorias operacionais de avaliação da governança em políticas públicas. De acordo com o próprio manual, o TCU interviria, por meio de suas auditorias nos órgãos da administração pública federal, com proposições estruturantes, que garantissem efetividade às políticas públicas geridas por esses órgãos.

Mais recentemente, a CGU também tem lançado mão de uma estratégia de reestruturação dos órgãos da administração federal, a fim de implantarem programas de integridade, capazes de prevenir e combater situações de corrupção. Trata-se do Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP), lançado em 29.4.2016. De acordo com a Portaria CGU nº 784, de 28.4.2016, que instituiu o PROFIP, o Programa de Integridade consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de prevenção, detecção e remediação de fraudes, irregularidades e desvios de conduta. Em linhas gerais, a forma de implementação do PROFIP se desenvolveria por adesão voluntária do órgão ou entidade ao programa, que se estende por meio de quatro eixos principais: a) comprometimento e apoio da alta direção; b)

definição e fortalecimento de instâncias de integridade; c) análise e gestão de riscos; e d) estratégias de monitoramento contínuo (Figura 1).

Figura 1 – Eixos e ações do PROFIP



Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/profip>).

Aparentemente, tratam-se de duas iniciativas isoladas e descoordenadas entre si, mas dentro de um mesmo contexto de melhoria da gestão e promoção da ética na administração pública. O TCU oferece um programa mais amplo, focado nas políticas públicas, que atua sobre três mecanismos de gestão: liderança, estratégia e controle, subdivididos em oito componentes, conforme retratados na Figura 2.

Quanto ao PROFIP, além da portaria que o instituiu, o órgão de controle interno expediu o **Guia de Integridade Pública**, documento com maior detalhamento destinado a orientar gestores federais a proteger sua administração contra riscos de corrupção e garantir uma adequada prestação de serviços à sociedade. O guia orientativo prega adoção de uma série de medidas iniciais, subdivididas em nove áreas de atenção: 1) conheça sua instituição; 2) estimule um comportamento íntegro na sua organização; 3) invista na seleção e formação dos seus dirigentes; 4) defina regras claras na interação público-privada; 5) seja transparente; 6) escute e envolva as partes interessadas; 7) gerencie de forma eficaz riscos e controles; 8) identifique e puna os responsáveis por desvios; e 9) institua uma instância interna de integridade. Esse conjunto de medidas formaria um todo estruturado e sistematizado, capaz de

prevenir e combater os desvios de finalidade e garantir maior eficiência nas ações do órgão ou entidade.

Figura 2 – Componentes dos mecanismos de governança



Fonte: Tribunal de Contas da União (Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, p. 39).

Embora os dois órgãos de controle tenham desenvolvido seus projetos a partir de categorias diferentes – **governança** e **integridade** –, os conceitos abordados nos respectivos guias se aproximam. O TCU define **governança** no setor público como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. A CGU, por sua vez, define **integridade** pública como “conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente”. Ou seja, no fim das contas, ambos, TCU e CGU, se comprometem a ajudar os administradores públicos a implementar estruturas e processos organizacionais que garantam o máximo de eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, em prol da sociedade.

Portanto, há dois projetos com finalidades semelhantes, cujas diretrizes devem ser implantadas nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), sob a supervisão de órgãos de controle distintos. Mais uma vez os órgãos de controle parecem padecer de um mal há muito tempo criticado por pesquisadores: a falta de coordenação entre suas ações

(ALVES; CALMON, 2008; ARANTES; LOUREIRO; COUTO; TEIXEIRA, 2010; LOUREIRO, 2010; OLIVIERI, 2011;). As falhas de coordenação apresentam três tipos de problemas fundamentais: redundância, incoerência e lacuna (PETERS, 1998). Redundância resulta de execução de ações concorrentes, desempenhadas por duas ou mais organizações. Incoerência também trata de execução de ações concorrentes, porém traçadas com objetivos ou requisitos conflitantes entre si, destinadas ao mesmo público-alvo. A lacuna trata de atividade não executada, embora devesse sê-la.

Pesquisa realizada por Alves e Calmon (2008) revelou existência simultânea de diversas atividades, de ambos os órgãos de controle, concorrentes entre si, ou seja, realizadas de forma duplicada e não-cooperada. Embora essas instituições sejam suficientemente bem estruturadas para realizar, com competência, suas atribuições legais, a criação de mecanismos ou práticas de coordenação entre suas ações – executadas de forma dispersa por cada instituição – torná-las-ia ainda mais efetivas (OLIVIERI, 2011).

A superposição de atividades de controle da APF ocorre porque a legislação brasileira instituiu um sistema de controle complexo, que envolve diversos órgãos e entidades, cujas atribuições encontram-se, de certa forma, superpostas (LOUREIRO, 2010). Porém, a pluralidade de órgãos de controle é até salutar para a democracia, por isso a solução para a superposição não seria a unificação dos órgãos. A coincidência de competências não deve implicar, obrigatoriamente, em descoordenação ou conflito entre as ações desses órgãos. Pelo contrário, é desejável esforço e cuidado para que haja sinergia e colaboração, em vez de lacunas, incoerências ou redundâncias.

Se os órgãos e mecanismos de controle se estruturassem de forma coerente e funcionassem coordenadamente, o processo de controle poderia ser potencializado, e, conseqüentemente, gerar maior eficiência e eficácia na implementação das políticas públicas (LOUREIRO, 2010). O bom funcionamento do controle deve envolver certa lógica sistêmica, para promover *accountability* e aperfeiçoar o desempenho governamental. Mas o que se vê não é isso, segundo Loureiro (2010), enquanto o TCU sofre de descoordenação com outros órgãos de controle, o que gera redundância e imprecisão, a CGU enfrenta dificuldades de cooperação.

Portanto, a **problemática** levantada nesse estudo é a **falta de coordenação entre as ações dos órgãos de controle** da administração pública. Diversas ações são encampadas pelas instituições de controle, sem que haja diálogo entre elas. E, novamente, a atuação do TCU no campo da governança e da CGU no da integridade expõe essa dissociação entre os dois órgãos.

Apesar de haver estudos que evidenciam a descoordenação entre as instituições de controle, não há ainda pesquisa que aponte os fatores que provocam a falta de colaboração.

Nesse sentido, é premente entender os incentivos de que as organizações necessitam para se engajar em um processo colaborativo, bem como compreender os fatores que moldam esses incentivos (ANSELL; GASH, 2007). As condições iniciais para a colaboração englobam, portanto, um conjunto de elementos que determinam os incentivos e as restrições para a participação (CABRAL; KRANE; DANTAS, 2013).

Os fatores de sucesso da colaboração interorganizacional são abordados, no contexto dos estudos sobre coordenação interinstitucional, pela perspectiva da governança colaborativa. O presente estudo utiliza-se, portanto, dessa abordagem teórica para identificar o que provoca a falta de coordenação entre os órgãos de controle.

A governança colaborativa é a forma mais envolvente de parceria (THOMSON; PERRY, 2006; SEDGWICK, 2017), caracterizada principalmente pela criação de uma estrutura de gestão da parceria distinta e autônoma. A governança colaborativa é a elaboração e colocação em prática de um conjunto de regras, processos, estruturas e normas que orientam os atores para a resolução comum de um problema complexo da sociedade, que afeta diversas áreas (CARLISI, 2016).

Em razão da omissão de estudos sobre as raízes da falta de coordenação entre TCU e CGU, o presente estudo busca explicações para a ausência de incentivos que levem os órgãos a colaborarem. Assim, as **questões-problemas** centrais que orientam esta pesquisa são:

- **Quais são os fatores determinantes que desincentivam a colaboração e inviabilizam a coordenação entre os órgãos de controle, em suas ações concorrentes?**
- **Quais são os ajustes necessários nos incentivos colaboracionais para que se maximize o potencial de instauração de mecanismos de coordenação, nas ações concorrentes dos órgãos de controle?**

Para exploração das respostas às perguntas de pesquisa parte-se de quatro **pressupostos** sustentados pela doutrina. Como primeiro pressuposto tem-se que as ações concorrentes dos órgãos centrais de controle da Administração Pública possuem de fato semelhança de objeto e de objetivos (ALVES; CALMON, 2008). O segundo pressuposto é de que a colaboração é o arranjo interorganizacional mais evoluído para se promover coordenação entre os atores envolvidos na parceria (THOMSON; PERRY, 2006; SEDGWICK, 2017). Essa afirmativa reforça a ideia de que a falta de coordenação entre os órgãos de controle seria melhor equacionada pela via da colaboração interorganizacional.

O terceiro pressuposto é de que a instauração do processo colaborativo promissor requer existência de fatores que incentivem os atores a colaborar e ausência ou minimização de

fatores que restrinjam a participação na colaboração (ANSELL; GASH, 2007; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). Em regra, as organizações preferem exercer suas atividades sem vincular-se a outras entidades. Para fugir do estado da normalidade é necessário que os incentivos à interação sejam suficientes o bastante para justificar os esforços despendidos na criação e manutenção da colaboração.

A quarta suposição é que os incentivos colaboracionais são compostos por alguns fatores ajustáveis entre os partícipes da colaboração interorganizacional (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; ANSELL; GASH, 2007; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). Dessa forma, nem todos os fatores que contribuem ou desestimulam a parceria são elementos imutáveis. Alguns desses fatores são construídos a partir do desejo de colaborar e do processo interativo entre os agentes.

Estudos comparados de Santiso (2007) revelaram a baixa efetividade da política de controle devido a problemas de interlocução entre os diversos órgãos de controle. Especificamente na inter-relação entre TCU e CGU, pesquisa empírica de Alves e Calmon (2008) concluiu ser grande a quantidade de atividades realizadas por ambos os órgãos de controle sem qualquer articulação, bem como haver diferenças culturais entre os servidores dos órgãos de controle, o que gera divergência quanto ao papel do órgão no aprimoramento da gestão, às formas de controle necessárias e ao tipo de relacionamento com os auditados.

Assim, apesar de esboçar possíveis razões para a falta de coordenação entre os órgãos de controle interno e externo, os estudos realizados até então não pesquisaram o que de fato dificulta o trabalho conjunto. Estão faltando pesquisas que avaliem o grau de presença dos fatores de incentivo à colaboração entre as instituições responsáveis pelo controle da administração pública. O mapeamento e estudo dos elementos que fortalecem o desejo de colaborar podem fornecer uma base teórica que oriente os agentes públicos na busca da coordenação entre as ações dos órgãos de controle.

Nesse sentido, a presente pesquisa pretende contribuir com a literatura sobre coordenação entre órgãos de controle do Estado, oferecendo uma relação de elementos essenciais capazes de despertar a vontade de engajamento em parcerias interorganizacionais. Ao mesmo tempo dispõe-se a apresentar uma análise do nível de presença de cada fator de incentivo ou restrição à colaboração, no âmbito da inter-relação entre atividades similares desempenhas pelo TCU e CGU.

O objetivo geral deste estudo é **identificar os fatores de incentivo à colaboração ausentes ou deficitários e as restrições que dificultam a coordenação entre os órgãos de**

controle da administração pública, a fim de apontar os ajustes necessários para que se estabeleçam mecanismos de coordenação entre os órgãos de controle.

Para consecução do objetivo geral, serão percorridos alguns passos, que pretendem alcançar os seguintes objetivos específicos:

1. Estudar modelos compreensivos da coordenação interorganizacional e identificar as dimensões e categorias que viabilizam, de maneira mais consistente, a instauração de mecanismos de coordenação entre organizações distintas;
2. Identificar os fatores de incentivo ou restrição à colaboração interorganizacional;
3. Mensurar o nível de presença de cada fator de incentivo ou restrição à colaboração, no âmbito da inter-relação entre atividades similares desempenhas pelo TCU e CGU;
4. Identificar os fatores de incentivo ou restrição à colaboração que dificultam a coordenação entre os órgãos de controle;
5. Identificar dentre os fatores de incentivo ou restrição à colaboração aqueles passíveis de ajuste, a partir do processo interativo entre os agentes.

Assim, o foco dessa pesquisa, que se utiliza de teorias sobre coordenação interorganizacional, são as ações concorrentes do TCU e da CGU que visam melhorar a governança e integridade dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A presente dissertação foi escrita em formato monográfico, que é apresentado em cinco capítulos. O capítulo um é um capítulo introdutório que contextualiza a temática e apresenta uma visão geral, com problematização, pressupostos teóricos, motivação e objetivos da pesquisa. O capítulo dois inclui uma revisão da literatura e o exame mais aprofundado de modelos teóricos e mapas conceituais da governança colaborativa. O terceiro capítulo define a metodologia utilizada para coleta e análise de dados em conexão com o contexto do caso selecionado para estudo. O capítulo quatro apresenta a análise integrativa entre os dados colhidos e as categorias do modelo teórico, para em seguida apresentar a discussão dos resultados da pesquisa com foco no objetivo geral do trabalho. Por último, o capítulo cinco destaca as implicações teóricas e práticas dos resultados, ressalta as limitações da investigação e aponta conclusões e sugestões para pesquisas futuras.

2. GOVERNANÇA COLABORATIVA E SUAS RELAÇÕES

Neste capítulo é feita uma revisão da literatura sobre colaboração interorganizacional, para em seguida aprofundar a análise dos referenciais teóricos sobre governança colaborativa. De forma colateral são também abordados a inter-relação conceitual entre **governança** e **integridade** e conceitos da teoria da agência. Assim, o capítulo encontra-se dividido em três seções: na primeira seção apresenta-se o tema da governança colaborativa e suas dimensões, delineando definições e conceito de ordem teórica e prática, bem como discorrendo sobre objetivo e sua aplicabilidade na administração pública; a segunda seção encarrega-se de demonstrar a proximidade histórica dos conceitos de governança e integridade; e a seção seguinte discorre sobre a teoria da agência, para abordar a relação entre governança e problemas de agência.

Antes, porém, de adentrar nos conceitos-chave da dissertação, convém explicitar as bases de dados e os indexadores utilizados como filtro de pesquisa da fundamentação teórica desse estudo, além de situar os diversos campos teóricos que fundamentam as pesquisas sobre colaboração interorganizacional e de delimitar a abordagem teórica aplicada à presente investigação.

A fim de tratar da problemática da falta de coordenação entre as ações dos órgãos de controle da Administração Pública brasileira, buscou-se, nas principais bases de dados de Administração do Brasil – Latin American Business Review (LABR), Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP), Revista de Administração Contemporânea (RAC), Revista de Administração Pública (RAP), Revista do Serviço Público (RSP), Revista de Administração de Empresas (RAE), Revista Organizações e Sociedade (O&S) e Brazilian Administration Review (BAR) – artigos científicos de Administração Pública que tratassem de relações interorganizacionais. Essas relações, também amplamente chamadas **parcerias**, costumam assumir nomenclaturas variadas (CARLISI, 2016). Por isso, optou-se por fazer a busca, no resumo das obras, com cinco filtros textuais comumente utilizados para referir-se a parcerias: **coordenação**, **integração**, **interdependência**, **cooperação** e **intersetorialidade**, tanto no vernáculo nacional quanto na língua inglesa. Foi aplicado também filtro temporal para capturar trabalhos científicos mais recentes, publicados a partir de 2011, até a data da pesquisa bibliográfica, realizada em outubro de 2016.

No entanto, as consultas retornaram poucas produções acadêmicas nacionais sobre o tema da colaboração interorganizacional no setor público. As que existem (ZANINI; MIGUELES; COLMERAUER; MANSUR, 2013; OLIVEIRA; FALEIROS; DINIZ, 2015; LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014; LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011;

ROCHA NETO; BORGES, 2016; SIMIONE, 2014; KEAST; BROWN; MANDELL, 2012; ZIMBRÃO DA SILVA, 2013; SILVA; MARTINS; CKAGNAZAROFF, 2013; SILVA; 2013) não tratam do estágio de formação da parceria, que é essencial para análise e compreensão dos fatores que dificultam o estabelecimento de parcerias entre instituições.

Da mesma forma, as bases de dados das principais universidades brasileiras, também consultadas, retornaram algumas teses e dissertações sobre coordenação interorganizacional, mas com análise focada na avaliação do modelo de coordenação adotado nos casos estudados. A busca por referencial teórico se estendeu, então, para a literatura internacional, primeiramente a partir dos referenciais adotados pelos trabalhos acadêmicos obtidos nas bases de dados nacionais e, posteriormente, por intermédio da ferramenta de busca do Google Scholar – ferramenta de pesquisa de trabalhos acadêmicos na Internet.

Da análise da literatura colhida, denota-se que as teorias comumente utilizadas pelos estudiosos da colaboração interorganizacional, para embasar seus estudos, incluem: teoria organizacional (GRANDORI; SODA, 1995; PETERS, 1998; BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; CROSBY; BRYSON, 2010; PEDERSON; SEHESTED; SORENSEN, 2011; LEITE; BUAINAIN, 2013); teoria institucional (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; CROSBY; BRYSON, 2010; LEITE; BUAINAIN, 2013); teoria da estruturação (ALEXANDER, 1998); teoria da rede (PETERS, 1998; BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2010; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; PEDERSON, SEHESTED, SORENSEN, 2011); teoria do planejamento (PEDERSON, SEHESTED, SORENSEN, 2011); teoria da contingência (ANSELL; GASH, 2007), teoria dos jogos (THOMSON; PERRY, 2006; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; GULATI; WOHLGEZOGEN; ZHELYAZKOV, 2012); teoria da dependência dos recursos (THOMSON; PERRY, 2006); teoria da vantagem colaborativa (VANGEN; HUXHAM, 2012) e teoria dos custos de transação (GULATI; WOHLGEZOGEN; ZHELYAZKOV, 2012). E, dentro dessas teorias, uma variedade de perspectivas de investigação são adotadas.

A constatação de que os estudiosos da colaboração intersetorial fundamentam-se em uma variedade de linhas teóricas foi também observada por Bryson, Crosby e Stone (2015). Na revisão dos quadros teóricos sobre o tema, esses autores concluíram que diversos estudos se basearam em uma ampla gama de teorias, tais como: estudos organizacionais, administração pública, liderança, gestão estratégica, gestão de conflitos, ação coletiva, estudos de políticas, planejamento e gestão ambiental, teoria de redes e comunicação. Os autores justificam essa diversidade teórica porque consideram que a colaboração intersetorial é um fenômeno inerentemente interdisciplinar.

Comumente, os artigos sobre coordenação ou colaboração interorganizacional buscam dimensionar os efeitos benéficos e os ganhos proporcionados a partir da construção da parceria ou do estabelecimento das redes de inter-relacionamento. Ansell e Gash (2007) concluíram que a maioria dos estudos avalia os fatores de sucesso ou insucesso das parcerias, analisando as condições sob as quais as partes interessadas agiram de forma colaborativa. Outros artigos buscam classificar as inter-relações formadas entre empresas, agências públicas ou organismos da sociedade civil em níveis de integração horizontal. No entanto, o caso a que se propõe analisar na presente investigação não trata de aliança já formada, pois, de antemão sabe-se que não houve integração entre o TCU e a CGU para elaboração e implantação de seus programas de fortalecimento das estruturas de governança, gestão de riscos e prevenção a fraudes e corrupção ofertados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Os frameworks normalmente elaborados para avaliar as formas e os efeitos das parcerias entre organismos não seriam perfeitamente aplicáveis ao caso em estudo, que sequer conta com qualquer esboço de cooperação. O máximo com que a aplicação desses modelos teóricos poderia contribuir seria para a conclusão óbvia de que não houve estabelecimento de parceria entre as duas instituições, nas políticas estruturantes da administração pública. Segundo Spekkink e Boons (2016), a literatura sobre coordenação interorganizacional carece de estudos sobre a potencialidade da capacidade de colaboração antes mesmo do início e estabelecimento de um processo colaborativo. Mas, as buscas no Google Scholar identificaram um conjunto de autores que se utilizam das teorias institucional, organizacional, da rede, da dependência de recursos e dos jogos para desenvolver a abordagem da **governança colaborativa**. Essa perspectiva é interessante porque os frameworks desenvolvidos contemplam, além dos fatores relacionados ao processo e aos resultados da colaboração, os elementos essenciais e necessários ao surgimento da parceria.

As dimensões da governança colaborativa são representadas por meio de frameworks consagrados na literatura, e reproduzidos nesse trabalho, de onde se extraem mapas conceituais da dimensão **condições iniciais da governança colaborativa**. A ênfase exclusiva à dimensão inicial do processo colaborativo justifica-se porque pesquisas anteriores apontaram a inexistência de coordenação entre as ações dos órgãos de controle. Então, à luz da literatura sobre governança colaborativa são analisados os principais fatores que influenciam o início de um processo colaborativo interorganizacional. Dessa forma, a pesquisa filia-se à abordagem da governança colaborativa, como instrumento capaz de promover coordenação entre as atividades finalísticas dos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública.

2.1 GOVERNANÇA COLABORATIVA

O estudo da governança colaborativa possui origem controversa na literatura. Segundo Emerson, Nabatchi e Balogh (2011), vários estudiosos relacionam o conceito de governança colaborativa ao estudo da cooperação intergovernamental da década de 1960, enquanto outros estabelecem suas raízes no nascimento do federalismo americano. Na dimensão teórica, Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) levantaram que a governança colaborativa tem sido relacionada a diversas teorias: teoria do grupo, lógica da ação coletiva, dilema do prisioneiro e teoria dos jogos. E, ainda, os autores encontraram muitos estudos sobre administração pública que expõem a governança colaborativa como o novo paradigma de gestão pública em sistemas democráticos.

Para Ansell e Gash (2007), a governança colaborativa emergiu como uma resposta aos fracassos da implementação de políticas públicas impostas de cima para baixo e devido ao alto custo e politização da regulação. A governança colaborativa seria uma alternativa às relações conflituosas de grupos de interesse e às falhas de *accountability* do gerencialismo, e fora incentivada pela universalização e uniformização do conhecimento, que contribuíram para dinamizar a tendência participativa. À medida que o conhecimento se torna cada vez mais especializado e distribuído e à medida que as infra-estruturas institucionais se tornam mais complexas e interdependentes, aumenta-se a procura por parcerias.

2.1.1 Conceito

É difícil definir a palavra **parceria** devido à multiplicidade de estruturas que as relações interorganizacionais podem potencialmente assumir (CARLISI, 2016). São exemplos de relações interorganizacionais empreendimentos conjuntos, alianças estratégicas, patrocínios, colaborações, projetos de desenvolvimento conjunto, acordos contratuais e outros relacionamentos de compartilhamento de recursos e conhecimento. Muitos desses exemplos são amplamente rotulados como **parcerias**, segundo Carlisi (2016). Para os propósitos deste estudo, assume-se a mesma definição de parceria de Carlisi (2016), segundo quem, parceria caracteriza-se por ser uma ação estratégica planejada, voluntária, restrita e de longo prazo, entre duas ou mais organizações, com o objetivo de servir propósitos mutuamente benéficos em torno de um determinado problema. Além disso, os termos colaboração, relação interorganizacional ou intersetorial e parceria são usados de forma sinônima para descrever a interação entre organizações definida como parceria.

Contudo, deve-se salientar o caráter mais profundo da colaboração, em comparação com outras formas de aproximação entre organizações. Thomson, Perry (2006) e Sedgwick (2017) pontuam a colaboração como a forma mais envolvente, dentre uma gama completa de

atividades interorganizacionais, que inclui também a cooperação e a coordenação. A cooperação caracteriza-se por relações informais entre os partícipes, com assunção mínima de risco ou recompensa garantida. A cooperação é comumente utilizada para intercâmbio de informações. Com a coordenação, por sua vez, aumenta-se o risco e a troca de recursos entre parceiros. No entanto, cada organização ainda mantém seu próprio gerenciamento. Finalmente, a colaboração conta com planejamento abrangente e, muitas vezes, uma estrutura de governança colaborativa distinta, separada das organizações individuais que a compõem (SEDGWICK, 2017).

A cooperação e a coordenação podem ocorrer como parte do processo inicial de colaboração (THOMSON; PERRY, 2006). Na definição desses autores, a colaboração é um processo integrado e de longo prazo, no qual os atores autônomos interagem por meio de negociações formais e informais, criando conjuntamente regras e estruturas que regem suas relações e maneiras de agir ou decidir sobre as questões que os uniram. A colaboração é um processo que envolve normas compartilhadas e interações mutuamente benéficas. Os diferentes aspectos de um problema, vistos pelos colaboradores, são explorados construtivamente, para o alcance de soluções mais eficazes e duradouras.

As características que situam a colaboração na parte mais alta do *continuum* da interação interorganizacional, em termos de profundidade da integração, do compromisso e da complexidade (THOMSON; PERRY, 2006), são obtidas graças ao modelo de gestão adotado, focado na governança do processo. A governança é a elaboração e colocação em prática de um conjunto de regras, processos, estruturas e normas que orientam os atores para uma resolução comum de um problema complexo e multifacetado (CARLISI, 2016). Nesse sentido, a governança, enquanto um conjunto de atividades e estruturas de coordenação e monitoramento, deve ocorrer para que as colaborações possam sobreviver (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006).

Ao contrário de muitos aspectos da governança organizacional, que são tomados como estruturas e processos predefinidos, a governança de colaborações geralmente emerge a partir de interações frequentes e estruturadas entre os diversos atores, em cuja arena se desenvolvem valores de nível de rede, normas e confiança, que, por sua vez, permitem o surgimento de mecanismos sociais para coordenar e monitorar o comportamento (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). A governança colaborativa, no setor público, pode ser definida como processos e estruturas de gestão e tomada de decisão em políticas públicas que envolvem as pessoas, construtivamente, fora dos limites das agências públicas, dos níveis de governo e das esferas

pública, privada e civil, a fim de realizar um propósito público que de outra forma não poderia ser alcançado (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011).

Portanto, o objetivo da colaboração é gerar em conjunto resultados que não poderiam ser alcançados separadamente. Assim, a governança colaborativa deve gerar uma nova capacidade de ação conjunta, que não existia antes, e sustentar ou ampliar essa capacidade, a fim de perdurar o objetivo compartilhado (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). A governança colaborativa pode melhorar os resultados das políticas públicas, pois aumenta a legitimidade percebida das ações, supera os diferentes níveis hierárquicos das instituições, aumenta o alcance ou abrangência das ações, realiza economias de escala e diversifica a abordagem de tratamento dos problemas públicos (SCOTT; THOMAS, 2017).

O surgimento e a manutenção de uma governança colaborativa entre organizações é influenciada por fatores preexistentes, de âmbito interno e externo às organizações, pelo próprio *design* de funcionamento da colaboração e pelo perfil e postura dos agentes envolvidos. Nesse sentido, Cabral, Krane e Dantas (2013) destacam a importância das condições iniciais para a colaboração, traduzidas na pré-história de relacionamentos e as assimetrias de poder, recursos e conhecimento entre os partícipes, que moldam os incentivos e as restrições à participação na parceria. Na fase do processo de colaboração, os autores destacam o desenho institucional do RGC, composto por regras de participação, critérios de seleção de atores, bem como aspectos relacionados a *accountability* e transparência. Ressaltam, ainda, a importância de uma liderança facilitadora do processo colaborativo, capaz de engajar efetivamente as partes interessadas na colaboração interorganizacional.

Apesar de altamente benéfica, sobretudo para resolução de problemas públicos complexos e persistentes, a governança colaborativa configura-se uma estratégia de atuação complexa e desafiadora (VANGEN; HUXHAM, 2012; PAGE; THOMAS, 2016). Tanto que, segundo O’Leary (2012), autores da teoria da vantagem colaborativa argumentam que, se for possível conseguir o mesmo resultado agindo independentemente, aconselha-se evitar a colaboração.

2.1.2 Frameworks para governança colaborativa

Foram identificados, na literatura sobre governança colaborativa, cinco frameworks bastante utilizados por pesquisadores que incluem a dimensão inicial entre as dimensões de análise da colaboração interorganizacional: Modelo para Compreensão das Colaborações Intersetoriais (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006), Modelo Contingencial de Governança Colaborativa (ANSELL; GASH, 2007), Modelo de Antecedentes-Processos-Resultados da Colaboração (THOMSON; PERRY, 2006), Estrutura Integrativa para Governança

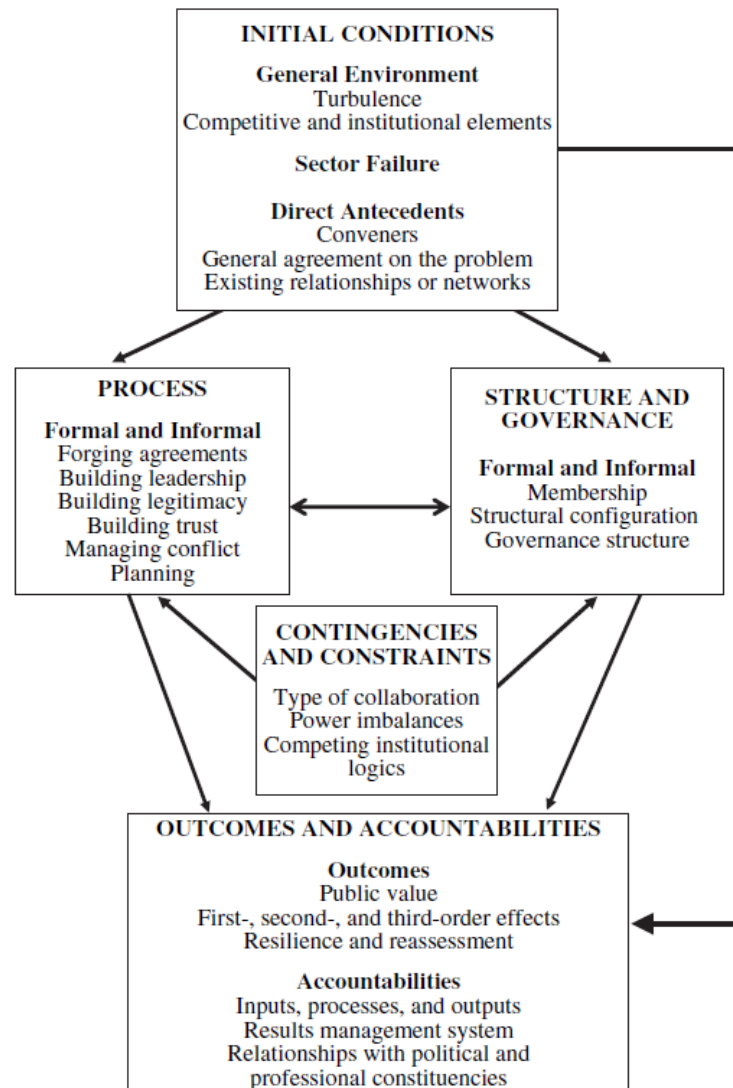
Colaborativa (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011) e Síntese dos Principais Frameworks sobre Colaboração Intersetorial (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). Essa subseção se destina a apresentar e explicar esses cinco modelos.

O primeiro modelo de Bryson, Crosby e Stone (2006) é o segundo mais utilizado na literatura sobre governança colaborativa. O artigo aparecia com 1.345 citações no Google Scholar em setembro de 2017. Embora esses autores não utilizem o termo **governança colaborativa**, o quadro por eles formulados (Figura 3) possui muitas semelhanças com os dos demais autores que tratam do tema. O modelo sugere uma estrutura organizacional para categorizar a literatura sobre colaborações, na qual se incluem as seguintes dimensões: condições iniciais; dimensões de processo; dimensões estruturais e de governança; contingências e restrições; resultados e *accountabilities*.

Cada dimensão possui elementos que caracterizam a validade e intensidade da relação colaborativa, estabelecida ou em formação. A primeira dimensão detalha o efeito que as condições iniciais têm sobre a formação de colaborações entre setores, incluindo o papel dos principais patrocinadores ou agentes facilitadores, a compreensão compartilhada dos problemas e o grau em que as redes e relacionamentos são socialmente incorporados com base na confiabilidade e percepções de legitimidade. A segunda dimensão refere-se a aspectos de processo, incluindo a finalidade, composição, elementos operacionais da colaboração e esclarecimento acerca de financiamento, autoridade e procedimentos. A terceira dimensão centra-se no impacto dos fatores ambientais, tais como a alteração dos membros e das atividades dos clientes e dos mecanismos de governança que afetam a estabilidade e influenciam a estratégia.

As duas últimas dimensões incluem os aspectos de longo prazo da colaboração intersectorial, como contingências de processos, restrições estruturais e de recursos e resultados de uma colaboração intersectorial antecedente (SIMO; BIES, 2007). Os elementos ou fatores contidos em cada dimensão do modelo, ilustrado na Figura 3, sustentam proposições, na obra, que relacionam tais fatores ao sucesso ou fracasso do arranjo colaborativo. Os fatores contidos na dimensão **condições iniciais** serão debatidos na seção seguinte.

Figura 3 – Modelo para Compreensão das Colaborações Intersetoriais

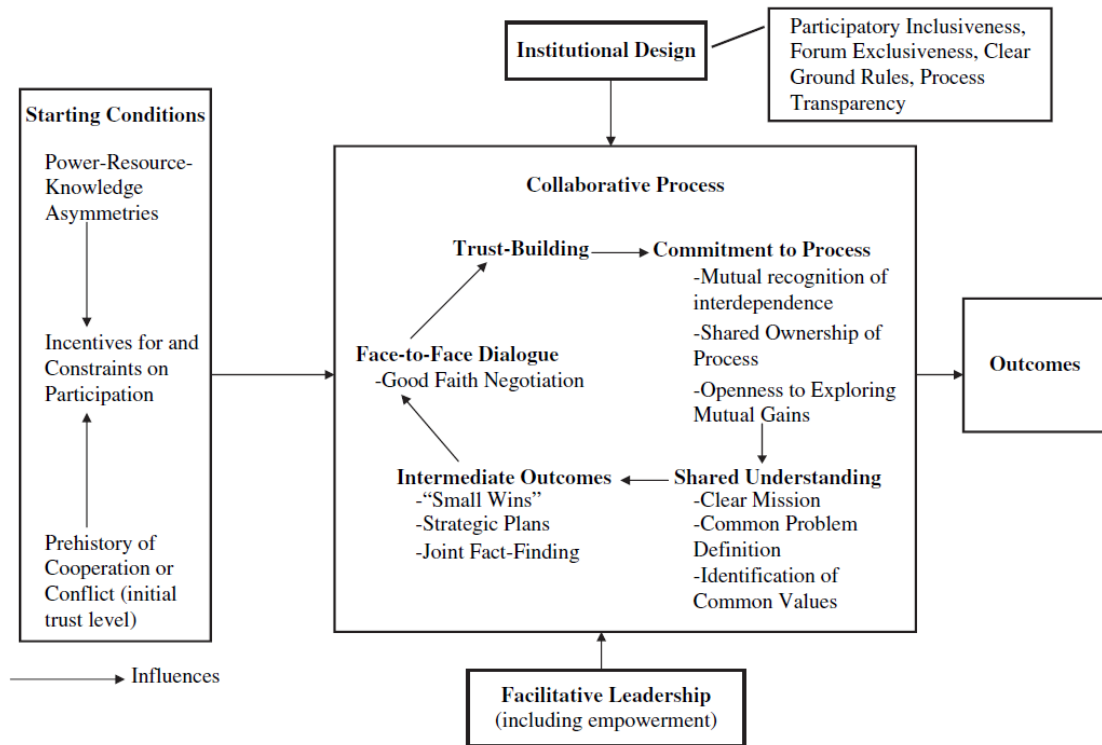


Fonte: Bryson, Crosby e Stone (2006, p. 45).

O artigo de Ansell e Gash (2007), amplamente referenciado pela literatura sobre colaboração interorganizacional, contava com 2.448 citações no Google Scholar. O Modelo Contingencial de Governança Colaborativa (Figura 4) apresenta quatro dimensões da governança colaborativa: condições iniciais, design institucional, liderança e processo colaborativo. O estudo identifica variáveis críticas que influenciam o modo de governança da colaboração e o alcance dos resultados.

O processo colaborativo encontra-se no núcleo do modelo e sofre influência das variáveis contidas nas demais dimensões. As variáveis presentes nas condições iniciais, no design institucional e na liderança representam, ao mesmo tempo, o contexto e as contribuições críticas ao processo de colaboração, que produzirá resultados conforme a qualidade dessas variáveis críticas.

Figura 4 – Modelo Contingencial de Governança Colaborativa



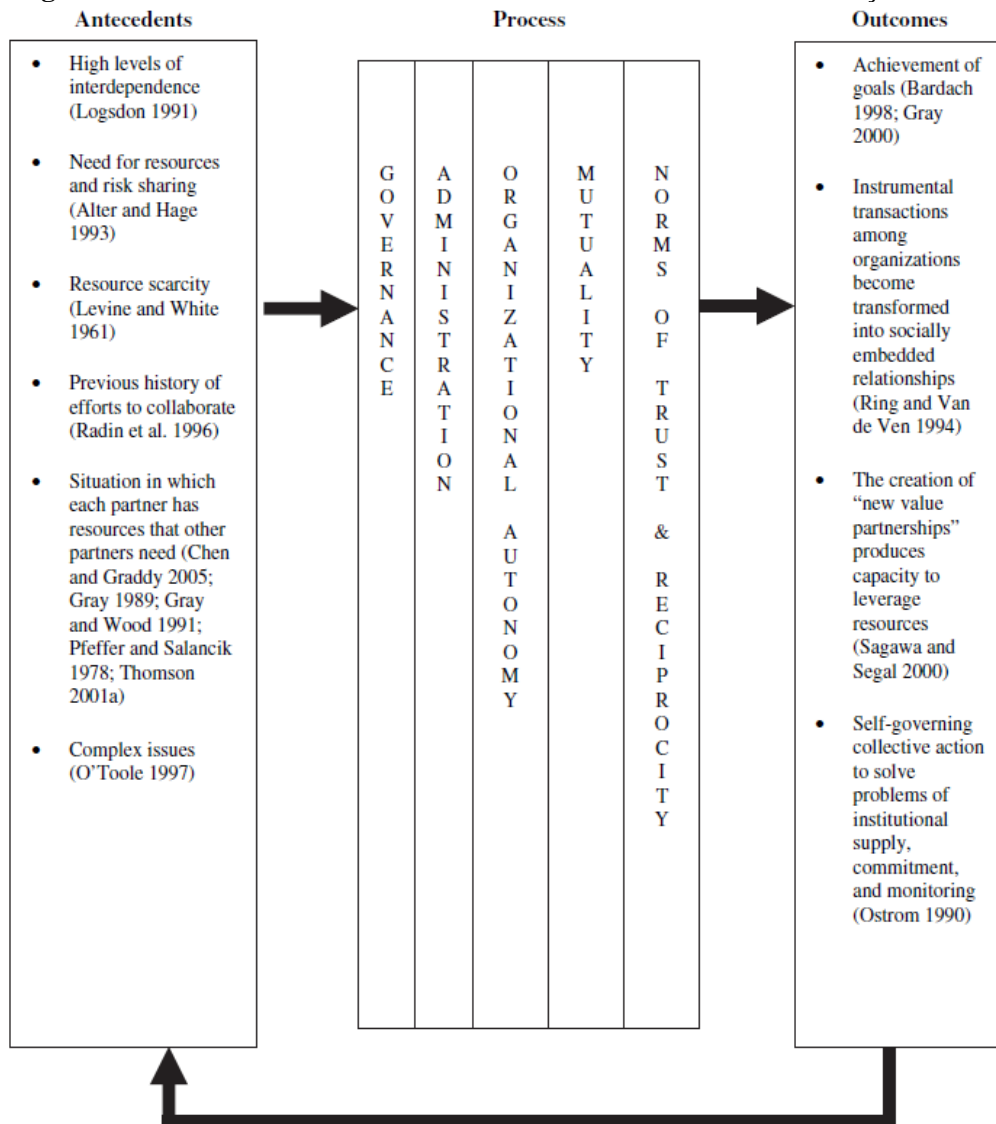
Fonte: Ansell e Gash (2007, p. 550).

O Modelo de Antecedentes-Processos-Resultados da Colaboração (THOMSON; PERRY, 2006), demonstrado na Figura 5, citado por 905 artigos identificados pelo Google Scholar, aborda a colaboração interinstitucional a partir da adaptação de um modelo pré-existente na literatura, que denomina de caixa preta o processo interativo de colaboração. Os autores propõem que o processo colaborativo é formado por uma construção complexa composta por cinco dimensões variáveis: governança, administração, autonomia organizacional, mutualidade e normas de confiança e de reciprocidade. Os gestores públicos devem conhecer essas cinco dimensões e gerenciá-las intencionalmente para colaborar eficazmente.

De acordo com o modelo (Figura 5), as cinco dimensões do processo colaborativo são interdependentes, embora se fundamentem em variáveis distintas. E a passagem de uma dimensão para outra não ocorre necessariamente de forma sequencial. As dimensões são parte de um modelo de covariância em que alterações em uma dimensão são provocadas por variações nas demais dimensões, bem como por fatores externos ao processo colaborativo, tais como as variáveis antecedentes à colaboração e o contexto político-ambiental das organizações envolvidas na parceria. O movimento sinérgico dessas interações, se adequadamente orientado por gestores públicos competentes, aumentará a probabilidade de se produzir resultados

compartilhados positivos (THONSON, PERRY, 2006). Os autores recomendam que, em vez de insistir em atingir os mais altos níveis em todas as cinco dimensões, o desafio para os gestores públicos e parceiros em colaboração é a busca por um equilíbrio entre as dimensões, por meio da acomodação mútua e incentivos à renegociação.

Figura 5 – Modelo de Antecedentes-Processos-Resultados da Governança Colaborativa



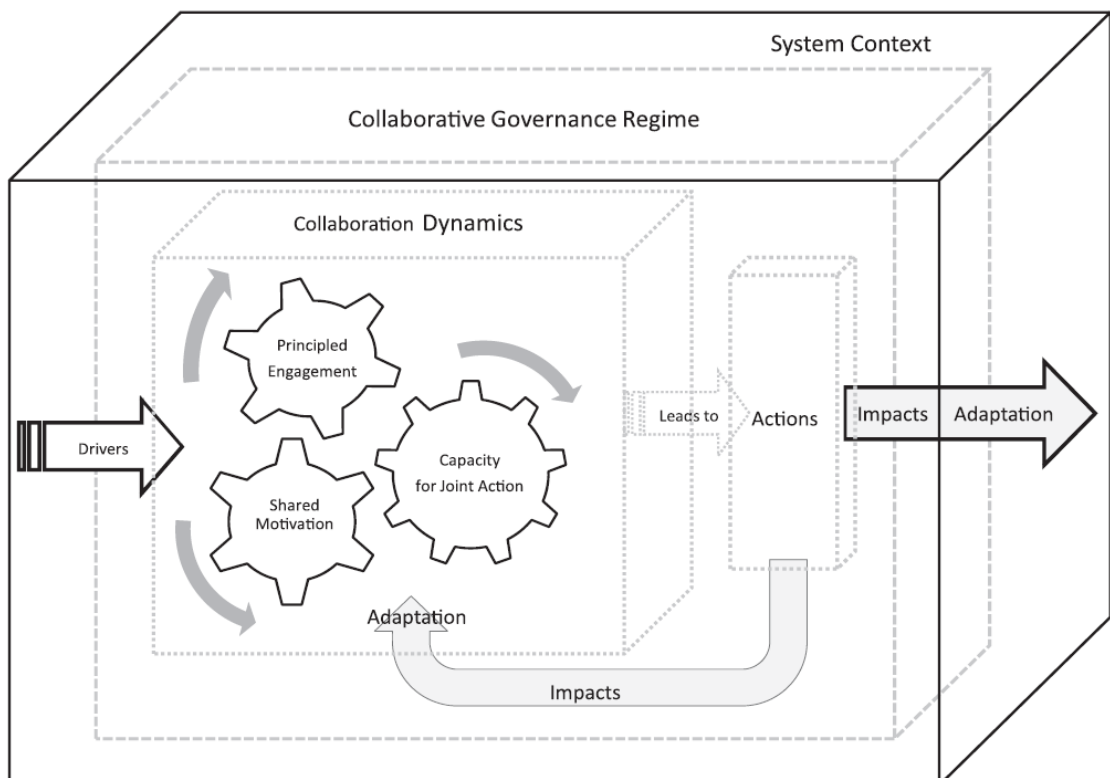
Fonte: Thonsom e Perry (2006, p. 21).

Por sua vez, o Modelo Integrativo para Governança Colaborativa (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011) – ilustrado na Figura 6 –, com 712 citações no Google Scholar, ressalta um conjunto de dimensões do Regime de Governança Colaborativa (RGC), abrangidos por um contexto de sistema maior, em que as dinâmicas e ações colaborativas internas geram impactos e adaptações em todo o sistema. O termo **regime** é utilizado pelos autores por abordar a sistemática particular em que os processos de tomada de decisão na esfera pública adotam

como padrão predominante a colaboração interorganizacional. O RGC é representado pela caixa do meio da figura, que possui as linhas tracejadas. A estrutura demonstra a interação de vários componentes da governança colaborativa, presentes tanto no contexto do sistema quanto no RGC. Essas combinações geram impactos e retroalimentam o sistema, que se readapta à nova realidade.

Dentro do RGC se encontram as dinâmicas e as ações colaborativas. A dinâmica colaborativa, representada pela caixa mais interna, com linhas pontilhadas, consiste em três componentes interativos: compromisso com princípios, motivação compartilhada e capacidade de ação conjunta (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). Os três componentes da dinâmica colaborativa trabalham juntos, de forma interativa e iterativa, para produzir ações colaborativas ou para adotar medidas que visem à implementação do propósito compartilhado. A essência dos componentes das dinâmicas e ações colaborativas molda o nível de desenvolvimento e eficácia do RGC. As ações do RGC podem levar a resultados tanto internos quanto externos ao regime. Assim, as setas, na figura, se estendem da caixa de ação para demonstrar os impactos e adaptações, tanto a nível do CGR quanto no contexto do sistema. Os impactos são os resultados obtidos com as ações colaborativas, e as adaptações, as reprogramações necessárias para enfrentar as mudanças ocorridas no contexto e no RGC.

Figura 6 – Estrutura Integrativa para Governança Colaborativa



Fonte: Emerson, Nabatchi e Balogh (2011, p. 6).

Tabela 1 - Componentes e elementos da Estrutura Integrativa para Governança Colaborativa

Dimension and Components	System Context	The Collaborative Governance Regime					Collaborative Outcomes	
		Drivers	Collaborative Dynamics		Outputs Collaborative Actions	Impacts		Adaptation
			Principled Engagement	Shared Motivation				
Elements within Component	<ul style="list-style-type: none"> - Resource Conditions - Policy Legal Frameworks - Prior Failure to Address Issues - Political Dynamics/Power Relations - Network Connectedness - Levels of Conflict/Trust - Socio-economic/Cultural Health & Diversity 	<ul style="list-style-type: none"> - Leadership - Consequential Incentives - Interdependence - Uncertainty 	<ul style="list-style-type: none"> - Discovery - Definition - Deliberation - Determination 	<ul style="list-style-type: none"> - Mutual Trust - Mutual Understanding - Internal Legitimacy - Shared Commitment 	<ul style="list-style-type: none"> - Procedural/Institutional Arrangements - Leadership Knowledge - Resources 	<ul style="list-style-type: none"> - Will depend on context and charge, but might include: - Securing Endorsements - Enacting Policy, Law, or Rule - Marshalling Resources - Deploying Staff - Siting/Permitting - Building/Cleaning Up - Enacting New Management Practice - Monitoring Implementation - Enforcing Compliance 	<ul style="list-style-type: none"> - Will depend on context and charge, but aim is to alter pre-existing or projected conditions in System Context - Change in System Context - Change in the CGR - Change in Collaboration Dynamics 	

Fonte: Emerson, Nabatchi e Balogh (2011, p. 7).

Embora se reconheça que as condições presentes no contexto do sistema, antes do início da colaboração, possam facilitar ou desencorajar a colaboração entre as partes interessadas, os *drivers* funcionam como elementos de ignição para o RGC. É impossível a instauração de um processo colaborativo sem que todos os elementos dos *drivers* estejam presentes. São fatores que compõem os *drivers* a liderança, os incentivos, a interdependência e a incerteza (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). Para complementar o esquema, os autores se utilizaram de um anexo, representado na Tabela 1, que relaciona todos os componentes e elementos do framework.

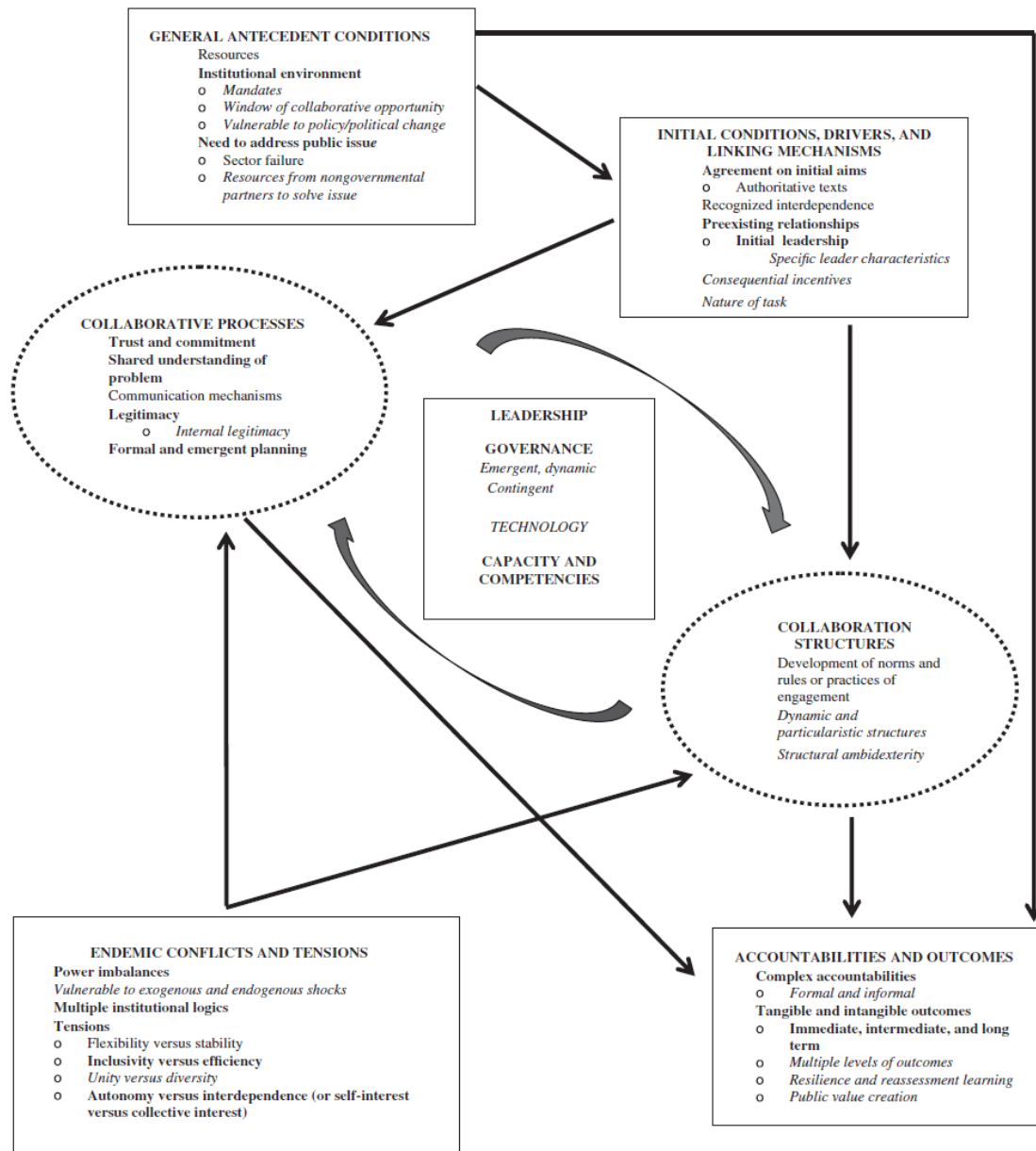
Por fim, apresenta-se o segundo modelo sobre governança colaborativa proposto por Bryson, Crosby e Stone (2015) – uma Síntese dos Principais Frameworks sobre Colaboração Intersetorial (Figura 7) –, publicado nove anos após o primeiro desenho. Nesse artigo os autores revisam quadros teóricos importantes e pesquisas empíricas publicados na última década, e chegam a um novo modelo, com adaptações significativas sobre o framework anterior. Os autores ressaltam a importância do trabalho de 2006 para o avanço e proliferação das pesquisas acadêmicas sobre colaboração intersetorial. Mas, ao contrário da primeira versão, em que não há uso da expressão **governança colaborativa**, a equipe de Bryson, nesse segundo momento, adotou com frequência o referido termo, para exprimir o esforço coordenado das instituições que se imiscuem em processo de colaboração para o alcance de determinado fim.

O novo modelo subdividiu a dimensão **condições iniciais** e acrescentou a dimensão **interseções do processo e da estrutura** à configuração adotada em 2006. Dessa forma, o framework para as colaborações intersetoriais de Bryson, Crosby e Stone (2015) passou a contar com sete dimensões conceituais: Condições Antecedentes Gerais; Condições Iniciais, *Drivers* e Mecanismos de Vinculação; Processo Colaborativo; Estruturas de Colaboração; Intersções do Processo e da Estrutura; Conflitos e Tensões Endêmicas; e *Accountabilities* e Resultados. Ainda houve uma intensa reconfiguração interna em todas as dimensões remanescentes, conforme se observa na figura 7, que representa o novo framework.

No recente artigo, os autores demonstram que o contexto político e institucional em que o problema público deve ser remediado influencia tanto as condicionantes iniciais da parceria interorganizacional quanto os resultados e as responsabilidades sobre o processo de resolução do problema. O estágio inicial da relação existente entre as organizações, juntamente com os conflitos e tensões inerentes à coalização, promovem definições sobre o processo de construção da parceria e sobre a estrutura normativa, engajamento e governança da ação conjunta. O processo e a estrutura moldam um ao outro por meio das características das lideranças, tecnologia, capacidades e competências envolvidas na parceria, bem como em

função da forma como os atores dirigem, coordenam e alocam recursos para a colaboração como um todo (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). As responsabilizações e resultados da colaboração surgem como consequência, além das condições gerais antecedentes, da interação entre processo e estrutura colaborativos.

Figura 7 – Síntese dos Principais Frameworks sobre Colaboração Intersectorial



Fonte: Bryson, Crosby e Stone (2015, p. 651).

Obs.: Elementos em negrito foram capturados tanto de frameworks teóricos quanto de recentes estudos empíricos; elementos em itálico são novos elementos absorvidos exclusivamente de estudos empíricos.

Todos os cinco modelos apresentados possuem pelo menos três dimensões em comum: condições iniciais; processo de colaboração; e resultados. Os autores nem sempre utilizam mesma nomenclatura para denominar as dimensões. As **condições iniciais** de Bryson, Crosby e Stone (2006) são nominadas nos demais estudos por: **condições de partida** (ANSELL; GASH, 2007); **antecedentes** (THOMSON; PERRY, 2006); **contexto** (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011); e **drivers e mecanismos de vinculação** (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). O **processo de colaboração** (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; ANSELL; GASH, 2007; THOMSON; PERRY, 2006) é intitulado **dinâmicas colaborativas** por Emerson, Nabatchi e Balogh (2011). E a dimensão **resultados e *accountabilities*** (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015) é chamada pelo demais autores de simplesmente **resultados** (ANSELL; GASH, 2007; THOMSON; PERRY, 2006; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011).

Além dessas três dimensões, alguns autores citam ainda outras duas dimensões autônomas: estrutura e governança; e contingências e limitações. A dimensão **estrutura e governança** (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015) recebe, no modelo de Ansell e Gash (2007), a nomenclatura ***design institucional***. Bryson, Crosby e Stone (2006, 2015) são responsáveis também pela indicação da dimensão **contingências e limitações**. O quadro-resumo da sistematização textual dos cinco frameworks utilizados na pesquisa é apresentado na Tabela 2.

Os frameworks apresentados se aproximam entre si não só pela semelhança ou coincidência dos termos utilizados para designar as principais dimensões dos modelos; as categorias ou componentes que integram as dimensões também são bastante comuns. Mas, a principal característica comum aos cinco modelos, e que os tornam úteis à presente pesquisa, é o fato de todos abordarem os fatores que devam estar presentes para que a governança colaborativa se desenvolva com eficácia. Ou seja, todos esse modelos prevêm ao menos uma dimensão composta por elementos capazes de fomentar e iniciar uma interação interorganizacional bem sucedida entre entidades e organizações afins.

Tabela 2 – Principais componentes e ênfase dos cinco modelos de análise da governança colaborativa utilizados na pesquisa

Modelo de análise	Bryson, Crosby e Stone (2006)	Thomson e Perry (2006)	Ansell e Gash (2007)	Emerson, Nabatchi e Balogh (2011)	Bryson, Crosby e Stone (2015)
Principais componentes	<p>Condições iniciais</p> <p>Processos formais e informais</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Acordos</i> • <i>Liderança</i> • <i>Legitimidade</i> • <i>Confiança</i> • <i>Gerenciamento de conflito</i> • <i>Planejamento</i> <p>Estruturas formais e informais</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Parceria</i> • <i>Configurações estruturais</i> • <i>Estruturas de governança</i> <p>Contingência e restrições</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Tipo de colaboração</i> • <i>Assimetria de poder</i> • <i>Lógicas institucionais concorrentes</i> <p>Resultados e <i>accountabilities</i></p>	<p>Antecedentes</p> <p>Processos</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Governança</i> • <i>Administração</i> • <i>Autonomia</i> <p><i>Organizacional</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Mutualidade</i> • <i>Normas de confiança e reciprocidade</i> <p>Resultados</p>	<p>Condições de partida</p> <p>Processo colaborativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Diálogo face-a-face</i> • <i>Construção de confiança</i> • <i>Compromisso com o processo</i> • <i>Entendimento compartilhado</i> • <i>Resultados intermediários</i> • <i>Liderança facilitadora</i> <p>Resultados</p>	<p>Contexto do sistema</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Drivers</i> <p>Regime de Governança Colaborativa</p> <p>Dinâmicas da colaboração</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Engajamento de princípios</i> • <i>Capacidade de ação conjunta</i> • <i>Motivação compartilhada</i> <p>Ações</p> <p>Impactos</p> <p>Adaptação</p>	<p>Condições antecedentes gerais</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Ambiente institucional</i> • <i>Necessidade de solução de problemas públicos</i> <p>Condições iniciais, drivers e mecanismos de vinculação</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Acordo inicial</i> • <i>Relações prévias</i> <p>Processos colaborativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Confiança e compromisso</i> • <i>Comunicação</i> • <i>Legitimidade</i> • <i>Planejamento</i> <p>Estruturas de colaboração</p> <p>Conflitos e tensões endêmicas</p> <p>Resultados e <i>accountabilities</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Resultados tangíveis e intangíveis</i> • <i>Accountabilities formais e informais</i>
Ênfase do modelo frente aos demais frameworks	<p>Colaboração intersetorial, lógicas institucionais, planejamento, contingências, Poder, importância de remediar assimetria de poder e necessidade de alinhamento entre parceiros.</p>	<p>Aprendizagem, autonomia organizacional, liderança e administração.</p>	<p>Diálogo face-a-face, incentivos e restrições, importância de remediar assimetria de poder.</p>	<p>Regimes colaborativos, fatores de sucesso para a colaboração, capacidade de construir ação conjunta.</p> <p>Separação dos resultados e impactos das ações colaborativas.</p>	<p>Colaborações voltadas para políticas públicas. Presença de indutores da colaboração. Planejamento e articulação entre processos e estruturas colaborativas.</p>

Fonte: Adaptado de Bryson, Crosby e Stone (2015, p. 648-649)

2.1.3 Condições iniciais da governança colaborativa

A dimensão **condições iniciais da governança colaborativa** centra-se em temas gerais relacionados ao ambiente no qual as colaborações são incorporadas, bem como à noção de fracasso do setor em resolver, de forma isolada, um problema social persistente e outras pré-condições específicas e imediatas que afetam a formação de colaborações (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006). A governança colaborativa é iniciada e evolui dentro de um contexto multicamadas de influências políticas, legais, socioeconômicas, ambientais etc. Esse contexto de sistema externo cria oportunidades e restrições e influencia os parâmetros gerais dentro dos quais se desenvolve a colaboração (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). As condições presentes no início da colaboração podem facilitar ou desencorajar a cooperação entre as partes interessadas (ANSELL; GASH, 2007).

A dimensão **condições iniciais da governança colaborativa** ganha relevância no presente estudo porque se relaciona diretamente aos pressupostos assumidos na pesquisa, de que algumas componentes das condições iniciais da governança colaborativa estão ausentes ou deficitárias e dificultam a colaboração entre TCU e CGU, em suas ações em prol da governança e integridade públicas. As condições iniciais da governança colaborativa dizem respeito ao potencial colaborativo existente entre as instituições. A capacidade colaborativa pode surgir antes do início das colaborações, a partir de uma base comum às organizações envolvidas, desde que devidamente direcionada e estimulada por atores-chave, comprometidos com a solução do problema e que ocupem posições que os respaldem a assumir compromissos colaborativos perante organizações parceiras (SPEKKINK; BOONS, 2016).

Vários elementos do contexto do sistema, incorporados neste trabalho à dimensão **condições iniciais da governança colaborativa**, podem mudar ou influenciar a natureza e perspectivas de um RGC (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). Consolidando-se os elementos presentes nas dimensões: **condições iniciais** (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006), **condições de partida** (ANSELL; GASH, 2007); **antecedentes** (THOMSON; PERRY, 2006), **contexto** (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011) e **drivers e mecanismos de vinculação** (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015), obtém-se a dimensão consolidada das condições iniciais com as seguintes categorias incorporadas: ambiente político-institucional; complexidade do problema; compatibilidade de objetivos; perfil da liderança; histórico de relacionamentos; confiança; distribuição de poder; incentivos e limitações; e interdependência.

Apesar de os modelos teóricos não apresentarem, segundo Emerson, Nabatchi e Balogh (2011), indicadores para as categorias de nenhuma dimensão da governança colaborativa, cada modelo fornece um amplo mapa conceitual para situar e explorar as

componentes do sistema de governança colaborativa. Dessa forma, foram identificados nos frameworks apresentados na subseção anterior nove categorias ampliadas presentes na dimensão **condições iniciais da governança colaborativa**. Além dos autores dos modelos teóricos citados, outros dezoito estudos acadêmicos, devidamente referenciados nesta pesquisa, corroboram e enriquecem proposições acerca dos fatores que influenciam o início de um processo de colaboração interorganizacional. Passa-se a seguir a discutir como a academia vê a influência de cada uma dessas categorias para o estabelecimento e desenvolvimento do processo de colaboração interorganizacional.

Ambiente político-institucional. Nessa categoria se inserem as turbulências, motivadas por mudanças abruptas no ambiente institucional (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006), e as pressões externas sobre a instituição e sobre a competitividade, bem como o contexto do ambiente institucional (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015). O ambiente institucional inclui elementos normativos, legais, regulatórios e judiciais, aos quais as organizações devem se conformar para conseguir a legitimidade necessária para a sobrevivência. Esses elementos sofrem fortes influências políticas, ambientais e sócioeconômicas (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). Para as parcerias voltadas para a política pública ou para a resolução de problemas públicos, o ambiente institucional é especialmente importante porque inclui amplos sistemas de relações entre as áreas de jurisdição pública que podem afetar diretamente o propósito, a estrutura e os resultados colaborativos (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015).

Complexidade do problema. A complexidade do problema é um dos elementos apontados por Thomson e Perry (2006) como antecedentes do processo colaborativo. Outros autores relacionam essa categoria à **falha do setor**, na tentativa de resolução individual do problema. Falha do setor é uma componente das condições iniciais (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006), das condições gerais antecedentes (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015) ou do contexto do sistema (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011), e se apresenta quando se constata que os esforços individuais – anteriores ao trabalho colaborativo – para resolver um problema público falharam (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006).

No mesmo sentido, outros autores relacionam a **incerteza** – um dos fatores que compõem os *drivers* do RGC – a problemas sociais complexos (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; SHILBURYA; O'BOYLE; FERKINS, 2016). A incerteza quanto à definição e solução do problema pode levar diversos grupos a colaborar, com intuito de reduzir, difundir e compartilhar riscos. Se as organizações tivessem informações perfeitas sobre um problema e sua solução, seriam capazes de agir de forma independente (EMERSON; NABATCHI;

BALOGH, 2011). Também pode haver incerteza sobre até que ponto se pode esperar resultados satisfatórios na resolução do problema, quando se utiliza as vias convencionais de gerenciamento da questão.

Alguns problemas públicos são tão complexos que se torna impossível sua solução sem o esforço colaborativo dos diversos atores que atuam sobre a questão (SIMO; BIES, 2007; CROSBY; BRYSON, 2010; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; O'LEARY, 2012; BRYSON; CROSBY; STONE, 2015; SHILBURYA; O'BOYLE; FERKINS, 2016; PAGE; THOMAS, 2016; SCOTT; THOMAS, 2017). A colaboração entre setores é cada vez mais utilizada pelo governo e pelas empresas para enfrentar tarefas complexas, que normalmente não podem ser cumpridas por uma única entidade. Shilburya, O'Boyle e Ferkins (2016) exemplificam questões globais, como terrorismo, pandemias de saúde, surto de doenças infecto-contagiosas, ou ainda problemas mais geograficamente localizados, como falhas em infra-estrutura de transportes, educação e saúde, como problemas complexos que, muitas vezes, requerem colaboração entre setores para alcançar resultados ótimos.

Colaboração entre setores está intimamente ligada a estratégias que visam resolver alguns dos problemas sociais mais enraizados e difíceis da sociedade (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006). A governança colaborativa procura alcançar resultados difíceis de obter com uso de ferramentas de políticas públicas mais tradicionais, e possui potencial para abordar questões políticas que transcendem a autoridade ou capacidade das agências individuais e para resolver conflitos entre partes interessadas, divididas por limites organizacionais, desconfiança ou percepções concorrentes do problema (PAGE; THOMAS, 2016). As colaborações bem sucedidas corrigem ambos os tipos de desafios, produzindo soluções políticas inovadoras e acordos políticos sobre essas soluções.

Contudo, atingir acordos colaborativos não é uma tarefa fácil (O'LEARY, 2012). Exige-se um ambiente sem animosidades entre as partes, caracterizado por confiança, crenças compartilhadas e definições semelhantes acerca do problema (PAGE; THOMAS, 2016). O afinamento do tom sobre a definição do problema é de suma importância, pois, sua resolução se relaciona diretamente com a construção da definição do problema (RITTEL; WEBBER, 1973). A compreensão e resolução do problema são etapas concomitantes. Para descrever um problema complexo em detalhes suficientes é preciso desenvolver, com antecedência, um inventário exaustivo de todas as soluções plausíveis.

A complexidade do problema, por si só, cria uma série de obstáculos à sua solução em conjunto por várias organizações. Essas barreiras são mais facilmente superáveis quando os parceiros envolvidos em iniciativas de governança colaborativa possuem e atuam sobre as

mesmas definições do problema (PAGE; THOMAS, 2016). Caso contrário, percepções diferentes levam a um baixo grau de compreensão mútua, mesmo quando há conhecimento individual ou compreensão da necessidade de se equacionar a questão (VANGEN; HUXHAM, 2012). Porém, na visão construtivista, um problema é o resultado de negociações entre grupos com definições concorrentes (FULDA; LI; SONG, 2012).

Os colaboradores que lidam com problemas perversos precisam administrar as tensões e contradições que se erguem entre os fatores que permitem a inovação e os que permitem o acordo (PAGE; THOMAS, 2016). As diferentes perspectivas do problema são salutares ao perfeito e completo entendimento da questão e podem gerar as inovações necessárias à superação do problema. As diferenças cognitivas devem ser exploradas em prol da construção de um acordo sobre soluções inovadoras para problemas antigos e complexos.

No entanto, os parceiros são levados a sopesar a interação entre os objetivos da parceria e a missão individual da organização que cada um representa. Thomson e Perry (2006) se referem a esse antagonismo como dilema da autonomia–responsabilidade. A autonomia é uma das dimensões do quadro teórico desses autores, segundo a qual os parceiros compartilham uma identidade dupla: mantêm suas próprias identidades e autoridade organizacional separadas da identidade colaborativa. Os parceiros precisam uns dos outros para que os problemas sejam adequadamente abordados, mas as suas próprias missões – que podem ou não estar diretamente relacionadas com o problema específico que a colaboração aborda – podem fazer disso uma escolha difícil.

Uma vez decidido pela via da colaboração, tem-se que prezar pelo desenvolvimento e governança de uma estrutura colaborativa que conduza a resultados plenamente satisfatórios. Problemas complexos exigem esforços consideráveis para criar um arranjo de governança colaborativo, planejado para coordenar diferentes atores e constelações de interesse, bem como para criar consenso de objetivos e estruturas de implementação eficientes (LANG, 2016). Para Scott e Thomas (2017) a teoria da governança colaborativa funciona como uma **caixa de ferramentas**, por disponibilizar aos gestores públicos uma multiplicidade de estruturas e processos, como meio para apoiar a governança colaborativa e atingir determinado fim público.

Compatibilidade de objetivos. Essa categoria é fundamental para existência da colaboração. Estudiosos da governança colaborativa propõem termos diversos para abordarem da necessidade de sintonia entre as aspirações das organizações envoltas em um ambiente de colaboração. Bryson, Crosby e Stone (2006, 2015) enfatizam a necessidade de os parceiros formularem um acordo inicial, formal ou informal, sobre o problema a ser tratado e sobre os objetivos almejados. Ansell e Gash (2007) utilizam o termo **entendimento compartilhado** para

descrever o que outros autores chamam de missão e objetivos comuns, bem como acordo sobre definição e resolução do problema.

Para Emerson, Nabatchi e Balogh (2011), a sintonia de entendimentos não deve se ater somente ao início da parceria, por isso o **processo de definição** é perene. O **processo de definição** caracteriza-se pelos esforços contínuos para construção de um significado compartilhado, fruto da articulação de propósitos e objetivos comuns, concordância sobre conceitos e terminologias para descrição e discussão dos problemas e oportunidades, estabelecimento e ajuste de tarefas, expectativas uns dos outros e critérios compartilhados com os quais se avaliam informações e alternativas. Os referidos autores ressaltam, ainda, a **compreensão mútua** como aspecto a ser observado na construção dos acordos de objetivos. Diferente do **entendimento compartilhado** discutido por Ansell e Gash (2007), onde os participantes concordam em um conjunto compartilhado de valores ou metas, a **compreensão mútua** refere-se especificamente à capacidade de compreender e respeitar as posições e os interesses dos outros, mesmo quando não se concorda (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011).

Os parceiros em colaboração desenvolvem um sentido compartilhado de projeto e uma teoria compartilhada de ação para alcançar esse propósito. Essa teoria compartilhada de ação inclui a compreensão do grupo sobre o tamanho do problema ou desafio abordado, bem como o escopo e escala das atividades ou intervenções escolhidas pelo grupo (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). De outra maneira, as parcerias se formam em torno de um objetivo geral – eliminar ou mitigar o problema –, a ser alcançado por meio da implementação dos objetivos estratégicos definidos. No estudo empírico realizado por Carlisi (2016), o autor conclui que o objetivo geral é mais facilmente reconhecido pelos partícipes da colaboração; enquanto os objetivos e direções estratégicos, postos em prática para o alcance do objetivo global, possuem um menor grau de definição compartilhada.

Um objetivo geral em comum é o principal elemento impulsionador da governança colaborativa. Parceiros que não concordam completamente com um propósito geral compartilhado são menos propensos a combinarem os próximos passos (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; PAGE; THOMAS, 2016). Contudo, o objetivo geral não é o elemento determinístico da colaboração, pois, existem objetivos estratégicos específicos que motivam um gerente público a dedicar financiamento, tempo do pessoal ou outros recursos a uma instituição ou processo colaborativo (SCOTT; THOMAS, 2017). A cooperação é apenas um exemplo específico de comportamento burocrático (BUSUIOC, 2016). Nesse sentido, a colobaração interorganizacional é posta como mais uma ferramenta de gestão à disposição do

administrador público, que possui a faculdade e discernimento para utilizar ou não esse instrumento.

Formas alternativas serão particularmente atraentes para as partes interessadas, quando elas acreditam que podem alcançar seus objetivos unilateralmente (ANSELL; GASH, 2007). A parceria deixa de ser desejável, também, se os objetivos da colaboração forem conflitantes com os objetivos autônomos das organizações parceiras individualmente (THOMSON; PERRY, 2006).

Por outro lado, a existência de uma base comum entre organizações potencializa a capacidade colaborativa, pois as questões mais centrais dessa base em comum refletem os objetivos a serem acordados já no início da colaboração (SPEKKINK; BOONS, 2016). Essa base comum assenta-se, muitas vezes, na interseção entre a missão das entidades e o propósito da colaboração (O'LEARY, 2012). Vangen e Huxham (2012) argumentam que essa compatibilidade de missão e propósitos aumenta o compromisso com a colaboração. De fato, as iniciativas de governança colaborativa direcionadas para a missão das organizações parceiras são mais factíveis (O'BOYLE; SHILBURY, 2016; PAGE; THOMAS, 2016).

Vangen e Huxham (2012) descrevem, ainda, que as organizações em governança colaborativa não devem ser nem muito parecidas nem muito diferentes, em seus objetivos, para haver maximização da vantagem colaborativa. As pesquisas existentes comprovam ser altamente improvável que todos os objetivos das organizações estejam em harmonia no arranjo colaborativo. As divergências de objetivos, até certo ponto, ao mesmo tempo em que são salutares, são também uma das principais fontes de conflito em uma colaboração, ao lado das diferenças culturais, divergências no modo de operação, assimetria de poder e existência de fóruns alternativos de decisão (CABRAL; KRANE; DANTAS, 2013). Em complementação, Bryson, Crosby, Stone (2006, 2015), Crosby e Bryson (2010) asseveram que o conflito em uma colaboração emerge, além das diferenças de objetivos, das diferentes expectativas que os parceiros trazem para a colaboração, visões diferentes sobre estratégias e táticas, bem como de tentativas de proteger ou ampliar o controle do parceiro sobre o trabalho ou resultados da colaboração.

Para Vangen e Huxham (2012), as divergências entre os parceiros em colaboração, quanto aos objetivos, ocorrem porque há uma cadeia hierárquica complexa, dinâmica e ambígua entre os objetivos percebidos, de nível superior e inferior, que podem ser categorizados em seis dimensões: nível, origem, autenticidade, relevância, conteúdo e manifestação (Tabela 3). Quanto ao nível os objetivos se dividem entre os propósitos da organização, os dos indivíduos e os da própria colaboração. A distinção entre objetivos de colaboração e de organização é que

o primeiro se concentra na atividade conjunta, enquanto o segundo se relaciona com as aspirações das diversas organizações para si. Objetivos individuais são declarações sobre as aspirações dos indivíduos envolvidos, e normalmente se relacionam a incentivos individuais, progressão na carreira ou causas pessoais.

Tabela 3 – Dimensões dos objetivos em colaboração

Dimensões	Categorias
Nível	Organizacional, individual e da colaboração
Origem	Membros e stakeholders externos
Autenticidade	Genuínos e falsos
Relevância	Dependente e independente
Conteúdo	Processual e substantivo
Manifestação	Explícito, não declarado e oculto

Fonte: Adaptado de Vangen e Huxham (2012, p. 744).

Quanto à origem, os objetivos podem ser formulados internamente, no âmbito dos agentes envolvidos na parceria, ou externamente, quando o objetivos são influenciados por propósitos de organizações ou agentes externos, como as influências governamentais. Quanto à autenticidade, os objetivos se classificam em genuínos ou falsos. Neste último caso, a falsidade dos objetivos funciona como uma “história de capa”, para simplesmente legitimar a existência da colaboração, pois não é uma representação genuína da intenção colaborativa dos parceiros. Em referência à relevância, os propósitos da colaboração podem ser dependentes ou independentes. Os objetivos dependentes são os acordados entre os parceiros e que beneficiam, indistintamente, todos as partes envolvidas. Os objetivos independentes são os que não se incluem nas pretensões da totalidade das organizações, apesar de intimamente relacionados ao objetivo acordado, mas que estão presentes na mente dos interessados.

Quando a parceria visa à concretização de resultados específicos, tais como acesso a recursos e conhecimentos especializados, aumento da eficiência e melhor coordenação na prestação de serviços, diz-se que esses objetivos são substantivos, pois se relacionam com a razão de existir da colaboração. No entanto, concomitantemente, há fins que se voltam ao próprio processo de colaboração. Esses ojetivos podem se relacionar com qualquer aspecto do processo colaborativo, como modos de comunicação, tipos de relacionamento entre membros etc.

Quanto à manifestação, Vangen e Huxham (2012) classificam os objetivos em três categorias: explícitos, não declarados e ocultos. Os objetivos explícitos são os declarados e que

fazem parte do acordo de vontades, formal ou informal, celebrado entre as partes envolvidas. Os objetivos não declarados e os ocultos em nenhum momento foram postos em discussão; a diferença entre eles reside na intenção ou não de mantê-los escondidos. No primeiro caso, não existe óbice à sua exposição; enquanto os objetivos ocultos são assim mantidos, por artimanha de uma das partes envolvidas na colaboração.

Vangen e Huxham (2012) explicam, por fim, que os objetivos das colaborações são mais restritos que os de cada organização envolvida na parceria, e que, portanto, os objetivos organizacionais relacionados a uma colaboração em particular são um subconjunto da intenção estratégica geral de cada organização. Mesmo que as organizações possuam uma base comum, ou trabalhem em prol de objetivos congruentes, é possível que, por questões de distorção ou percepção diferenciada, os parceiros tenham compreensões divergentes acerca dos objetivos e tornem improvável a colaboração (VANGEN; HUXHAM, 2012). De toda sorte, a resistência à colaboração por parte de alguns gestores pode prejudicar a própria resolução do problema. Para esses autores, a combinação de congruência de objetivos e diversidade de percepções é salutar à colaboração, pois proporciona ganhos adicionais à vantagem colaborativa, requerida para o enfrentamento aos tipos de questões sociais de difíceis soluções.

Perfil da liderança. Essa categoria encontra-se presente em quatro dos cinco modelos adotados. Equanto alguns autores situam essa variável dentre as condições iniciais ou *drivers* da governança colaborativa (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; BRYSON; CROSBY; STONE, 2015), outros a relacionam à dimensão do processo colaborativo (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; ANSELL; GASH, 2007). A liderança é o primeiro dos *drivers* essenciais propostos por Emerson, Nabatchi e Balogh (2011).

Spekkink e Boons (2016) sugerem que a capacidade colaborativa pode surgir antes do início das colaborações, sob a forma de uma base comum e da posição de ponte exercida por alguns atores, que tenham se envolvido em diferentes projetos interdependentes, no passado, nominados pelos referidos autores por **blocos de construção**. Nesses pequenos projetos, os atores coordenam atividades para alcançar metas comuns. Esses projetos podem ser caracterizados como interações menores, sem a necessidade de que os projetos sejam de natureza colaborativa.

O desenvolvimento de uma base comum por si só não é suficiente para que uma colaboração possa emergir. Os blocos de construção devem ser ativamente montados, o que exige que alguns líderes envolvidos nos blocos de construção, em primeiro lugar, tomem consciência do terreno comum (SPEKKINK; BOONS, 2016). Isso é mais provável de acontecer se houver pessoas envolvidas em mais de um bloco de construção, ou líderes de fronteira

(BRYSON; CROSBY; STONE, 2006), a fim de conectá-los. Esses líderes possuem, então, uma posição de ponte e seu envolvimento em vários blocos de construção lhes dá acesso a informações sobre esses blocos de construção. As pesquisas empíricas realizadas por Spekkink e Boons (2016) observaram que a maioria dos atores tendia a ser ativa em apenas um bloco de construção, mas, havia um número reduzido de agentes que estavam envolvidos em vários projetos que se conectavam. Esses líderes, em regra, ocupavam as posições mais centrais nas organizações e foram os responsáveis por iniciar a colaboração dos dois casos estudados pelos pesquisadores.

A literatura sobre governança colaborativa (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; ANSELL; GASH, 2007; CROSBY; BRYSON, 2010; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; O'LEARY, 2012; CARLISI, 2016; SCOTT; THOMAS, 2017) defende a existência de lideranças com posição de destaque e legitimidade perante a rede de parceiros. Um líder formalmente designado aumenta a autoridade e poder e, conseqüentemente, tende a aumentar a probabilidade de sucesso de uma colaboração (O'LEARY, 2012). O líder pode, em virtude de sua própria estatura, ser um agente com poder decisório, pertencente a uma organização confiável, com trânsito entre as demais (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). A presença de um líder reconhecido implica estar em posição de iniciar e assegurar recursos e apoio para um RGC (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; CARLISI, 2016).

Bryson, Crosby e Stone (2006) destacam a importância do papel dos patrocinadores e campeões para a colaboração intersetorial. Os patrocinadores são indivíduos que têm considerável prestígio, autoridade e acesso a recursos que podem ser utilizados em prol da colaboração, mesmo que não estejam estreitamente envolvidos no trabalho colaborativo cotidiano. Os campeões são pessoas que se concentram intensamente em manter a colaboração em andamento e usam as habilidades do processo para ajudar a colaboração a atingir seus objetivos. Os artigos de pesquisas empíricas estudados por Bryson, Crosby e Stone (2006) sugerem que as colaborações envolvendo agências públicas necessitam de um ou mais patrocinadores e campeões consistentes, embutidos no topo da burocracia pública.

Na visão de Ansell e Gash (2007), embora as colaborações **não assistidas** sejam, por vezes, possíveis, a figura de um líder facilita e conduz as partes interessadas para um acordo. A **liderança facilitadora** é fundamental para estabelecer e manter claras as regras básicas, construir confiança, facilitar o diálogo e explorar ganhos mútuos. Além disso, a liderança é importante para acolher, capacitar, envolver as partes interessadas, mobilizá-las e dirigi-las para fazer avançar a colaboração. Em suma, a liderança facilitadora é crucial para que as diversas

partes interessadas possam se comprometer com a colaboração interorganizacional (CABRAL; KRANE; DANTAS, 2013).

Já para Bryson, Crosby e Stone (2015) é improvável que as colaborações prosperem sem o envolvimento de patrocinadores e campeões. As colaborações intersetoriais precisam do patrocínio contínuo de pessoas com autoridade formal e do engajamento de pessoas que utilizam principalmente autoridade informal para envolver parceiros em um trabalho compartilhado. Além disso, devem ser atributos do líder, para maior eficácia da governança colaborativa: visão, compromisso de longo prazo com a colaboração, integridade e habilidades relacionais e políticas (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2010), imparcialidade e equidade em relação às necessidades das partes interessadas, abertura a novas ideias e soluções (CARLISI, 2016; SHILBURYA; O'BOYLE; FERKINS, 2016) e credibilidade técnica (ANSELL; GASH, 2007). O líder deve ainda estar disposto a comprometer recursos – humanos, infraestrutura, tecnologia, tempo etc. – para os custos associados ao início de um esforço colaborativo (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; CARLISI, 2016; SHILBURYA; O'BOYLE; FERKINS, 2016).

Um dos principais atributos para a liderança, anotado por diversos autores (ANSELL; GASH, 2007; SIMO; BIES, 2007; BRYSON; CROSBY; STONE, 2010, 2015; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; O'LEARY, 2012; CARLISI, 2016; THOMSON; PERRY, 2006; SHILBURYA; O'BOYLE; FERKINS, 2016) é o compromisso com a colaboração. O compromisso está intimamente relacionado com a motivação original para participar da governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2007). O'Leary (2012) defende que se deve pesar a motivação e o compromisso dos pretendidos parceiros, antes de se firmar qualquer acordo de colaboração. O compromisso compartilhado, ao lado da confiança, compreensão mútua e legitimidade, é um dos quatro elementos a permitirem aos participantes de uma ação coordenada atravessar os limites organizacionais, setoriais ou jurisdicionais que os separavam anteriormente e se comprometerem com um caminho compartilhado (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011).

O nível de comprometimento das lideranças envolvidas no processo colaborativo é uma variável crítica para explicar o sucesso ou fracasso da colaboração (ANSELL; GASH, 2007; BRYSON, CROSBY, 2010). Necessariamente o compromisso deve ser expresso em ações concretas em prol da colaboração. Na pesquisa desenvolvida por Calisi (2016), acerca da formação e dinâmica colaborativas da parceria transetorial, em torno do Ontario Parasport Legacy Group (OPLG), que emergiu como parte da estratégia de alavancagem para os jogos Parapan-Americanos de Toronto 2015, ficaram claramente demonstrados o sucesso da parceria

entre o grupo de indivíduos e instituições que relatou ações efetivas de demonstração de compromisso e o fracasso colaboracional entre os parceiros que se envolveram apenas superficialmente. Os parceiros comprometidos citaram como contribuições à colaboração intersetorial a disponibilização de recursos financeiros, humanos e técnicos, tempo dedicado às ações em comum e esforço voluntário dedicado à administração e gestão do grupo; enquanto os outros entrevistados citaram somente participação em reuniões e esforços para construir relacionamentos e fornecer conhecimentos. A referida pesquisa corrobora a premissa de que se a ação coletiva for executada de forma recíproca, as organizações participantes continuarão ou expandirão seus compromissos mútuos; se esses compromissos não forem implementados de forma recíproca, os participantes iniciarão medidas corretivas através de renegociação ou redução de seus compromissos (THOMSON; PERRY, 2006).

Além dos líderes principais, muitas outras pessoas devem exercer liderança, no nível da colaboração e em organizações parceiras, para que a colaboração seja bem sucedida (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). Assim como algumas características são exigidas dos líderes, os demais participantes de um arranjo coletivo devem ser confiáveis e credíveis, com interesses compatíveis e interdependentes (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). Portanto, especial atenção deve ser dada à escolha das pessoas certas para se fazer representar no RGC. Essa etapa é fundamental para maximizar o impacto das ações colaborativas (CARLISI, 2016). As pessoas envolvidas na colaboração devem ser dotadas da capacidade desejada, conforme as responsabilidades que lhes forem confiadas.

A responsabilização é uma questão particularmente complexa para as colaborações que não passam por um planejamento detalhado, porque não se sabe ao certo quem é responsável e pelo quê (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). O planejamento, deliberado e formal, inclui uma articulação cuidadosa da missão, metas e objetivos, definição de papéis e responsabilidades, em todas as fases ou etapas, inclusive na implementação da parceria (BRYSON, CROSBY, 2010). O desafio da liderança na colaboração interorganizacional pode, portanto, ser visto como o desafio de alinhar as condições iniciais, estruturas, processos, resultados e responsabilidades, de modo que as coisas boas aconteçam de forma sustentada, ao longo do tempo, e haja criação de valor público (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015).

Histórico de relacionamentos. Essa categoria refere-se à pré-existência de relacionamentos ou de redes de colaboração intersetoriais (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015), também chamada por histórico anterior de esforços de colaboração (THOMSON; PERRY, 2006), pré-história de cooperação ou conflito (ANSELL; GASH, 2007) e níveis históricos de conflito (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). O histórico de

relacionamentos vem associado, em todos os frameworks sobre governança colaborativa, às dimensões iniciais do conceito abordado. Contudo, dimensões do processo e do resultado de alguns modelos incorporam elementos também relacionados a essa categoria. Na dimensão do processo, é abordado por BRYSON; CROSBY; STONE (2006, 2015), Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) o aspecto da construção de legitimidade interna; e, na dimensão **resultados**, aborda-se a incorporação das relações com grupos de interesses políticos e profissionais (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; THOMSON; PERRY, 2006).

O histórico de relacionamentos, equanto fator determinante das condições iniciais da governança colaborativa, caracteriza-se por repetidas interações entre equipes técnicas vinculadas às diversas agências envolvidas, capazes de auxiliar na criação de mecanismos de confiança que facilitam a colaboração interorganizacional, ao mesmo tempo em que atenuam as disputas políticas (CABRAL; KRANE; DANTAS, 2013). Essas interações repetidas, com qualidade assegurada por meio do engajamento de princípios, ajuda a fomentar a confiança, o entendimento mútuo, a legitimidade interna e o compromisso compartilhado, gerando e sustentando a motivação compartilhada (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011).

As atividades realizadas em conjunto retoma a ideia dos **blocos de construção** (SPEKKINK; BOONS, 2016), segundo a qual pequenos projetos realizados em comunhão são montados, até que se alcance o nível de relacionamento e confiança desejado para um RGC. Com base nessa ideia, as colaborações não são necessariamente construídas a partir do “zero”, elas podem ser montadas a partir de projetos de menor escala já existentes.

Sedgwick (2017), por sua vez, vê a existência de um processo dialético entre as pequenas ações conjuntas e a construção do cenário de governança colaborativa. Para o autor, a realização de atividades em conjunto faz parte da construção de processos colaborativos, assim como a construção de processos colaborativos cria oportunidades para realizar atividades em conjunto. Quanto mais interações houver entre entidades parceiras mais robusta torna-se a governança colaborativa. Com isso, Spekkink e Boons (2016) formulam um indicador com base no histórico de relacionamentos, segundo o qual a força das relações entre dois atores é determinada pelo número de vezes que eles estiveram envolvidos nos mesmos eventos.

O nível de aprofundamento da coordenação das atividades interorganizacionais, derivado de repetidas interações positivas entre os atores, é designado pela doutrina por **grau de enraizamento estrutural** (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006). Assim, sem o enraizamento estrutural, provavelmente as parcerias emergiriam de forma mais gradual, pois, seriam iniciadas com pequenas relações informais, que não requeressem elevado nível de confiança. De forma mais contundente, O’Boyle e Shilbury (2016) descartam qualquer

possibilidade de se estabelecer um quadro de governança colaborativa entre as partes interessadas, sem nunca ter ocorrido interações entre seus agentes.

Em todo caso, com frequência, é a partir das relações prévias que os partícipes julgam a confiabilidade e legitimidade dos demais parceiros (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). Os colaboradores preferem trabalhar com quem mantém uma história prévia de relações ou associações, já que um elemento de confiança se encontra construído entre eles (O'LEARY, 2012). Além de estimular a confiança, um histórico de cooperação com resultados bem-sucedidos incrementa o respeito mútuo entre os parceiros (O'BOYLE; SHILBURY, 2016). E quando há um histórico de relacionamento, os acordos de colaboração firmados tendem a ser mais simples, pois as preocupações com oportunismo ex-ante já se diluíram devido à boa reputação construída pelo comportamento passado dos parceiros (GULATI; WOHLGEZOGEN; ZHELYAZKOV, 2012).

À medida em que as equipes trabalham juntas, se conhecem e provam que suas atitudes são razoáveis, previsíveis e honestas (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011), compartilham informações e conhecimentos, demonstram competência, boas intenções e vontade de seguir com a parceria (BRYSON, CROSBY, 2010), desenvolve-se o elemento confiança. Portanto, promover a confiança recíproca entre os parceiros é uma das maiores vantagens das relações prévias. Pois, como se verá adiante, a confiança recíproca proporciona diminuição dos custos de transação em acordos de colaboração (CARLISI, 2016).

Todavia, algumas experiências de trabalho em conjunto podem conduzir ao acirramento da desconfiança, ao reforço dos preconceitos e à completa eliminação das ações colaborativas (SHILBURYA; O'BOYLE; FERKINS, 2016). No estudo empírico sobre redes de governança colaborativa desportiva na Austrália, O'Boyle e Shilbury (2016) comprovaram maior nível de desconfiança entre as organizações estaduais e nacional da modalidade desportiva *badminton*. E eram justamente entre essas organizações onde havia uma longa pré-história de conflito e antagonismo entre os vários grupos envolvidos. Quando a relação entre organizações é caracterizada por um histórico de antagonismo, a construção de confiança se torna o aspecto mais delicado do processo colaborativo inicial, e pode ser bastante difícil alcançá-la (ANSELL; GASH, 2007). Nesse caso, um ambiente de governança colaborativa somente seria alcançado se houvesse alto grau de interdependência entre as organizações. Isso ocorre quando as partes interessadas percebem que não conseguiriam atingir seus objetivos sem se envolverem em um processo colaborativo.

Confiança. Relações de confiança são muitas vezes descritas como a essência da colaboração (O'BOYLE; SHILBURY, 2016), ou, como descrevem Bryson, Crosby e Stone

(2006), paradoxalmente, a confiança é tanto o lubrificante quanto a cola do trabalho colaborativo – ao mesmo tempo em que facilita as ações colaborativas, a confiança mantém a colaboração. Não por acaso, a essencialidade da categoria **confiança**, na abordagem da governança colaborativa, é ressaltada por todos os autores. Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) inserem essa categoria no contexto inicial do RGC porque a consideram uma condição *sine qua non* para o estabelecimento do regime colaborativo. Os demais autores dos frameworks utilizados nessa pesquisa vêem a confiança como um elemento a ser necessariamente construído (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; ANSELL; GASH, 2007) ou que já se encontra inserido no processo de colaboração, mas que deve ser conjugado aos fatores reciprocidade (THOMSON; PERRY, 2006; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011) e compromisso (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015).

Na aplicação do modelo de governança colaborativa proposto por Ansell e Gash (2007), O’Boyle e Shilbury (2016) atentaram que, quando o nível de desconfiança, no início do processo colaborativo, é elevado, é necessário superar essas questões antes de avançar, a fim de evitar as conseqüências desastrosas da desconfiança, como observado anteriormente. Os pesquisadores apontam duas diretrizes fundamentais para se diluir a desconfiança: diálogo face a face e obtenção de pequenas conquistas. O diálogo presencial promove o respeito mútuo e cria entendimentos compartilhados. Por sua vez, pequenas e consecutivas vitórias na parceria, por meio da obtenção de resultados intermediários tangíveis, resgatam aos poucos a confiança e solidificam as bases para construção contínua de uma governança colaborativa.

A melhora do nível de confiança é desejável porque possibilita o alcance de vários benefícios em prol da governança da colaboração interorganizacional (PAGE; THOMAS, 2016). Quando participantes em uma colaboração se vêem como confiáveis, eles tendem a respeitar uns aos outros e pressentem que as contrapartes irão conduzir a parceria e assumir suas responsabilidades da melhor maneira possível. A confiança aumenta a probabilidade de os participantes gerenciarem e até mesmo explorarem seus conflitos e diferenças de poder, bem como melhora as chances de entendimento compartilhado das várias dimensões dos problemas atacados e das potenciais soluções. A confiança também permite a geração e aproveitamento de inovações, o que aumenta a probabilidade de os colaboradores deliberarem de forma a gerar e refinar novas ideias.

Ademais, a confiança reduz os custos de transação decorrentes do arranjo colaborativo. Segundo Thomson e Perry (2006), os principais custos da ação colaborativa não são de ordem financeira, mas, referentes a esforços e tempo despendidos com a construção da confiança. Quando a confiança já se encontra estabelecida, não é mais necessário consumir a quantidade

excessiva de tempo e de energia normalmente gasta na concepção da parceria. A confiança também abrevia o tempo de baixa produtividade imanente ao início da colaboração. A confiança, por fim, facilita os investimentos de recursos em prol da colaboração, necessários à estabilização do arranjo, com a consequente obtenção de economias de escala (O'BOYLE; SHILBURY, 2016).

Os níveis de confiança presentes em um arranjo colaborativo podem determinar se o RGC pode ou não ser adotado (ANSELL; GASH, 2007). No entanto, O'Boyle e Shilbury (2016) ponderam que, apesar de necessária, a confiança não é, por si só, uma condição suficiente para a colaboração. Mas, sem dúvida, a desconfiança, ou a falta de confiança, é um relevante fator inibidor. A confiança é um elemento particularmente essencial em situações de alta incerteza quanto à eficácia das medidas para resolver problemas complexos da sociedade (O'BOYLE; SHILBURY, 2016). Isso inclui situações em que é difícil criar respeito mútuo, entendimento compartilhado e alinhamento estratégico. O principal perigo para a colaboração, decorrente da desconfiança, é o risco de deserção dos participantes incomodados (PAGE; THOMAS, 2016).

Distribuição de poder. Dos modelos adotados nesta pesquisa, quatro deles ressaltam a categoria relacionada à distribuição de poder no arranjo colaborativo. A assimetria de poder, recursos e conhecimento encontra-se nas condições iniciais do modelo de Ansell e Gash (2007), bem como da Estrutura Integrativa para Governança Colaborativa (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011), onde se destacam as relações de poder, diversidade cultural e socioeconômica. Bryson, Crosby e Stone (2006, 2015) analisam as contingências e limitações provocadas pelo desequilíbrio de poder.

Uma das questões cruciais para o êxito da colaboração interorganizacional é a seleção dos parceiros. Além de objetivos em comum, é aconselhável que os partícipes possuam capacidade organizacional compatível com as atribuições lhes incumbidas no acordo colaborativo. Se algumas partes interessadas não tiverem competência, estrutura, autonomia organizacional, status ou recursos para participar, ou participar em pé de igualdade com os demais parceiros, o processo de governança colaborativa estará propenso a manipulação por atores mais fortes (ANSELL; GASH, 2007; O'LEARY, 2012; SEDGWICK, 2017). Simo e Bies (2007) ponderam que a capacidade organizacional, em governança colaborativa, é medida pelo porte, tempo de existência e orçamento de despesas da organização. Gulati, Wohlgezogen e Zhelyazkov (2012) são mais seletivos na formação da parceria, e sugerem que as organizações selecionadas mantenham igualmente competência de coordenação e compatibilidade estrutural e cultural entre si.

Redes colaboracionais formadas por atores com diferentes capacidades organizacionais são potencialmente marcadas por desequilíbrio de poder. A assimetria de poder, na governança colaborativa, costuma ser fonte de desconfiança e de conflitos (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; SIMO; BIES, 2007; CROSBY; BRYSON, 2010; O'LEARY, 2012; PAGE; THOMAS, 2016), capazes de criar barreiras à colaboração. Portanto, desequilíbrio de poder entre organizações põe em risco a legitimidade interna e externa da rede colaborativa, sobretudo se os objetivos do grupo dominante divergirem dos interesses dos parceiros menos privilegiados (CABRAL; KRANE; DANTAS, 2013).

Muitas vezes, organizações mais fortes tendem a privilegiar seus objetivos particulares, em detrimento dos objetivos do grupo, prejudicando o potencial de uma colaboração participativa e mais genuína (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015). O arranjo colaborativo requer que os interesses e objetivos de todas as partes envolvidas sejam, em algum grau, atendidos. Do contrário, não haveria incentivos para as organizações colaborarem entre si. O compartilhamento de poder, por meio de fóruns, arenas e colegiados, é uma estratégia utilizada pelas organizações para tomar e implementar decisões, ou impor princípios, leis e normas, em situações em que nenhuma das partes seja totalmente responsável pelas ações (CROSBY; BRYSON, 2010).

No entanto, Crosby e Bryson (2010) constataam que o poder quase nunca é igualmente compartilhado. Alguns parceiros têm mais poder – das mais variadas formas – e autoridade do que outros (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). A concentração de poder sob certos atores é um aspecto imanente da própria formação da rede de colaboração. E são fontes intrínsecas de poder o porte, a capacidade financeira e a reputação da organização (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; O'LEARY, 2012; BUSUIOC, 2016). Os parceiros menos poderosos tendem a ter maior dificuldade do que outros em defender seus interesses no processo colaborativo (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; CROSBY; BRYSON, 2010).

Nessas situações, os parceiros menos influentes necessitam garantir que seus interesses sejam levados em consideração, sob pena de não se envolverem e não se comprometerem como deveriam. Pois, desequilíbrios de poder afetam os incentivos dos grupos a participarem em processos colaborativos (ANSELL; GASH, 2007; CABRAL; KRANE; DANTAS, 2013). A fim de reforçar a disposição de colaboração de todas as partes, os líderes do processo podem e devem lançar mão de alguns recursos e técnicas de equalização de poder e de gerenciamento de conflitos (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; CROSBY; BRYSON, 2010).

A chave da questão para contrabalaçar o desequilíbrio de poder é a promoção de incentivos para que as organizações menos favorecidas participem do processo colaborativo.

Dessa forma, os líderes devem organizar processos e estruturas inclusivas, capazes de minimizar as diferenças de poder e eliminar a sensação de exploração dos parceiros menos poderosos (ANSELL; GASH, 2007; BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). Embora a capacidade financeira figure como fonte de desequilíbrio de poder, se os recursos de parceiros poderosos forem direcionados ao apoio dos processos e resultados da colaboração, aumentam-se as chances de gerar inovações e acordos mútuos (PAGE; THOMAS, 2016).

Incentivos e limitações. A categoria **incentivos e limitações à colaboração** é comumente situada na dimensão **condições iniciais da governança colaborativa** (ANSELL; GASH, 2007; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). O framework proposto por Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) elenca os elementos de incentivo à colaboração, ao lado da liderança, interdependência e incerteza, como um dos fatores que compõem os *drivers*, responsáveis por iniciar o movimento das engrenagens da dinâmica colaborativa. Quanto mais elementos de *drivers* estiverem presentes e reconhecidos pelos participantes, mais provavelmente um RGC será iniciado.

Porém, no modelo teórico inicial de Bryson, Crosby e Stone (2006), os fatores incentivadores e limitadores são tratados como dimensão autônoma da colaboração intersetorial, capazes de influenciar tanto o processo quanto a estrutura e governança da rede. O modelo sustenta que há três fatores que contingenciam e restringem a governança colaborativa: tipo de colaboração, desequilíbrios de poder e lógicas institucionais concorrentes dentro da colaboação. O tipo de colaboração faz distinção entre parcerias formadas para o planejamento de intervenções sobre problemas sociais, atividades administrativas e prestação de serviços, onde o primeiro tipo é o mais difícil de se efetivar e de se manter. Os desequilíbrios de poder desincentivam a parceria porque geram desconfiança. As lógicas institucionais dizem respeito ao padrão histórico de regras formais e informais que cada parceiro cultiva, e que podem ser de difícil conciliação.

A categoria **incentivos e limitações** é, na verdade, um tipo aberto de categorização de elementos que propiciam ou dificultam o início e a manutenção do processo colaborativo. Todos os fatores presentes nas demais categorias, além de outros não relacionados, são de certa forma elementos que estimulam ou inibem a vontade dos agentes em participar da colaboração. Assim, a incapacidade ou incerteza de uma organização sobre a resolução unilateral de um problema complexo, presente na categoria **complexidade do problema**, torna-se um fator motivador para a solução colaborativa (EMERSON, NABTCHI, BALOGH, 2011; CABRAL; KRANE; DANTAS, 2013; BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). Ansell e Gash (2007) também reconhecem que, quando os interessados se julgam capazes de atingir seus objetivos

sozinhos, os incentivos à colaboração são baixos. De outro lado, a desconfiança e objetivos conflitantes, inseridos, respectivamente, nas categorias **confiança** e **compatibilidade de objetivos**, inibem a formação de acordos (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; CROSBY; BRYSON, 2010; O'BOYLE; SHILBURY, 2016; PAGE; THOMAS, 2016;).

Os incentivos, assim como os limites à colaboração, são muitos e variados. Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) classificam-nos em internos e externos. São exemplos de fatores motivadores internos o surgimento de problemas intraorganizacionais, necessidade de recursos e interesses de agentes internos. Os incentivos externos podem decorrer de crise situacional ou institucional, ameaças ou oportunidades, também situados na categoria **ambiente político-institucional**. Pode também ser classificada como incentivo externo a obrigatoriedade da colaboração. Embora algumas abordagens colaborativas sejam definidas por lei, a participação das partes interessadas é voluntária (ANSELL; GASH, 2007). Os incentivos devem sempre existir, para induzir líderes e participantes a se engajarem na ação colaborativa (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011).

Em razão da natureza voluntária da participação, é fundamental que os atores empenhados na parceria conheçam os incentivos que os demais atores têm para se engajar na governança colaborativa, bem como entendam os fatores que moldam esses incentivos (ANSELL; GASH, 2007). No esforço para descoberta dos incentivos corretos, é necessário conhecer as expectativas dos interessados sobre os resultados do processo colaborativo, pois, o produto da colaboração terá que suplantar o tempo e os esforços despendidos nesse processo. Os mesmos autores prescrevem que os incentivos aumentam à medida em que os partícipes vêem uma relação direta entre sua participação e os resultados concretos da ação conjunta. Por outro lado, caso se perceba que sua contribuição é meramente consultiva ou protocolar, os incentivos se esvanecem.

Interdependência. A categoria **interdependência** é ressaltada, sobretudo, nos modelos teóricos propostos por Thomson e Perry (2006) e Emerson, Nabatchi e Balogh (2011). Ambos os frameworks incluem a interdependência tanto na dimensão **condições iniciais** quanto na dimensão do processo colaborativo. Esses autores consideram que a interdependência entre as organizações é fundamental para iniciar e manter o RGC. Thomson e Perry (2006) sustentam que a interdependência se manifesta por necessidade e escassez de recursos, compartilhamento de risco e especialização de competências e de recursos de cada parceiro. Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) atêm-se somente à interdependência interorganizacional por recursos e conhecimentos especializados.

Portanto, a interdependência refere-se à necessidade que os indivíduos e as organizações têm uns dos outros, por não conseguir realizar uma tarefa isoladamente (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; CARLISI, 2016), ou por vislumbrar obtenção de economias de escala (SCOTT; THOMAS, 2017). Carlisi (2016) relaciona a incapacidade individual das organizações às **falhas do setor**, reportadas por Bryson, Crosby e Stone (2006), e a aponta como requisito da colaboração intersetorial. As **falhas do setor** são as tentativas frustradas de solução do problema sem iniciativas concomitantes de colaboração. Com propósito de suplantar a incapacidade individual e de compartilhar riscos, as organizações buscam a colaboração.

As economias de escala referentes às ferramentas de políticas públicas e prestação de serviços também podem incentivar arranjos colaborativos (SCOTT; THOMAS, 2017). A partilha, na produção de serviços públicos, com outros atores públicos, privados ou sem fins lucrativos pode ensejar economias de escala, em virtude da diminuição dos custos de produção por unidade e aproveitamento de recursos que as diferentes organizações dispõem. A colaboração com fins de economia de escala evita duplicidade de investimentos. Assim, independente de a colaboração ter sido incentivada pela redução de custos ou pela impossibilidade de solução adequada do problema de forma isolada, a interdependência é, na visão de Emerson, Nabatchi e Balogh (2011), uma pré-condição amplamente reconhecida para a ação colaborativa.

A interdependência fundamenta-se nos interesses dos parceiros. Esses interesses podem ser tanto heterogêneos quanto compartilhados (THOMSON; PERRY, 2006; THOMSON; PERRY; MILLER, 2009). A interdependência por pretensões divergentes está relacionada à complementaridade, enquanto por interesses compartilhados refere-se à homogeneidade ou apreciação e paixão por questões que carregam grande apelo popular ou dos setores mais conscientes da sociedade, como a degradação ambiental ou uma crise humanitária.

Na ótica complementar, a diversidade de conhecimentos e recursos, que implica em pluralidade também de metas organizacionais, é percebida como vantagens sinérgicas da colaboração (VANGEN; HUXHAM, 2012). Quando a governança colaborativa envolve diversas perspectivas e maior variedade de conhecimentos relevantes, melhor se torna a qualidade da tomada de decisões (SCOTT; THOMAS, 2017). Por essa abordagem, a governança colaborativa produz planos e políticas mais eficazes e duráveis. A complementaridade pode ser observada, também, no conhecimento mais aprofundado dos beneficiários ou melhor representação da população-alvo da política pública.

Por outro lado, numa perspectiva de alinhamento e compatibilidade entre as organizações, alguns autores (THOMSON; PERRY, 2006; SIMO; BIES, 2007; GULATI; WOHLGEZOGEN; ZHELYAZKOV, 2012) ressaltam a importância da semelhança entre elas, por ocasião da seleção dos parceiros. A semelhança entre organizações minimiza custos de coordenação e decresce a probabilidade de falhas na governança da rede (GULATI; WOHLGEZOGEN; ZHELYAZKOV, 2012). A seleção de organizações semelhantes leva em consideração a compatibilidade de recursos, processos organizacionais, linguagem e cultura, além de semelhança entre os padrões tecnológicos. Contudo, o conhecimento necessário sobre o parceiro somente é alcançado após experiências anteriores de cooperação.

Em contraste com a maioria dos acordos de colaboração, nos modelos baseados na afinidade entre organizações, a negociação do ajuste colaborativo inicia-se com o levantamento dos interesses compartilhados, identificando-se conjuntamente as semelhanças entre as organizações, sobretudo de missão, compromisso com populações-alvo ou orientação profissional e cultural (THOMSON; PERRY, 2006). O compromisso com populações-alvo semelhantes é um dos fatores mais importantes na realização de colaborações. A pesquisa realizada por Simo e Bies (2007) apontou, ainda, a semelhança de missão e visão dos colaboradores como relevante fator utilizado na seleção das organizações, para formação de uma rede colaborativa exitosa de socorro, recuperação e reconstrução de cidades atingidas por furacões, no sul dos Estados Unidos.

A colaboração interorganizacional requer que a interdependência seja verdadeiramente recíproca, o que implica ajuste mútuo de cada unidade à ação de outras unidades, por meio de mecanismos de coordenação (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). Todas as partes envolvidas precisam estar dispostas a aceitar os interesses organizacionais de suas contrapartes, bem como reconhecer sua interdependência, a fim de serem capazes de se envolver em um processo colaborativo (FULDA; LI; SONG, 2012).

A fim de sintetizar essa seção, o Quadro 1 apresenta um resumo de como cada categoria influencia o estabelecimento do regime de governança colaborativa.

Quadro 1 – Síntese da influência das categorias da dimensão inicial sobre o regime de governança colaborativa

Categoria	Forma de influência sobre o RGC
Ambiente político-institucional	Refere-se a pressões políticas, competitivas e institucionais que afetam significativamente a formação da governança colaborativa, bem como sua sustentabilidade a longo prazo. Essas pressões podem levar turbulência ao ambiente político-institucional, em decorrência do agravamento do problema a ser tratado (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015). O ambiente institucional inclui elementos normativos, legais e regulatórios aos quais as organizações devem se conformar para obter legitimidade e sobreviver (BRYSON;

Quadro 1 – Síntese da influência das categorias da dimensão inicial sobre o regime de governança colaborativa

Categoria	Forma de influência sobre o RGC
	CROSBY; STONE, 2006). Certas normas vinculam a distribuição de fundos públicos ao engajamento em colaborações (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). Para as parcerias no setor público, o ambiente institucional é especialmente importante porque inclui normas de relação entre as diferentes áreas jurisdicionais, as quais podem afetar diretamente o propósito, a estrutura e os resultados colaborativos. Decisões políticas podem tanto vincular quanto coibir determinadas formações colaborativas (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015).
Complexidade do problema	Relaciona-se à transetorialidade e níveis de camadas de suas causas. Todo problema complexo pode ser considerado um sintoma de outro problema de nível superior, que, por sua vez, tem outro problema como causa. A definição detalhada de um problema complexo passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de um inventário exaustivo de todas as suas soluções (RITTEL; WEBBER, 1973). Portanto, o grau de complexidade de um problema público é avaliado pelo grau de dificuldade de se implementar sua solução.
Compatibilidade de objetivos	Relaciona-se ao consenso em torno das causas do problema e da estratégia de ação para equacioná-lo ou mitigá-lo. Analisa-se a concordância entre os parceiros sobre conceitos e terminologias utilizados para descrever e discutir os problemas, bem como o escopo e escala das atividades ou intervenções necessárias à solução (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). Ou seja, a categoria compatibilidade de objetivos refere-se à coincidência de objetivos geral e específicos entre as partes envolvidas na colaboração.
Perfil da liderança	Três fatores relacionados à categoria liderança são elencados como essenciais, na estrutura analítica adotada nesta pesquisa: a responsabilização formal de pessoas para solução do problema; o nível hierárquico desse responsável; e o efetivo compromisso com a resolução do problema. O mandato formal empresta autoridade e poder ao patrocinador da causa (O'LEARY, 2012), e o compromisso gera legitimidade interna desse líder (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). Para instauração de uma aliança colaborativa, a liderança deve estar aberta apenas a indivíduos que já são bem respeitados e percebidos como atores legítimos (SCOTT; THOMAS, 2017), além de ser desejável que ocupem posições de destaque na organização (SPEKKINK; BOONS, 2016).
Interdependência	Significa tanto complementaridade de recursos e ações dos parceiros quanto semelhança no campo de atuação. A interdependência deve ser mutuamente benéfica para as organizações parceiras, e se baseiam em interesses diferentes (complementaridade) ou compartilhados, que geralmente se assentam na homogeneidade de missão e valores defendidos pelos parceiros (THOMSON; PERRY, 2006). A interdependência surge quando organizações ou indivíduos são incapazes de realizar algo por conta própria (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). Se não houver interdependência, não há razão para instauração de um regime de governança colaborativa.
Histórico de relacionamentos	Essa categoria expõe o estado de confiança que uma organização tem em outra, bem como nos seus principais líderes. É por meio das relações prévias que os parceiros julgam a confiabilidade dos outros parceiros e a legitimidade das principais partes interessadas (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015). Um histórico de antagonismo ou de cooperação entre as partes irá dificultar ou facilitar a retomada de novas parcerias. Relações positivas geram confiança residual e tornam mais fácil a construção de um novo processo colaborativo (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). Por outro lado, relações conflituosas geram desconfiança entre as partes e desídia para com as obrigações assumidas (ANSELL; GASH, 2007).
Distribuição de poder	Pesam sobre a distribuição de poder a estrutura organizacional, os recursos financeiros geridos pelas organizações, a capacidade laborativa de cada parceiro e a disponibilização de tempo para se engajar em um lento processo colaborativo (ANSELL; GASH, 2007). Tempo também é visto como uma modalidade de recurso organizacional (THOMSON; PERRY, 2006). As diferenças de recursos diversos entre as partes desencorajam os parceiros mais fracos a fomentarem aliança com organizações fortes, por temerem a manipulação da estratégia colaborativa pelos detentores de maior poder (ANSELL; GASH, 2007).
Incentivos e limitações	Inúmeros fatores são capazes de incentivar a colaboração interorganizacional. Todas as variáveis dos modelos teóricos tornam-se incentivo ou restrição à construção de um ambiente de governança colaborativa.

Quadro 1 – Síntese da influência das categorias da dimensão inicial sobre o regime de governança colaborativa

Categoria	Forma de influência sobre o RGC
Confiança	A confiança se reflete no respeito mútuo entre os parceiros e na crença de que a contraparte agirá com compromisso e ética (PAGE; THOMAS, 2016). A confiança facilita o entendimento compartilhado e o alinhamento de objetivos (O’BOYLE; SHILBURY, 2016), além de reduzir os custos de transação da colaboração (THOMSON; PERRY, (2006).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do referencial teórico.

2.2 GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

A partir dos anos 80, importantes organismos internacionais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e bancos regionais de desenvolvimento deixaram de privilegiar investimentos em infraestrutura, em países periféricos, para se dedicarem à missão de promover reformas no setor público, que melhorassem sua blindagem à corrupção. Essa mudança de enfoque veio assentada no crescente reconhecimento da necessidade de se aperfeiçoarem os mecanismos reguladores do governo que agem sobre os atores econômicos privados e agentes públicos (SPECK, 2002b). Tal amadurecimento é fruto da construção histórica dos conceitos de governança e integridade.

O termo governança surgiu pela primeira vez, no meio acadêmico, por intermédio do cientista político norte-americano Samuel Huntington, na década de 1960 (ARAÚJO, 2002). Mas foi a partir dos sucessivos escândalos contábeis ocorridos a partir dos anos 1990, nos Estados Unidos – casos Enron, WorldCom, Bristol-Meyers Squibb, Merk e Xerox – e Europa – casos Parmalat e Royal Ahold –, que o termo ganhou relevância (SOUZA; SCARPIN, 2006), dando-se ênfase à necessidade das grandes corporações desenvolverem uma administração mais transparente, em relação aos processos de tomada de decisões e aos atos dos administradores (BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008).

Governança corporativa foi uma resposta à antiga administração centralizada e autoritária, que se regia pelos interesses do controlador majoritário da firma, em detrimento dos demais atores do processo: colaboradores, sócios, acionistas minoritários e sociedade. Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), o termo empresta-se ao sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo as práticas e os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle (IBGC, 2009).

Portanto, a preocupação em tornar as administrações transparentes e inclusivas tornou-se evidente, primeiramente, na iniciativa privada. Mas não retardou muito para que se vislumbrasse a aplicação dos princípios da governança corporativa também na esfera pública.

Em 1995, o CIPFA – *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública) – desenvolveu, a partir de relatórios produzidos para a iniciativa privada, o embrião da primeira estrutura de governança para o setor público, o *Corporate Governance – A Framework for Public Service Bodies*.

O termo foi ganhando abrangência cada vez maior. Atualmente, **governança** pressupõe *accountability* de forma ampla, com intensa participação dos segmentos beneficiários das políticas públicas nos processos de planejamento, implementação e monitoramento dessas ações governamentais. Governança exige o chamamento da sociedade para a participação integral nos processos decisórios, com ampla transparência, em todo o ciclo de criação, execução e avaliação das políticas públicas. Governança também requer comportamento ético e íntegro, além de competência, do corpo diretivo do órgão e dos gestores, no gerenciamento e implementação dos processos de produção dos serviços ofertados aos cidadãos (MELLO, 2006).

Integridade, por sua vez, relaciona-se intimamente ao tema da corrupção. O combate à corrupção, ao lado de outros temas sensíveis como terrorismo, crime organizado transnacional, meio ambiente e HIV/Aids, ganhou destaque nos debates entre nações, após o fim da Guerra Fria, o aprofundamento da globalização e do desenvolvimento tecnológico (FARIA, 2012). A explicação mais aceita para a difusão do movimento global de combate à corrupção é a de que esse esforço se iniciou após a promulgação da lei relativa a práticas de corrupção no exterior (Foreign Corrupt Practice Act – FCPA), em 1977, nos Estados Unidos (SPECK, 2002b; FARIA, 2012; XAVIER, 2015). O FCPA foi uma resposta do governo americano à repercussão do caso *Watergate*, no qual se envolveram diversas companhias norte americanas, e do escândalo de corrupção em que se envolvera a Lockheed Corporation, empresa do ramo de desenvolvimento e produção de aeronaves, revelado em 1976.

Conforme Xavier (2015), a prática de suborno internacional não era caracterizada como ilegal; então, diversas empresas multinacionais adotavam-na, como estratégia de mercado, para se obter vantagem competitiva. Devido ao maior rigor da legislação anticorrupção americana, as empresas desse país passaram a amargar desvantagens nos negócios internacionais. Daí surgiu a ofensiva dos Estados Unidos para que, inicialmente, as demais nações desenvolvessem legislações que prevenissem e punissem práticas de corrupção nos negócios internacionais (SPECK, 2002b).

Na década de 1990, paralelo à onda de moralidade, os sucessivos escândalos de corrupção deram azo a outro movimento, o da governança. Por essa linha, os protagonistas foram principalmente as entidades financeiras internacionais – Fundo Monetário Internacional

(FMI) e o Banco Mundial – e a Organização não Governamental (ONG) Transparência Internacional, criada para lidar com o tema da corrupção. Essas entidades municiaram o movimento anticorrupção com estudos técnicos que demonstravam a perniciosidade desse mal, tanto sobre a economia global quanto sobre a doméstica (FARIA, 2012). Somente a partir desses estudos houve engajamento dos demais países, no sentido de promoverem processo legislativo de regulamentação do mercado e coibição de práticas de corrupção (XAVIER, 2015).

O resultado do engajamento da comunidade governamental e não governamental internacional foi a criação de um grande número de mecanismos de prevenção e combate à corrupção transnacional (FARIA, 2012; XAVIER, 2015). Em 1996 foi aprovada a primeira convenção internacional, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA). No ano seguinte, assinou-se a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Foram editadas, ainda, convenções regionais na Europa e África, e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção foi aprovada em 2003. Para Speck (2002b), as iniciativas mais importantes foram as convenções da OCDE, da OEA e da Comunidade Europeia, pois visavam ao fortalecimento da cooperação entre instituições de investigação e punição aos Estados nacionais.

O foco da cooperação internacional para o desenvolvimento assenta-se no fortalecimento dos mecanismos institucionais de controle da corrupção. Pois, o conjunto de arranjos institucionais que regula a atuação dos agentes econômicos, sociais, administrativos e políticos está intimamente ligado à probabilidade e frequência de atos de corrupção em cada área (SPECK, 2002b).

A interligação entre integridade e governança não se limita à origem e propagação comuns; os conceitos de ambos também se inter-relacionam. O conceito de integridade vincula-se ao de boa governança, e ambos, ao de governo democrático. Contudo não se trata de conceitos idênticos. A governança está relacionada à capacidade de direção eficiente do sistema político, com ampla aceitação da sociedade; o sistema de integridade, por sua vez, representa o conjunto de elementos que fazem com que determinado sistema político funcione conforme os valores e normas estabelecidos e que evitam apropriações privadas informais (SPECK, 2002a).

Governança é o elemento central responsável por direcionar o desenvolvimento de forma eficiente e em prol da sociedade, que deve ter participação ativa nesse processo (SPECK, 2002, b). E a corrupção opõe-se frontalmente à governança, pois desvia o foco da competitividade e elimina a eficiência na produção. Estudos da ONG One e do Banco Mundial

estimam que a corrupção tem custado cerca de um trilhão de dólares por ano à humanidade (XAVIER, 2015). Speck (2002, b) conclui que a base do novo consenso sobre a importância do combate à corrupção para o desenvolvimento reside no reconhecimento de haver uma sequência de causalidade entre integridade, boa governança e desenvolvimento. Em outras palavras, integridade está para governança, assim como governança está para o desenvolvimento.

A questão de como garantir integridade em um sistema é o grande debate entre os especialistas. Para Speck (2002b), a transparência é a arma mais simples e eficiente nessa luta, pois evita arranjos antes tolerados sob o véu da desinformação. A sanção, por sua vez, seria o último mecanismo de controle da corrupção. O controle da corrupção, segundo esse autor, percorre quatro etapas: sensibilização, diagnóstico da corrupção, análise do sistema de integridade e estratégia de implementação. Os mecanismos nacionais de controle da corrupção abrangem todo o sistema de regulação dos atores econômicos e políticos, e perpassa por formas de prestação de contas, supervisões institucionais, canais de denúncia etc. Para Speck (2002b), combater a corrupção não se trata de erradicá-la, mas diminuí-la a um nível tolerável.

Para Eigen (2002), deve-se fortalecer os pilares do sistema de integridade, que abrangem uma série de instituições e práticas, cujo funcionamento e interação são essenciais à garantia de altos níveis de transparência e *accountability*. Diversamente, com base nos estudos empíricos de Wellner e Stucke, Xavier (2015) aponta o desenvolvimento de uma cultura organizacional baseada em valores éticos como principal elemento de prevenção e combate à corrupção. A efetividade de um programa de integridade se daria por meio de ações políticas; não por meio de adoção de mecanismos formais de *compliance*.

Em todas as perspectivas, a efetividade dos instrumentos de controle sobre as práticas dos agentes públicos é crucial para o sucesso do sistema de integridade. Nesse contexto, papel relevante cabe às instituições que possuem esse mister. Mesmo que cada instituição possua competências específicas, delimitadas por lei, as instituições que tomam parte no sistema nacional de integridade possuem objetivo em comum. Quanto mais trabalharem de forma coordenada maior a eficiência do controle. A política de controle, formada por uma rede de atores interdependentes e inter-relacionados não hierarquicamente, requer ação coordenada e cooperada para sua maior eficiência (ALVES; CALMON, 2008).

2.3 TEORIA DA AGÊNCIA

O tema da **governança** guarda estreita relação com a teoria da agência. A governança é um sistema de coordenação e monitoramento das atividades organizacionais composto por um conjunto de mecanismos criados para minimizar os custos decorrentes dos problemas de

agência (SAITO; SILVEIRA, 2008), que correspondem aos conflitos de interesse entre principal e agente.

A teoria da agência surgiu como arcabouço teórico voltado à análise dos conflitos e dos custos resultantes da relação entre principal e agente (ARRUDA; MADRUGA; FREITAS JUNIOR, 2008). Portanto, a teoria da agência é a base teórica de análise das relações entre os participantes de um sistema em que a propriedade e o controle da gestão são designados a sujeitos diferentes. Não raro essa relação entre proprietário e administrador é conflituosa (BESANKO, 2012).

Os problemas de agência, ou conflitos de agência, se manifestam quando duas condições são satisfeitas: i) os objetivos do principal e do agente são divergentes; e ii) há assimetria informacional entre os dois sujeitos (BESANKO, 2012). Os conflitos de agência são comuns porque principal e agente atuam de forma a maximizar os próprios interesses (SANTOS; PINHEIRO; QUEIROZ, 2014). Ao mesmo tempo, incorre-se em custos de agência quando o agente se vale, de forma oportunista, de seu maior poder informacional e da dificuldade do principal observar suas ações para angariar vantagens em detrimento dos benefícios auferidos pelo proprietário (ARRUDA; MADRUGA; FREITAS JUNIOR, 2008).

Denominam-se custos de agência um tipo especial de gasto que decorre de conflitos de agência presentes em uma organização. Os conflitos de agência conduzem à existência de três dimensões de custos: i) custos de oportunidade; ii) custos de monitoramento; e iii) perdas residuais (ARRUDA; MADRUGA; FREITAS JUNIOR, 2008). Os primeiros custos dizem respeito ao risco moral, que provém do interesse próprio do agente, que se utiliza da supremacia informacional para ludibriar o proprietário. Os custos de monitoramento se referem aos gastos incorridos para se montar estruturas e processos capazes de controlar o comportamento do administrador. As perdas residuais dizem respeito à redução do bem-estar do principal em função das divergências com o agente, cujas decisões não conduzem à maximização dos resultados em prol do proprietário.

Os conflitos ou problemas de agência podem ser mitigados a partir da observação de princípios de governança, como *accountability*, integridade e transparência (SANTOS; PINHEIRO; QUEIROZ, 2014). A aplicação dos princípios da governança eleva o conhecimento do principal sobre o que o agente executa (MELLO, 2006). O eficiente monitoramento do agente reduz a possibilidade de desvio de finalidade dos interesses do principal.

Na transposição da teoria da agência para o setor público, Mello (2006) observa que os entes e entidades estatais possuem as três condições básicas necessárias à sua aplicabilidade:

i) o agente – gestor público – dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados; ii) a ação do agente – gestor público – afeta o bem-estar das duas partes; e iii) as ações do agente – gestor público – dificilmente são observáveis pelo principal – cidadão –, havendo dessa forma assimetria informacional. A assimetria geradora dos problemas de agência deve, então, ser mitigada pelo conjunto de regras da governança pública.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Após capítulo introdutório, com definição da questão de pesquisa, da revisão da literatura sobre colaboração interorganizacional e definição do referencial teórico sobre governança colaborativa que guiou o presente estudo, este capítulo apresenta o plano de ação utilizado para conduzir a investigação científica objeto deste trabalho. O capítulo atual possui três seções: estratégia da pesquisa; coleta de dados; e análise de dados. A primeira seção é responsável por trazer a classificação e caracterização metodológica da pesquisa, seguida da fundamentação da seleção do caso, da definição da unidade de análise, dos limites temporais do objeto pesquisado, da seleção dos entrevistados e das fontes para análise documental. Na segunda seção, há a descrição dos elementos da estrutura analítica, a indicação dos instrumentos e definição dos procedimentos de coleta de dados e definição da estrutura das entrevistas. A terceira seção descreve o método de análise dos dados, o tratamento para organização dos dados coletados e apresenta as limitações metodológicas da pesquisa.

3.1 ESTRATÉGIA DA PESQUISA

Trata-se de estudo de caso com propósito de identificar possíveis fatores que influenciam a falta de coordenação entre as ações dos órgãos de controle externo e interno da Administração Pública Federal. Essa abordagem se enquadra perfeitamente na presente pesquisa, pois se estuda uma problemática contemporânea, que somente pode ser observada dentro do contexto amplo que rege a inter-relação entre TCU e CGU (YIN, 2010). Esse ambiente é marcado tanto por elementos estruturais e políticos quanto por fatores culturais e individuais, de onde emerge, sem limites definidos, a falta de coordenação.

O objetivo da pesquisa se caracteriza como exploratório, pois, apesar de haver estudos que diagnosticam a falta de coordenação entre as ações dos dois órgãos de controle, bem como as consequências desse desentrosamento, não há estudos científicos que apontem para a raiz desse problema. Portanto, pretende-se explicitar as prováveis causas da falta de coordenação e, assim, aprimorar os estudos anteriores, que se limitam ao diagnóstico e consequências do problema. A pesquisa também tem a faculdade de gerar hipóteses a serem testados em pesquisas futuras, que tenham a proposição de testar a influência dos fatores prévios e latentes da colaboração sobre a efetiva formação da governança colaborativa (GIL, 2002).

O estudo utiliza uma abordagem puramente qualitativa e possui natureza aplicada, uma vez que os conhecimentos gerados se dirigem à solução de problemas específicos, decorrentes da ausência de coordenação entre as ações dos órgãos de controle (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

3.1.1 Seleção do caso estudado

TCU e CGU são os órgãos centrais da rede de controle da gestão pública federal que compartilha interesses comuns de aprimoramento da administração pública, combate à corrupção, zelo pelo patrimônio público e probidade administrativa (ALVES; CALMON, 2008). E eles são também os órgãos dessa rede que apresentam maior grau de similaridade entre suas funções. Os demais órgãos dessa rede são: Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal (PF), Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF), Congresso Nacional, Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI), Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Alves e Calmon (2008) classificam as atribuições de ambos os órgãos centrais do sistema de controle em exclusivas, complementares e concorrentes. As atividades exclusivas são as não realizadas pelo outro órgão. As ações complementares se caracterizam por ter início em um órgão e serem finalizadas em outro. As concorrentes são ações similares realizadas em ambos os órgãos. O Quadro 2 resume essas atribuições, por categoria e por órgão.

Em função das críticas sobre a ausência de coordenação entre as ações dos órgãos centrais de controle (ALVES; CALMON, 2008; ARANTES, LOUREIRO, COUTO, TEIXEIRA, 2010; LOUREIRO, 2010; OLIVIERI, 2011), buscou-se um estudo de caso dentro do contexto das ações da política de controle que são executadas concorrentialmente pelo TCU e pela CGU. Existem algumas atribuições constitucionais e legais resguardadas comumente aos dois órgãos. Além das competências comuns, elencadas no Quadro 2, que dizem respeito à realização de ações de controle em órgãos e entidades do Poder Executivo federal, sobre programas de governo e recursos descentralizados da União para outros entes públicos e privados, bem como à apuração e processamento de denúncias, os dois órgãos de controle possuem competência concorrente ainda para proposição de medidas administrativas e sugestão de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho da administração e programas públicos.

Do contexto dos temas que versam sobre as atribuições precípua dos órgãos de controle, sempre focadas no aprimoramento da administração pública, no combate à corrupção, no zelo pelo patrimônio público e pela probidade administrativa, emergem os temas da governança e da integridade. A governança pública é o atributo que proporciona às instituições o planejamento e a execução eficiente de políticas públicas coordenadas, dentro de parâmetros aceitáveis de integridade, e que atendem aos anseios da coletividade. A governança, é, por excelência, o sistema de gestão mundialmente aceito como capaz de promover o desenvolvimento das nações, de forma eficiente e acordada pela sociedade (SPECK, 2002b).

Quadro 2 – Principais Atribuições dos Órgãos de Controle sob as Óticas da Complementaridade e Sobreposição

Tipo de atividade	TCU	CGU
Exclusivas	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de Determinados Atos: apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria. - Aplicação de Sanções: aplicação de sanções aos responsáveis, determinação de adoção de providências e sustação de atos, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilização Administrativa: acompanhamento, instauração ou avocação de procedimentos e processos administrativos correccionais. - Ações de Prevenção à Corrupção: execução de ações de prevenção à corrupção e incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.
Complementares	<ul style="list-style-type: none"> - Contas do Governo – Parecer: apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, por meio da CGU, mediante parecer prévio. - Julgamento de Contas: julgamento de contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, conforme auditorias de gestão realizadas pela CGU. - Normatização Técnica – âmbito controle externo: expedição de atos, instruções normativas e decisões sobre consultas referentes à matéria de sua competência ou organização dos processos que lhe devam ser submetidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contas do Governo – Elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao TCU. - Auditorias de Gestão: realização de auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados conforme normatização do TCU. - Normatização Técnica – âmbito controle interno: supervisão técnica dos órgãos coordenados e prestação de orientação normativa sobre matéria de sua competência.
Concorrentes	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização e Controle: fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta. - Análise de Denúncias: apuração de denúncias e representações encaminhadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização e Controle: fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. - Análise de Denúncias: apuração de denúncias e representações encaminhadas.

Fonte: Alves e Calmon (2008, p. 9).

Se por um lado a governança promove o desenvolvimento da nação, por outro lado, a integridade é o principal atributo desejável para a boa governança, porque se destina a prevenir e combater a corrupção. Os desvios éticos são o maior empecilho à plena aplicação dos preceitos da governança (SPECK, 2002, b). Assim, a busca da integridade nos órgãos e entidades públicas configura-se o “dever de casa” para tornar mais eficientes as políticas públicas e a economia nacional.

Nesse sentido, o caso da presente investigação consiste no estudo da **inter-relação entre as ações de cada um dos dois órgãos centrais do sistema de controle em prol da governança e da integridade**. Trata-se, portanto, de estudo de caso único, representativo do universo de ações concorrenciais da competência de ambos os órgãos de control. Não se espera, contudo, que as lições apreendidas desse caso possam ser automaticamente expandidas para

todo o universo das atribuições comuns, pois cada tipo de ação da política de controle possui peculiaridades próprias.

O estudo de caso único se apresenta adequado à natureza holística da pesquisa sobre governança colaborativa, em que é necessário o conhecimento integral do contexto das colaborações estudadas (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). A utilização do projeto holístico também se justifica, no presente caso, devido à impossibilidade de identificação precisa das subunidades lógicas (YIN, 2010) que compõem as ações de integridade e governança dos órgãos de controle, em especial as do TCU, como se verá na seção sobre definição da unidade de análise, a seguir. E, ainda, a condução de casos múltiplos exigiria tempo superior à disponibilidade do pesquisador.

3.1.2 Definição da unidade de análise

O TCU tem tratado a questão da governança das organizações públicas como uma linha de ação primordial. Várias ações têm sido realizadas, desde 2006, para fomentar o aumento do nível de governança pública, nos órgãos e entidades da administração federal. Dentre essas ações está a elaboração, em 2013, aprimorada em 2014, do **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública** (RBG). Esse guia elenca uma série de outras ações realizadas pelo Tribunal para melhoria da governança no setor público federal: auditorias operacionais sobre gestão de ética na administração pública; avaliação de controles internos em programas públicos; levantamentos sobre governança de tecnologia da informação; aferição da governança regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura; inclusão, nos últimos planos estratégicos do TCU, de iniciativas voltadas à melhoria da gestão e desempenho da Administração Pública; avaliação da maturidade em gestão de riscos da administração pública indireta; levantamento sobre governança de pessoal; levantamento sobre governança em segurança pública; cursos do instituto Serzedello Corrêa sobre avaliação de controles internos e governança; e implementação do projeto TCU-OCDE – estudo para fortalecimento da governança pública.

Posteriormente ao guia, foram elaborados **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**, em 2014, **Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo**, em 2016, e **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**, em 2017. O guia referente ao centro de governo foi parte da primeira fase do projeto realizado em parceria com a OCDE, intitulado **Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores**. Paralelamente aos guias, o TCU realizou, de 2014 a 2015, o mais

completo levantamento sobre a governança no setor público do Brasil. O RBG foi o documento que serviu de base para a formulação do questionário desse levantamento.

O estudo da governança nacional sucedeu os oito levantamentos setoriais anteriores: quatro de governança e gestão de tecnologia da informação (TI); um da maturidade em gestão de riscos da administração pública federal indireta; um de governança e gestão de pessoas; um de governança e gestão das aquisições; e um de governança da política de segurança pública. A experiência acumulada ofereceu suporte à realização do levantamento, mais completo, de vários aspectos da governança e em todas as esferas de governo.

O trabalho foi fruto do Acordo de Cooperação Técnica firmado, em 5.8.2014, entre o TCU, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB) e outros 23 tribunais de contas estaduais e municipais. O levantamento consistiu na aplicação de questionários a 394 organizações federais, 1.272 estaduais e 10.593 municipais. Dois modelos de questionários foram adotados: um referente a governança pública, aplicado a todos os entes; e outro sobre governança e gestão das aquisições, dirigido somente às organizações das esferas estadual e municipal.

A formulação desses questionários também foi derivada de um processo de construção coletivo. A fim de aperfeiçoá-los, o TCU realizou reuniões junto à Casa Civil (grupos focais), com participação da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério da Fazenda (MF), da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), durante os meses de maio a agosto de 2014.

O resultado desse trabalho foi traduzido no Relatório de Levantamento incorporado ao processo nº TC 020.830/2014-9, que culminou na emissão do voto do Relator Min. Augusto Nardes e do Acórdão Plenário nº 1273/2015, de 27.5.2015. O citado acórdão é uma peça chave no referido levantamento. É por meio dos acórdãos que o Tribunal costuma interagir com suas unidades jurisdicionadas, além de conferir atribuições às próprias unidades internas. Nesse *decisum* ficou clara a intenção do TCU em realizar levantamentos periódicos sobre a governança, a fim de acompanhar a evolução do índice geral de governança (iGG) nos órgãos e entes públicos. O acórdão também incumbiu a unidade técnica do Tribunal da elaboração de guias e realização de eventos para disseminação e capacitação dos gestores públicos quanto à implantação de práticas de governança, além de executar fiscalizações para confirmação da fidedignidade das respostas aos questionários do levantamento.

O TCU acredita ainda na capacidade pedagógica do referido levantamento. O Tribunal espera que os gestores públicos, de forma autocrítica, ao tomarem conhecimento de suas fragilidades, em comparação à média dos índices de governança pública e de governança em

gestão das aquisições, promovam adequações nos seus planejamentos e busquem a melhoria de seus índices nos próximos levantamentos.

O Acórdão nº 1273/2015 cuidou também de recomendações estruturantes aos órgãos de centro de governo. Foi recomendado aos órgãos superiores dos três poderes e do Ministério Público da União a elaboração de modelo de governança que aprimore a atuação de toda a Administração Pública Federal. Os órgãos de centro de governo foram incumbidos da elaboração de plano de longo prazo para fortalecimento da governança nas organizações públicas de todas as esferas de governo, com vistas ao desenvolvimento nacional.

Embora esse levantamento da governança realizado pelo TCU tenha sido um projeto com prazo de execução delimitado, pois durou cerca de doze meses, dele subsistiram desdobramentos que apontam para um longo prazo, conforme se verifica das deliberações do acórdão. No TCU, há a consciência de existir um longo caminho até se alcançar um nível de governança satisfatório, para a produção dos bens e serviços públicos.

Em que pese a importância mundialmente reconhecida do aperfeiçoamento da governança no setor público, a CGU, por sua vez, não havia realizado, até meados de 2017, trabalhos específicos nessa seara, exceção feita à expedição da Instrução Normativa nº 01/2016. Em 11.5.2016, a CGU expediu, em conjunto com o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), a Instrução Normativa (IN) nº 01/2016, que determina, aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, a adoção de uma série de medidas para a sistematização de práticas relacionadas a gestão de riscos, controles internos e governança. Essa IN é decorrente de recomendação proferida no Acórdão TCU nº 1273/2015-Planário, citado anteriormente.

Apesar de haver mais de um ano da expedição desse ato normativo, a CGU promoveu poucas ações a fim de tornarem efetivas as medidas apontadas na IN. Uma das ações foi formular um projeto de implantação de estruturas de gestão de riscos para a própria CGU. Outra ação do órgão de controle interno consistiu em minicursos sobre conceitos básicos, métodos e normativos sobre gestão de riscos e controles internos, ministrados a servidores de dois ministérios do governo federal.

Os documentos de planejamento da CGU não contemplam ações abrangentes para incremento da governança na Administração Pública. Tanto é assim que o indicador utilizado para medição do objetivo estratégico nº 10 do Planejamento Estratégico 2016-2018 da CGU, onde consta: disseminar as doutrinas de governança, controle, integridade e gestão de riscos e fortalecer as respectivas instâncias na Administração Pública, restringe-se tão somente ao percentual de órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder

Executivo federal que apresentaram plano de integridade. De acordo com o planejamento da CGU, a promoção da governança resumiu-se ao incentivo e implantação de estruturas internas, nos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, que previnam e combatam fraudes e corrupção.

As ações da CGU que visam apoiar a Administração Pública direta, autárquica e fundacional a desenvolver plano de integridade encontram-se vinculadas ao Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP), instituído por meio da Portaria CGU nº 784/2016, de 28.4.2016. Portanto, o PROFIP é que está incumbido de fortalecer as instâncias de governança, controle, integridade e gestão de riscos dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Para as empresas de economia mista, a CGU desenvolveu um outro projeto: Programa de Integridade para Empresas Estatais, no âmbito do qual fora elaborado um guia de implantação de programa de integridade e foram executadas auditorias de avaliação das políticas de integridade.

O PROFIP tem por objetivo orientar e capacitar os órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo federal a implementar, de forma customizada, programas de integridade. A portaria definiu que a adesão das organizações públicas ao projeto seria voluntária. À CGU caberia fornecer aos órgãos e entidades aderentes ao projeto capacitação, material de apoio e suporte teórico e metodológico. O referido projeto encontra-se a cargo da Coordenação-Geral de Integridade (CGINT), vinculada à Diretoria de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional e à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC).

O projeto de integridade começou a nascer junto com a criação da CGINT, estruturada por meio do Decreto nº 8.109/2013, de 17.9.2013, que tem a competência regimental atual para propor e executar projetos que visem ao fomento da integridade nos setores público e privado e para apoiar e orientar os órgãos e entidades federais com a implementação de programa de integridade, dentre outras atribuições referentes à prevenção de conflito de interesse e nepotismo e ao *compliance* de empresas privadas flagradas em atos de corrupção com a Administração.

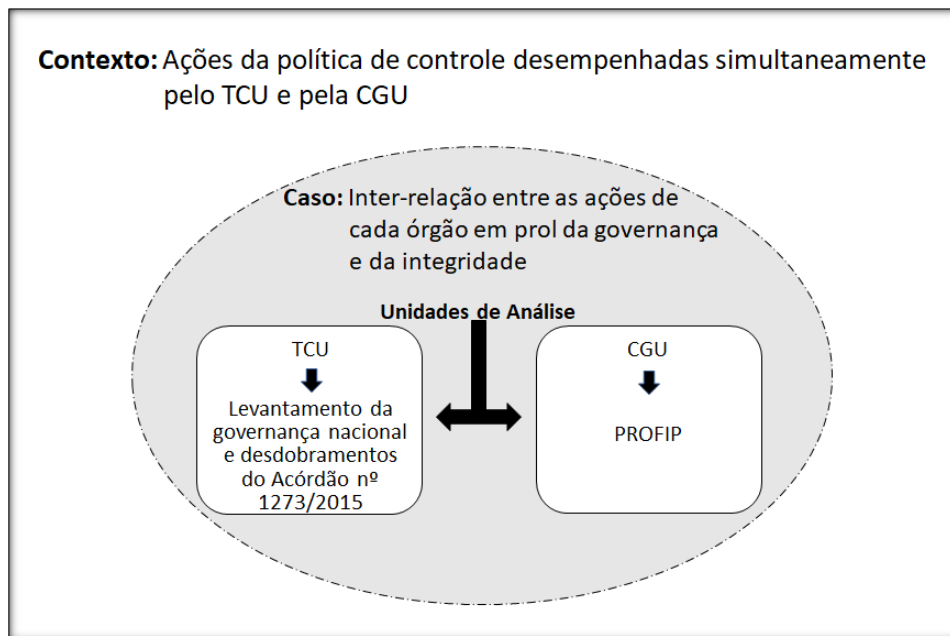
Se, por um lado, a CGU tem falhado em ações que privilegiem a governança de forma global, por outro lado, o TCU não se envolveu em projetos específicos de integridade. Ressalva se faz à publicação, sem desdobramento efetivo ainda, do Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, em 2017.

Como a CGU se envolveu mais com o projeto de integridade, enquanto o TCU se engajou nas ações de governança, a seleção das unidades de análise recaiu sobre a especialidade de cada órgão. Na CGU elegeu-se o PROFIP como objeto de análise, ao passo em que do TCU

a pesquisa focou sobre o levantamento da governança nacional e os desdobramentos do Acórdão nº 1273/2015-Plenário. Enquanto as ações de governança do TCU foram muitas e pontuais, a CGU está desenvolvendo um único projeto, para se trabalhar a longo prazo – o PROFIP.

A Figura 8 ilustra a inserção das unidades de análise no caso estudado e no contexto das ações concorrentes dos órgãos de controle interno e externo.

Figura 8 – Contextualização do estudo de caso



Fonte: Elaborado pelo autor.

Definidas as unidades de análise, estabeleceram-se, a partir do quadro teórico (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; THOMSON; PERRY, 2006; ANSELL; GASH, 2007; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011) de oito categorias inseridas na dimensão **condições iniciais da governança colaborativa** (ambiente institucional, complexidade do problema, compatibilidade de objetivos, perfil da liderança, interdependência, histórico de relacionamentos, distribuição de poder e incentivos), os instrumentos de coleta de dados que possibilitassem mensurar o nível de presença das componentes desejadas para o início da governança colaborativa.

3.2 ESTRUTURA ANALÍTICA

A estrutura analítica delineada nesta pesquisa tem como objetivo estabelecer os aspectos que, em tese, compõem as condições iniciais requeridas para começar um processo colaborativo entre duas ou mais organizações. O modelo adotado não possui a pretensão de produzir resultados irrefutáveis. Ele se presta muito mais a uma discussão inicial sobre modelos

que possam aferir o grau de amadurecimento das condições iniciais requisitadas para o estabelecimento de um processo de governança colaborativa. A avaliação prévia desses aspectos, antes de se iniciar uma colaboração, pode ajudar organizações a decidir, com maior chance de acerto, se deve ou não adentrar em um processo custoso de governança colaborativa.

Neste estudo de caso, com foco nas ações concorrentes dos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública, tratou-se de estabelecer, a partir de distintas perspectivas de análise da governança colaborativa, uma estrutura analítica capaz de abordar o tema da colaboração interorganizacional e de mensurar a presença das categorias essenciais ao início dos processos colaborativos, antes de efetivamente as organizações se envolverem em atividades compartilhadas. Ao passo em que as perspectivas de análise da governança colaborativa utilizadas como suporte a esta pesquisa exprimem modelos abrangentes, que incluem desde aspectos pré-colaboração a resultados da colaboração interorganizacional, o modelo concebido por esta pesquisa opta por robustecer apenas os aspectos iniciais da colaboração, a partir de mapas conceituais capturados dos modelos referenciais.

3.2.1 Concepção da estrutura analítica

A partir dos cinco principais modelos conceituais de análise da governança colaborativa, reportados no capítulo anterior, buscou-se fundir as categorias que caracterizam a dimensão **condições iniciais** para o desenvolvimento da colaboração interorganizacional. Os modelos conceituais abordados utilizam-se de nomenclaturas diferentes para as mesmas categorias e elementos, bem como deixam de incorporar variáveis consideradas essenciais em um outro modelo.

Assim, a estrutura analítica utilizada nessa pesquisa originou-se da interseção dos seguintes modelos: Framework para Compreensão das Colaborações Intersetoriais (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006); Framework de Antecedentes-Processos-Resultados (THOMSON; PERRY, 2006); Modelo de Governança Colaborativa (ANSELL; GASH, 2007); Framework Integrativo para Governança Colaborativa (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011); e Resumo dos Principais Frameworks Teóricos e de Conclusões de Estudos Empíricos (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015).

Inicialmente, foram identificados, nos cinco modelos acima, as categorias necessárias ao começo da colaboração. Somente essas categorias interessam a este estudo de caso, pois, pretende-se identificar em que grau elas estão presentes nos projetos tocados pelos dois órgãos de controle. Contabilizaram-se nove categorias relatadas pelo conjunto das cinco obras. Algumas dessas categorias repetiam-se, por vezes com nome e significado distinto, entre os

autores. O Quadro 3 enumera todas as categorias apresentadas pelos autores inseridas na dimensão **condições iniciais** da governança colaborativa.

Quadro 3 – Categorias presentes nas condições iniciais da colaboração dos cinco principais modelos conceituais de análise da governança colaborativa

		BRYSON; CROSBY; STONE, 2006	THOMSON; PERRY, 2006	ANSELL; GASH, 2007	EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011	BRYSON; CROSBY; STONE, 2015
		Nomenclatura utilizada pelo modelo para designação da dimensão <i>condições iniciais</i> da governança colaborativa				
Categoria		• Condições iniciais	• Antecedentes	• Condições de partida	• Contexto do Sistema • <i>Drivers</i>	• Condições gerais • Antecedentes • Condições iniciais • <i>Drivers</i> • Mecanismos de vinculação
Nomenclatura utilizada pelo modelo para designação da variável	Ambiente político-institucional	• Turbulência • Pressões ambientais			• Marcos legais	• Ambiente institucional
	Complexidade do problema	• Falha no setor	• Complexidade do problema • Incerteza		• Falha para resolver o problema	• Necessidade de resolver o problema
	Compatibilidade de objetivos	• Acordo sobre o problema				• Acordo sobre objetivos iniciais
	Perfil da liderança	• Patrocinadores			• Liderança	• Liderança inicial
	Interdependência		• Interdependência • Necessidade de recursos e de compartilhamento de riscos • Escassez de recursos • Especialidade		• Disponibilidade de recursos	
	Histórico de relacionamentos	• Preexistência de relacionamentos	• Histórico anterior de esforços de colaboração	• Pré-história de cooperação ou conflito	• Níveis de conflito	• Preexistência de relacionamentos
	Distribuição de poder			• Assimetria de poder-recursos-conhecimento	• Dinâmicas políticas-Poder • Diversidade cultural e socioeconômica	
	Incentivos e limitações			• Incentivos e limitações à colaboração	• Incentivos consequenciais	
Confiança	• Construção de confiança	• Confiança e reciprocidade	• Nível inicial de confiança	• Níveis de confiança	• Confiança mútua	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos modelos conceituais de governança colaborativa de Bryson, Crosby e Stone (2006, p. 45, 2015, p. 651), Thomson e Perry (2006, p. 21), Ansell e Gash (2007, p. 550), Emerson, Nabatchi e Balogh (2011, p. 6-7).

A dimensão **condições iniciais**, proposta por Bryson, Crosby e Stone (2006), recebe dos demais autores os nomes **antecedentes da colaboração** (THOMSON; PERRY, 2006),

condições de partida (ANSELL; GASH, 2007), **contexto do sistema** e **drivers** (NABATCHI, BALOGH, 2011), bem como diversas nomenclaturas na revisão de literatura de Bryson, Crosby e Stone (2015): **condições gerais, antecedentes, condições iniciais, drivers** e **mecanismos de vinculação**.

As condições iniciais da governança colaborativa referem-se ao ambiente e às pré-condições, específicas e imediatas, em que se iniciam as colaborações (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006). Essa dimensão suporta as condições presentes no início da colaboração e que podem facilitar ou desencorajar a colaboração entre as partes interessadas (ANSELL; GASH, 2007). A governança colaborativa é iniciada e se desenvolve dentro de um contexto multicamadas de influências políticas, legais, socioeconômicas, ambientais etc. Esse contexto de sistema externo cria oportunidades e restrições e influencia os parâmetros gerais dentro dos quais se desenvolve a colaboração. Os *drivers* iniciais, por sua vez, são elementos retirados do contexto com capacidade direta de influenciar o início do processo colaborativo (NABATCHI, BALOGH, 2011).

No Quadro 3, tem-se as nove categorias da dimensão **condições iniciais** da governança colaborativa: ambiente político-institucional; complexidade do problema; compatibilidade de objetivos; perfil da liderança; interdependência; histórico de relacionamentos; distribuição de poder; incentivos e limitações; e confiança. Essas categorias são abordadas por um ou mais autores dos frameworks que serviram de base a esse modelo consolidado. No entanto, por vezes, as nomenclaturas e definições utilizadas pelos diversos autores diferenciam-se, o que resulta na ampliação do significado das variáveis.

Das nove categorias do modelo, apenas a componente **confiança** não foi aplicada à pesquisa. Assim, não foram constituídos indicadores para apurar o nível de confiança existente na inter-relação entre TCU e CGU. Optou-se por não incluir a categoria **confiança**, na análise da inter-relação entre as ações em prol da governança e da integridade dos dois órgãos de controle da APF, porque a referida categoria carrega em si uma complexidade de análise superior às possibilidades da presente pesquisa. A confiança é uma componente repleta de subjetividade, haja vista ser um elemento inerente à psique humana (O'BOYLE; SHILBURY, 2016).

O'Boyle e Shilbury (2016) realçam que a literatura sobre confiança utiliza uma série de fatores subjetivos que caracterizam essa categoria, dentre os quais se incluem vulnerabilidade, risco, honestidade e expectativas. Os referidos autores dedicaram tanta atenção à confiança, no âmbito de redes de governança desportivas, que realizaram estudos específicos

somente para avaliar a manifestação e impacto dessa componente sobre os níveis de colaboração interorganizacional.

Embora se reconheça o papel central da confiança, tanto para as condições iniciais quanto para o processo colaborativo (O'BOYLE; SHILBURY, 2016), julgou-se válida a realização do estudo, mesmo com a limitação da pesquisa, imposta pela ausência dessa componente. Pois, em certa medida, algumas outras categorias do modelo acabam por refletir níveis de confiança entre instituições e pessoas.

3.2.2 Descrição dos elementos da estrutura analítica

As oito categorias do modelo consolidado aproveitadas nesse estudo estão definidas, sinteticamente, no Quadro 4. A definição utilizada nesse resumo foi orientada para o destaque de elementos passíveis de observação objetiva, a partir da aplicação de indicadores menos complexos. Dessa forma, os elementos discriminados no Quadro 4 são as componentes, ou fatores, contidas na respectiva categoria da dimensão inicial da governança colaborativa.

Quadro 4 – Síntese das categorias do modelo

Categoria	Discriminação	Referência
Ambiente político-institucional	Pressões políticas, competitivas e institucionais que afetam significativamente a formação da governança colaborativa, bem como sua sustentabilidade a longo prazo.	Bryson, Crosby e Stone (2006, 2015)
Complexidade do problema	Atributo relacionado à transtorialidade e aos níveis de camadas causais do problema. Quanto maior a transversalidade e mais distante a causa primária maior é a complexidade do problema tratado.	Rittel e Webber (1973)
Compatibilidade de objetivos	Atributo relacionado à capacidade de consenso em torno das causas do problema e da estratégia de ação para equacioná-lo ou mitigá-lo.	Emerson, Nabatchi e Balogh (2011)
Perfil da liderança	Características pessoais e funcionais dos líderes quanto ao mandato formal e à legitimidade para o exercício da liderança, quanto ao poder hierárquico e quanto ao comprometimento com a solução definitiva do problema.	O'Leary (2012), Bryson, Crosby, Stone (2015), Scott, Thomas (2017), Spekink e Boons (2016)
Interdependência	Necessidade que uma organização tem de se associar a outras instituições, em decorrência da dependência de recursos e ações complementares dos parceiros, ou em função da semelhança de campo de atuação.	Thomson, Perry (2006), Emerson, Nabatchi e Balogh (2011)
Histórico de relacionamentos	Saldo final do impacto das relações interorganizacionais pretéritas sobre o nível de confiança entre organizações e líderes parceiros.	Bryson, Crosby, Stone (2015), Ansell e Gash (2007)
Distribuição de poder	Desequilíbrio de forças entre organizações, em função das discrepâncias estruturais, financeiras, laborais e de disponibilidade de tempo.	Ansell, Gash (2007), Thomson e Perry (2006)
Incentivos e limitações	Empenho e prioridade atribuída pela organização à solução do problema.	Emerson, Nabatchi e Balogh (2011)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do referencial teórico.

3.3 COLETA DE DADOS

A coleta de dados utilizou-se das técnicas julgadas mais apropriadas para o estudo de caso em questão: análises documentais e entrevistas. Os atos da Administração Pública costumam ser marcados pelo formalismo, o que faz com que haja um conjunto de documentos relacionados ao objeto da investigação em posse dos órgãos envolvidos. De forma complementar, a fim de sanar as lacunas deixadas pelos documentos, e ainda para confirmar a exatidão das informações, por vezes truncadas e às vezes não condizentes com a realidade, optou-se por entrevistas semiestruturadas com pessoas diretamente envolvidas nas ações de integridade e governança dos dois órgãos de controle.

A coleta de informações documentais e primárias foram balizadas pela fundamentação que apoia o quadro teórico da governança colaborativa. Mas, a fim de empregar o máximo de objetividade na análise do estudo de caso, o estudo concentrou-se sobre elementos mensuráveis da dimensão inicial da governança colaborativa. Dessa forma, das categorias analisadas: ambiente político-institucional, complexidade do problema, compatibilidade de objetivos, perfil da liderança, histórico de relacionamentos, distribuição de poder, incentivos/limitações e interdependência, extraíram-se elementos quantificáveis que as representassem na análise do estudo de caso. E para cada elemento foi atribuído um indicador, descrito no Quadro 6, capaz de dar significado aos dados coletados.

Os indicadores extraídos das componentes e das categorias da dimensão **condições iniciais da governança colaborativa** guiaram a extração dos dados das fontes de informação. Todos os documentos utilizados como fonte encontram-se disponíveis em páginas de internet dos órgãos, com exceção de um projeto inicial do programa de integridade da CGU, que fora obtido junto à coordenação responsável pelo programa.

Todos os entrevistados dos dois órgãos envolvidos nas ações de integridade e governança autorizaram o registro da entrevista em meio digital, para posterior transcrição em programa de edição de texto e análise do conteúdo. Ao todo, foram seis horas e sete minutos de gravação. O anonimato da fonte foi garantido aos entrevistados, que receberam codificações individuais nesse trabalho, sempre que houve citação ou revelação de suas ideias. O roteiro das entrevistas encontra-se no Apêndice.

3.3.1 Definição dos procedimentos para coleta de dados

Ao definir os indicadores concernentes às componentes e categorias de análise, planejaram-se os procedimentos operacionais mais adequados à coleta dos dados em campo. Para cada indicador, estabeleceu-se a técnica de coleta e a fonte da informação. Houve bastante equilíbrio entre as fontes primária e secundária de dados, que, quase sempre, se

complementaram ou se reforçaram. O Quadro 5 explana as técnicas e procedimentos operacionais utilizados para obtenção dos dados submetidos ao modelo de análise.

Quadro 5 – Procedimentos para coleta de dados

Indicador	Técnica	Procedimento operacional
Obrigatoriedade de colaboração	Documento	1) Leitura e análise dos normativos e documentos dos projetos, inclusive acórdãos e relatórios, para detecção de vinculação obrigatória, ou recomendável, da implantação do projeto a redes de colaboração, e para detecção de menção a soluções colaborativas em virtude de avaliação sobre agravamento do problema.
	Entrevista	2) Detecção, em falas acerca da escolha da estratégia adotada para implantação do projeto, de interferência política capaz de inibir ou obrigar estratégias colaborativas.
Nível de complexidade	Documento	1) Identificação, nos documentos dos projetos, do problema central que se intenta resolver. 2) Análise, nos documentos dos projetos, como TCU e CGU diagnosticam as causas do problema abordado pelo respectivo projeto. 3) Análise, na literatura sobre integridade e governança na administração pública, como os autores diagnosticam as causas do problema central abordado por ambos os projetos.
	Entrevista	4) Questionamento à equipe de cada projeto sobre o problema a ser atacado pelo respectivo programa e as causas subjacentes desse problema.
Nível de coincidência de objetivos	Documento	1) Verificação do grau de proximidade entre os objetivos de ambos os projetos, a partir da leitura dos documentos e materiais divulgados na página do programa na Internet.
	Entrevista	2) Questionamento à equipe de cada projeto sobre os objetivos almejados pelo respectivo projeto, a fim de verificar o grau de proximidade entre ambos.
Nível de responsabilização	Documento	1) Análise, no regimento interno ou em ato de designação, da responsabilidade conferida a servidor responsável pela condução do projeto.
	Entrevista	2) Identificação, por meio de questionamento à equipe de cada projeto, do responsável individual pela implantação e acompanhamento do respectivo projeto, bem como do ato formal dessa responsabilização.
Nível de poder	Documento	1) Identificação, por meio de análise do regimento interno ou do ato de designação, do nível hierárquico do responsável individual pela condução do projeto, em cada um dos órgãos de controle.
	Entrevista	2) Identificação, por meio de entrevista, do nível hierárquico do responsável individual pela condução do projeto, em cada um dos órgãos de controle.
Nível de comprometimento	Entrevista	1) Questionamento à equipe de cada projeto sobre a participação do responsável pela condução do projeto em reuniões e sua desenvoltura sobre os encaminhamentos propostos.
Nível de complementaridade	Entrevista	1) Questionamento à equipe de cada projeto sobre as dificuldades e desafios esperados para implantação do respectivo projeto, a fim de comparar complementaridade entre as respostas.
Nível de semelhança	Documento	1) Análise, em normativo sobre unidades jurisdicionadas, da similaridade do público-alvo e, no plano estratégico, dos objetivos estratégicos dos dois órgãos de controle.
Experiências de sucesso	Documento	1) Identificação e seleção, pelo e-SIC, de termos de parceria duais, formalizados entre os dois órgãos, nos últimos cinco anos, que implicaram trabalho conjunto em prol de um objetivo comum. 2) Identificação dos principais atores envolvidos nessas parcerias para entrevista.
	Entrevista	3) Entrevista com os atores envolvidos em parcerias anteriores a fim de avaliar o atingimento das expectativas da parceria e a satisfação com a participação do órgão parceiro.
Assimetria de poder	Documento	1) Análise do organograma e do regimento interno dos órgãos de controle, bem como das atribuições dos cargos e requisitos para ingresso na carreira, a fim de verificar a capacidade do órgão e de seus servidores para participação em parcerias colaborativas para implantação de estruturas de integridade e governança na administração pública federal. 2) Verificação, na Lei Orçamentária Anual de 2017, do orçamento previsto para cada um dos órgãos de controle.
	Entrevista	3) Questionamento aos membros da equipe dos projetos sobre o prazo de manutenção do projeto.
Nível de priorização	Documento	1) Análise dos documentos de planejamento atuais de cada órgão de controle para exame do grau de prioridade e de contemplação de ações do respectivo projeto.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3.2 Seleção dos entrevistados

Definido o PROFIP e o levantamento da governança nacional como unidades de análise, a busca por melhores fontes de informações recaiu sobre pessoas e documentos relacionados a esses eventos. Portanto, a pesquisa se utilizou das técnicas de entrevista e análise documental para coleta de dados. Ambas as técnicas foram igualmente importantes para a evidenciar as conclusões do estudo. Para sete das oito categorias de análise, a coleta de dados foi executada tanto por fontes de dados primárias quanto secundárias. Assim, além de promover triangulação de informações entre entrevistados diferentes, houve confrontação de dados das entrevistas com documentos.

Houve dois processos distintos de seleção dos entrevistados. O primeiro processo identificou pessoas-chave nas ações de integridade e governança dos dois órgãos. O segundo momento de escolha buscou atores envolvidos em experiências anteriores de colaboração bilateral, entre TCU e CGU.

As primeiras buscas por servidores da CGU envolvidos na formulação do PROFIP aconteceram por troca de mensagens eletrônicas e conversas por telefone, em agosto de 2016, ou seja, apenas quatro meses após a publicação da portaria que instituiu o programa, para o público externo. Foram conversas exploratórias com objetivo de identificar integrantes das equipes ou grupos de trabalho que desenvolveram o programa de integridade. Dessas conversas logo se descobriu que o programa foi concebido e desenvolvido na CGINT, com participação de alguns servidores de outras secretarias da CGU, na fase final do projeto.

Nova rodada de conversas exploratórias, por telefone, foi mantida, em abril de 2017, dessa vez, somente com o líder da equipe do PROFIP e o coordenador da área. Nessa segunda rodada de conversas exploratórias, viu-se que as pessoas com maior volume de informações sobre o programa eram os próprios servidores da CGINT, em algum momento envolvidos no projeto. Assim, não foi necessário contato com servidores de secretarias alheias à STPC. Verificou-se, então, a necessidade de entrevistar o líder do grupo, o coordenador e o diretor da área.

Uma terceira conversa exploratória com o líder da equipe, em maio de 2017, serviu para sedimentar o ciclo do projeto, revelar a totalidade dos atores envolvidos no desenvolvimento e definir outros dois entrevistados. Foram selecionados para entrevista, além do líder do projeto, do coordenador e do diretor atual, o ex-diretor da área, o servidor que iniciou o projeto e outro que era líder do grupo de trabalho quando o programa foi lançado, em abril de 2016. No entanto, a entrevista com o atual diretor, que era coordenador da área na época da

formalização do PROFIP, não pôde ser realizada. Mas se avaliou que essa ausência não causou prejuízo à pesquisa.

Os primeiros contatos com servidores do TCU ocorreram antes da redefinição da pesquisa. Foram contatados por e-mail, em janeiro de 2016, servidores envolvidos com o projeto sobre governança, desenvolvido em parceria com a OCDE, lotados na Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag). Após redefinição da pesquisa, que se afastou da área de governança em políticas públicas, para focar na governança corporativa de órgãos e entidades públicas, buscou-se identificar servidores envolvidos na elaboração do RBG. A governança corporativa foi escolhida como novo foco porque possui maior afinidade com programas de integridade.

Em abril de 2017, foram disparados e-mails para os dois patrocinadores do RBG, identificados em página de internet do TCU. Ambos indicaram os principais responsáveis pela produção do referencial. Então, foi realizado contato por telefone com dois dos quatro servidores indicados pelos patrocinadores, um dos quais fora sugestão em comum. A conversa exploratória mantida com esses dois servidores foi útil para montar uma cronologia dos principais eventos do TCU sobre governança corporativa pública.

Essas conversas permitiram ao pesquisador identificar as principais ações do Tribunal, em prol da governança dos órgãos e entidades da Administração Pública, e selecionar, dentre elas, a unidade de análise dessa investigação. Percebeu-se, ainda, que a atuação de um informante foi mais abrangente, pois, além de ser um dos responsáveis pelos primeiros trabalhos do TCU sobre governança de TI, ele participou da elaboração do relatório do levantamento sobre governança nacional e ainda participa das ações emanadas do Acórdão nº 1273/2015-Plenário. Esse contato foi crucial para indicação dos principais servidores envolvidos nas ações do TCU em prol da governança corporativa pública.

Foram selecionados para entrevista, o próprio informante, que compõe o grupo de trabalho responsável por coordenar o novo levantamento sobre governança, em execução, o coordenador dessa equipe, dois servidores lotados na Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), o Secretário-Geral de Controle Externo e o assessor do Ministro relator do Acórdão nº 1273/2015. Todos eram servidores com vasta experiência teórica e prática sobre governança em organizações públicas. O Secretário-Geral é oriundo da Sefti, e foi quem comandou os primeiros trabalhos de auditoria de governança no TCU. A notoriedade dessa iniciativa rendeu-lhe projeção para galgar cargos mais estratégicos no Tribunal, sobretudo em virtude do aprofundamento do interesse pelo tema da governança pelo então Presidente do TCU no biênio 2013-2014 e, posteriormente, relator do referido acórdão, em 2015. Nas palavras de

um dos entrevistados, o Secretário-Geral foi o centro da mudança de visão do TCU para as questões estruturantes da Administração Pública.

Os dois servidores que integram o grupo de trabalho da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (Secex-Administração) também estiveram na Sefti, no início das auditorias de governança e participaram de diversos outros projetos sobre governança no TCU, inclusive do primeiro levantamento nacional. Os dois servidores da Sefti, por sua vez, também participaram de auditorias setoriais de governança, e um deles participou do planejamento do levantamento da governança nacional. O assessor do gabinete do Ministro, por seu turno, esteve ao lado do Ministro durante sua gestão na presidência da Casa, período em que foram elaborados os primeiros referenciais de governança, feita a reestruturação do TCU e o levantamento da governança nacional, fruto de uma grande parceria com a quase totalidade dos tribunais de contas de todo o Brasil. O interesse do Ministro e do assessor pelo tema da governança está retratado no livro **Governança pública: o desafio do Brasil**, de autoria da dupla, lançado em 2014 pela Editora Fórum.

Das entrevistas preparadas com servidores do TCU, apenas não foi possível realizar a do Secretário-Geral de Controle Externo. Contudo, as informações coletadas junto aos demais servidores selecionados para entrevista foram suficientes para recolha dos dados necessários à pesquisa.

Portanto, com os atores diretamente envolvidos em ações de integridade e governança, foram realizadas dez entrevistas em profundidade, sendo cinco com servidores da CGU e cinco com integrantes do TCU. Por ocasião das entrevistas, com intuito de se obter e armazenar o máximo de conhecimento, inclusive acerca de informações sensíveis, se fosse o caso, o pesquisador logrou de cada entrevistado consentimento para gravar a conversa e, ao mesmo tempo, se comprometeu em manter sob sigilo a fonte da informação. Assim, para fins de preservação do anonimato da fonte dos dados, identifica-se nesse trabalho os entrevistados da CGU com os códigos C-01 a C-05, onde a letra **C** corresponde a CGU e o algarismo à sequência das entrevistas. Da mesma forma e pelo mesmo motivo os entrevistados do TCU recebem as identificações T-01 a T-05.

Para seleção dos entrevistados envolvidos em experiências anteriores de colaboração, buscou-se, primeiramente, mapear os acordos de colaboração formalizados entre TCU e CGU a partir de 2012. Para esse fim, solicitou-se, em 31.3.2017, por meio de protocolo eletrônico de pedido de informação, para cada um dos dois órgãos, cópia de todos os termos de parceria formalizados e firmados entre ambas as instituições de controle, durante os últimos cinco anos.

Da resposta da Corte de Contas, foi evidenciado que TCU e CGU têm, desde 9.11.2004, firmado acordo de cooperação técnica, com vigência plurianual, visando ampliar as ações de articulação e promover a cooperação técnica, por meio de ações integradas, o apoio mútuo e o intercâmbio de experiências, informações e tecnologias. Esse acordo de cooperação foi renovado em 31.3.2010 e, posteriormente, em 25.1.2016. Nesses termos celebrados não consta um objeto específico; eles funcionam como um acordo guarda-chuva, pois há nele uma cláusula que estabelece que as atividades passíveis de cooperação seriam executadas na forma a ser definida, em cada caso, por ambos os partícipes, mediante aditamentos ou troca de correspondências. Trata-se de um acordo que incentiva a celebração de outros acordos entre as instituições.

O termo de cooperação previa, ainda, que as ações colaborativas dele decorrentes e que requisitassem formalização jurídica para implementação, teriam condições específicas, descrição de tarefas, prazos de execução, responsabilidades financeiras e demais requisitos definidos em instrumento legal pertinente acordado entre os parceiros. A execução e fiscalização do acordo seriam centralizadas, no âmbito da CGU, pela Secretaria Federal de Controle (SFC), e, no âmbito do TCU, pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) e pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC).

Em 7.4.2017, ante a leitura dos acordos guarda-chuvas disponibilizados pelo TCU, foi protocolado novo pedido de acesso à informação, para cada órgão de controle. Dessa vez, foi solicitado informar as ações e atividades decorrentes desses acordos mães.

Apesar da existência do acordo-mãe, os termos de parceria firmados entre os dois órgãos não se vincularam a esse acordo de cooperação guarda-chuva, e outros acordos isolados foram sendo firmados ao longo dos anos, sem controle centralizado, de sorte que se tornou impossível, para os órgãos requisitados, apresentar relação cabal de todos os termos de parceria firmados nos últimos cinco anos. Essa dificuldade foi retratada em resposta apresentada pela CGU no sistema e-SIC:

Todavia, esclarecemos que não temos como informar, de forma estruturada, todas as ações/atividades desenvolvidas em decorrência dos Acordos de Cooperação Técnica firmados entre a CGU e o TCU, nos anos de 2010 e 2016, tendo em vista que não necessariamente as ações/atividades executadas de forma compartilhada entre os dois órgãos, fizeram menção aos acordos assinados.

Mesmo assim, os órgãos informaram, em resposta àquela nova demanda do pesquisador, nove termos de parceria formalizados nos últimos cinco anos. No entanto, dois foram descartados porque estavam vigentes e ainda não haviam produzido o resultado esperado. Outro foi desconsiderado porque não se tratava de acerto colaborativo, pois era apenas o

aproveitamento de um trabalho de auditoria pelo TCU, realizado de forma independente pela CGU. E, ainda, outros três foram desprezados porque se tratavam apenas de disponibilização de vagas, para a CGU e outras instituições, em eventos de capacitação do ISC, já formatados, sem possibilidade de haver efetivamente discussão sobre a colaboração.

Assim, restaram apenas três processos colaborativos entre TCU e CGU para se buscar informações. Foram selecionados e contatados por telefone os gestores da área afeta à colaboração, em ambos os órgãos. Foi explicado a eles do que se tratava e, em seguida, foram expedidos e-mails com as perguntas (APÊNDICE) aos próprios gestores, ou a quem eles indicassem para respondê-las. Foi selecionado um ator-chave de cada órgão envolvido em cada um dos projetos compartilhados: grupo de trabalho conjunto entre TCU, CGU e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) para análise das transferências voluntárias e sugestões de mudanças e melhorias; compartilhamento do código-fonte do Sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice); e auditoria compartilhada no Conselho Administrativo de Recursos Federais (CARF).

No momento do envio das perguntas, o mesmo compromisso de anonimato da fonte dos dados foi garantido espontaneamente pelo pesquisador aos entrevistados envolvidos em parcerias prévias. Aos seis e-mails com perguntas enviados, apenas um ator deixou de responder. Contudo, considerou-se que o conteúdo da informação prestada pela contraparte por si só já era suficiente para evidenciar a conclusão sobre essa parceria específica.

3.3.3 Seleção das fontes para análise documental

Para se familiarizar com os temas e até para definir melhor o objeto do estudo, o pesquisador teve que se debruçar sobre uma vasta gama de documentos produzidos por ambos os órgãos. Da página de internet do TCU, foram obtidos e estudados documentos referenciais, peças técnicas de auditorias e levantamentos, artigos, sínteses de eventos e tópicos explicativos sobre governança. Sobre as ações de integridade da CGU, estudaram-se os três guias de integridade – para organizações públicas, empresas estatais e empresas privadas –, os relatórios com resultados das auditorias de avaliação das políticas de integridade de empresas estatais, esboço de projeto de programa de integridade e apresentação do PROFIP em Power Point, além de informações resumidas constantes da página do PROFIP na internet. O recém lançado Manual para Implementação de Programas de Integridade, da CGU, não foi utilizado porque a pesquisa de campo já havia sido concluída quando houve a publicação desse guia.

De todos esses materiais consultados, pode-se dizer que os documentos centrais para a presente pesquisa, que sintetizam e formalizam o PROFIP e o levantamento da governança nacional, são a Portaria CGU nº 784/2016 e o Acórdão TCU nº 1273/2015-Plenário,

respectivamente. Esses documentos são resultados de uma sucessão de estudos, discussões e trabalhos técnicos iniciados, no caso da governança, há cerca de onze anos, e da integridade, há quatro anos. Ao mesmo tempo são documentos que projetam e modelam ações futuras.

Além da portaria do PROFIP, os documentos que serviram de evidência para sustentar as conclusões da pesquisa, no âmbito das ações de integridade da CGU, foram: os slides de apresentação do PROFIP para o público interno da CGU, um pré-projeto do programa de integridade e a página do PROFIP na internet. No tocante às ações de governança do TCU, a pesquisa ainda utilizou como evidência documental o relatório que embasou o Acórdão TCU nº 581/2017-Plenário – referente a levantamento sobre as práticas adotadas para promoção da ética nas organizações públicas – e o Referencial de Avaliação da Governança de Centro de Governo. Foram também utilizados documentos de planejamento organizacional (planejamento estratégico, tático e operacional), documentos de definição da estrutura organizacional (regimento interno), normativos de definição da competência e atribuições, de ambos os órgãos de controle, e orçamento de despesa.

As informações documentais foram importantes para corroborar e valorizar as evidências oriundas das entrevistas. Contudo, uma parte dos documentos foi fonte de dados exclusiva.

3.3.4 Definição da estrutura das entrevistas

As conversas foram sistematicamente orientadas pelo propósito da pesquisa e pela estrutura analítica do modelo adotado. As perguntas foram planejadas e estruturadas de modo a captar dos entrevistados seu conhecimento e visão sobre diversos aspectos do projeto que executavam. Optou-se por modelo de entrevista semiestruturada, a fim de deixar o entrevistado livre para falar sobre o que considera ser importante em relação aos aspectos abordados na conversa. Portanto, as conversas foram orientadas por um roteiro de entrevista de pesquisa.

Para condução da coleta de dados em campo, foram formulados três roteiros de entrevista, com perguntas inspiradas na abordagem conceitual de governança corporativa dos autores referenciais da pesquisa. Para cada pergunta havia um objetivo específico, vinculado a um indicador, que, por sua vez, refletia a presença de um determinado aspecto das condições iniciais da governança colaborativa. Os três diferentes roteiros foram aplicados sobre grupos distintos de servidores: a) grupo de servidores do TCU envolvidos nos trabalhos de levantamento da governança nacional; b) grupo de servidores da CGU envolvidos com o PROFIP; e c) gestores de áreas dos dois órgãos de controle envolvidas em processos colaborativos pretéritos.

Os roteiros destinados aos servidores envolvidos nas ações de governança e integridade divergiram entre si por conta de pequenas adaptações em algumas perguntas e devido ao roteiro aplicado aos servidores do TCU conter uma breve contextualização introdutória sobre as ações do TCU em prol da governança em órgãos e entidades públicas. Essa contextualização foi necessária porque foram muitas as ações do Tribunal sobre o tema da governança. Então se pretendeu associar essas ações ao esforço do TCU orientado a propor medidas estruturantes na Administração Pública, para torná-la mais eficiente na oferta dos serviços públicos à sociedade. E, também, não se tinha clareza, na época da realização das entrevistas, de que a unidade de análise da pesquisa, no âmbito do TCU, seria restringida ao levantamento da governança nacional e aos desdobramentos do consequente Acórdão nº 1273/2015.

As duas perguntas referentes a trabalhos conjuntos entre os dois órgãos de controle sofreram adaptação caso a caso, para deixar claro o objeto dos questionamentos e facilitar comunicação entre entrevistador e entrevistado. Essas entrevistas tiveram que ser formuladas e respondidas por escrito, devido as colaborações pretéritas ainda não haver sido mapeadas, até a data da viagem do orientador para realização das demais entrevistas.

Os roteiros foram construídos de modo a relacionar a resposta do entrevistado à pergunta subsequente, e assim fazer a entrevista fluir sem quebra de raciocínio. Os três roteiros de entrevista encontram-se no Apêndice, ao final desse trabalho. A natureza das questões formuladas não exigiu adoção de procedimentos para assunção de compromisso de ordem ética ou moral. As entrevistas se realizaram sem agressão aos princípios do bom convívio social. Nesse sentido, incorporaram-se às entrevistas, procedimentos de cunho ético-social, tais como: esclarecimentos sobre a pesquisa, garantia de manutenção do anonimato e solicitação de anuência do entrevistado para gravação da conversa.

3.3.5 Organização dos dados coletados

Após a transcrição das entrevistas e seleção dos documentos, os dados foram coletados e organizados em planilha Excel. As informações aproveitadas pela pesquisa foram classificadas, segundo a categoria, indicador e elemento investigado. Junto com a informação coletada, foi identificado o projeto a que se relaciona e a fonte da informação. Nas entrevistas, o entrevistado, identificado pelos códigos C-01 a C-05 e T-01 a T-05, foi fonte da informação, onde o código **C** indica os servidores entrevistados na CGU, e **T**, os do TCU. Os algarismos **01** a **05** indicam a sequência dos cinco entrevistados em cada órgão. Na análise documental, a fonte citada foi o título do documento, com indicação da posição exata, no documento, em que se encontra o trecho aproveitado.

Nessa pesquisa, as categorias funcionam como as variáveis independentes ou explicativas presentes nos modelos metodológicos quantitativos. A percepção da presença dessas categorias, na inter-relação entre o PROFIP e as ações de governança do TCU, foi capturada das fontes de informações graças ao encadeamento entre as oito categorias – ambiente político-institucional, complexidade do problema, compatibilidade de objetivos, perfil da liderança, interdependência, histórico de relacionamentos, distribuição de poder e incentivos e limitações – e seus respectivos indicadores, sintetizado nos Quadros 6 e 7.

3.4 MODELO DE ANÁLISE DE DADOS

A fim de guiar a coleta e análise de dados, foram desenvolvidos indicadores, com base em mapas conceituais sobre governança colaborativa, para cada uma das oito variáveis do modelo consolidado do Quadro 3. Esta subseção se ocupa da definição e forma de medição dos indicadores desenvolvidos pelo pesquisador. Os referidos indicadores permitiram capturar, dentre os dados coletados em documentos e entrevistas, aqueles relacionados ao tema da pesquisa, e lhes atribuíram significado dentro do contexto do estudo de caso sobre a inter-relação entre o PROFIP e as ações do TCU em prol da governança na Administração Pública.

3.4.1 Método de análise de dados

Para coleta e análise dos dados foram elaborados indicadores com aptidão para mensurar a presença de cada categoria do modelo, no projeto desenvolvido por cada um dos órgãos de controle. As categorias abordadas representam variáveis independentes ou explicativas, que influenciam a propensão ao estabelecimento de uma exitosa governança colaborativa, e que, por vezes, se influenciam mutuamente.

Essa etapa permitiu a associação dos dados coletados aos objetivos e às perguntas da pesquisa. Ao mesmo tempo, o procedimento é o teste dos pressupostos da pesquisa, que se sustentam no referencial teórico.

O Quadro 6 serve para demonstrar e definir os indicadores utilizados, associados a cada categoria da dimensão **condições iniciais** da governança colaborativa.

Quadro 6 – Definição dos indicadores utilizados para mensuração da presença das categorias do modelo nos projetos do TCU e da CGU

Categoria	Indicador	Definição
Ambiente político-institucional	Obrigatoriedade de colaboração	Adesão obrigatória à colaboração em função de norma regulamentar, impedimento à colaboração em função de decisão política que a vete, ou impulso à participação colaborativa em virtude de acentuado quadro de piora do problema associado a um fluxo de soluções colaborativas.
Complexidade do problema	Nível de complexidade	Dificuldade de solução do problema, definida em função da quantidade de problemas causais de ordem superior.

Quadro 6 – Definição dos indicadores utilizados para mensuração da presença das categorias do modelo nos projetos do TCU e da CGU

Categoria	Indicador	Definição
Compatibilidade de objetivos	Nível de coincidência de objetivos	Percentual de objetivos comuns entre os dois projetos.
Perfil da liderança	Nível de responsabilização	Indicação e formalização de responsável pela condução do projeto.
	Nível de poder	Nível hierárquico do responsável pela condução do projeto.
	Nível de comprometimento	Percepção dos subordinados quanto ao engajamento do responsável pelo projeto nas ações a ele vinculadas.
Interdependência	Nível de complementaridade	Percentual de dificuldades e desafios não coincidentes para implantação de ambos os projetos.
	Nível de semelhança	Percentual de semelhança de público-alvo, atribuições e competências entre ambos os órgãos de controle.
Histórico de relacionamentos	Experiências de sucesso	Quantidade de experiências de colaboração bem-sucedidas.
Distribuição de poder	Assimetria de poder	Compatibilidade de estrutura organizacional entre os dois órgãos, de força de trabalho dedicada aos projetos e de disponibilidade de prazo para sua implementação.
Incentivos e limitações	Nível de priorização	Relevância e prioridade do tema abordado pelo projeto nos principais documentos de planejamento dos órgãos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4.2 Tratamento dos dados coletados

Os dados colhidos, devidamente categorizados e classificados por elemento, com auxílio de planilha eletrônica Excel, subsidiaram a aplicação dos indicadores. Para cada um desses indicadores foram desenvolvidas escalas, para informar o nível de presença da respectiva categoria do modelo nos projetos em implantação nos órgãos de controle objetos da pesquisa. O Quadro 7 relaciona o indicador à categoria e explana os critérios adotados para mensurar o nível de presença da categoria no objeto de análise da pesquisa.

Quadro 7 – Medição dos indicadores utilizados para mensuração da presença das categorias do modelo nos projetos do TCU e da CGU

Categoria	Indicador	Crítérios de medição do indicador		
Ambiente político-institucional	Obrigatoriedade de colaboração	Coibição: Ausência de normativo que torne cogente a colaboração; e decisão política que veta a colaboração.	Indiferença: Ausência de normativo que torna obrigatória a colaboração; ausência de decisão política relacionada à participação na colaboração; e ausência ou pequeno fluxo de piora do problema.	Obrigatória: Presença de normativo que torna obrigatória a colaboração; ou decisão política que vincula a colaboração; ou fluxo de piora do problema associado à existência de um fluxo de soluções colaborativas.
Complexidade do problema	Nível de complexidade	Baixa complexidade: Definição do problema a partir de uma única camada de causal (sem outro problema como causa do problema).	Média complexidade: Definição do problema a partir de dois níveis de camadas causais (um outro problema como causa do problema).	Alta complexidade: Definição do problema a partir de três ou mais níveis de camadas causais (outros problemas como causa do problema).
Compatibilidade de objetivos	Nível de coincidência de objetivos	Baixa coincidência: Menos de 30% de objetivos coincidentes.	Média coincidência: De 30 a 70% de objetivos coincidentes.	Alta coincidência: Mais de 70% de objetivos coincidentes.
Perfil da liderança	Nível de responsabilização	Baixa responsabilização: Não	Média responsabilização: Há	Alta responsabilização: Há ato de indicação

Quadro 7 – Medição dos indicadores utilizados para mensuração da presença das categorias do modelo nos projetos do TCU e da CGU

Categoria	Indicador	Crítérios de medição do indicador		
		há responsável individual pela implantação e acompanhamento do projeto.	responsável individual pela implantação e acompanhamento do projeto, mas sem indicação formal.	formal de responsável individual pela implantação e acompanhamento do projeto.
	Nível de poder	Baixo nível de poder: O responsável pelo projeto possui nível hierárquico de base ou imediatamente superior à base.	Médio nível de poder: O responsável pelo projeto encontra-se entre três níveis hierárquicos abaixo do dirigente máximo do órgão e dois níveis acima da base	Alto nível de poder: O responsável pelo projeto encontra-se a um ou dois níveis hierárquicos abaixo do dirigente máximo do órgão.
	Nível de comprometimento	Baixo comprometimento: O responsável pelo projeto não participa e não demonstra interesse junto à equipe do projeto.	Médio comprometimento: O responsável pelo projeto somente participa quando demandado pela equipe do projeto.	Alto comprometimento: O responsável pelo projeto mantém-se participativo e demonstra interesse junto à equipe do projeto.
Interdependência	Nível de complementaridade	Baixa complementaridade: As dificuldades e desafios para implantação do projeto apontados pelos entrevistados são em mais de 80% semelhantes às apontadas pelos entrevistados do órgão coirmão.	Média complementaridade: As dificuldades e desafios para implantação do projeto apontados pelos entrevistados são de 50 a 80% semelhantes às apontadas pelos entrevistados do órgão coirmão.	Alta complementaridade: As dificuldades e desafios para implantação do programa apontados pelos entrevistados são menos de 50% semelhantes às apontadas pelos entrevistados do órgão coirmão.
	Nível de semelhança	Baixa semelhança: Menos de 20% do público-alvo e dos objetivos estratégicos dos dois órgãos são coincidentes.	Média semelhança: De 20 a 70% do público-alvo e dos objetivos estratégicos dos dois órgãos são coincidentes.	Alta semelhança: Mais de 70% do público-alvo e dos objetivos estratégicos dos dois órgãos são coincidentes.
Histórico de relacionamentos	Experiências de sucesso	Baixa quantidade: Até uma experiência de colaboração bem-sucedida nos últimos cinco anos.	Média quantidade: Duas experiências de colaboração bem-sucedidas nos últimos cinco anos.	Alta quantidade: Três ou mais experiências de colaboração bem-sucedidas nos últimos cinco anos.
Distribuição de poder	Assimetria de poder	Poder balanceado: As duas partes possuem estrutura organizacional e financeira capaz de se fazer representar em uma governança colaborativa, contam com profissionais capacitados para lidar com o problema e podem dedicar tempo em processos colaborativos.		Poder assimétrico: Estrutura organizacional e financeira incipiente de uma das partes, ou falta de profissionais capacitados para lidar com o problema, ou impossibilidade de dedicar tempo em processos colaborativos.
Incentivos e limitações	Nível de priorização	Baixa prioridade: Ausência do objetivo do projeto dentre os objetivos estratégicos do órgão e ausência de ações do projeto no plano operacional ou plano diretor vigente.	Média prioridade: Ausência do objetivo do projeto dentre os objetivos estratégicos do órgão e presença de ações do projeto no plano operacional ou plano diretor vigente.	Alta prioridade: Presença do objetivo do projeto dentre os objetivos estratégicos do órgão e presença de ações do projeto no plano operacional ou plano diretor vigente.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4.3 Limitações metodológicas da pesquisa

A presente pesquisa difere dos estudos empíricos aproveitados no referencial teórico porque aqueles tendem a justificar o fracasso ou sucesso de colaborações interorganizacionais com base nos achados do investigador sobre como funcionaram as categorias fundamentais do framework na construção do processo colaborativo analisado. Assim, esses pesquisadores tiveram como objeto de análise parcerias estabelecidas, ruins ou boas, mas, concretamente firmadas. Por isso é que os referidos estudos, além de analisar os elementos das condições iniciais da governança colaborativa, avaliaram também os aspectos determinantes para a manutenção da parceria e para os resultados da ação colaborativa.

Portanto, os frameworks aproveitados neste estudo não foram propriamente formulados para serem aplicados a uma análise estanque das condições iniciais de algo que sequer se pode chamar de colaboração. O presente estudo forçou uma inovação na aplicação dos modelos teóricos, pois, não se percebeu, entre os atores envolvidos no PROFIP e nas ações de governança do TCU, qualquer intenção de se formar um processo colaborativo coeso, semelhante ao de uma governança colaborativa, para as ações de integridade e governança dos dois órgãos. O estudo de caso se propôs saber, previamente a qualquer iniciativa dos atores, se há elementos mínimos entre os dois projetos que indiquem a possibilidade exitosa de os dois órgãos trabalharem conjuntamente.

As técnicas de coleta de dados escolhidas para a presente pesquisa também impuseram limitações, derivadas da simplificação do modelo. Alguns elementos da dimensão condições iniciais da governança colaborativa foram suprimidos do modelo porque comportavam subjetividades impossíveis de serem captadas peremptoriamente por entrevistas com os atores envolvidos nos projetos. Por exemplo, foram suprimidos vários atributos relacionados à categoria confiança, tais como: demonstração de competência, boas intenções e perseverança; confiança de que os parceiros agirão com honestidade na negociação de compromissos; compartilhamento de informações e conhecimentos; confiança no comprometimento colaborativo; confiança no comportamento interpessoal etc., bem como em relação à categoria liderança: liderança do programa com habilidade para trabalhar em parceria com outras instituições; liderança com habilidades para envolver as partes num espírito de colaboração; liderança compromissada com a resolução colaborativa de problemas; liderança aberta a diferentes proposições de resolução do problema; liderança imparcial em relação aos participantes; e presença de agentes capazes de liderar todas as etapas do processo colaborativo.

A introdução de indicadores capazes de captar em poucas entrevistas o grau de amadurecimento das condições iniciais da colaboração afinou a pesquisa para categorias e

elementos com menor grau de subjetividade. Com isso, desconsideraram-se outros aspectos tidos como essenciais pela doutrina na formação da governança colaborativa. Essa limitação é ainda mais severa do que a primeira. Talvez por isso que as pesquisas anteriores não tenham adotado, até então, indicadores para mensuração dos elementos determinantes da governança colaborativa. E essa foi uma das dificuldades desse estudo – a ausência de indicadores de pesquisa qualitativa já formulados na literatura. Os modelos aproveitados apenas fornecem estruturas conceituais fundamentadas em estudos empíricos (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011).

Apesar das limitações impostas, os frameworks de governança colaborativa foram os únicos identificados na literatura a oferecer possíveis explicações para o desempenho das alianças colaborativas interorganizacionais. Esses modelos, ao contrário de outros, não se resumem a classificar ou avaliar o grau de interseção entre diferentes instituições. Portanto, acredita-se que os frameworks sobre governança colaborativa que exploram as condições iniciais do processo de interação são os que melhor se adequam à presente pesquisa.

episódios, o momento para aprofundar suas ações no sentido de contribuir para que a administração pública melhor se preparasse para satisfazer os anseios da população.

A CGU se reestruturou, com a edição do Decreto nº 8.019/2013, de 17.9.2013, e criou uma Coordenação-Geral de Integridade (CGINT), no âmbito da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), específica para lidar com o tema, tanto em empresas públicas e privadas quanto em órgãos e entidades da administração pública. Essa mudança veio logo após a sanção da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), de 1.8.2013. Essa lei conferiu à CGU autoridade para celebração de acordos de leniência com empresas flagradas em atos de corrupção e responsabilidade para acompanhar implantação e funcionamento de programas *compliance* anticorrupção nessas empresas.

Imediatamente após a reestruturação da STPC, criou-se, dentro da CGINT, um grupo de trabalho para propor um modelo de integridade pública para os órgãos federais. O projeto demorou quase dois anos até publicar o Guia de Integridade Pública. Nesse documento pode-se ver que, na leitura do grupo de trabalho, até com um certo cunho ideológico, a busca pela integridade pública já era uma ação recorrente na esfera federal:

A busca pela integridade pública tem norteado as ações do Governo Federal nos últimos anos. Ministérios, autarquias e fundações têm trabalhado em iniciativas que envolvem o aumento da transparência, a gestão adequada de recursos, a adoção de mecanismos de punição de agentes públicos por desvios e o estreitamento do relacionamento do Estado com a população.

O TCU, por sua vez, acirrou sua ofensiva para difundir a governança enquanto práticas eficazes para melhoria dos serviços prestados pelo Estado à sociedade. No final de 2013, o Tribunal lançou seu primeiro manual de governança – a 1ª versão do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Outros referenciais de governança foram publicados pelo TCU, nos anos seguintes. O último desses documentos – o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo – justifica a premência da adoção de práticas de governança pela administração pública em virtude das demandas sociais crescentes e da limitação de recursos disponíveis, e, haja vista não haver mais possibilidade de aumentar tributos, a solução estaria na geração de eficiência.

Não se pode afirmar que houve piora na gestão dos recursos públicos, no período anterior ao PROFIP e às ações de governança do TCU. Mas houve maior sensibilização da sociedade acerca da má prestação dos serviços públicos. Essa conjuntura ofereceu maior contundência às ações preventivas dos órgãos de controle, mas não a ponto de essas instituições se verem compelidas a ter que compartilhar os riscos do insucesso na resolução do problema.

Bryson, Crosby e Stone (2006) sustentam a proposição de que as colaborações inteorganizacionais são mais propensas a se formarem em ambientes turbulentos. Contudo, ambos os projetos evoluíram sem se comunicar, e seus *designs* não previram pontos de interseção entre eles, com exceção a uma recomendação em acórdão do TCU. O Acórdão nº 1273/2015-Plenário recomendou à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em articulação com outros órgãos de Centro do Governo, como a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria Geral da União, que elaborasse plano de longo prazo com objetivo de fortalecer a governança nas organizações públicas de todas as esferas, com vistas ao desenvolvimento nacional. Essa recomendação não deve ser vista como atitude colaborativa, pois soa, como de costume com os acórdãos do Tribunal, como uma prerrogativa da Corte de Contas de determinar e recomendar ações para seus órgãos jurisdicionados.

Destacam-se como únicas medidas de aspecto colaborativo as reuniões e os grupos focais, promovidos pelo TCU, junto à Casa Civil, com participação da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério da Fazenda (MF), da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), durante os meses de maio a agosto de 2014, com o objetivo de aperfeiçoar o questionário de governança pública, que foi replicado no levantamento da governança nacional.

Nas entrevistas realizadas, tanto com componentes da equipe de levantamento da governança quanto da equipe do PROFIP, não foram mencionadas diretrizes políticas tendentes ou contrárias à colaboração entre os dois órgãos de controle. É de se supor que realmente a alta administração não impôs ingerência quanto à aproximação ou distanciamento em relação ao outro órgão. Para Bryson, Crosby e Stone (2006), forças motrizes no ambiente institucional ajudariam a impulsionar parcerias. Contudo, essas forças não foram observadas na pesquisa do estudo de caso.

4.1.2 Complexidade do problema

Primeiramente buscou-se construir um consenso do problema enfrentado por cada projeto, haja vista o problema ser resultado do confronto de definições concorrentes (FULDA; LI; SONG, 2012). Nessa construção foram consideradas as respostas dos entrevistados e os documentos produzidos pelos dois órgãos. No âmbito do PROFIP, chegou-se à conclusão de que o problema central combatido com o projeto é a corrupção e os desvios éticos no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. Essa definição do problema não se encontra perfeitamente estabelecida no Guia de Integridade Pública, mas o curto capítulo introdutório, combinado com a Portaria CGU nº 784/2016, traz elementos

suficientes para essa caracterização. As entrevistas também foram no mesmo sentido dessa definição. De acordo com os entrevistados, a corrupção foi o problema mais citado.

Adite-se, no entanto, que o termo **corrupção** é tomado pelos entrevistados como abrangente, capaz de incluir toda e qualquer conduta intencionalmente antiética, quer envolva ou não bens e valores. Assim, cabe nesse termo condutas nocivas como repasse ou uso de informação privilegiada, abuso de poder e nepotismo. No entanto, o documento que instituiu o programa, a Portaria nº 784/2016, evita o uso do termo **corrupção**, substituindo-o por **fraudes, irregularidades e desvios de conduta**. O escopo de aplicação do PROFIP é definido na citada portaria, cingindo-o ao Poder Executivo Federal, exceto empresas públicas e de economia mista.

Os entrevistados C-02 e C-04 citaram, ainda, como problema a carência de cultura de promoção da integridade entre os gestores públicos. Porém, essa carência de cultura parece um problema de ordem superior ao da corrupção, ou seja, é um problema na causa de outro, como se verá adiante. Como afirmam Rittel e Webber (1973), todo problema complexo pode ser considerado um sintoma de outro problema.

A questão da governança, por sua vez, é vista como solução para a baixa qualidade dos serviços públicos prestados à população. Esse foco foi obtido a partir da leitura do voto do Ministro Relator do processo de levantamento da governança nacional (Acórdão nº 1273/2015-Plenário) e das respostas dos servidores entrevistados no TCU. O problema da baixa qualidade dos serviços públicos, juntamente com a corrupção, foi o principal problema que motivou a população brasileira a tomar as ruas das grandes cidades nos últimos tempos, segundo voto do Ministro Relator:

A sociedade, por seu turno, tem manifestado, em diversos meios e veículos, sua insatisfação com a baixa qualidade de serviços na área da saúde, da educação, da mobilidade urbana, de saneamento básico, da segurança, bem como seu inconformismo com os diversos casos de corrupção investigados pelos órgãos competentes e veiculados pela mídia.

O voto ainda ilustra como se manifesta a má prestação dos serviços públicos, relacionando como exemplos obras com superfaturamento ou inacabadas, falhas de planejamento em políticas públicas relevantes e prestações de contas deficientes apresentadas por estados e municípios. Os problemas de planejamento e de gestão detectados nas políticas têm reflexo direto sobre o resultado dos serviços prestados à sociedade. Na visão do entrevistado T-03, a população brasileira é penalizada pela ineficiência do Estado em devolver ao contribuinte serviços compatíveis com o que se arrecada: “E o que a gente observa muito claramente hoje é que o valor agregado, o valor devolvido pelo governo e pelo Estado brasileiro

para a população está muito aquém do que nós pudéssemos até chamar de um mínimo aceitável.”

O entrevistado T-05 ressaltou a recorrência com que os mesmos erros são detectados pelos órgãos de controle. Gestores são punidos por isso, mas voltam a praticá-los. Para o entrevistado T-01, a repetência dessas falhas de gestão, detectados nas auditorias, resulta de problemas estruturais na administração pública. Segundo o entrevistado, a má gestão das políticas públicas ocorre porque os órgãos não adotam práticas de planejamento e diretrizes de monitoramento e avaliação.

Mas essa questão da falha estrutural já estaria no âmbito da causa do problema, a qual se passa a discorrer, e que é a segunda e última etapa para definição do nível de complexidade do problema (RITTEL; WEBBER, 1973). A causa, ou causas, do problema, como era de se esperar suscita maior controvérsia, porque as causas se relacionam com as soluções que se quer propor. E as soluções, por sua vez, são variadas.

Tomando a corrupção como primeiro problema a ter mensurado seu nível de complexidade, enfatiza-se que a corrupção é um fenômeno social complexo e multifacetado. As vertentes de pensamento existentes sobre o tema revelam grande diversidade de abordagens quando se trata de identificar as causas da corrupção (BREI, 1996). A depender do enfoque teórico do pesquisador, são ressaltadas causas relativas à natureza humana, a fatores econômicos, políticos, sociais e culturais, bem como a inadequações nos sistemas de gerenciamento da máquina estatal.

Alguns desses fatores aparecem na base de outros problemas, que, por sua vez, influenciam o nível de percepção da corrupção. A cultura e os valores partilhados pela sociedade, além do status econômico do país, influenciam comportamento e o compromisso das pessoas com o trabalho e com a atividade econômica, como um todo, bem como o ordenamento jurídico e o funcionamento das instituições, que, por seu turno, afetam o nível de corrupção (TAVARES, 2005). Assim, detecta-se que o problema da corrupção é de terceiro nível, pois suas causas são também sintomas de outros problemas, que estão na raiz da explicação causal.

As respostas dos entrevistados na CGU vão no mesmo sentido das pesquisas científicas sobre o tema da corrupção. Para esses entrevistados, as causas da corrupção estariam, num primeiro nível, no mal funcionamento das instituições, manifestado por meio de deficiências dos controles internos, ausência de gestão de riscos, pouca transparência das relações entre o agente público e o setor privado e fragilidade das instâncias de integridade.

No nível mais profundo, apontaram-se a cultura de permissividade à corrupção e o incipiente exercício da cidadania pela população brasileira, como se denota da fala do entrevistado C-04:

Acho que [a ausência de cultura de se trabalhar a prevenção e o combate à corrupção de uma maneira frontal] tem a ver com o tema. Tem a ver com amadurecimento social. Tem alguns doutrinadores que dizem que, não só o Brasil, mas outros países também, são democracias formais, mas não são democracias materiais, exatamente porque o cidadão ou as pessoas, na sua grande maioria, não se enxergam como atuantes na democracia no dia-a-dia.

Para determinar o nível de complexidade do problema relacionado à baixa qualidade dos serviços públicos prestados à população, utilizou-se das abordagens da teoria da agência. Há uma estreita relação entre governança e conflitos de agência. A governança é tida como um conjunto de mecanismos criados para minimizar os custos decorrentes dos problemas de agência (SAITO; SILVEIRA, 2008). Por isso, é perfeitamente plausível admitir que a baixa qualidade dos serviços públicos prestados à população possui explicação importante a partir dos custos de agência. Esses custos, impostos por decisões conflitantes com os interesses dos cidadãos, reduzem o valor agregado entregue à sociedade, e, por conseguinte, contribuem para a baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado. O entrevistado T-03 fez, também, essa mesma ilação:

Então, o propósito do estudo de governança é o de aumentar o valor que o cliente recebe da organização, sobre o qual ele é um interessado. Ele é o principal. Nesse sentido, a população brasileira, quando você olha para o sistema de governança, em um sistema em que ocorre delegação de competência, a população brasileira é o principal interessado. E o que a gente observa muito claramente hoje é que o valor agregado, o valor devolvido pelo governo e pelo Estado brasileiro para a população, está muito aquém do que nós pudéssemos até chamar de um mínimo aceitável. Muito, muito aquém. Então, o problema central é aumentar o valor para a população, é aumentar o valor para a cidadania.

Como causa dos conflitos de agência surgem dois outros problemas mais abrangentes: diferença de objetivos entre agente e principal e assimetria de informações. A combinação desses fatores dá origem aos problemas de agência (BESANKO, 2012). Dessa forma, depreende-se que o problema atacado com as ações de governança do TCU possui três níveis de formulação. Rittel e Webber (1973) defendem que quanto maior o nível de formulação de um problema, mais complexo ele se torna, e conseqüentemente mais difícil se torna a solução.

Os servidores entrevistados do TCU citaram causas configuradoras dos conflitos de agência, causas referentes aos objetivos do agente e, ainda, causas em um quarto nível de complexidade, não abordadas pela teoria da agência. Os problemas de agência foram citados como falta de capacidade de gestão e desvios de conduta, tais como: despreparo dos gestores

públicos, comodidade dos servidores e ausência de incentivos. A resposta do entrevistado T-04 resume bem a preocupação em atacar essas causas:

A administração pública, ela de forma geral, ela não tem prática de governança e gestão saudáveis e [...] a maioria das pessoas não está bem preparada para implementar essa prática [...]. As pessoas não estão preparadas porque é cômodo e porque não há tanto incentivo para elas correrem atrás de se preparar para isso. A governança ajuda nesse sentido [...].

Dentre os problemas que suscitam o conflito de agência foram citados problemas de governança, como ausência de definição e divulgação das diretrizes do órgão e ausência de critérios para ocupação do cargo de maior nível hierárquico da estrutura do órgão ou entidade. O Acórdão TCU nº 1273/2015-Plenário também reforça como causa a baixa qualidade da governança pública.

Este levantamento, em particular, apresenta resultados que confirmam um mantra que temos repetido ao longo dos últimos anos: que uma das causas primárias de todos os problemas percebidos é a baixa qualidade da governança pública conduzida por todos os entes da federação.

O entrevistado T-05 acrescentou causas ainda mais profundas, tais como a cultura patrimonialista, baixo exercício da cidadania e quebra da estabilidade democrática do país.

4.1.3 Compatibilidade de objetivos

De acordo com a portaria do PROFIP, o objetivo do programa é orientar e capacitar os órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo Federal a implementar programas de integridade. Esses programas devem ser customizados para cada cliente, em conformidade com os riscos específicos de cada um. Com isso, a CGU pretende melhorar a compreensão sobre o tema da integridade e iniciar um processo de gestão da integridade nos órgãos e entidades.

Com as entrevistas foi possível observar que a operacionalização do projeto se dá por equipe do próprio órgão aderente e exige acompanhamento e assistência da CGU em cada etapa, desde a formação de grupo de trabalho no órgão até a elaboração e correções do plano de integridade. Essas ações, segundo o entrevistado C-01, visam tornar o órgão mais robusto à fraude e corrupção e, conseqüentemente, melhorar a qualidade das políticas públicas. O entrevistado C-03 enfatizou, ainda, a importância do planejamento para a integridade do órgão.

[...] se você não tem um objetivo na sua instituição, você não sabe onde chegar, como é que você vai chegar? As pessoas que tão ali dentro não vão ter compromisso com a entrega do objeto principal do órgão, da política ou do serviço [...]. Mas se ele não tem uma missão, não tem um planejamento, não sabe onde quer chegar, a corrupção acontece quando essa missão é fraca, quando os mecanismos de controle e de planejamento são inexistentes. Se você não sabe onde quer chegar, é difícil falar com as pessoas para não roubarem [...].

As ações de governança do TCU, por sua vez, possuem o objetivo, esculpido no Acórdão nº 1273/2015-Plenário, de guiar a atuação da gestão das organizações governamentais,

possibilitando assim o alinhamento dos objetivos organizacionais ao interesse da população, a otimização na produção de resultados, a melhoria na eficiência da aplicação dos recursos públicos e, conseqüentemente, a oferta de mais e melhores serviços públicos à sociedade. O referido acórdão traçou como estratégia de atuação recomendação aos órgãos superiores de cada Poder da República para que adotem modelo de governança a fim de aprimorar a atuação das organizações públicas, e ainda recomendou à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com a Controladoria Geral da União, a elaboração de plano de longo prazo com objetivo de fortalecer a governança nas organizações públicas de todas as esferas, com vistas ao desenvolvimento nacional.

As respostas dos entrevistados complementaram o objetivo formal. Já é óbvio que o projeto pretende induzir a melhoria da governança pública. E o principal instrumento citado pelos servidores entrevistados, para fomentar a governança, foi o estabelecimento das diretrizes do órgão, dentro de um planejamento estratégico, bem como a confecção de todos os planos, alinhados entre si e com as diretrizes organizacionais. O entrevistado T-03 adicionou a pretensão de alterar o comportamento das pessoas de dentro da instituição; enquanto o entrevistado T-04 espera que o pensamento estratégico conduza à adoção de estruturas internas favoráveis a tomadas de decisões conscientes e à maximização do valor criado pelo órgão, por meio da otimização da gestão dos recursos disponíveis.

O entrevistado T-05 demonstrou como o TCU pretende induzir a adoção das práticas de governança. O iGG, medido a cada levantamento realizado pelo TCU, é um importante indutor, pois os órgãos se sentem compelidos a melhorar seu índice, a cada levantamento. Os questionários aplicados também funcionam como indutor, pois fazem os gestores refletir e atuar sobre suas próprias deficiências. A promoção de outras ações do TCU, como encontros técnicos e premiações aos órgãos e entidades melhor posicionadas no ranking do iGG, foi também citada enquanto estratégias de fomento à governança pública.

Em suma, o objetivo do PROFIP é fazer com que os órgãos e entidades diretas do Poder Executivo Federal voluntariamente formulem e efetivamente implantem um plano de integridade capaz de inibir práticas de corrupção e, assim, melhorar a qualidade das políticas públicas. Por seu turno, as ações de governança do TCU possuem escopo mais abrangente. Além de pretender evoluir todas as esferas de governo, o TCU, por possuir jurisdição mais ampla, tem direcionado suas ações para os órgãos e entidades dos três Poderes da República. O conceito de governança também é mais amplo que o de integridade, conforme se analisou na definição do estudo de caso. Contudo, o objetivo geral do programa de integridade é totalmente

conexo com o da governança. A integridade é uma importante componente da governança, principalmente em países com histórico alarmante de corrupção, como o Brasil. Esse alinhamento de objetivos é crucial para a colaboração se efetivar. Organizações que buscam a colaboração podem construir compromisso em torno de um objetivo comum que as inspire a colaborar, apesar de suas diferenças cognitivas (PAGE; THOMAS, 2016).

As divergências se refletiram nas estratégias de cada projeto para alcançar o respectivo objetivo. Enquanto o TCU adota uma estratégia de alcance geral, mas com contatos superficiais com os órgãos federais, e valendo-se de seu poder jurisdicional, a CGU foca suas ações sobre alguns poucos órgãos e entidades, conforme adesão voluntária do órgão e sua capacidade laboral de prestar apoio durante todo o período de elaboração e implantação do plano de integridade. No entanto, mesmo em parcerias bem-sucedidas, a harmonia integral dos objetivos é altamente improvável (VANGEN; HUXHAM, 2011). Da mesma forma, em sua pesquisa, Carlisi (2016) encontrou alto grau de convergência do objetivo geral entre colaboradores, enquanto os objetivos e direções estratégicas perseguidas para o alcance do objetivo geral eram menos consensuais.

4.1.4 Perfil da liderança

Dimensionam a categoria **perfil da liderança** três indicadores: nível de responsabilização, nível de poder e nível de comprometimento. Primeiramente, quanto à responsabilização, evidenciou-se que há no TCU uma secretaria no âmbito da qual se formou um grupo de trabalho para planejar, orientar e consolidar as ações de controle do Tribunal em prol da governança nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Conforme apontado por todos os servidores entrevistados do TCU, a Secex-Administração é responsável pela coordenação das ações de governança do TCU dispersas entre algumas secretarias de controle externo, como Selog, Sefti e Sefip. Às secretarias de controle externo compete, dentre outras atribuições, fiscalizar as unidades jurisdicionadas ao Tribunal, mediante a realização de acompanhamento, levantamento, inspeção e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional.

A resolução que trata da estrutura organizacional do TCU não define as atribuições específicas de cada secretaria de controle externo. Mas a Secex-Administração encontra-se subordinada à Coestados, a quem o Acórdão TCU nº 1273/2015-Plenário conferiu atribuições de monitoramento das recomendações e determinações exaradas a partir desse acórdão, bem como de elaboração de guias e realização de eventos para disseminação e orientação aos gestores públicos sobre práticas de governança. O referido acórdão mencionou, ainda, que as ações atribuídas à Coestados deveriam ser executadas por intermédio de suas unidades técnicas,

ou seja, as secretarias de controle externo a ela subordinadas, dentre as quais se encontram a Secex-Administração, a Selog, a Sefti e a Sefip.

Assim, há no TCU o consenso de que o ocupante do cargo de Secretário da Secex-Administração é o responsável pela coordenação das ações em prol da governança nos órgãos e entidades jurisdicionados. Contudo, formalmente essa atribuição não lhe foi individualmente delegada. A falta de formalização da liderança é uma forte restrição à parceria. Para que as colaborações prosperem, elas precisam de patrocínio contínuo de pessoas com autoridade formal (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015).

Quanto ao nível hierárquico, a Resolução TCU nº 284/2016 concede ao Secretário da Secex-Administração uma FC-5 e poder hierárquico direto sobre três diretores com FC-4. Os servidores que formam o grupo de trabalho para planejar e coordenar as ações de governança estão lotados em uma dessas diretorias. Dessa forma, o responsável pelos trabalhos desse grupo está a dois níveis hierárquicos acima da base. Embora o nível hierárquico do responsável pelas ações de governança no TCU esteja adequado para o propósito dos trabalhos internos, sua escala de poder não é suficiente para iniciar um processo de colaboração interorganizacional. O papel de convocador está aberto apenas a indivíduos que já são bem respeitados e percebidos como atores legítimos (SCOTT; THOMAS, 2016), localizados no topo da hierarquia institucional (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015).

O comprometimento do ocupante do cargo de Secretário da Secex-Administração foi avaliado como alto pelos entrevistados T-03 e T-04, que possuíam melhor subsídio para avaliar esse aspecto. Segundo o entrevistado T-04, esse responsável não participa das atividades cotidianas do grupo de trabalho, mas tem se empenhado em prover os meios necessários ao sucesso das ações do grupo, sobre cujos resultados assume toda a responsabilidade: “[...] ela patrocina e leva adiante o trabalho, ela provê os recursos, ela assume as responsabilidades pelos resultados.”. O entrevistado T-03 considera perfeita a performance da Secex-Administração, que, além de intermediar a relação com os ministros do Tribunal, instrumentaliza as demandas do projeto junto às demais secretarias de controle externo.

Na CGU, a responsabilização pelo PROFIP recai sobre a CGINT, a quem compete apoiar e orientar os órgãos e entidades federais para implementação de programa de integridade, conforme consta do Regimento Interno do órgão. Os servidores entrevistados citaram o Regimento Interno como único ato administrativo de responsabilização do Coordenador dessa área, em relação ao projeto de integridade. Segundo os entrevistados, essa responsabilidade é de fato exercida pelo ocupante do cargo de Coordenador da CGINT. Logo, conclui-se que há

um ato de indicação formal do responsável individual pela implantação e acompanhamento do projeto, em que pese não ser um ato específico para essa indicação.

As ações do PROFIP são desenvolvidas por uma equipe de trabalho que envolve alguns servidores da CGINT. Ao contrário da maioria das coordenações da CGU, essa coordenação não possui estrutura de chefes de divisão. O nível hierárquico do Coordenador da CGINT, que ocupa uma FCPE-101.4, encontra-se, portanto, um degrau somente acima da base. De acordo com os entrevistados, o apoio do dirigente responsável é irrestrito e muito satisfatório. O entrevistado C-05, ponderou, no entanto, que, logo no início, quando da criação da CGINT, o projeto não obteve atenção e prioridade por parte da Coordenação. Somente após mudança no comando da CGU e da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, o projeto recebeu novo ímpeto.

O comprometimento da liderança com a solução do problema é visto como fator de sucesso, não somente para a colaboração, mas para a efetiva resolução da questão. É improvável que os grandes esforços de mudança aconteçam sem um líder comprometido, que seja um incansável promotor do esforço de mudança (CROSBY; BRYSON, 2010).

4.1.5 Interdependência

A complementaridade das ações e a semelhança de missão dos dois órgãos de controle foram utilizadas para aferir o grau de interdependência entre eles, nas ações de governança e de integridade. Quando a missão das organizações e da colaboração são coincidentes eleva-se a chance de se firmar arranjos colaborativos (O'LEARY, 2012; PAGE; THOMAS, 2016). De igual modo, quando atores atacam o mesmo problema, mas com enfoque diferente, um terreno comum surge porque os atores envolvidos nos vários blocos de construção abordam as mesmas questões mais ou menos ao mesmo tempo (SPEKKINK; BOONS, 2016).

No caso, a complementaridade foi mensurada sobre o que os respondentes informaram ser as dificuldades e desafios para se implementar o respectivo projeto. Considerando-se que os projetos possuem a mesma finalidade de melhoria da gestão e entrega de políticas públicas mais eficientes e eficazes, e que intentam fazer com que a Administração adote práticas de planejamento mais estruturadas e concatenadas, espera-se maior complementaridade entre os dois órgãos à medida em que os desafios e dificuldades enfrentados por uma instituição, no seu mister, divirjam da outra. Assim, o que os servidores da CGU apontaram como principais barreiras e não foi citado pelos entrevistados do TCU foi visto como capacidade complementar entre os dois órgãos, haja vista essas diferenças apontarem para diversidade de conhecimentos e recursos organizacionais, que é percebida como essencial para obtenção de vantagens verdadeiramente sinérgicas da colaboração (VANGEN; HUXHAM, 2011).

Foram aproveitadas, para efeito de comparação, apenas as respostas referendadas por pelo menos um outro entrevistado, a fim de destacar somente as dificuldades e desafios que tenham algum consenso no grupo. Dessa forma, os servidores da CGU apontaram quatro desafios, com certo grau de consenso: despreparo do corpo de servidores dos órgãos e entidades federais responsável pelo planejamento e implantação do plano de integridade; compromisso da alta administração com o projeto de prevenção e combate à corrupção no seu órgão; constante mudança de dirigentes dos órgãos e entidades federais; carência de recursos humanos e financeiros nos órgãos federais dedicados à implantação do programa de integridade.

Pelo TCU, os desafios consensuais foram três: compromisso da alta administração com o projeto de governança em seu órgão; mudança de cultura e de comportamento de todo o corpo funcional nos órgãos federais; e normatização das práticas de governança. Assim, de sete dificuldades e desafios apontados, apenas um é comum entre TCU e CGU: compromisso da alta administração. Ou seja, a complementaridade entre os dois projetos é alta, porque as dificuldade e desafios para implantação do projeto apontados pelos entrevistados são menos de 17% semelhantes aos discorridos pelos entrevistados do órgão coirmão.

A semelhança de missão, por seu turno, foi mensurada a partir da análise documental sobre clientela e objetivos estratégicos dos dois órgãos. O compromisso com populações-alvo semelhantes se mostrou, nos estudos de Thomson e Perry (2006), um dos fatores mais importantes na realização de colaborações, assim como o é o desenvolvimento de objetivos compartilhados entre os parceiros (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011).

Assim, enquanto o TCU possui jurisdição constitucional sobre os órgãos de todos os Poderes da República, a CGU limita-se apenas aos do Poder Executivo Federal. A Lei nº 10.180/2001 exclui, ainda, da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) a jurisdição sobre os órgãos da Presidência e Vice-Presidência da República, Casa Civil, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Advocacia-Geral da União e Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS. De toda forma, cem por cento dos órgãos atendidos pela CGU sofrem jurisdição do TCU.

Para avaliação do percentual da clientela do Tribunal atendida pelo órgão de controle interno, utilizou-se a relação de unidades obrigadas a apresentar relatório de gestão do exercício de 2016, contempladas no Anexo I da Decisão Normativa TCU nº 154/2016. Nessa relação consta 1.090 unidades, dos três Poderes e do Ministério Público, jurisdicionadas ao Tribunal. A SFC mantém 973 dessas unidades, ou seja, 89% delas, sob sua atuação.

Em referência aos objetivos estratégicos, a CGU enumerou dezenove, no Mapa Estratégico do quadriênio 2016-2019, ao passo em que o TCU trabalha com 21 objetivos

estratégicos, contidos no Plano Estratégico para o período 2015-2021. Treze objetivos da CGU possuem correlação com doze, do TCU, conforme correlação exposta no Quadro 8.

Quadro 8 – Comparação entre os objetivos estratégicos da CGU e do TCU

CGU	TCU
Contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão.	Aprimorar a governança e a gestão em organizações e políticas públicas.
Desenvolver mecanismos inovadores para a melhoria da gestão pública, da qualidade do gasto e do enfrentamento da corrupção.	
Ampliar a participação social no controle das políticas públicas.	Fomentar a Administração Pública transparente.
Enfrentar a corrupção e contribuir para o aumento dos níveis de integridade pública e privada.	Coibir a má gestão dos recursos públicos.
Fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública.	
Ampliar e aperfeiçoar a transparência na gestão pública e as formas de interlocução com o cidadão.	Induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações da Administração Pública.
Disseminar as doutrinas de governança, controle, integridade e gestão de riscos e fortalecer as respectivas instâncias na Administração Pública.	Induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos da Administração Pública.
	Estimular o monitoramento e a avaliação do desempenho pela Administração Pública.
	Induzir o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas descentralizadas.
Fortalecer a parceria com os atores que promovam a defesa do patrimônio público, a melhoria da gestão e o enfrentamento da corrupção.	Intensificar parcerias com outros órgãos de controle.
	Intensificar o intercâmbio nacional e internacional para compartilhamento de melhores práticas para o controle.
	Estreitar o relacionamento com o Congresso Nacional.
Ampliar a apropriação dos resultados dos trabalhos da CGU pelas partes interessadas, inclusive por entes federativos.	Aperfeiçoar a comunicação do TCU com as partes interessadas.
Promover a célere e efetiva responsabilização de entes privados e de servidores públicos.	Condenar efetiva e tempestivamente os responsáveis por irregularidades e desvios.
Produzir informações estratégicas para subsidiar as tomadas de decisões do Presidente da República.	
Aperfeiçoar e intensificar a atuação nas empresas estatais.	
	Intensificar a atuação com base em análise de risco.
	Realizar diagnósticos sistêmicos em áreas relevantes.
Garantir que os processos de trabalho e seus produtos sejam oportunos e primem pela qualidade, com uso intensivo de tecnologia.	
Promover a integração colaborativa interna, adaptada ao contexto de cada unidade, orientada à gestão para resultados.	Promover integração e sinergia no Tribunal.
	Promover a melhoria da governança e da gestão da estratégia no TCU.
Tornar a CGU um ambiente cada vez melhor para se trabalhar.	

Quadro 8 – Comparação entre os objetivos estratégicos da CGU e do TCU

CGU	TCU
Desenvolver competências e fortalecer cultura orientada aos valores e ao alcance de resultados.	
Desenvolver lideranças e oportunizar o acesso meritocrático a cargos.	Aperfeiçoar a gestão do desempenho, o reconhecimento e o desenvolvimento profissional.
	Aprimorar a gestão do conhecimento.
	Desenvolver capacidade organizacional ampla para trabalhar com recursos tecnológicos.
Prover soluções tecnológicas integradas, seguras, responsivas, inteligentes e articuladas com as áreas de negócio.	Aprimorar o uso da TI como instrumento de inovação para o controle.
Garantir a disponibilidade e a utilização oportuna, sustentável e eficiente dos recursos logísticos e financeiros para o alcance dos resultados.	Assegurar suporte de bens e serviços adequado às necessidades do TCU.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Mapa Estratégico da CGU 2016-2019 e do Plano Estratégico do TCU 2015-2021.

A comparação entre os objetivos estratégicos revelou que 62,5% deles possuem correlação com os do outro órgão de controle. Assim, concebe-se que há um nível de semelhança razoável entre as missões desses órgãos. A relação entre colaboração, missão e objetivos estratégicos foi apontada por Simo e Bies (2007), para quem colaboradores são aquelas organizações que compartilham de missão e visão semelhantes, trocam recursos e outros apoios para atingir os objetivos.

4.1.6 Histórico de relacionamentos

A força das relações entre dois atores é determinada pelo número de vezes que eles estiveram envolvidos nos mesmos eventos (SPEKKINK; BOONS, 2016). No entanto, em sentido contrário à proposição, essa pesquisa conseguiu identificar apenas três processos colaborativos entre TCU e CGU concluídos nos últimos cinco anos. O resultado final dos referidos processos foi alcançado.

Contudo, houve percalços no desenvolver de dois deles. Em um, percebe-se, inclusive, abalo da confiança no parceiro. Na avaliação de um dos entrevistados, as pessoas designadas para sentar à mesa e desenvolver conjuntamente os processos não detinham conhecimento suficiente para a ação esperada. Com isso, a parceria mais prejudicou do que contribuiu para o resultado. As parcerias desastrosas são muito prejudiciais para a construção do processo colaborativo, pois, é por meio das relações prévias que os parceiros julgam a confiabilidade e legitimidade das contrapartes (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015).

Na outra parceria, os percalços decorreram do abandono do projeto por um dos órgãos parceiros. O órgão que deu continuidade ao projeto aproveitou o trabalho inicial, produzido pelo órgão coirmão antes do início da parceria, finalizou-o sozinho e compartilhou o resultado

final. A participação do outro parceiro restringiu-se, após o acordo formal de trabalho em conjunto, à entrega do projeto em andamento e à disponibilidade em dirimir dúvidas sobre as tarefas já realizadas. O resultado final foi alcançado satisfatoriamente, mas o processo colaborativo foi frustrado, apesar da presteza dos servidores incumbidos inicialmente do projeto em ajudar pontualmente a equipe sucessora.

Houve uma única iniciativa colaborativa bem-sucedida, na avaliação de ambos os parceiros. Mesmo assim, os entrevistados relataram conflitos no alinhamento inicial do processo de colaboração. Os desentendimentos preliminares se deram principalmente devido à discrepância de metodologia de trabalho de cada órgão de controle. Talvez porque o TCU possui estrutura e processos mais rígidos e, muitas vezes, melhor construídos, prevaleceu o formato adotado pelo Tribunal. Outra questão ressentida foi que os servidores da CGU acabaram se dedicando menos ao projeto da parceria, devido ao acúmulo com outras tarefas na própria instituição e ao prazo mais curto para se desvencilhar do projeto. Apesar das divergências, ambos os entrevistados observaram ganho resultante da troca de experiências e avaliaram positivamente a parceria, com aprovação do comprometimento e conduta do parceiro.

Ansell e Gash (2007) vêm com normalidade um certo grau de discordância entre os parceiros. Para os autores, o conflito por si só não é necessariamente um obstáculo à colaboração. Em muitas parcerias bem-sucedidas, verificadas em pesquisas acadêmicas, as partes interessadas perceberam que não poderiam atingir seus objetivos sem se envolver em um processo colaborativo com outros atores, cujos interesses eram, muitas vezes, diametralmente opostos.

4.1.7 Distribuição de poder

Significativos desequilíbrios de poder entre parceiros são susceptíveis de gerar desconfiança (CROSBY; BRYSON, 2010). O conflito pode ser exacerbado quando as organizações colaboradoras diferem em status – seja por tamanho, recursos financeiros, reputação etc. A disponibilidade de tempo também é considerada uma forma de recursos importante para a colaboração (THOMSON; PERRY, 2006; ANSELL; GASH, 2007; PAGE; THOMAS, 2016). A governança colaborativa provavelmente não é uma boa estratégia para situações em que as organizações devam tomar ou implementar decisões rapidamente (ANSELL; GASH, 2007). Os horizontes de curto prazo criam pressão para a ação conjunta, mas inibem o design cuidadoso de soluções (PAGE; THOMAS, 2016). Por isso, é importante que as entidades disponham de tempo para desenvolverem suas atividades de forma cuidadosa.

No caso estudado, a assimetria de poder entre as duas instituições não é tão relevante. CGU e TCU possuem atribuições e expertises muito parecidas. O campo de atuação de ambos é quase o mesmo. A diferença maior reside na competência que o Tribunal possui para julgar os atos dos administradores públicos, aplicar sanções e sustar atos administrativos. Com exceção das atribuições referentes a processos administrativos disciplinares e de responsabilização de pessoas jurídicas contratadas pela Administração, as decisões da CGU não possuem poder coercitivo. A própria Constituição Federal trata de conferir subalternidade ao órgão de controle interno, ao apontar como uma de suas finalidades apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Em que pese esse papel apoiador, a CGU possui autonomia organizacional e técnica perante o TCU. Essa autonomia é garantida por uma estrutura organizacional complexa e um quadro funcional valorizado. A CGU ocupa atualmente um ministério, na estrutura do Governo Federal, e possui, além da Secretaria Executiva, quatro secretarias: Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Corregedoria-Geral da União (CRG) e Ouvidoria-Geral da União (OGU). E dentro da STPC funciona a Diretoria de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional, que, por sua vez, abriga a Coordenação-Geral de Integridade, responsável por projetos importantes, como Empresa Pró-Ética, Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses (SeCI), além do PROFIP e outras iniciativas.

A CGINT, que possui atribuição regimental de apoiar e orientar os órgãos e entidades federais para implementação de programa de integridade, conta com estrutura de um coordenador-geral, seu substituto e dezessete auditores federais de finanças e controle, dos quais cinco dedicam-se ao PROFIP, embora somente um com exclusividade para o projeto. Todos os auditores da CGU passaram por um processo de seleção em duas etapas: exame de conhecimentos específicos e curso de formação. A seleção e formação dos auditores lhes confere capacidade para exercer uma gama de atribuições afetas aos Sistemas de Controle Interno e de Correição e das atividades de transparência pública e de ouvidoria, conforme se depreende da Lei nº 13.327/2016.

Dessa forma, a CGINT conta com pessoal capacitado para desenvolver o projeto de integridade pública. E, assim, a CGU preenche um dos requisitos da governança colaborativa, que é a representatividade da organização, na colaboração, por atores com competência suficiente para participar efetivamente de trabalhos em conjunto (O'LEARY, 2012).

Tanto o PROFIP quanto as ações em prol da governança do TCU não possuem prazo para encerrar-se. Conforme expressado pelo entrevistado C-02, espera-se que em um ano os

vinte primeiros órgãos que aderiram ao programa tenham um plano de integridade formulado. Mas isso por si só não garante uma organização com estruturas e processos íntegros. E ainda há uma longa fila de órgãos e entidades sem compromisso assumido de implantar plano de integridade. Contudo, como a competência da CGU para zelar pela integridade pública é perene, a CGINT sempre atuará nessa seara, conforme manifestação do servidor entrevistado C-01:

[...] não existe um prazo definido para manutenção ou desfazimento da equipe do PROFIP. Nossa intenção é manter uma equipe dedicada pelo prazo suficiente, até que os órgãos tenham condições de desenvolver seus planos de integridade e, conseqüentemente, implementar o programa de integridade.

Naturalmente, como tem ocorrido ao longo desses três anos, o programa está em processo de aprimoramento contínuo e a forma de abordagem e o trabalho realizado pela equipe pode passar por algumas modificações. Assim como as pessoas que hoje integram a equipe podem mudar também. Independentemente disso, fomentar a integridade no setor público é uma das competências da CGINT e, portanto, sempre haverá uma equipe dedicada.

No TCU, o grupo de trabalho responsável pelo levantamento da governança tinha prazo até novembro de 2017 para encerrar, naquele ciclo, suas atividades. Mas a perspectiva para o alcance de melhorias significativas nas práticas de governança da Administração Pública é de médio a longo prazo, conforme apontado pelo entrevistado T-03:

Eu diria que nos próximos cinco anos é possível que nós já alcancemos alguns indicadores bem consistentes em todas essas quatro áreas: governança pública, governança de pessoas, governança de aquisições e a que nós já temos tido bastante resultado positivo, que é a de tecnologia da informação.

O entrevistado T-04 presume que há um caminho sem fim a percorrer, pois, embora considere a perspectiva de haver melhoria significativa dos serviços públicos, a população vai continuar insatisfeita, haja vista sempre existir defasagem na qualidade entre os serviços prestados pelo Estado e os da iniciativa privada.

Quanto à estrutura organizacional do TCU, tem-se uma maior complexidade, principalmente devido ser um órgão colegiado. Mais do que autonomia, o órgão possui independência orçamentária e financeira, e ainda conta com um orçamento anual maior do que o dobro da CGU. O orçamento das despesas daquele órgão prevista para 2017 foi de R\$ 2.096.969.013,00 (dois bilhões de reais, noventa e seis milhões, novecentos e sessenta e nove mil e treze reais).

O TCU possui, dentro da Secretaria-Geral de Controle Externo, as secretarias de controle externo, que possuem, dentre as competências, fiscalizar as unidades jurisdicionadas ao Tribunal, mediante a realização de levantamento e auditorias. E é desses instrumentos que o Tribunal se serve para medir e acompanhar o nível de governança nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. As secretarias de controle externo, de uma forma geral,

possuem competência técnica para, sob a coordenação da Secex-Administração, levantar e verificar as práticas de governança implementadas nas suas unidades jurisdicionadas.

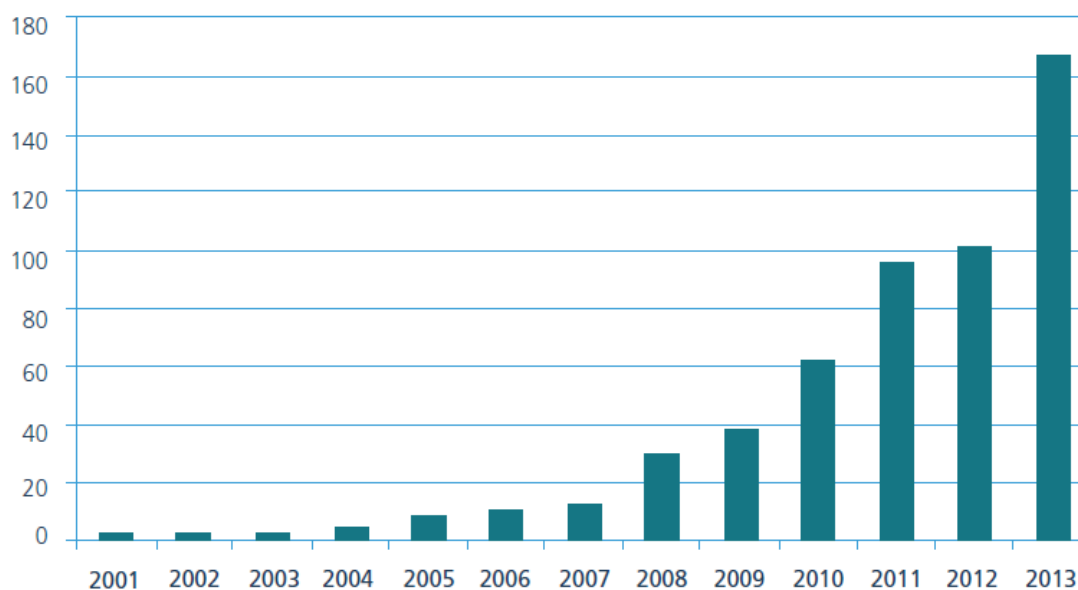
Na Secex-Administração atua o grupo de trabalho de coordenação das ações de governança, dentro de uma das três diretorias da referida secretaria, a qual conta com oito auditores, além do diretor. No grupo de trabalho atuam quatro auditores federais de controle externo da própria diretoria e outros três cedidos parcialmente por outras secretarias do Tribunal. Tal como na CGU, os auditores foram selecionados por meio de concurso público em duas etapas, o que lhes confere o desempenho de todas as atividades de caráter técnico relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Tribunal de Contas da União, conforme previsão da Lei nº 10.356/2001.

Conclui-se que ambos os órgãos de controle possuem estrutura organizacional e competência do corpo funcional capazes de se fazer representar em uma governança colaborativa, bem como se permitem trabalhar, em seus projetos, com perspectiva de prazo suficiente para engendrar ações colaborativas com outras instituições, em prol de objetivos comuns. No entanto, não se pode desprezar a vantagem orçamentária do Tribunal sobre a CGU e, principalmente, as prerrogativas referentes ao poder coercitivo maior do órgão de controle externo.

4.1.8 Incentivos e limitações

Os incentivos ou limitações à colaboração podem se manifestar em várias frentes. Mas, para efeito de medição dessa categoria, no presente estudo, resumiu-se a análise à prioridade conferida pelo órgão à resolução do respectivo problema enfrentado. Os esforços e investimentos adicionais despendidos avaliam a disposição e compromisso da organização com a melhor solução para a problemática abordada (RITTEL; WEBBER, 1973). Com esse foco, analisou-se como cada órgão de controle prioriza a questão da governança ou da integridade, nos respectivos documentos de planejamento.

O tema da governança tem estado em íngreme ascensão no TCU, principalmente desde 2008, após os primeiros trabalhos de auditoria sobre governança de TI, conforme se observa no Gráfico 1. A atenção sobre a governança nos órgãos e entidades públicas federais se disseminou para outras áreas temáticas, além de TI, como as áreas de auditoria de pessoal, de aquisição de bens e serviços e de segurança pública.

Gráfico 1 – Evolução da quantidade de acórdãos do TCU que usam o termo **governança**

Fonte: TCU - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria.

A governança dos entes públicos começou a ganhar relevância estratégica para o TCU na formulação do Plano Estratégico 2011-2015. Embora, o plano não contemplasse a melhoria da governança pública como objetivo estratégico explícito de resultado, havia nele indicação de que o Tribunal se valeria de índice de governança corporativa para aferir o objetivo estratégico nº 01: contribuir para melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública. De forma explícita, porém, o Tribunal expôs, nesse documento de planejamento, a busca pela melhoria da governança interna do próprio órgão de controle, por meio do objetivo estratégico nº 24: promover a melhoria da governança do TCU.

Contudo, o Plano Estratégico do TCU 2015-2021, atualmente em vigor, foi contundente quanto à importância da governança pública para as diretrizes do Tribunal. Desta feita, o primeiro objetivo estratégico a apresentar-se no plano é: aprimorar a **governança** e a gestão em organizações e políticas públicas. No mesmo sentido foram elaborados os Planos de Diretrizes e de Controle Externo para o biênio 2017-2019, com a tradução dos objetivos estratégicos de resultado em diretrizes e a definição de linhas de ação.

Não foi possível conferir as ações planejadas no nível operacional porque o Plano Diretor 2017-2018 da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) confere caráter reservado ao detalhamento dos trabalhos que compõem as metas relevantes das diversas secretarias de controle externo. Mesmo assim, é notória a prioridade dispensada pelo Tribunal

à governança na Administração Pública, pois, a melhoria da governança encontra-se entre os três objetivos estratégicos de resultado traçados pelo TCU.

A prioridade do PROFIP para o CGU é percebida por meio do Planejamento Estratégico 2016-2019 do órgão. Dentre os quatro objetivos estratégicos de resultado, expostos no plano, encontra-se: enfrentar a corrupção e contribuir para o aumento dos níveis de integridade pública e privada. A questão da integridade está inserida, ainda, nos objetivos estratégicos dos processos internos, que estabelece, como um dos produtos esperados no planejamento estratégico: disseminar as doutrinas de governança, controle, **integridade** e gestão de risco e fortalecer as respectivas instâncias na Administração Pública.

Esse objetivo é reforçado pela Portaria de Indicadores e Metas para o quadriênio 2016-2019, que instituiu, para medição do alcance do objetivo, o indicador **percentual de órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal que apresentaram Plano de Integridade**. O documento previu 2%, 7%, 13% e 20% dos órgãos e entidades com plano de integridade concluído, para os anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, respectivamente.

O Plano Operacional 2017 da STPC, por sua vez, estabeleceu metas para quatro ações do PROFIP, relacionadas à iniciativa 10.3 – transformar a CGU no órgão de referência quanto à avaliação de programas de *compliance* no Poder Executivo Federal. Foram programadas para 2017, no plano operacional, as seguintes ações do PROFIP, com as respectivas metas: a) publicação de um manual de implementação de programa de integridade no setor público; b) realização de doze encontros de disseminação em áreas estratégicas; c) realização de quatrocentas oficinas para implementação de programa de integridade; e d) realização de um seminário sobre integridade no setor público.

Em que pese o fortalecimento da integridade pública estar entre os objetivos estratégicos da CGU, e com metas e indicadores definidos, a portaria de avaliação e monitoramento da execução do planejamento estratégico e do plano operacional anual atribuiu prioridade média às ações do PROFIP. Essa conclusão se depreende da leitura do art. 5^a, § 1^o, I, da Portaria CGU n^o 374/2016, que definiu as ações com prioridade alta: atividades previstas em dispositivo constitucional, legal ou infralegal, com prazo de atendimento determinado. Não é esse o caso do PROFIP, pois o programa não deriva diretamente de comando constitucional ou legal, ou de qualquer ato normativo, com prazo definido.

O PROFIP melhor se enquadra no dispositivo da citada portaria que define as ações com prioridade média: projetos e atividades previstos em acordos com entidades externas, com prazo definido de entrega de produtos. Pois, as ações do PROFIP decorrem de acordo de

vontades entre a CGU e o órgão ou entidade aderente ao programa, formalizado por intermédio do termo de adesão. Esse acordo impõe, por um lado, providências a serem tomadas pela alta administração da organização; por outro lado, também impõe à CGU prestação no fornecimento de capacitação, material de apoio e suporte teórico e metodológico aos órgãos e entidades aderentes ao PROFIP.

Na perspectiva da inclusão dos temas da governança e integridade no planejamento, TCU e CGU perpassam por caminhos propícios à colaboração. Pois, a colaboração voluntária deve passar por um processo prévio de planejamento e compreensão da missão, metas, objetivos, papéis, responsabilidades e etapas de implementação (CROSBY; BRYSON, 2010).

4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Apresentam-se nesta seção as discussões sobre os achados da pesquisa. Inicia-se a primeira subseção com as considerações sobre a relação entre os frameworks do referencial teórico e a falta de coordenação entre os órgãos de controle. Das considerações emergem as contribuições teóricas do presente estudo. Na subseção seguinte, discute-se a aplicação do quadro teórico à questão de pesquisa e apresenta-se uma visão, item a item, sobre os ajustes necessários para se auferir coordenação entre as ações concorrentes dos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública.

4.2.1 Aplicação do quadro teórico

Considerou-se a coordenação entre os órgãos de controle da Administração Pública uma situação desejável para dar maior eficiência à política pública do controle (ALVES; CALMON, 2008; OLIVIERI, 2011). Dentro do espectro de intensidade das interações, as ações colaborativas são as que refletem maior reciprocidade entre os atores envolvidos (THOMSON; PERRY, 2006; SEDGWICK, 2017). Os quadros teóricos de governança colaborativa (BRYSON; CROSBY, STONE, 2006, 2015; THOMSON; PERRY, 2006; ANSELL; GASH, 2007; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011), por sua vez, são os modelos que melhor analisam o nível de coordenação das atividades executadas por diferentes organizações participantes de uma rede colaborativa. No entanto, foram abstraídos dos modelos colhidos na literatura as dimensões de funcionamento do processo colaborativo e de resultados. Assim, contando-se apenas com os fatores incentivadores e de restrição à colaboração, descritos em cinco frameworks consagrados na literatura da governança colaborativa, construiu-se um quadro integrativo (Figura 9) com as componentes das condições iniciais exigidas para se instaurar processos de colaboração interorganizacionais promissores.

Figura 9 – Categorias da dimensão condições iniciais da governança colaborativa



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bryson, Crosby, Stone (2006, 2015), Thomson, Perry (2006), Ansell, Gash (2007), Emerson, Nabatchi e Balogh (2011).

Portanto, uma das contribuições desse trabalho é a consolidação, em um único quadro, das categorias já estabelecidas antes do início do processo colaborativo, mas que são capazes de influenciar, segundo a doutrina, o sucesso da governança colaborativa. O quadro teórico (Figura 9) estabelece nove categorias para a dimensão **condições iniciais da governança colaborativa**: a) ambiente político-institucional; b) complexidade do problema; c) compatibilidade de objetivos; d) perfil da liderança; e) histórico de relacionamentos; f) confiança; g) distribuição de poder; h) incentivos e limitações; e i) interdependência. Todas as categorias possuem importância para determinar o sucesso da colaboração, caso os atores decidam firmar um acordo colaborativo.

Outra contribuição da presente pesquisa é a confirmação, em testes empíricos, do pressuposto de que há elementos potenciais que justificam a possibilidade de haver coordenação entre os órgãos de controle da Administração Pública (ALVES; CALMON, 2008). Mesmo quando o nível de presença dos seguintes fatores de incentivo: perfil da liderança, interdependência (especificamente a complementaridade), histórico de relacionamentos, assimetria de poder e prioridade, for baixo, é possível fazer ajustes para elevar a possibilidade

de êxito da colaboração (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; ANSELL; GASH, 2007; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011).

Os fatores **complexidade do problema** e **compatibilidade dos objetivos gerais** não são passíveis de ajuste (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; CROSBY; BRYSON, 2010). Mas, no caso estudado, essas duas categorias indicam que os problemas tratados e os objetivos dos dois órgãos centrais de controle da APF, nos respectivos projetos de governança e de integridade, se entrelaçam fortemente, conforme será melhor discutido na subseção seguinte.

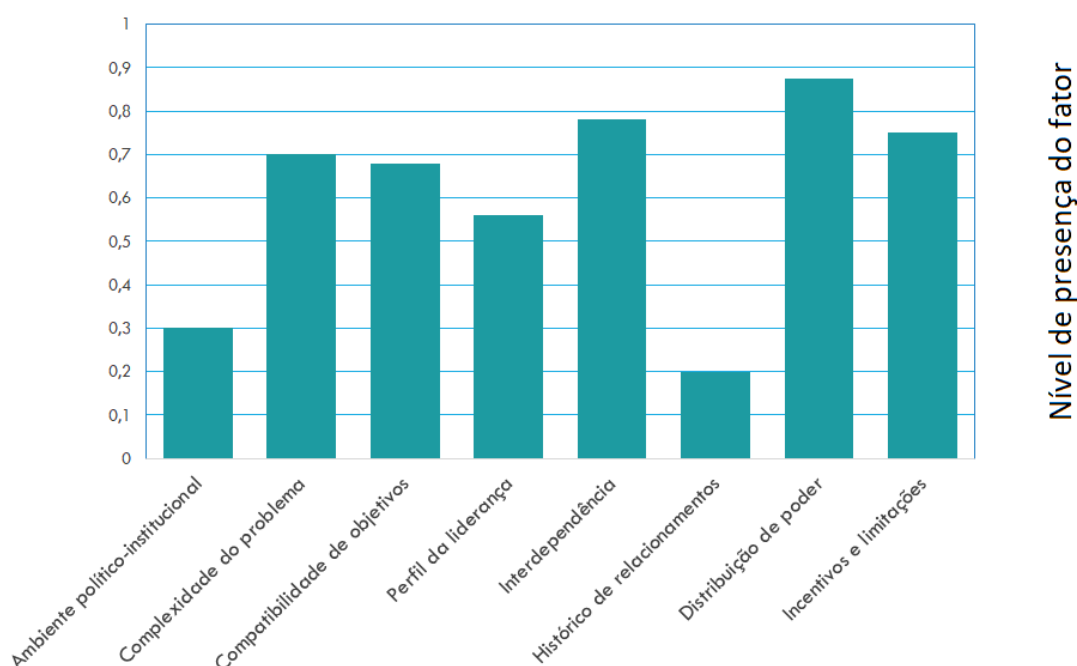
4.2.2 Resultados da análise

Os fatores de incentivo e restrição foram, um a um, observados no estudo de caso, por meio das respostas dos entrevistados e da análise documental. A análise dos dados coletados proporcionou a descoberta de em que medida cada fator de incentivo ou de restrição encontra-se estabelecido na inter-relação entre as ações de integridade e governança da CGU e do TCU, respectivamente. Por questões de limitação temporal, foi deixado de fora a categoria **confiança**, considerada bastante complexa e que exigiria outras técnicas de coleta de dados, além da entrevista e análise documental utilizadas nesta pesquisa. Foram também simplificados os indicadores relativos às categorias incorporadas à coleta e análise dos dados, a fim de empregar maior objetividade à investigação.

Os resultados da análise apontam disparidade entre os níveis de presença dos oito fatores de incentivo/restrrição. O Gráfico 2 representa bem a existência de fortes incentivos à colaboração nas categorias **distribuição de poder, interdependência, incentivos e limitações, complexidade do problema** e **compatibilidade de objetivos**. Por outro lado, há restrições à colaboração em decorrência do **histórico de relacionamentos** e do **perfil da liderança** dos projetos, bem como pouco incentivo a partir do **ambiente político-institucional**.

Aos critérios de medição dos indicadores (Quadro 7) foram associadas pontuações de zero a um, para melhor quantificar o nível de presença do fator de incentivo/restrrição à colaboração entre TCU e CGU, no âmbito dos projetos de governança e de integridade, respectivamente, conforme se visualiza no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Nível de presença dos fatores de incentivo/restrrição à colaboração interorganizacional entre TCU e CGU, no âmbito das ações de governança e integridade



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ambiente político-institucional. Embora a doutrina assevere que fatores externos, como crise institucional, ameaças ou oportunidades, sejam fatores de incentivos à colaboração (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011), TCU e CGU são órgãos técnicos e que pouco sofrem com pressões políticas. Apesar de os cargos de ministro do Tribunal serem objeto de desejo de muitos políticos, a interferência sobre as ações do órgão é rarefeita. Os dois órgãos são também pouco pressionados pela sociedade, em que pese as constantes denúncias de corrupção veiculadas na imprensa. No entanto, com as grandes manifestações populares iniciadas em junho de 2013, contra a corrupção e por serviços públicos com “padrão FIFA”, CGU e TCU se sentiram na obrigação de dinamizar suas iniciativas, respectivamente, de prevenção e combate à corrupção e de governança das organizações e das políticas públicas. Mas, frise-se que a pressão popular não era sobre os órgãos de controle. Sem leis e diretrizes políticas que os coagissem a coordenar suas atividades, os órgãos de controle receberam pouca influência externa. Contudo, esse não é um fator primordial para o estabelecimento de parcerias. A obrigatoriedade da colaboração pode até disfarçar falta de compromisso dos parceiros (ANSELL; GASH, 2007).

Complexidade do problema. Tanto a corrupção quanto a baixa qualidade dos serviços públicos ofertados pelo Estado brasileiro são problemas extremamente complexos para

se resolver. Nenhuma das duas instituições de controle pode possuir pretensão de enfrentar sozinha esses problemas, pois a solução depende da conjugação de esforços não só dos órgãos de controle, mas também da cooperação dos próprios gestores públicos e demais agentes públicos. A intolerância a práticas de corrupção e o compromisso com a entrega de valor à sociedade devem se tornar elementos enraizados na cultura organizacional de toda a Administração Pública (XAVIER, 20015). A corrupção traz consequências desastrosas para a sociedade, afetando inclusive a entrega dos bens e serviços públicos (SPECK, 2002b). A corrupção é um problema de longa data e universal, que não se consegue extinguir; no máximo se consegue controlá-la. Portanto, os problemas atacados por meio das ações de governança do TCU e pelo PROFIP envolvem raiz em comum, já a partir do primeiro nível de causalidade, cuja solução passa pela aplicação dos mesmos remédios. Essas soluções poderiam ser melhor ministradas caso se alcançasse coordenação das ações de ambos os projetos.

Compatibilidade de objetivos. Os objetivos dos indivíduos e das organizações são diversos. Seria impossível conciliar todos os objetivos (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; CROSBY; BRYSON, 2010; VANGEN; HUXHAM, 2011). Porém, o objetivo principal para o sucesso da colaboração deve ser compartilhado (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; CARLISI, 2016). O objetivo geral é o principal foco da colaboração, e ele está plenamente em consonância, quando se comparam os objetivos principais dos projetos selecionados para este estudo de caso. O anseio para se implantar um ambiente de governança na Administração Pública atende também a aspiração por integridade. E essa, por sua vez, pode-se dizer, é o principal princípio norteador da boa governança (SPECK, 2002a, 2002b). A semelhança entre os objetivos gerais é tamanha que a solução do problema apontada por ambos os projetos direciona para o autoconhecimento da organização e a elaboração e execução de bons planos organizacionais. Os projetos salientam ainda, como importante instrumento da governança e da integridade, a eficaz gestão dos riscos, demonstrando certo afinamento até em alguns objetivos estratégicos.

Apesar de as estratégias de ação de cada projeto serem bem diferentes, isso não chega a ser uma restrição para a colaboração. Ao contrário, essas diferenças podem gerar complementaridade das ações (THOMSON; PERRY, 2006; THOMSON; PERRY; MILLER, 2007; VANGEN; HUXHAM, 2011). Por exemplo, enquanto TCU diagnostica, com seu levantamento sobre governança, os órgãos da APF mais sensíveis, a CGU priorizaria a atuação de consultoria em integridade sobre essas organizações, subsidiada com as informações colhidas pelo TCU sobre a governança das referidas unidades.

Mas, para a complementaridade das ações funcionar de forma coordenada, há necessidade de os órgãos de controle se sentarem à mesa para ajustar seus projetos em um plano único de ação. Não é produtor cada um fazer o que decide sozinho, fora de um contexto maior de planejamento. O planejamento conjunto deve enfatizar missão, metas e objetivos da governança colaborativa, além de definir papéis e responsabilidades, em todas as fases da parceria (CROSBY; BRYSON, 2010). Portanto, a compatibilidade de objetivos entre os projetos admite colaboração entre TCU e CGU, contanto que consigam traçar conjuntamente estratégias de atuação.

Perfil da liderança. O papel da liderança é especialmente importante para iniciar e manter-se perseverante no processo de colaboração interorganizacional (ANSELL; GASH, 2007). A doutrina preconiza alguns atributos imanentes à figura do líder ou à sua função de liderança, dentre eles capacidade e poder decisório, compromisso com a solução do problema e definição clara de suas responsabilidades (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; ANSELL; GASH, 2007; CROSBY; BRYSON, 2010; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; O'LEARY, 2012; CARLISI, 2016; SPEKKINK; BOONS, 2016).

No caso estudado, as lideranças responsáveis pelos projetos possuíam legitimidade e compromisso reconhecido perante seus liderados, mas se encontravam longe da linha de comando central de seus órgãos. A posição hierárquica desses líderes não lhes permitiria, por exemplo, sentar à mesa de negociação com suas contrapartes e assumir compromissos que envolvessem encargos para outros setores do órgão ou destinação de recursos, humanos ou financeiros, para a colaboração.

No TCU, o reduzido poder hierárquico do responsável direto pela execução das ações determinadas pelo Acórdão Plenário nº 1273/2015 é em certa medida compensado pela participação ativa de um dos ministros da Corte na encampação do tema da governança no setor público. Esse ministro tem exercido a função de patrocinador (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006) das ações do Tribunal em prol da governança, inclusive na aglutinação de diversas cortes de contas, de todo o Brasil, para o levantamento da governança nacional.

Em relação à investidura do líder no comando das ações em prol da governança e integridade, o mandato que formaliza a responsabilização sobre os projetos é frágil. No TCU, em que pese haver um acórdão atribuindo responsabilidade a uma coordenação, para promover o cumprimento das determinações desse acórdão, há uma subdelegação dessa responsabilidade a uma secretaria sem instrumento formal. Na CGU, por sua vez, encontra-se prevista genericamente dentre as atribuições de uma coordenação assumir a promoção da integridade nos órgãos e entidades da APF. Mas há carência de um instrumento mais específico que vincule

o líder ao projeto. Nem mesmo a Portaria CGU nº 784/2016, que instituiu o PROFIP, aponta qual é a área dentro da CGU responsável pela condução do programa. O'Leary (2012) conclui que um mandato formal confere autoridade e poder ao líder e, portanto, tende a aumentar a probabilidade de sucesso de uma colaboração.

É bastante provável que a carência de um líder aglutinador, com trânsito entre os dois órgãos de controle, seja uma das determinantes mais críticas para a falta de coordenação entre TCU e CGU. A governança colaborativa exige a presença de uma liderança legitimada, que atue como ponte entre uma instituição e outra (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; SPEKKINK; BOONS, 2016). No caso específico das ações de governança e integridade, há carência, inclusive, de maior consciência da existência de um terreno comum entre os dois órgãos. Nesse sentido, nas entrevistas, críticas foram feitas à preocupação exclusiva com a integridade. Do outro lado, houve críticas à dificuldade de interlocução com o órgão coirmão. O próprio pesquisador teve dificuldade de localizar no TCU a pessoa chave para tratar das ações de governança. Pois, dentro do mesmo órgão há uma outra unidade com projeto concorrente de governança, em parceria com a OCDE, e que não se comunica com a equipe do levantamento da governança.

Dentro da CGU também há essa duplicidade de esforços, decorrente da ausência de uma liderança com poder de comando para coordenar as ações atinentes a governança e integridade. O distanciamento do líder do projeto de integridade da cúpula da CGU ficou evidente com a declaração de que a equipe do PROFIP fora surpreendida com a edição da IN MP/CGU nº 01/2016, que impôs aos órgãos e entidades da APF a adoção de uma série de medidas para sistematização de práticas relacionadas a gestão de riscos, controles internos e governança. Ou seja, na CGU também há carência de um líder capaz de coordenar as ações do próprio órgão.

Interdependência. A interdependência é a razão maior para colaborar. Se uma das partes conseguisse fazer tudo sozinha e se essa atitude fosse vantajosa, a parceria seria desnecessária para ela (O'LEARY, 2012). Na análise da interdependência das ações de governança e integridade dos órgãos de controle, observou-se muita cautela por parte dos integrantes da equipe dos projetos em relação ao alcance do objetivo final. Todos são bastante conscientes de que suas contribuições são apenas uma pequena parte da intervenção necessária para dotar os órgãos e entidades públicas de estruturas de governança e de integridade.

A medição dos indicadores dessa categoria incluiu uma componente que atende não só ao caso das ações de governança e integridade, objeto do estudo de caso. Verificou-se que semelhança de missão e de público-alvo dos dois órgãos de controle contribuem muito para o

alto nível de interdependência entre eles. Conforme Thomson e Perry (2006), em alguns casos, a negociação para governança colaborativa inicia-se com a identificação das semelhanças de missão, público-alvo, perfil profissional e cultural.

A outra componente da interdependência diz respeito à complementaridade das ações. Quando as ações ou expertises de um ator complementam as da contraparte, diz-se haver complementaridade entre os partícipes (VANGEN; HUXHAM, 2011; SCOTT; THOMAS, 2016). Para qualquer problema complexo cuja solução seja objetivo comum de ambos os órgãos haverá sempre potencial para alto grau de complementaridade, em decorrência, principalmente, da perspectiva de geração de economias de escala. Economias de escala relativas às ferramentas de políticas e prestação de serviços também podem incentivar arranjos colaborativos (SCOTT; THOMAS, 2016). A interdependência, no tratamento de problemas sociais complexos, pode ser gerada no acordo de compromisso entre as partes em um processo de governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2007; CROSBY; BRYSON, 2010; BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). Pois, a partir do momento em que se dividem responsabilidades e atribuições, gera-se complementaridade. No caso específico do PROFIP e das ações do TCU sobre governança, as diferentes estratégias de ação possibilitaram desafios distintos para os dois projetos. Assim, basicamente não há redundância entre as ações já em andamento. Mas seria preciso encaixar as ações dos dois órgãos por meio de um plano de atuação conjunto, para que gerasse sinergia. A colaboração bem-sucedida requer planejamento consensual e formal, que inclua a articulação cuidadosa da missão, metas, objetivos, papéis e responsabilidades, além de preparação das etapas de implementação (CROSBY; BRYSON, 2010).

Histórico de relacionamentos. Essa categoria mostrou-se ser, ao lado da liderança, um dos principais fatores que restringem a colaboração entre TCU e CGU. Apesar de haver, há treze anos, acordo firmado bilateralmente entre os dois órgãos para possibilitar trabalhos em conjunto, apenas três experiências de cooperação bilaterais nos últimos cinco anos foram reportadas. A avaliação dos envolvidos nesses três casos é de que as experiências foram frustradas em dois deles. Assim, além de haver poucos eventos colaborativos, o histórico negativo de parcerias entre ambos os órgãos reforça o preconceito e a desconfiança, que, por sua vez, reduzem a vontade de colaborar. Uma pré-história de antagonismo entre as partes interessadas diminuiu as chances de êxito da governança colaborativa, que só poderia ser compensada por um alto grau de interdependência (ANSELL; GASH, 2007).

O histórico de relacionamentos possui relação direta com o perfil do líder. A liderança é o primeiro dos *drivers* indutores da celebração de parcerias (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). E não houve, nas experiências passadas, lideranças aglutinadoras, com

trânsito entre as duas instituições e com autoridade para prover os recursos necessários e ideais para tornar as parcerias exitosas. A falta do líder interfronteiriço retrata também o baixo número de colaborações estabelecidas, em que pese haver, formalmente, comando dos dirigentes de ambos os órgãos as autorizando e até recomendando-as.

Embora o presente estudo tenha evitado tratar da relação de confiança entre TCU e CGU, em razão da complexidade de indicadores capazes de perceber esse fenômeno, o histórico de relacionamentos pode ser considerado uma das variáveis determinantes da confiança (SHILBURYA; O'BOYLE; FERKINS, 2016). Se por um lado as relações prévias negativas restringem a colaboração, por outro, uma quantidade crescente de pequenas interações bem-sucedidas entre equipes técnicas facilitam a colaboração interorganizacional (O'BOYLE; SHILBURY, 2016). Portanto, é desejável que haja pequenas e constantes interações entre TCU e CGU, para, futuramente, poder haver completa coordenação entre os dois órgãos.

Distribuição de poder. Há pouca assimetria de poder entre TCU e CGU, apesar de a própria Constituição Federal conferir aos órgãos do sistema de controle interno subalternidade ao controle externo e de o Tribunal contar com um orçamento financeiro equivalente a mais de duas vezes o da CGU. O maior potencial coercitivo das decisões do TCU também é fonte de desequilíbrio. No entanto, a estrutura organizacional conferida ao órgão de controle interno e a existência de um quadro de pessoal com auditores e técnicos capacitados e organizados em uma carreira valorizada, que os colocam em patamar de igualdade com a mão de obra do TCU, equalizam mais a distribuição de poder entre os dois órgãos.

Considerando ser o tempo dedicado aos projetos um recurso importante para a organização poder participar de uma governança colaborativa – os arranjos colaborativos requerem quantidade excessiva de tempo para se desenvolverem (ANSELL; GASH, 2007; THOMSON; PERRY, 2006) –, em ambos os órgãos a perspectiva de se trabalhar com as questões da governança e da integridade na Administração Pública é igualmente de longo prazo. Ou seja, ambos os órgãos de controle preveem estar sempre envolvidos com essa problemática.

A assimetria de poder é uma questão delicada na governança colaborativa. A sobreposição de um órgão sobre o outro afeta os incentivos para participação no processo colaborativo (ANSELL; GASH, 2007). Portanto, é bom sempre estar atento para que a função de apoio do sistema de controle interno não se torne subserviência. Em uma governança colaborativa, as partes têm que sentar-se à mesa em uma posição de igualdade. Mesmo que haja, de forma imanente, assimetria de poder, os líderes do processo têm à sua disposição recursos e técnicas gerenciais de equalização de poder e de gerenciamento de conflitos (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; CROSBY; BRYSON, 2010). Portanto, apesar de o TCU

deter o poder de expedir unilateralmente determinações e recomendações por meio de acórdãos, para a CGU executá-las, esse não se torna o caminho mais promissor, para o estabelecimento da governança colaborativa entre os dois órgãos.

Incentivos e limitações. Além dos elementos já expostos nas ponderações desta subseção, acerca das demais categorias da dimensão inicial da governança colaborativa, foi incluída como fator de incentivo à colaboração interorganizacional a priorização conferida pelos órgãos de controle ao respectivo projeto. Pois, a colaboração deve levar em consideração o grau de interesse dos pretensos partícipes na solução do problema abordado (ANSELL; GASH, 2007).

Da análise do aspecto da prioridade, concluiu-se que tanto a CGU quanto o TCU se preocupam estrategicamente com a integridade e governança, respectivamente, dos entes da APF. Portanto, a prioridade estratégica conferida ao tema demonstra alto grau do fator **incentivos** para formação de uma colaboração promissora entre os dois órgãos. Porém, ainda se resente da não classificação em **prioridade alta** das ações do PROFIP, pela Portaria CGU nº 374/2016, de avaliação e monitoramento da execução do planejamento estratégico e do plano operacional anual. Nesse quesito, especificamente, a citada portaria parece contradizer o planejamento estratégico do órgão, que insere dentre os objetivos estratégicos de resultado o aumento dos níveis de integridade da Administração Pública. Quanto ao TCU, roga-se por transparência ao detalhamento de ações do Plano Diretor, para que pretensos órgãos parceiros possam avaliar suas expectativas de resultado. Pois, as diferenças de expectativas entre organizações geram conflito entre os parceiros (CROSBY; BRYSON, 2010).

O conhecimento e análise de todos os fatores de incentivo ou restrição à governança colaborativa para ações concorrentes dos órgãos de controle, antes mesmo do início da criação de vínculos, pode ajudar os líderes de projetos a ter uma visão das ações que o outro órgão desenvolve em comum e o que necessita ser incrementado para que se estabeleça, entre esses atores, uma parceria de sucesso. Logicamente, o momento inicial é importante para decidir ou não pela viabilidade da ação conjunta, mas, ajustes e correções de rumo podem ser necessários durante todo o processo de desenvolvimento da governança colaborativa. Apesar de ter como estudo de caso ações dos órgãos centrais de controle da Administração Pública, a presente pesquisa pode ser especialmente útil, também, para os gestores públicos que consideram a colaboração interorganiacional uma via alternativa de execução de políticas públicas intersetoriais.

4. ANÁLISE DA INTER-RELAÇÃO ENTRE AS AÇÕES DO TCU EM PROL DA GOVERNANÇA E O PROFIP DA CGU

Apresentam-se neste capítulo as discussões sobre os achados da pesquisa. Inicia-se a seção com a análise integrativa entre os dados colhidos e as oito categorias do modelo. Essa análise dá significado aos dados coletados, categorizados e classificados por elemento. Na subseção seguinte, discute-se a aplicação do quadro teórico à questão de pesquisa e apresenta-se uma visão consolidada sobre os ajustes necessários para se auferir coordenação entre as ações concorrentes dos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública.

4.1 ANÁLISE DOS DADOS

Relatam-se os resultados da análise dos dados da pesquisa nas oito categorias pesquisadas da dimensão **condições iniciais** da governança colaborativa, quais sejam: ambiente político-institucional; complexidade do problema; compatibilidade de objetivos; perfil da liderança; interdependência; histórico de relacionamentos; distribuição de poder; e incentivos e limitações.

4.1.1 Ambiente político-institucional

A preocupação do TCU com a governança e da CGU com integridade é antiga. O embrião das ações sobre governança do TCU remonta ao ano de 2004, quando foram realizadas quatro auditorias operacionais sobre gestão da ética na administração pública. A equipe de auditoria responsável pelo relatório que fundamentou o Acórdão TCU nº 517/2005-Plenário utilizou-se das reformas da administração pública da década de 1990 e da globalização para contextualizar a importância dos trabalhos do Tribunal com foco no combate à fraude e à corrupção:

As mudanças estruturais ocorridas na Administração Pública Federal, principalmente a partir da década de 1990, e o cenário econômico instalado desde então, demandam a promoção da ética, da transparência e da boa governança como quesitos fundamentais para a garantia de confiabilidade das instituições públicas e a consequente inclusão do Brasil na nova ordem socioeconômica mundial.

Por parte da CGU, a atenção especial à integridade ficou evidenciado a partir do lançamento do Cadastro Empresa Pró-Ética, em 9.12.2010. A iniciativa visava promover junto ao setor empresarial a adoção voluntária de medidas de integridade e de prevenção da corrupção, com a criação de um ambiente corporativo mais íntegro, ético e transparente.

Contudo, as manifestações populares iniciadas em junho de 2013 e que se espalharam por todo o Brasil, com exigências de melhoria dos serviços públicos e combate efetivo à corrupção, impuseram novo ímpeto às ações dos dois órgãos de controle. Embora TCU e CGU não tenham sido alvos de crítica dos manifestantes e da mídia, esses órgãos sentiram, naqueles

5. CONCLUSÕES

A pesquisa realizada trouxe contribuições teóricas e práticas ao entendimento do tema da coordenação interorganizacional. Embora existam perspectivas variadas para avançar no conhecimento das razões que induzem a falta de coordenação entre os órgãos de controle da Administração Pública, buscou-se na abordagem da governança colaborativa uma forma de contribuir para o esclarecimento dos fatores que restringem a colaboração entre os órgãos.

O estudo da problemática da falta de coordenação das ações de controle é particularmente importante porque os órgãos controladores possuem papel central na promoção da eficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade (OLIVIERI, 2011). Os órgãos centrais de controle do Estado são responsáveis por propor e exigir adequações estruturais dos órgãos e entidades da Administração Pública, a fim de se alcançar melhores níveis de eficiência das políticas públicas.

No entanto, a legislação brasileira instituiu um sistema de controle complexo, formado por diversos órgãos e entidades, cujas atribuições encontram-se, em certa medida, superpostas (LOUREIRO, 2010). A superposição de atividades, particularmente dos órgãos centrais de controle da Administração Pública, gera redundância e imprecisão. Esses problemas poderiam ser evitados, caso houvesse coordenação entre os órgãos de controle, na execução das ações concorrentes (ALVES; CALMON, 2008).

Nesse sentido, a proposição de um modelo que identifique os fatores deficitários de incentivo à colaboração e forneça subsídios para propor ajustes nesses fatores é importante porque pode ajudar líderes de projetos dos órgãos de controle a decidir, ou não, pela via da colaboração interorganizacional. Esses gestores públicos podem, ainda, adequar determinados fatores, para que se eleve a probabilidade de êxito de uma governança colaborativa entre os órgãos de controle.

A inter-relação entre as ações do TCU e da CGU em prol da governança e da integridade foi selecionada para servir de estudo de caso porque as ações dos órgãos de controle nessa seara ilustram bem a falta de coordenação entre os órgãos, bem como se relacionam diretamente com o aprimoramento da Administração Pública e sua blindagem à corrupção. No âmbito dessas ações ressaltam como unidade de análise da presente pesquisa o PFOFIP da CGU e o levantamento da governança nacional pelo Tribunal, com os desdobramentos do Acórdão TCU nº 1273/2015-Plenário.

Utilizando-se de metodologia de pesquisa e dos pressupostos, já experimentados na academia, de que as colaborações bem-sucedidas são determinadas por fatores de incentivo, presentes na inter-relação antes do início do processo colaborativo (ANSELL; GASH, 2007;

EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; SPEKKINK; BOONS, 2016), e de que alguns desses incentivos podem ser administrados (THOMSON; PERRY, 2006; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; FULDA; LI; SONG, 2012; BRYSON; CROSBY; STONE, 2015), chegou-se à conclusão de que os problemas complexos tratados pelo PROFIP, na implantação de estruturas de integridade pelos órgãos da APF, e pelas ações do TCU em prol da governança no setor público possuem potencial para serem trabalhados conjuntamente pelos dois órgãos, pois trata-se de projetos com objetos conexos, que buscam atingir objetivos gerais muito similares.

As estratégias de atuação dos dois órgãos, nesses projetos, são distintas, e por isso possuem elevada capacidade de complementaridade, desde que a atuação conjunta seja replanejada com a intenção de obter sinergia entre as ações. O ajuste mútuo entre os partícipes funciona como mecanismos de coordenação entre as ações, que, por sua vez, maximiza a interdependência recíproca (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). A semelhança de público-alvo e de objetivos estratégicos dos órgãos de controle favorecem o alinhamento do sentido de compromisso com a colaboração. Pois, o ajuste colaborativo inicia-se com o levantamento dos interesses compartilhados, identificando-se conjuntamente as semelhanças de missão, público-alvo ou orientação profissional e cultural (THOMSON; PERRY, 2006). Da conjugação da complementaridade das estratégias e da semelhança de missão verifica-se auto grau de interdependência entre as instituições, embora num primeiro momento se possa pensar justamente o contrário.

A pequena assimetria de poder entre TCU e CGU, derivada principalmente do maior poder coercitivo das decisões do Tribunal, é contrabalançada pela semelhança de capacidade estrutural dos dois órgãos. Deficiências de competência, estrutura, autonomia organizacional, status ou recursos, por parte de um dos parceiros, para participar em pé de igualdade com as contrapartes, propiciaria manipulação da governança colaborativa por atores mais fortes (ANSELL; GASH, 2007; O'LEARY, 2012; SEDGWICK, 2017). Mas, no caso estudado, os dois lados possuem capacidade e competência para sentar à mesa de negociação para um acordo colaborativo em pé de igualdade. Ambos são capazes de assumir responsabilidades compatíveis, em termos de disponibilização de recursos – humanos, financeiros e de tempo – para a colaboração.

Em relação especificamente às ações em prol da governança e integridade do TCU e da CGU, respectivamente, constataram-se níveis substantivos de priorização desses projetos nos planos estratégicos das duas instituições. Isso quer dizer que os projetos de governança e integridade se adequam aos objetivos estratégicos dos órgãos de controle. Portanto, no que

depender do alinhamento das ações dos projetos com os objetivos de cada instituição, há potencial para estabelecimento de colaboração bem-sucedida entre ambos, pois, segundo Thomson e Perry (2006), quando o engajamento em um processo colaborativo contribui para o alcance dos objetivos individuais da organização, há uma clara justificativa para a colaboração. No entanto, a prioridade estratégica não se refletiu na mesma intensidade no plano de ação da CGU. O Tribunal, por sua vez, mantém seu plano de ação sob sigilo, por isso não se pôde verificar a tradução da prioridade estratégica em ações concretas. Mesmo assim, dado o avanço das ações do PROFIP bem como dos desdobramentos do Acórdão nº 1273/2015, conclui-se ser a priorização dispensada a esses projetos um forte incentivo à colaboração bem-sucedida.

Por outro lado, pesam contra a colaboração o histórico de relacionamentos entre as duas instituições e o baixo nível de poder hierárquico dos líderes de ambos os projetos. As experiências de parcerias entre TCU e CGU são esparsas e escassas. Nem os próprios órgãos envolvidos têm conhecimento seguro de todas as parcerias já vivenciadas. Dos três episódios de parceria dos últimos cinco anos reportados pelos órgãos de controle ao pesquisador, apenas uma foi frutífera. Dessa forma, a ausência de vitórias em pequenos esforços colaborativos reforça a desconfiança e os preconceitos, além de eliminar as chances de ações colaborativas (SHILBURYA; O'BOYLE; FERKINS, 2016).

O fracasso das parcerias sofre forte influência do perfil e desempenho das lideranças à frente do processo colaborativo (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; ANSELL; GASH, 2007; CROSBY; BRYSON, 2010; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; O'LEARY, 2012; CARLISI, 2016; SCOTT; THOMAS, 2017). No caso específico das unidades de análise desse estudo, as lideranças dos projetos não possuem poder de alocação de recursos na parceria, caso viesse a ser firmada, nem capacidade para assumir responsabilidades que envolvessem outros departamentos de sua instituição. Também há carência de líderes com trânsito entre os dois órgãos, bem como de melhor definição formal dos responsáveis pelos projetos e dos limites de suas responsabilidades.

Da análise dos fatores que moldam os incentivos colaboracionais, conclui-se que desincentivam a colaboração entre TCU e CGU o histórico de relacionamentos e o perfil das lideranças nos projetos analisados. Segundo Spekkink e Boons (2016), projetos de menor escala, antecedentes a colaborações, possuem forte impacto sobre o curso do processo colaborativo. Logo se vê que a escassez de pequenas parcerias entre os dois órgãos deixou de gerar acúmulo de experiência para o desenvolvimento de maior coordenação das ações de controle.

A carência de pequenas vitórias em experiências de atividades conjuntas deixa, também, de induzir a confiança necessária para o estabelecimento de uma plataforma para a governança colaborativa contínua. E casos mal-sucedidos, como foi a maioria das experiências reportadas pelos dois órgãos, aguçam a desconfiança entre eles (O'BOYLE; SHILBURY, 2016). A confiança, por sua vez, é considerada a essência da colaboração, por ser, paradoxalmente, tanto o lubrificante quanto a cola dessa relação (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006). Isso porque a confiança facilita a interação e mantém a governança colaborativa.

Diretamente relacionada à escassez de atividades conjuntas associam-se as características dos líderes à frente das ações concorrentes de ambas as instituições. Nesse diapasão, um dificultador para estabelecimento de parcerias é a ausência de lideranças, com poder e autoridade, envolvidas nos projetos. Primeiramente os órgãos de controle padecem da presença de um líder com influência sobre ambos. Pois, os convocadores colaboracionistas costumam ser líderes interfronteiriços reconhecidos e com poder de decisão, capazes de reunir as partes interessadas em torno da resolução de um problema em comum (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006).

Em segundo lugar, os líderes dos projetos objetos desse estudo de caso, por ocuparem uma posição subalterna, estão muito mais empenhados em cumprir o papel lhes atribuído por seus superiores do que com a solução definitiva do problema, que pode ter que considerar estratégias de ação fora do seu alcance. Líderes com maior poder de decisão são constantemente requeridos para absorver os altos custos de transação de início do esforço colaborativo (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011).

Além de destacar os fatores deficitários de incentivo à colaboração, no âmbito das ações de integridade e governança dos órgãos de controle da União, a pesquisa foi útil por apresentar duas contribuições de ordem teórica. Primeiramente o estudo extraiu de cinco frameworks consagrados da literatura sobre governança colaborativa (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; THOMSON; PERRY, 2006; ANSELL, GASH, 2007; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011) os elementos presentes antes do início do processo colaborativo e que os autores consideravam ser determinantes para o sucesso da colaboração, mesmo que para esses pesquisadores os referidos elementos não estivessem inseridos na dimensão inicial do modelo. Em seguida, a pesquisa consolidou esses elementos em um único modelo, intitulado **condições iniciais da governança colaborativa** (Figura 9).

A segunda contribuição teórica é o reforço, por meio de novos testes empíricos, do pressuposto de que há elementos potenciais que justificam a possibilidade de haver coordenação

entre os órgãos de controle da Administração Pública (ALVES; CALMON, 2008; ARANTES, LOUREIRO, COUTO, TEIXEIRA, 2010; LOUREIRO, 2010; OLIVIERI, 2011). E ao menos cinco fatores de incentivo são passíveis de melhoria no seu nível de presença, mesmo que isso demande um longo tempo, como é o caso da construção gradual de relacionamentos colaborativos.

Embora as conclusões dessa pesquisa possam ter limitações em transferibilidade para outros estudos de potencial dos fatores de incentivo da governança colaborativa, é possível capturar alguns *insights* que auxiliem pesquisadores e gestores públicos a considerar a via da colaboração interorganizacional uma opção para execução das políticas públicas transversais. Além de não poder ser automática a expansão das conclusões desse estudo para as demais ações concorrentes dos órgãos de controle, a pesquisa sofreu algumas limitações de natureza metodológica.

Houve limitações, primeiramente, porque os frameworks existentes na literatura não foram propriamente desenvolvidos para uma análise estanca das condições iniciais de uma colaboração que sequer fora ventilada pelos atores que poderiam por ela se interessar. Por isso, não se tem ainda uma premissa de que o alto grau de presença de fatores de incentivo conduza necessariamente a colaborações bem-sucedidas. Por enquanto, existe apenas uma possibilidade de sucesso dessas colaborações.

A segunda limitação decorre da ausência, no referencial teórico, de indicadores já formulados. E uma outra limitação metodológica provém das técnicas de coleta de dados utilizadas. Por questões de limitação de tempo e de recursos disponíveis, foram abstraídos dos modelos teóricos os elementos e perspectivas de maior subjetividade, para que, com as poucas entrevistas e as análises documentais planejadas, fosse possível captar os fenômenos relacionados aos indicadores. Essa abstração suprimiu, por exemplo, o elemento **confiança**, considerado um fator decisivo para a governança colaborativa. Particularmente, na inter-relação entre TCU e CGU, ultimamente a confiança parece ser um fator que está posto à prova *vis-à-vis* as recorrentes disputas, veiculadas na imprensa, em torno do protagonismo sobre os acordos de leniência do Estado com empresas pegas em práticas de atos de corrupção.

Algumas das limitações acima expostas abrem oportunidades para pesquisas futuras. Os indicadores podem ser ampliados e melhorados, bem como aplicação de questionários em larga escala podem ser uma opção para eliminar viés individualista da percepção dos servidores dos órgãos de controle acerca de fenômenos de natureza amplamente subjetiva. Também é possível replicar as técnicas de coleta e análise de dados desta pesquisa nas demais ações

concorrentes, não somente entre TCU e CGU, mas entre outros órgãos de controle, e até para outras políticas públicas transversais em que se almeja coordenação.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Maria Fernanda Colaço; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. Múltiplas chibatas? – governança da política de controle da gestão pública federal. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais eletrônicos**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=6&cod_evento_edicao=41&cod_edicao_subsecao=411&cod_edicao_trabalho=9915>. Acesso em: 15 maio 2016.
- ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Berkeley, v. 18, n. 4, p. 543-571, nov. 2007. Disponível em: <<https://sites.duke.edu/niou/files/2011/05/Ansell-and-Gash-Collaborative-Governance-in-Theory-and-Practice.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2016.
- ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: legislativo, tribunais de contas, judiciário e ministério público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luís; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Cap. 3, p. 109-147.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. **Escola Nacional de Administração Pública: Texto para Discussão**, Brasília, n. 45, mar. 2002. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>>. Acesso em: 3 maio 2015.
- ARRUDA, Giovana Silva de; MADRUGA, Sergio Rossi; FREITAS JUNIOR, Ney Izaguirry de. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria-RS, v. I, nº 1, pp. 71-84, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reaufsm/article/view/570/430>>. Acesso em: 5 mai. 2015.
- BENEDICTO, Samuel Carvalho de; RODRIGUES, Âgelo Constâncio; ABBUD, Emerson Luiz. Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. 28., 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos**. Rio de Janeiro: ABEPRO. Disponível em: <<http://www.abepro.org.br/publicacoes>>. Acesso em: 1º maio 2015.
- BESANKO; DRANOVE, SHANLEY; SCHAEFER. Agência e coordenação. In: _____. **A economia da estratégia**. Tradução de Cristiane de Brito. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012. cap. 3, p. 97-118. Título original: Economics of Estrategy.
- BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, conseqüências e soluções para o problema. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 103-115, maio/jun. 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8088>>. Acesso em: 25 jul. 2017
- BRYSON, John M. ; CROSBY Barbara C.; STONE Melissa Middleton. The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. **Public Administration Review**, Minneapolis, v.66, n. 1, p. 44-55, dez. 2006. Disponível em:

<<http://onlinelibrary.wiley.com/wo11/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x/references>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

BRYSON, John M .; CROSBY Barbara C.; STONE Melissa Middleton. Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging authors. **Public Administration Review**, Minneapolis, v. 75, n. 5, p. 647-663, ago. 2015. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12432/full>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BUSUIOC, E. Madalina. Friend or foe? inter-agency cooperation, organizational reputation, and turf. **Public Administration**, Exeter Devon, v. 94, n. 1, p. 40-56, mar. 2016. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12160/full>>. Acesso em: 1º jan. 2017.

CABRAL, Sandro; KRANE, Dale; DANTAS, Fagner. A dança dos blocos, empresários, políticos e técnicos: condicionantes da dinâmica de colaboração interorganizacional do Carnaval de Salvador. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 20, n.64, p. 145-163, jan./mar. 2013. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/11232/8142>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira; NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes do; SILVA, Edson Arlindo; FARONI, Walmer. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **Revista de Gestão**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://www.regeusp.com.br/arquivos/1369.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2016.

CARSILI, Robert. **The Ontario Parasport Legacy Group**: a case study of a collaborative partnership as an event legacy. 2016. 96 f. Dissertação (Mestrado em Artes) - School of Graduate & Postdoctoral Studies, University of Western Ontario, London, 2016. Orientador: Dra. Laura Misener. Disponível em: <http://ir.lib.uwo.ca/etd/4263/?utm_source=ir.lib.uwo.ca%2Fetd%2F4263&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages>. Acesso em: 2 jan. 2017.

COSTA, Frederico Lustosa. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2005, Santiago. **Anais eletrônicos**. Rio de Janeiro: EBAPE. Disponível em: <<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/lustosa.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2016.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado - 200 anos de administração pública - 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6656/5240>>. Acesso em: 28 maio 2016.

CROSBY Barbara C.; BRYSON, John M . Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. **The Leadership Quarterly**, Minneapolis, v. 21, n. 2, p. 21-230, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1048984310000226>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

EIGEN, Peter. Prefácio. In SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002. Prefácio, p. 11-13.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Berkeley, v. 22, n. 1, p. 1-29, maio. 2011. Disponível em: <<http://jpart.oxfordjournals.org/content/early/2011/05/02/jpart.mur011.full.pdf+html>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

FARIA, Amanda de Oliveira. **Governança Global: Uma análise da influência de mecanismos internacionais de combate à corrupção**. 2012. 137f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Orientador: Prof. Dr. Eiiti Sato. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11936/1/2012_AmandaOliveiraFaria.pdf>. Acesso em: 22 maio 2016.

FULDA, Andreas; LI, Yanyan; SONG, Qinghua. New strategies of civil society in China: a case study of the network governance approach. **Journal of Contemporary China**, Nottingham, v. 21, n. 76, p. 675 - 693, abr. 2012. Disponível em: <http://eprints.nottingham.ac.uk/3233/1/New_strategies_of_civil_society_in_China_FULDA_LI_and_SONG.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2016.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120p. Disponível em: <www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175p.

GULATI, Ranjay; WOHLGEZOGEN, Franz; ZHELYAZKOV, Pavel. The two facets of collaboration: cooperation and coordination in strategic alliances. **Academy of Management Annals**, Briarcliff Manor: [s.n.] 6 Jun. 2012. p. 531 - 583. Disponível em: <https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/10996795/gulati,wohlgezogen,zhelyazkov_the-two-facets_20120430.pdf?sequence=1>. Acesso em: 9 fev. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código de melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18180&email>>. Acesso em: 03 maio 2015.

LANG, Achim. Collaborative governance in health and technology policy: the use and effects of procedural policy instruments. **Administration & Society**, Los Angeles, p. 1-27, ago. 2016. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0095399716664163>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Coordenação do sistema de controle da administração pública federal. **Pensando o Direito**, Brasília, v.33, p. 1- 48, set. 2011. Disponível em: <<http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Orientador: Prof. Dr. Valmor Slomski. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/pt-br.php>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

O'BOYLE, Ian; SHILBURY, David. Exploring issues of trust in collaborative sport governance. **Journal of Sport Management**, Birmingham, v. 30, n. 1, p. 52-69, jan. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/David_Shilbury/publication/296763405_Exploring_Issues_of_trust_in_Collaborative_Sport_Governance/links/56da786308aee1aa5f829edc.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2016.

O'LEARY, Rosemary; VIJ, Nidhi. Collaborative public management: where have we been and where are we going?. **American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 42, n. 5, p. 507-522, mai. 2012. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074012445780>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

OLIVIERI, Cecília. Combate à corrupção e controle interno. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 3, p. 99-109, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/5364-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

PAGE, Stephen B.; THOMAS, Craig. Innovation and agreement? tensions among the outputs of collaborative governance. In: ASPA CONFERENCE, 2016, Seattle. **Anais eletrônicos SSRN's eLibrary**. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2767820>. Acesso em: 30 dez. 2016.

PETERS, B. Guy. Managing horizontal government: the politics of coordination. **Canadian Centre for Management Development: Government of Canada Publications**, [Ottawa]. Paper 21, jan. 1998. Disponível em: <<http://publications.gc.ca/site/eng/9.572883/publication.html>>. Acesso em: 04 jun. 2016.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, Amsterdam, v. 4, n. 2, p. 155-169, jun. 1973. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/BF01405730>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SAITO, Richard; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 48, n. 2, p. 79 - 86, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902008000200007>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

SANTISO, Carlos. **Audit for accountability**: political economy of government auditing and budget oversight in emerging economies. 2007. 421 f. Tese (Doutorado em Filosofia) - Johns Hopkins University, Baltimore, 2007. Orientador: Dr. Riordan Roett. Disponível em: <<http://pqdtopen.proquest.com/doc/304856592.html?FMT=AI>>. Acesso em: 1º jun. 2016.

SANTOS, Marcos José Araújo dos; PINHEIRO, Leonardo Barboza; QUEIROZ, Igor de Assis Sanderson. Governança na Administração Pública: Concepções do Modelo Australiano de Edwards et al. (2012) vis-à-vis as Contribuições Teóricas. In: XXXVIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38., 2014, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos**. Rio de Janeiro:ANPAD, 2014. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1934.pdf>. Acesso em: 1º maio 2015.

SCOTT, Tyler A.; THOMAS, Craig W. Unpacking the collaborative toolbox: why and when do public managers choose collaborative governance strategies?. **Policy Studies Journal**,

Birmingham, v. 45, n. 1, p. 191 - 214, fev.2017. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12162/epdf>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

SEDGWICK, Donna. Building collaboration: examining the relationship between collaborative processes and activities. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Berkeley, v. 27, n. 2, p. 236-252, abr. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jopart/muw057>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

SHILBURY, David; O'BOYLE, Ian; FERKINS, Lesley. Towards a research agenda in collaborative sport governance. **Sport Management Review**, Amsterdam, v. 19, n. 5, p. 479-491, nov. 2016. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1441352316300067>>. Acesso: 29 dez. 2016.

SIMO, Gloria; BIES, Angela L. The role of nonprofits in disaster response: an expanded model of cross-sector collaboration. **Public Administration Review**. Minneapolis, v. 67, n. s1, p. 125 - 142, dez. 2007. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2007.00821.x/full>>. Acesso em: 5 dez. 2016.

SOUZA, José Carlos de; SCARPIN, Jorge Eduardo. Fraudes contábeis: as respostas da contabilidade nos Estados Unidos e na Europa. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA - SEGeT. III, 2006, Resende. **Anais eletrônicos**. Resende: AEDB. Disponível em: <<http://www.aedb.br/seget/artigos2006.php?pag=13>>. Acesso em: 3 mai. 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm. Caminhos para a transparência. In: _____. **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002a. Cap. 1, p. 15-25.

SPECK, Bruno Wilhelm. O controle da corrupção como desafio transnacional. In: _____. **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002b. Cap. 6, p. 445-478.

SPEKKINK, Wouter A. H.; BOONS, Frank A. A. The emergence of collaborations. **Journal of Public Administration Research And Theory**, Berkeley, v. 26, n. 4, p. 613 - 630, out. 2016. Disponível em: <<http://jpart.oxfordjournals.org/content/early/2015/11/12/jopart.muv030.short>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

TAVARES, Aínda. As causas sócio-culturais e político-econômicas da corrupção: uma análise para vários países. **Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra**, Coimbra, v. 21, p. 58 - 69, jun. 2005. Disponível em: <digitalis.uc.pt>. Acesso em: 23 jul. 2017.

THOMSON, Ann Marie; PERRY, James L. Collaboration Processes: Inside the Black Box. **Public Administration Review**, Minneapolis, v. 66, n. s1, p. 20-32, dez. 2006. Disponível em: <http://www.indiana.edu/~jlpweb/papers/Collaboration%20Processes_Inside%20the%20Black%20Box_Thomson%20%26%20Perry_PAR_2006%20Supplement.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2016.

THOMSON, Ann Marie; PERRY, James L.; MILLER, Theodore K. Conceptualizing and measuring collaboration. **Journal of Public Administration Research and Theory**,

Berkeley, v. 19, n. 1, p. 23-56, jan. 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jopart/mum036>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

VANGEN, Siv; HUXHAM, Chris. The tangled web: unraveling the principle of common goals in collaborations. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Berkeley, v. 22, n. 4, p. 731- 760, out. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jopart/mur065>>. Acesso: 14 dez. 2016.

XAVIER, Christiano Pires Guerra. **Programas de compliance anticorrupção no contexto da Lei 12.846/2013**: elementos e estudo de caso. 2015. 98 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo - FGV, São Paulo, 2015. Orientador: Prof. Dr. Wanderley Fernandes. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13726>>. Acesso em: 22 maio 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. 248p.

APÊNDICE – Roteiro de perguntas para as entrevistas

A - Entrevista com integrantes do grupo de trabalho do PROFIP:

1. Qual é o problema central que o programa tenta resolver, ou mitigar?
2. Quais seriam as causas subjacentes a esse problema?
3. Houve reuniões ou tratativas, dentro ou fora da CGU para se chegar à definição do problema e às causas subjacentes? Você poderia indicar onde há registro dessas reuniões ou tratativas?
4. Quais os objetivos específicos e gerais a serem alcançados com a implementação do programa?
5. Qual é o prazo esperado para a completa implantação do programa na administração pública federal?
6. Quais as dificuldades e desafios esperados para implantação do programa?
7. Quem é o responsável pela implantação e acompanhamento do programa? Qual é o ato formal que o indicou? O primeiro responsável?
8. Qual é o nível DAS do responsável individual pela implantação e acompanhamento do programa?
9. Qual era a frequência das reuniões do grupo de trabalho? Quem eram as pessoas que participava com mais frequência das reuniões? Quais foram as principais proposições decididas no grupo de trabalho? Quem encaminhava as proposições do grupo de trabalho junto à alta administração ou a órgãos externo? Quais proposições do grupo de trabalho não foram encaminhadas à alta administração ou aos órgãos externo? Você poderia indicar onde há registros dessas reuniões e relatórios de avaliação do cumprimento das deliberações?

B - Entrevista com integrantes do grupo de trabalho de levantamento da governança do TCU:

Contextualização:

De acordo com o voto do Ministro Relator Augusto Nardes, sobre o Processo TC 020.830/2014-9, que deu ensejo ao Acórdão nº 1273/2015-Plenário, “O Tribunal de Contas da União (TCU) tem buscado, nos últimos anos, incorporar aos seus trabalhos a realização de diagnósticos setoriais a respeito da situação da governança na Administração Federal, de modo a incentivar a adoção de boas práticas pelos órgãos e entidades.” E, ainda, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública elenca as seguintes ações realizadas pelo Tribunal para melhoria da governança no setor público federal: auditorias operacionais sobre gestão de ética na administração pública; avaliação de controles internos em programas públicos; levantamentos sobre governança de tecnologia da informação; aferição da governança regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura; inclusão, nos últimos planos estratégicos do TCU, de iniciativas voltadas à melhoria da gestão e desempenho da Administração Pública; avaliação da maturidade em gestão de riscos da administração pública indireta; levantamento sobre governança de pessoal; levantamento sobre governança em segurança pública; produção do referencial básico de governança; cursos do instituto Serzedello Corrêa

sobre avaliação de controles internos e governança; e implementação do projeto TCU-OCDE - estudo para fortalecimento da governança pública.

A par dessas ações desenvolvidas pelo Tribunal, e em particular das ações em que você teve participação, indaga-se:

1. Qual é o problema central que as ações do TCU em prol da governança no setor público intentam resolver, ou mitigar?
2. Quais seriam as causas subjacentes a esse problema?
3. Houve reuniões ou tratativas, dentro ou fora do TCU para se chegar à definição do problema e às causas subjacentes? Você poderia indicar onde há registro dessas reuniões ou tratativas?
4. Quais os objetivos específicos e gerais a serem alcançados com a implementação das recomendações emanadas pelo TCU no tocante a governança?
5. Qual é o prazo esperado para que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal alcancem o estágio de capacidade em governança pública aprimorada?
6. Quais as dificuldades e desafios esperados para que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal adotem satisfatoriamente os mecanismos e práticas de governança?
7. Quem é o responsável pelo acompanhamento da evolução da capacidade governativa dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal? Qual é o ato formal que o indicou?
8. Qual é o nível DAS do responsável individual por esse acompanhamento?
9. Qual era a frequência das reuniões do grupo de trabalho? Quem eram as pessoas que participava com mais frequência das reuniões? Quais foram as principais proposições decididas no grupo de trabalho? Quem encaminhava as proposições do grupo de trabalho junto à alta administração ou a órgãos externo? Quais proposições do grupo de trabalho não foram encaminhadas à alta administração ou aos órgãos externo? Você poderia indicar onde há registros dessas reuniões e relatórios de avaliação do cumprimento das deliberações?

C - Entrevista com participantes de parcerias pré-existentis:

1. Como você avalia o atingimento das expectativas em relação à colaboração entre TCU e CGU nessa auditoria compartilhada? Justifique sua resposta.
2. Como você avalia o cumprimento das tarefas a cargo do órgão parceiro?