

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA - UDESC  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS - ESAG  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**LUCIANO VALENTIM SILVA**

**COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA O FORTALECIMENTO DO  
CONTROLE INTERNO: APRENDIZAGENS A PARTIR DO  
PROGRAMA PACTO DA CGU EM NAVEGANTES/SC**

**FLORIANÓPOLIS  
2021**

**LUCIANO VALENTIM SILVA**

**COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA O FORTALECIMENTO DO CONTROLE  
INTERNO: APRENDIZAGENS A PARTIR DO PROGRAMA PACTO DA CGU EM  
NAVEGANTES/SC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração, na linha de pesquisa Coprodução do Bem Público e Finanças Públicas.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Paula Chies Schommer

**FLORIANÓPOLIS**  
**2021**

Silva, Luciano Valentim  
Cooperação federativa para o fortalecimento do controle interno  
: aprendizagens a partir do Programa Pacto da CGU em  
Navegantes/SC / Luciano Valentim Silva. -- 2021.  
126 p.

Orientadora: Paula Chies Schommer  
Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa  
Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas -  
ESAG, Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração,  
Florianópolis, 2021.

1. Controle Interno. 2. Controle Social. 3. Aprendizagem. 4.  
Cooperação Federativa. 5. Transparéncia. I. Chies Schommer, Paula.  
II. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da  
Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de  
Pós-Graduação Profissional em Administração. III. Título.

**LUCIANO VALENTIM SILVA**

**COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA O FORTALECIMENTO DO  
CONTROLE INTERNO: APRENDIZAGENS A PARTIR DO PROGRAMA  
PACTO DA CGU EM NAVEGANTES/SC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração, na linha de pesquisa Coprodução do Bem Público e Finanças Públicas.

**BANCA EXAMINADORA**

**Orientadora:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Paula Chies Schommer  
Udesc / Esag

**Membros:**

---

Prof. Dr. Fabiano Maury Raupp  
Udesc / Esag

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elaine Cristina Oliveira Menezes  
UFPR

Florianópolis, 23 de abril de 2021.

## **AGRADECIMENTOS**

Tenho muitas pessoas para agradecer, em toda a trajetória que culminou na elaboração deste trabalho de pesquisa e na conclusão de meu Mestrado Profissional.

Antes, quero agradecer a Deus por esta conquista, por me dar forças e me manter saudável para desenvolver este trabalho de pesquisa.

Dentre tantos que me guiaram até este momento, eu destaco primeiramente a minha família. Especialmente pela paciência e compreensão, em função de minha ausência por tantas e tantas horas dedicado às aulas, trabalhos e pesquisas. Aos meus amados filhos Matheus e Fernando, que são desde sempre minha maior alegria e motivação, e a minha esposa e companheira ao longo de tantos anos, Mônica.

No ambiente da Udesc, foram muitos os que me acolheram neste período. A começar pela equipe de funcionários da Pós, como a Tatiane, tão dedicada e prestativa. À equipe de apoio psicopedagógico da Udesc, em especial a Salete e a prof. Ana Paula, que colaboraram muito, especialmente na retomada da pesquisa em um período difícil.

À toda a equipe da Biblioteca da Udesc, tanto pelo atendimento presencial durante o curso, como pela excelência na oferta de cursos e oficinas dos mais diversos assuntos relacionados às técnicas de metodologia e elaboração de trabalhos científicos.

Aos meus colegas de trabalho da CGU, que me apoiaram e deram suporte, destacando a chefe Patrícia, o Superintendente Orlando, a Rosemary, da área de prevenção da regional e que foi uma das entrevistadas, assim como o Daniel, da sede em Brasília. E ainda o outro entrevistado, Fernando, representando a controladoria municipal de Navegantes. Todos muito solícitos, contribuindo muito na etapa de coleta de dados.

Quem vai ficar na lembrança, são os colegas com quem tive o privilégio de conviver, seja na sala de aula, na elaboração e apresentação dos trabalhos, ou ainda no dia-a-dia, incluindo os momentos de descontração, como aquelas idas ao karaokê. Só para citar alguns, Karina, Eduardo, Taiana, Geison, Priscila, Vinicius... Que turma boa.

Porém, os que mais contribuíram para este resultado foram os professores, que com sabedoria e conhecimento, foram fundamentais esta importante conquista. Nesta categoria, são muitos os exemplos, como o prof. Nério, o Marinho, a Micheline, além daqueles com quem tive o

privilégio de ter um contato mais aprofundado, como o professor Arlindo, que foi meu primeiro orientador, e de modo especial sou extremamente grato pela dedicação da professora Paula, que conduziu minha orientação com maestria, e foi responsável direta, com zelo e perseverança, pelos resultados alcançados em minha pesquisa. Não posso deixar de registrar a menção honrosa, desde o momento em que se dispuseram a participar da banca de qualificação até a defesa, ao professor Fabiano por parte da Udesc/Esag e à professora Elaine representando a UFPR, que abrilhantaram este trabalho com suas relevantes contribuições e sugestões. Uma lembrança especial também à doutoranda Camila, colega do grupo de pesquisa Politeia, que na reta final foi essencial para aprofundar alguns temas de meu trabalho.

Enfim, cada um deles teve um papel fundamental nesta trajetória tão árdua, mas recompensadora do Mestrado Profissional. Vocês foram incríveis!

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é identificar aprendizagens obtidas a partir da implementação do Programa Pacto, concebido pela Controladoria-Geral da União para o fortalecimento dos controles internos, como experiência da cooperação federativa entre os entes da administração pública federal, representada pela CGU, e municipal, pela prefeitura de Navegantes, em Santa Catarina. O aprimoramento da atuação dos controles internos das entidades da administração pública é relevante para a melhoria dos serviços públicos e para a democracia, apresentando uma função de cunho preventivo ao desperdício e à corrupção. Para alcance do objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória, entre 2020 e 2021, com foco na aprendizagem socioprática dos atores envolvidos, por meio de um estudo de caso, escolhido em razão dos resultados obtidos, comprometimento do agente responsável e conveniência. Ao longo do trabalho, foram apresentados os conceitos principais que permitiram pautar o alcance dos objetivos traçados: cooperação federativa intergovernamental, controle interno e aprendizagem socioprática. Na área de cooperação intergovernamental, foram destacados elementos-chave do pacto federativo e análises relativas a áreas como educação e assistência social. No âmbito do controle interno, foi descrita a trajetória da CGU, de forma cronológica, destacando suas atuais macrofunções, e conceitos como transparência, integridade e gestão de riscos, em sintonia com padrões internacionais de auditoria. Por fim, no tópico de aprendizagem socioprática foram abordadas a aprendizagem informal e as interações sociais, bem como o papel de alguns agentes públicos na promoção da aprendizagem. Foi feita uma revisão sistemática preliminar e buscas referenciais complementares na literatura internacional, de forma a aprofundar os temas e subsidiar a elaboração de categorias de análise. A coleta de dados foi feita com base em duas técnicas: levantamento documental e entrevistas semiestruturadas com servidores que atuaram em distintas fases da implementação do Programa Pacto. A partir do modelo de análise proposto, foram elaboradas questões contemplando os principais temas do trabalho. Dentre as conclusões obtidas com o estudo, destaca-se o crescimento da área de prevenção e transparência, pela qual a CGU vem atuando em uma série de ações e programas, além de um direcionamento para a área de controle social. Os resultados obtidos a partir da análise da documentação do Programa Pacto, conjugada com as respostas dos entrevistados, proporcionaram uma percepção de que os objetivos principais do Programa, na análise do caso do município de Navegantes, foram cumpridos, ainda que

enfrentando limites e mudanças no processo, esperados em uma iniciativa piloto. As aprendizagens decorrentes dessa experimentação contribuíram para a reestruturação do Programa, tanto que o Time Brasil, que substituiu o Pacto, apresentou avanços na descentralização das ações e na articulação com outros entes federativos. Por fim, são sugeridos novos estudos, para aprofundar estas questões e contribuir para que programas dessa natureza tenham uma continuidade estratégica, e desenvolvam a *accountability* nas instituições públicas.

**Palavras-chave:** Controle interno. Controle social. Aprendizagem. Cooperação federativa. Transparência. Integridade.

## **ABSTRACT**

The objective of this work is to identify the lessons learned from the implementation of the "Programa Pacto", conceived by the "Controladoria-Geral da União - CGU" to strengthen internal control, as an experience of federative cooperation between federal public administration entities, represented by the CGU, and the municipal administration from the city of Navegantes, in Santa Catarina. The improvement of internal control in public administration entities is relevant for better public services and for democracy, with a preventive function against waste of public funds and corruption. To achieve the proposed objective, a qualitative, descriptive, and exploratory research was conducted between 2020 and 2021, focusing on the socio-practical learning of the stakeholders involved, through a case study, chosen due to the results obtained, commitment of the responsible agent, and convenience. Throughout the work, the main concepts that allowed the achievement of the outlined objectives, such as intergovernmental cooperative federalism, internal control and socio-practical learning, were presented. In the area of intergovernmental cooperation, key elements of the federal pact were highlighted, as well as analyses regarding areas such as education and social assistance. In the area of internal control, the chronological trajectory of the CGU was described, highlighting its current macro functions and concepts such as transparency, integrity, and risk management, in line with international auditing standards. Finally, in the topic of socio-practical learning, informal learning and social interactions were addressed, as well as the role of some public agents in promoting learning. A preliminary systematic review was carried out and complementary referential searches were made in the international literature to deepen the themes and support the elaboration of analysis categories. Data collection was based on two techniques, documentary research and semi-structured interviews with civil servants who worked in different phases of the Program's implementation. Based on the proposed analysis model, questions were drawn up covering the main themes of the study. Among the conclusions obtained from the study are the growth of the prevention and transparency area, through which the CGU has been working in a series of actions and programs, as well as a direction for the social accountability area. The results obtained from the analysis of the "Programa Pacto" documentation, combined with the interviewees' answers, have provided a perception that the main objectives of the Program, in the analysis of the case of the municipality of Navegantes, were fulfilled, although facing limitations

and changes in the process expected in a pilot initiative. The lessons learned from this experimentation contributed to the restructuring of the Program, so much so that “Time Brasil”, which replaced “Pacto”, presented advances in the decentralization of actions and in the articulation with other federative entities. Finally, new studies are suggested, to deepen these issues and contribute so that programs of this nature have a strategic continuity and develop accountability in public institutions.

**Keywords:** Internal control. Social Accountability. Learning. Cooperative federalism. Transparency. Integrity.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Inter-relação das instâncias de controle institucional .....	37
Figura 2 - Correlação entre dimensões da accountability e funções de controle (CGU) .....	46
Figura 3 - O Modelo das 3 Linhas do IIA – 2020 .....	49

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Temas e tópicos iniciais relevantes para o estudo.....	27
Quadro 2 - Conceitos de controle interno.....	38
Quadro 3 - Linha do tempo / Cronologia do controle interno .....	44
Quadro 4 - Revisão sistemática: "cooperação federativa" ou "colaboração federativa".....	60
Quadro 5 - Revisão sistemática: "auditoria interna" ou "controle interno" e "setor público".....	61
Quadro 6 - Correlação entre objetivos e instrumentos de coleta de dados .....	64
Quadro 7 - Análise documental do Programa Pacto.....	65
Quadro 8 - Detalhamento das entrevistas realizadas .....	66
Quadro 9 - Cooperação Intergovernamental - Aspectos relevantes e potencialidades.....	67
Quadro 10 - Controle Interno - Aspectos relevantes e potencialidades .....	68
Quadro 11 - Aprendizagem Socioprática - Aspectos relevantes e potencialidades .....	69
Quadro 12 - Linha evolutiva de Programas desenvolvidos pela CGU.....	76
Quadro 13 - Diretrizes do Programa Pacto.....	79
Quadro 14 - Cronograma do Programa Pacto .....	80
Quadro 15 - Entregas da CGU.....	81
Quadro 16 - Principais avanços obtidos com o Programa Pacto em Navegantes .....	81
Quadro 17 - Limites, potencialidades e propostas.....	94

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADE – Arranjos de Desenvolvimento da Educação  
AICPA – American Institute of Certified Public Accountants  
APT – Administração Pública Tradicional  
Avamec – Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação  
CF – Constituição Federal  
CFC – Conselho Federal de Contabilidade  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CGU-R – Controladorias Regionais da União nos Estados  
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CIB – Comissão Intergestores Bipartite  
CIT – Comissão Intergestores Tripartite  
Cisets – Secretarias de Controle Interno  
CNE – Conselho Nacional da Educação  
Conaci – Conselho Nacional de Controle Interno  
Conae – Conferência Nacional de Educação  
Consocial – Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social  
COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission  
CRG – Corregedoria-Geral da União  
CTPCC – Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção  
DFC – Delegacia Federal de Controle  
DTN – Departamento do Tesouro Nacional  
EaD – Educação a Distância  
EBP – Estudos Basados em Prática  
EBT – Escala Brasil Transparente  
ESF – Estratégia Saúde da Família  
e-SIC – Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão  
Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação  
FEF – Fiscalização em Entes Federativos  
FGP – Fortalecimento da Gestão Pública

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IIA – The Institute of Internal Auditors

IMS – Instituto Maurício de Souza

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions

LabTIME – Laboratório de Tecnologia da Informação e Medidas Educacionais

LAI – Lei de Acesso à Informação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

NGP – Nova Gestão Pública

NPG – New Public Governance

NPM – New Public Management

NSP – Novo Serviço Público

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU – Ouvidoria-Geral da União

ONU – Organização das Nações Unidas

Pacto – Programa Transparência, Integridade e Participação

PAR – Programa de Ações Articuladas

PIB – Produto Interno Bruto

PBT – Programa Brasil Transparente

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PPA – Plano Plurianual<sup>9</sup>

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

SCC – Secretaria de Combate à Corrupção

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SisCOR – Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

SNE – Sistema Nacional da Educação

SOX – Lei Sarbanes-Oxley

SPCI – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

STPC – Secretaria de Transparéncia e Prevenção da Corrupção

Suas – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UFG – Universidade Federal de Goiás

UPT – Programa Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
1.1	Descrição da Situação-Problema .....	20
1.2	Objetivos.....	24
1.2.1	Objetivo Geral .....	24
1.2.2	Objetivos Específicos .....	24
1.3	Justificativas e Contribuições do Trabalho .....	25
1.4	Estrutura de Apresentação do Trabalho.....	26
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>27</b>
2.1	Cooperação Intergovernamental .....	28
2.2	Estrutura de Controle da Administração Pública e o Controle Interno .....	34
2.2.1	Função Controle na Administração Pública e Controle Institucional .....	34
2.2.2	Conceito de Controle Interno .....	37
2.2.3	Trajetória do Controle Interno e da CGU na Administração Pública Brasileira .....	39
2.2.4	Controle Interno, Auditoria e Gestão de Riscos .....	47
2.2.5	Correlação entre Controle Interno e Controle Social .....	50
2.3	Aprendizagem Socioprática .....	52
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>59</b>
3.1	Caracterização da Pesquisa e Procedimentos para Coleta de Dados .....	59
3.1.1	Revisão Sistemática Preliminar e busca de Referenciais Complementares .....	59
3.1.2	O Caso Estudado .....	62
3.1.3	Coleta de Dados.....	64
3.2	Modelo e Procedimentos para Análise dos Dados.....	66
3.2.1	Cooperação Intergovernamental .....	67
3.2.2	Controle Interno.....	68

3.2.3	Aprendizagem Socioprática.....	68
3.2.4	Análise das Entrevistas .....	69
<b>4</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>71</b>
4.1	A CGU e seu histórico de Programas nas áreas de controle interno e controle social ...	71
4.2	O Programa Pacto entre a CGU e Navegantes.....	77
4.2.1	Trajetória do Programa Pacto: base documental .....	77
4.2.2	Visão dos entrevistados: execução do Programa Pacto.....	82
4.3	Aprendizagens proporcionadas aos envolvidos com base na cooperação intergovernamental entre a CGU e o controle interno da Prefeitura de Navegantes .....	85
4.4	Limites e Potencialidades do Programa como Referência.....	91
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>95</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>99</b>
	<b>APÊNDICE A - LEVANTAMENTO TEÓRICO: "COOPERAÇÃO FEDERATIVA" OU "COLABORAÇÃO FEDERATIVA".....</b>	<b>110</b>
	<b>APÊNDICE B - LEVANTAMENTO TEÓRICO: "AUDITORIA INTERNA" OU "CONTROLE INTERNO" E "SETOR PÚBLICO".....</b>	<b>112</b>
	<b>APÊNDICE C - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS.....</b>	<b>114</b>
	<b>APÊNDICE D – TRANSCRIÇÃO DAS RESPOSTAS ÀS ENTREVISTAS .....</b>	<b>117</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema do aperfeiçoamento de controles internos no contexto da administração pública está associado ao dia a dia profissional daqueles que trabalham com o monitoramento de serviços e das políticas públicas, como é o caso da Controladoria-Geral da União – CGU, instituição à qual o mestrando está vinculado como servidor público, na área de auditoria governamental. Dentre as atividades desenvolvidas pela CGU, destacam-se as auditorias e fiscalizações, além de ações de prevenção, uma das recentes frentes de atuação desse órgão de controle, buscando promover a transparência e o controle social, e estimulando a participação e o engajamento dos cidadãos na gestão pública (BEVIR, 2009; BRASIL, 2021b; ENAP, 2017; LOUREIRO *et al.*, 2012).

Com base na experiência profissional vivenciada pelo servidor nesse órgão federal, observa-se que parte das fragilidades identificadas na gestão pública não se origina de problemas de corrupção ou desvios intencionais de recursos dos programas sociais destinados à população, e sim de deficiências na sua gestão e operacionalização.

Auditores e pesquisadores da área de controle interno observam que possíveis falhas percebidas na gestão municipal podem ter origem na concepção e desenho equivocado das políticas públicas, através de seus processos e instrumentos. Para fazer frente a isso, um dos caminhos pode ser a solidez dos controles internos, no entanto, seja por desconhecimento da possíveis funções e procedimentos de controle interno pelos gestores, ou por falhas na atribuição de competências às equipes de gestão e controle, cresce a exposição a riscos (COSO, 2007; COETZEE, 2016; FREITAS, 2016), que podem resultar em consequências danosas, como desperdícios na utilização dos recursos públicos, usualmente já tão escassos.

Eventuais perdas na gestão pública podem estar vinculadas, também, à atuação de servidores municipais responsáveis pelo contato direto com o cidadão beneficiário, por ausência de conhecimento técnico ou desinformação (OLIVIERI, 2010; SPINELLI; CRUZ, 2016), o que pode ser reflexo de deficiências e lacunas em capacitação e nos arcabouços legais, que costumam ser complexos e sujeitos a constantes alterações regimentais.

É possível, ainda, que ocorra comportamento antiético pelos servidores. Um exemplo apresentado por Boff (2002) é o de um servidor público que age de forma oportunista, se apropriando de informações de teor confidencial inerentes ao seu cargo e oferecendo-as a possíveis interessados, em troca de alguma recompensa financeira. Esta situação sugere uma eventual

disfunção no perfil dos servidores contratados pela administração pública, o que pode estar associado a problemas no processo de seleção e recrutamento destes profissionais, ou à falta de controles apropriados para identificar e coibir esse tipo de comportamento.

Atos de corrupção ou falhas gerenciais são apenas algumas das disfunções que se refletem na prestação de serviços públicos (ARANTES *et al.*, 2010). A eficiência e a efetividade dos serviços e das políticas públicas podem ser afetadas também pela atuação ou omissão do controle sobre os processos e a estrutura burocrática.

Dentre as possíveis linhas de ação do controle interno, este trabalho de pesquisa focaliza ações e programas de cunho preventivo, que podem ser adotadas de várias formas, envolvendo diferentes órgãos e níveis de governo, bem como contemplando relações com o controle externo e o controle social. Em particular, o trabalho se volta para uma experiência de colaboração entre um órgão de controle interno federal, a CGU, e um órgão de controle interno de uma prefeitura municipal.

A partir de trabalhos científicos de pesquisadores que estudam temas correlatos ao controle interno (BRAGA; CALDEIRA; SABENÇA, 2020; FREITAS, 2016; GARCIA, 2015; LOUREIRO *et al.*, 2012; OLIVIERI, 2010; SPINELLI; CRUZ, 2016) e à cooperação federativa (ABRUCIO *et al.*, 2020; ALMEIDA; CABRAL NETO, 2018; COUTO; ABSHER-BELLON, 2018; GRIN; ABRUCIO, 2018), e de experiências recentes da CGU em parceria com outros níveis de governo, observa-se a oportunidade de explorar as aprendizagens sobre ações desenvolvidas no âmbito da CGU em colaboração com municípios, considerando a ampliação de suas áreas de atuação e as novas atribuições institucionais ao longo dos anos. Neste estudo, será utilizada uma abordagem sociológica de aprendizagem organizacional, denominada aprendizagem socioprática (SOUZA-SILVA, 2007; DOS-SANTOS *et. al.*, 2015), de forma a verificar os ganhos obtidos a partir da interação entre distintos *stakeholders* que atuam no setor público.

No âmbito das ações em parceria entre CGU e municípios, destaca-se o Programa Pacto – Transparência, Integridade e Participação (BRASIL, 2021c), criado em 2018 em formato piloto, o qual será detalhado adiante e constitui o foco deste trabalho. Este programa busca retomar, em certos aspectos, a trajetória que vinha sendo construída pela CGU entre 2003 e 2014, em programas como o Olho Vivo no Dinheiro Público (BRASIL, 2021b; SANTANA, 2009), o Fortalecimento da Gestão Pública – FGP, o Programa Brasil Transparente – PBT e iniciativas como a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial (BRASIL, 2021e; LOUREIRO *et al.*,

2012; SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014) que articulavam o controle interno em diferentes níveis de governo e geravam aproximação entre controle interno e controle social. Após o Programa Pacto, as aprendizagens junto aos onze municípios da fase piloto contribuíram para a difusão de boas práticas de controle interno e de cooperação intergovernamental nos entes subnacionais, e em 2019 foi implantado o Programa Time Brasil, reformulado a partir dos mesmos eixos de atuação de uma forma mais racional e simplificada.

Considerando a relevância potencial de iniciativas que promovem a cooperação de distintos atores que participam da execução das políticas públicas relativas ao controle da gestão pública, espera-se que os resultados deste trabalho possam contribuir com essa discussão e com as práticas nesse campo da administração pública.

### **1.1 Descrição da Situação-Problema**

No contexto das prefeituras municipais, em especial no que tange ao gerenciamento de seus recursos humanos, financeiros e materiais, costumam existir fragilidades e situações de risco que impactam na possibilidade da ocorrência de desvios, disfunções e irregularidades diversas (BALBE, 2013). Esse quadro costuma ser evidenciado nos trabalhos de fiscalização e auditoria executados pelos Órgãos e Instituições de Controle. A estrutura do controle da administração pública no Brasil tem uma trajetória longa.

De forma resumida, pode ser destacada primeiramente a instituição do controle externo, que se iniciou a partir da contribuição de Rui Barbosa, com a criação do Tribunal de Contas, em 1890, como um órgão autônomo (BUGARIN, 2001), referendada na primeira Constituição Republicana, de 1891. Posteriormente, com a promulgação da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), as atividades de controle da administração pública, inicialmente limitadas à execução contábil e financeira (OLIVIERI, 2010), passam a agregar as funções de controle prévio e concomitante, ao avaliar a execução de programas de governo. A partir da edição do Decreto-Lei 200/1967, ocorreu a instituição do controle interno no âmbito do poder executivo, que fez parte da CF de 1967. Nesta mesma Constituição, o Tribunal de Contas passou a exercer o papel de controle externo, como auxiliar do Congresso Nacional, integrando o Poder Legislativo.

O controle externo pode ser compreendido como uma forma de controle exercido fora da estrutura do ente, poder ou órgão controlado (RIBEIRO; BLIACHERIENE; SANTANA, 2016).

Entre os órgãos que atuam no controle externo da administração pública, estão os Tribunais de Contas, seja o da União – TCU, ou dos Estados – TCEs, auxiliando o Congresso Nacional ou as Assembleias Legislativas Estaduais a julgar as contas dos chefes dos executivos, em suas distintas esferas de governo, entre outras atribuições previstas na Constituição Federal, CF/88 (BRASIL, 1988), ou nas Constituições dos Estados.

A CF/88 (BRASIL, 1988) fortaleceu as instâncias de controle interno e externo, ao agregar funções de avaliação da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades públicas (OLIVEIRA, 2016), incluindo parâmetros de controle gerenciais e de resultados, e não apenas de conformidade legal, como antes da vigência dessa Carta Constitucional. Este papel foi reforçado a partir da reforma administrativa denominada Reforma do Aparelho do Estado, capitaneada por Bresser Pereira a partir de 1995 (OLIVIERI, 2008), onde os controles de mérito ou gerenciais passaram a ser preponderantes, com relação aos controles político-burocráticos.

A criação da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, em 1994, que na ocasião representava o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, atuando na estrutura de controle interno da administração pública federal e nas entidades de outras esferas que gerenciavam recursos federais, fortaleceu a visão de um controle voltado à avaliação das políticas públicas e fiscalização da execução dos programas de governo (SPINELLI; CRUZ, 2016). Com uma evolução institucional ao longo dos anos, a SFC passou à estrutura organizacional da CGU em 2003, e a partir desse ano o órgão foi adquirindo robustez e assumindo novas funções, atuando em áreas como prevenção e transparência, correição e ouvidoria, em sintonia com diretrizes (COSO, 2013; BRASIL, 2020a) e normas internacionais (IIA, 2020) que regulamentam a estrutura organizacional de instituições de controle de outros países.

Um dos principais eixos de atuação da CGU permanece centrado nas atividades de controle interno, que são relevantes no âmbito dos municípios em razão da proximidade com a execução das ações e programas governamentais. O aspecto educativo do controle com relação à gestão municipal e à sociedade é destacado por autores como Ribeiro, Bliacheriene e Santana (2016). Em alguns de seus programas, a CGU, mediante sua *expertise* em ações de auditoria governamental e outras áreas correlatas, busca promover melhorias na gestão, ao romper as barreiras do diagnóstico e auxiliar no alcance dos resultados das políticas públicas (BRAGA, 2016), além de exercer a

função indutora do controle social, ao conduzir ações de capacitação e de sensibilização para agentes públicos e para os cidadãos (LOUREIRO *et al.*, 2012).

A atuação das instâncias responsáveis pelos controles internos nos municípios pode servir como um instrumento de *accountability* na administração pública (ANDRADE; RAUPP; PINHO, 2017; ROCHA, 2011). A estrutura e complexidade das distintas entidades que atuam nos controles internos nas prefeituras pode ser diversificada, conforme o histórico ou grau de interesse estratégico depositado pelos gestores nessa área. As atividades de controles internos podem ser executadas por uma unidade de auditoria interna, ou então destinadas por atribuição a algum cargo ou função gerencial no âmbito da administração municipal, em diversos órgãos ou secretarias, as quais se relacionam com as estruturas de controle interno estadual e federal, com o controle externo e com o controle social. Cabe ressaltar a necessidade regimental da prestação de contas dos recursos federais recebidos pelos municípios, bem como dos valores pactuados a título de contrapartida, no caso do repasse de verbas federais pelas ações e programas executados de forma localizada nos municípios, como determina o parágrafo único do art. 70 da CF/88 (Brasil, 1988, não paginado):

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Com base em trabalhos e estudos científicos (CASTRO, 2011; NEVES GARCIA, 1998; OLIVEIRA, 2016; OLIVIERI *et al.*, 2018; WASSALLY, 2008), percebe-se que o aperfeiçoamento na estrutura de controles internos dos entes federativos municipais pode reduzir ou evitar problemas como os antes mencionados, ao mesmo tempo em que o grau de riscos associados pode ser gerenciado de forma mais profissional e com um nível satisfatório de monitoramento de suas rotinas operacionais, aprimorando o processo de tomada de decisões e o alcance e efetividade das políticas públicas.

Na linha de atuação em transparência e fortalecimento da prevenção e detecção da corrupção, foi desenvolvido a partir de 2018 pela CGU o Programa Pacto (BRASIL, 2021c). Concebido como um programa de cooperação federativa entre entes de diferentes níveis de governo com o objetivo principal de promover melhorias na gestão pública dos municípios, foram selecionados em sua fase piloto onze municípios, distribuídos em dez estados da federação.

Dentre os municípios selecionados na fase piloto do Programa Pacto, se destacou o município de Navegantes, em Santa Catarina, em razão de fatores como o comprometimento de

gestores municipais com a adesão ao Programa, e os avanços conquistados pelo município catarinense na primeira avaliação do Programa, realizada em novembro de 2018.

Contextualizando o município escolhido, Navegantes apresentou no último censo do IBGE, realizado em 2010, uma população de 60 mil pessoas, representando na ocasião o 20º mais populoso dentre os 295 municípios do estado de Santa Catarina (IBGE, 2021). Em termos de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, indicador utilizado pela ONU para diagnosticar o grau de desenvolvimento humano, segundo dados divulgados pelo Ranking Atlas Brasil referentes a 2010, o estado de SC se posicionou em 3º lugar no ranking nacional (ATLAS BRASIL, 2021), e Navegantes destacou-se especialmente no IDHM Renda, um dos fatores que compõem este indicador, ocupando a 22º posição dentre os municípios do Brasil. Com relação à economia, Navegantes apresentou ainda o 30º Produto Interno Bruto - PIB per capita do estado de SC (IBGE, 2021).

A estes fatores de natureza socioeconômica se acrescenta o destaque alcançado pelo setor de controle interno do município de Navegantes, capitaneado pelo controlador municipal, que já vinha apresentando resultados em questões associadas à transparência e ao estímulo à participação cidadã, além de uma boa participação do município em ações desenvolvidas pela regional da CGU de capacitação e sensibilização da população local e dos agentes públicos de Navegantes, em eventos associados à prevenção e ao aperfeiçoamento da gestão municipal.

Como todo Programa concebido como piloto, apresentou erros, acertos, experimentações e ajustes, sendo relevante para gerar aprendizagens para os envolvidos no processo, sejam os servidores da CGU em nível federal ou regional que participaram da implementação do Programa, como os servidores municipais que estiveram envolvidos nas ações de forma mais direta, ao programar e executar as atividades do Programa no município de Navegantes.

Adota-se neste trabalho a perspectiva sociológica da aprendizagem organizacional a partir do conceito atribuído por Souza-Silva (2007) de aprendizagem socioprática. Dos-Santos *et. al.* (2015) preconizam a abordagem socioprática como a percepção de uma realidade socialmente construída e fundamentada nas interações sociais. O campo da aprendizagem organizacional vem focalizando o setor público (BERTOLIN; ZWICK; BRITO, 2013), compreendendo o contexto e as relações que se estabelecem em torno de práticas compartilhadas por diferentes atores, identificando como se aprende e sistematizando o que se aprende.

Na visão de Bispo (2013), inexiste aprendizagem social sem a relação poder/conhecimento, associada a questões de interação, ou mesmo conflito, entre os membros do grupo. É preciso alterar, segundo Gherardi, Nicolini e Odella (1998), a perspectiva da aprendizagem apenas como processamento de informação e modificação da estrutura cognitiva, para um processo mais amplo, com participação e experimentação.

Este estudo tem como situação problema as aprendizagens propiciadas a partir de um programa proposto pela CGU para o aprimoramento da atuação do controle interno junto a prefeituras municipais, favorecendo ganhos para a própria CGU, ao buscar o aprimoramento do Programa e sua continuidade, ainda que em outro formato, e para a CGU e municípios, ao criar um ambiente de prevenção à ocorrência de problemas e irregularidades, de cunho ético e pedagógico (SPINELLI; CRUZ, 2016). Busca-se compreender como se desenvolveram os processos de aprendizagem na relação entre servidores da CGU e da prefeitura de Navegantes, além de outros possíveis envolvidos, identificando possíveis consequências disso nas práticas de controle interno e de cooperação federativa.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Identificar aprendizagens dos envolvidos no Programa Pacto na relação entre a CGU e o município de Navegantes, destacando as contribuições ao fortalecimento dos controles internos mediante cooperação federativa entre os entes da administração pública.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Descrever a trajetória do Programa Pacto no âmbito nacional e sua relação com o município de Navegantes/SC;
- Identificar as aprendizagens proporcionadas aos atores envolvidos com essa experiência de cooperação entre a CGU e a Prefeitura de Navegantes;
- Identificar limites e potencialidades do Programa Pacto que podem servir como referência em programas similares.

### 1.3 Justificativas e Contribuições do Trabalho

Lopez (2011) menciona a precariedade ou inexistência de sistemas de controle da gestão nos municípios de pequeno ou médio portes, com quadros administrativos menos profissionalizados e com a incidência de personalismo e patrimonialismo nas práticas administrativas vigentes, o que impõe um grande desafio no controle da corrupção. Ações de detecção de impropriedades e irregularidades na execução de políticas públicas municipais (SPINELLI; CRUZ, 2016) fazem parte do cotidiano dos órgãos de controle, como a CGU e os tribunais de contas. Trabalhos de fiscalização e auditoria constituem a abordagem tradicional, que trata de apontar e identificar erros e falhas na gestão, para em seguida propor correções.

Esse paradigma vem sendo complementado, ao longo do tempo, por uma visão voltada à construção de um ambiente de prevenção, agregando aspectos como transparência e integridade. Essa nova ênfase requer aprendizagens sobre como desenvolver ações e programas voltados à prevenção e à capacitação dos envolvidos no controle interno, aproveitando recursos e capacidades existentes em diferentes órgãos e esferas de governo, bem como considerando seus limites e obstáculos gerenciais, estruturais, políticos e culturais.

É nesse cenário que se enquadra o tema dessa pesquisa, que consiste nas aprendizagens decorrentes da implementação de um programa desenvolvido pela CGU em formato piloto a partir de 2018, destinado ao fortalecimento dos controles internos da gestão municipal. Essa iniciativa surgiu com o propósito de retomar ações de cooperação federativa com os entes municipais, desenvolvidas pela CGU de 2006 a 2013. Estas ações não vinham sendo tratadas como prioridade nos anos subsequentes, e com a implantação do Programa Pacto o foco passou a ser a reestruturação de um ambiente favorável a ações de prevenção e de detecção de corrupção a partir de ações locais, com o auxílio da *expertise* obtida ao longo dos anos pela CGU, a partir das experiências obtidas com outros programas desenvolvidos pela instituição, contando com o apoio de parceiros institucionais no âmbito da administração pública.

Com os resultados do presente estudo, se espera contribuir para que a CGU e os demais envolvidos no controle interno aprimorem suas ações e seus possíveis efeitos na melhoria da qualidade dos serviços públicos. O processo de pesquisa em si constitui uma oportunidade para debate e questionamento com os envolvidos com o Programa Pacto, como a CGU, em sua sede em Brasília e nas regionais nos estados, e as prefeituras escolhidas para a implementação do Programa,

como Navegantes. A partir do processo de aprendizagem pelo qual cada um dos entes públicos percorreu, se pretende analisar e tirar conclusões sobre os resultados alcançados, observando os ganhos, as falhas e os obstáculos enfrentados, e sugerindo a correção de rumos para novas fases do Programa, como o Time Brasil, ou iniciativas similares, de forma a proporcionar a difusão de boas práticas de controle interno e a ampliação de parcerias e arranjos de cooperação com outros entes governamentais e com a sociedade civil. Este trabalho colabora também no aperfeiçoamento ou capacitação profissional do autor, como servidor da CGU, ao proporcionar uma ampliação de conhecimentos técnicos associado à área de prevenção e junto aos demais *stakeholders*.

Seguindo a estrutura desse trabalho, após esta introdução, segue o referencial teórico, contemplando os principais temas abordados, logo após são descritos os procedimentos metodológicos adotados, em seguida são apresentados os resultados com os dados coletados e análises efetuadas, depois são apresentadas as considerações finais, e por fim seguem as referências bibliográficas e os anexos.

#### **1.4 Estrutura de Apresentação do Trabalho**

Após o primeiro capítulo, no qual é apresentada a parte introdutória, detalhando os objetivos e as justificativas, este trabalho está dividido em mais cinco capítulos.

Capítulo 2 – Apresenta o referencial teórico relacionado aos principais temas abordados e seus conceitos correlatos associados: cooperação intergovernamental; estrutura de controle da administração pública e o controle interno; e aprendizagem socioprática.

Capítulo 3 – descreve os procedimentos metodológicos, incluindo as fases de coleta e análise de dados, contemplando o modelo de análise aplicado e a estruturação das entrevistas.

Capítulo 4 – trata da apresentação dos resultados do estudo de caso realizado, após a análise das entrevistas realizadas com servidores diretamente responsáveis pelo monitoramento e implementação do Programa Pacto no município de Navegantes/SC, detalhando os aspectos relacionados às ações de cooperação federativa entre os entes, à busca do aperfeiçoamento do controle interno municipal, e a aprendizagem organizacional que permeou todo o processo.

Capítulo 5 – encerra o trabalho, com as considerações finais detalhando as conclusões e a proposição de novos estudos sobre a temática.

Capítulo 6 – referências bibliográficas e apêndices.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Após a realização de uma revisão sistemática de literatura acadêmica, que consistiu em uma busca planejada na bibliografia em periódicos nacionais e internacionais, detalhada nos Quadros mencionados no item 3.1.1, foi feita uma análise dos artigos selecionados, destacando alguns autores e assuntos relevantes para cada uma das áreas abordadas (APÊNDICES A e B).

Com base nesta etapa de consulta aos artigos selecionados em levantamento inicial, foram identificados alguns tópicos em torno dos conceitos ou temas **cooperação federativa** e **colaboração federativa, controle interno e auditoria interna**, e se considerou relevante buscar literatura adicional para agregar ao caso em estudo. Esses temas são listados no Quadro 1, e serão abordados em mais detalhes e complementados na sequência deste trabalho.

Quadro 1 - Temas e tópicos iniciais relevantes para o estudo

Temas	Tópicos potencialmente relevantes	Autores
Cooperação federativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jogo cooperativo;</li> <li>• Pacto federativo;</li> <li>• Descentralização;</li> <li>• Governança local</li> </ul>	Souza, K. C. S. & Castro, A. M. D. A., 2017; Narang, A. S., 2012; Murthy, S L & Mahin, M J, 2015; Machado, J. A. & Palotti, P. L. de M., 2015; Benson, D. & Jordan, A., 2011.
Colaboração federativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparência;</li> <li>• Interdependência;</li> <li>• Tomada de decisão coletiva</li> </ul>	Sharma, C. K., 2015.
Auditoria interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão de riscos;</li> <li>• Governança;</li> <li>• Aprendizado</li> </ul>	Christopher, J & Sarens, G, 2018; Ma'ayan, Yahel & Carmeli, Abraham, 2013; Roussy, Mélanie, 2013; Coetzee, Philna & Lubbe, Dave, 2011; Coetzee, Philna, 2016.
Controle interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Accountability</i>;</li> <li>• Controle social;</li> <li>• Integridade</li> </ul>	da Silva, F. F. & Leite, H. C. Teixeira, 2013; Emmanuel, O. E. <i>et al</i> , 2013; Alam, Md M. <i>et al.</i> , 2019; Beuren, Ilse M. e da Silva Zonatto, Vinícius C., 2014.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

A partir dessa revisão sistemática inicial, dos conhecimentos prévios do autor sobre o tema e de textos complementares indicados por professores da banca e colegas do grupo de pesquisa, bem como relatórios e publicações técnicas da área de controle, foram selecionados os três grandes temas deste trabalho. Os dois primeiros, **Cooperação Intergovernamental** e **Controle Interno**, foram obtidos desde a etapa inicial da revisão sistemática, sendo que o terceiro, **Aprendizagem Socioprática**, foi acrescentado ao longo do trabalho, com base em métodos complementares de

pesquisa e levantamento bibliográfico. Os temas principais serão apresentados a seguir, ao lado de outros temas correlatos, como *accountability*, auditoria, controle institucional, controle social, gestão de riscos e transparência, em suas interfaces com os três temas centrais.

## 2.1 Cooperação Intergovernamental

A cooperação intergovernamental compreende, segundo Morris (2014), padrões de cooperação entre governos na esfera federal e nas esferas estadual ou municipal, de forma a proporcionar um ambiente de implementação das políticas públicas com a participação e engajamento dos cidadãos e de outros *stakeholders*, ou atores, nesse processo. Compreende um formato de *accountability* de natureza colaborativa, envolvendo parcerias no compartilhamento de recursos e uma tomada de decisão coletiva, baseada no capital social e não no modelo tradicional de autoridade racional-legal.

A colaboração consiste em um fator relevante para uma governança efetiva, como afirma Sharma (2015), ao pontuar que as ideias e percepções da sociedade são essenciais, e o engajamento ou empoderamento se torna uma realidade entre os atores que participam do processo colaborativo. Agranoff e Mcguire (2003) definem o gerenciamento colaborativo como o processo de facilitar e operar em contextos multiorganizacionais para resolver problemas complexos em uma única organização. Neste entendimento, complementa Sharma (2015), o modelo de processo de tomada de decisão é colaborativo, não linear, com interações intergovernamentais recorrentes, onde cada uma das entidades, sejam públicas, privadas ou do terceiro setor, participa dos processos de formulação e implementação das políticas.

No estudo das políticas públicas no federalismo, a coordenação intergovernamental é fundamental, buscando a convivência entre autonomia e interdependência. Existem dois modelos de federalismo, destacam Abrucio *et al.* (2020), dual e cooperativo. No federalismo dual, onde os Estados Unidos da América compreendem o caso paradigmático, supõe-se que cada ente possua autonomia constitucional estrita sobre áreas distintas, de forma a impedir a centralização do poder. Nesse modelo, difundido amplamente apesar de estimular o aumento da desigualdade, os governos locais são mais *accountable* para suas populações e políticas públicas, com gastos eficientes e atendimento a questões locais, enquanto a coordenação federativa se caracteriza como circunstancial e desnecessária ao processo decisório. No modelo cooperativo, disseminado com a

expansão do Estado de Bem-Estar Social após a Segunda Guerra Mundial, a autoridade compartilhada congrega autonomia subnacional e coordenação nacional (ABRUCIO *et al.*, 2020). As federações combinam processos centralizados, tais como financiamento e normatização, com implementação descentralizada de políticas públicas, compartilhando objetivos e reduzindo sobreposição e desigualdades territoriais.

A Federação brasileira buscou inspiração inicial no dualismo norte-americano. O desenho constitucional de 1891 propunha autonomia estadual, pouca intervenção da União, e nenhuma coordenação federativa. No decorrer do governo de Getúlio Vargas, a partir de 1930, o papel da União cresceu de forma contínua, e a centralização do poder enfraqueceu o federalismo, sem resultar em cooperação, ao afastar os governos subnacionais de decisões políticas e políticas públicas. A redemocratização, especialmente em 1988 após os períodos autoritários do Estado Novo e do Regime Militar, alterou o modelo federativo, proporcionando maior autonomia política, administrativa e financeira, a estados e municípios. Essa descentralização ocorreu em paralelo à expansão de políticas públicas e do combate à desigualdade. Coube à União a coordenação federativa, enquanto os governos subnacionais se encarregaram da implementação (ABRUCIO *et al.*, 2020).

Este novo arranjo federativo exigiu o equilíbrio de objetivos nacionais com sua implementação descentralizada e autônoma. A criação de sistemas de políticas públicas, reforçam Abrucio *et al.* (2020), permitiu a participação dos governos subnacionais no processo decisório, com avanços incrementais, de forma a fortalecer o pacto federativo e expandir políticas sociais.

Uma problemática do federalismo brasileiro, frisam Almeida e Cabral Neto (2018), são as heterogeneidades que demarcam o país, sejam elas de cunho socioeconômico, cultural e político, criando assimetrias entre os entes federados que impõem limites à efetivação das políticas públicas, como no caso das políticas educacionais. As assimetrias se tornam mais evidentes e complexas, pois no Brasil não existem apenas dois entes federados, como em outros países, e sim três, o que deveria reforçar a importância das especificidades locais.

Além disso, retoma Araujo (2013), corroborando com Abrucio (2003), a inclusão do município como um terceiro ente federado na Carta Magna, formalizando uma notória peculiaridade em relação a outras federações do mundo, potencializa os desequilíbrios federativos, pois não foi prevista a adequada fonte de recursos para o provimento de serviços públicos

descentralizados, ao mesmo tempo em que foram ampliadas as responsabilidades das unidades subnacionais, particularmente dos municípios, com os direitos sociais.

Ainda no contexto do federalismo brasileiro, Grin e Abrucio (2018) destacam os distintos arranjos existentes visando promover a modernização da gestão municipal, mencionando a carência de literatura brasileira abordando as questões associadas aos resultados obtidos com a descentralização de políticas públicas. Couto e Absher-Bellon (2018), por sua vez, fazem referência à extensa quantidade de estudos sobre difusão de políticas, práticas e instituições no contexto federativo dos Estados Unidos e de outros países, enquanto no Brasil os estudos pioneiros têm se dedicado à difusão nacional de políticas sociais e participativas de âmbito municipal.

Couto e Absher-Bellon (2018) demonstram que o caráter cooperativo do federalismo brasileiro se baseia na preponderância da União, cuja assistência financeira é primordial para que governos subnacionais possam implementar políticas, em especial na área social. Em sistemas federativos concebidos de forma vertical como o nosso, existe pouca competição, e maior integração entre os entes, mas não necessariamente cooperação. A difusão de normas que balizam a formulação das políticas ocorre por coerção, com sanções econômicas, condicionando a transferência de recursos à adoção de uma certa política, como no caso do Sistema Único de Saúde – SUS. Na acepção de Grin e Abrucio (2018), as relações entre o governo nacional e os entes subnacionais constituem-se em arranjos negociados em prol de objetivos comuns, caracterizando historicamente o federalismo cooperativo, com a distribuição efetiva de poder e autonomia, e não mero apoio operacional ao governo federal.

Grin e Abrucio (2018) discorrem sobre ações e programas desenvolvidos para qualificar a gestão fiscal e administrativa no contexto municipal, como por exemplo na área de assistência social, pela instituição do Sistema Único de Assistência Social – Suas, inspirado no SUS, caso paradigmático na área da saúde com implementação descentralizada e espaços institucionalizados de participação social; e na educação, com a implantação pelo MEC do Programa de Ações Articuladas – PAR.

A educação, de acordo com Almeida e Cabral Neto (2018), possui um papel de destaque no pacto federativo, sendo reconhecida como um direito fundamental no atual aparato constitucional do Brasil, e alinhada à organização político-administrativa designada no federalismo cooperativo da CF/88 (BRASIL, 1988) — que tem como princípios a descentralização político-normativa, a autonomia das unidades federativas e a cooperação — devendo ser organizada pelos

entes em regime de colaboração. No entanto, ressalvam Duarte e Santos (2014), o que se verifica é um desenho de políticas públicas em educação articuladas pela transferência direta de recursos técnicos e financeiros para os entes subnacionais, coordenadas pelo executivo federal, sob o manto da construção discursiva de um Sistema Nacional de Educação, que se cala a respeito de atribuições redistributivas.

Na avaliação dos resultados apresentada por Grin e Abrucio (2018) destaca-se, no caso do Suas, a evolução institucional e modernização na gestão das secretarias municipais, com a criação de espaços de pactuação federativa como as Comissões Intergestores Bipartite – CIB, nos estados, e a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, em nível federal, e as exigências de adesão, como a implantação de um Plano, Conselho e Fundo Municipal. Quanto ao PAR, no âmbito da educação (GRIN; ABRUCIO, 2018), não ocorreu um avanço mais consistente, em razão da inexistência de fóruns federativos formais, condicionando a obtenção de recursos, e considerando ainda a fragilidade institucional decorrente da ausência de um pacto federativo, além de apresentar um sistema de articulação mais frágil comparativamente ao da Assistência Social. No entanto, houve ganhos também, ao aproximar os pequenos municípios do MEC e aprimorar o seu planejamento, e evitando as descontinuidades administrativas, considerando o caráter plurianual do PAR.

A CF/88 (BRASIL, 1988) trouxe a previsão do regime de colaboração entre os entes federados, a ser regulamentado por lei complementar, reforçam Almeida e Cabral Neto (2018), com as estratégias e as ações necessárias para cumprir o compromisso legal e abordar, dentre outros temas, a questão da autonomia. Ocorre que na área de educação, frisa Araujo (2013), não ocorreu essa regulamentação. Mas não por falta de tentativas. No Legislativo, diversos projetos de lei foram arquivados, de 1988 a 2010. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef em 1996, transformado posteriormente em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, foi uma tentativa de normatizar, ainda que de forma precária, um instrumento de colaboração compulsório na área de financiamento, mas a política de fundos não tratava de desigualdades, e assim não podia contribuir para a equalização da oferta educacional em todo o país.

Outros mecanismos visando um pacto federativo pela educação foram implementados pelo Poder Executivo, como o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e o PAR, em 2007, com apoio e envolvimento de institutos e fundações empresariais, como no caso do movimento Todos

pela Educação. Estas iniciativas valorizaram conceitos como redes, protagonismo local e visão estratégica, aprofundando o regime de colaboração entre os entes federados, sob a forma de Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADE, regulamentados pelo Conselho Nacional da Educação - CNE, com parecer homologado pelo MEC pela Resolução nº 1/2012.

Novas proposições surgiram depois, complementa Araujo (2013), como o Plano Nacional de Educação – PNE, através do Projeto de Lei da Câmara nº 103/2012, assim como a segunda edição da Conferência Nacional de Educação – Conae 2014, com a finalidade de deliberar sobre a implementação do PNE na articulação do Sistema Nacional da Educação – SNE. O atual PNE, com vigência de 10 anos, foi aprovado pela Lei nº 13.005/2014, contemplando 20 metas para a educação do país a nível nacional, incluindo planos subnacionais de educação, de forma a avaliar a rede específica das redes estaduais e municipais e as necessidades específicas de cada rede com foco nas metas do PNE nos estados e municípios (POLITIZE!, 2021).

No âmbito do federalismo cooperativo, há um conjunto de deliberações para a atribuição de competências entre os diferentes níveis de governo, tanto para a formulação quanto para a implementação de políticas públicas. Na perspectiva metodológica de investigar a interdependência nas relações entre os entes federados, três categorias analíticas foram definidas por Almeida e Cabral Neto (2018): **descentralização, autonomia e cooperação**. O campo de investigação envolveu os três níveis de governo: União, Estado e Município.

No campo da descentralização, ao considerar o município como um ente federado sem prescindir das preferências locais, se destaca o incremento da autonomia de decisão e melhorias na capacidade de resolução de problemas, mediante transferência de atribuições e competências para os níveis subnacionais de governo. O Brasil, no entanto, lembram Almeida e Cabral Neto (2018), carece de regulamentação acerca da tomada de decisão conjunta. A ausência de estruturas de âmbito intergovernamental e intragovernamental ocasiona a descentralização unicamente da tomada de decisão, onde os entes subnacionais passam a exercer o poder e a responsabilidade ao conduzir suas ações. Ao analisar a autonomia dos entes federados, percebe-se que ela apresenta limites definidos, como a disponibilidade orçamentária, porém sua natureza é frágil, considerando a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas, restrito aos interesses da unidade central. No que tange à cooperação, terceira categoria mencionada por Almeida e Cabral Neto (2018), o objetivo é o equilíbrio de poder entre a União e as unidades subnacionais, onde a

divisão de responsabilidades contempla a previsão de ações conjuntas, com atividades planejadas e articuladas, de forma transparente ao domínio público.

Ao analisar o PAR, do MEC, verificou-se um contexto envolvendo o federalismo cooperativo e suas nuances, perpassando pelas categorias supramencionadas e por uma política educacional com relações intergovernamentais, onde ocorre a dependência do ente local perante o nacional, que constitui a autoridade hierárquica. Neste formato de relações verticais, onde nem o governo federal nem as unidades constituintes são subordinados um ao outro, a conjugação de esforços torna-se fundamental para que se tenha, efetivamente, um regime de colaboração.

Como resultado prático da atuação do PAR na melhoria da gestão pública, acrescentam Almeida e Cabral Neto (2018), o MEC venceu (BRASIL, 2014a) o II Concurso de Boas Práticas da CGU, em 2014, do qual participaram órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sediados em todo o território nacional, na categoria Fortalecimento dos controles internos administrativos, onde o PAR foi apresentado como prática de melhoria de processos. Com o uso dessa ferramenta de automatização das rotinas, o tempo gasto no repasse de recursos às entidades foi reduzido de sete meses para cinco dias. Além disso, do ponto de vista do pacto federativo, ainda que deixando de equacionar a assimetria entre os entes, foi constatado que o Programa representava uma política uniforme para todos os municípios.

Percebe-se que os benefícios com as práticas de cooperação federativa podem ser amplos, porém os desafios também devem ser considerados, em especial quando abordamos a questão da cooperação intergovernamental. É o caso da atuação da CGU, representando a União como instância federal, e de forma regionalizada as Superintendências sediadas nos Estados ou unidades federativas, participando do planejamento e da execução de programas no âmbito das administrações municipais, como é o caso do Programa Pacto. O papel e as responsabilidades compartilhadas por cada um destes entes são fatores primordiais para o sucesso no atingimento dos objetivos destes programas.

Nesse sentido, a divisão de responsabilidades entre os entes federados, alocando dentre as diversas esferas de autoridade, como frisam Benson e Jordan (2011) e Machado e Palotti (2015), deve ser harmonizada de uma forma equilibrada, para que todos exerçam seus papéis e participem com sinergia de todo o processo cooperativo, com o grau de descentralização administrativa do poder apropriado (MURTHY; MAHIN, 2015), de forma a preservar a estrutura de governança. As questões afetas a conflitos de autonomia com relação à *accountability* também devem ser

ponderadas, conforme pontua Narang (2012). E por fim, uma cultura de transparéncia e de legítima colaboração sempre será bem-vinda, segundo a visão de Sharma (2015), permitindo o engajamento de atores da sociedade civil e de distintos níveis hierárquicos da administração pública em situação igualitária, não linear, em tomadas de decisão coletivas.

Além dos aspectos normativos, a cooperação intergovernamental requer a experimentação de distintos modelos de cooperação, de forma a comprovar o referencial teórico, mas sobretudo para gerar aprendizagens, possibilitando agregar novas percepções e produzir conhecimento, no sentido de incentivar a pesquisa e o desenvolvimento científico.

## **2.2 Estrutura de Controle da Administração Pública e o Controle Interno**

Este assunto será tratado em subtemas, de forma a proporcionar uma visão mais completa e consolidada ao leitor da temática controle interno. Inicialmente, será apresentada a função controle no contexto da administração pública, com a dimensão do controle institucional. Em seguida, será abordado o conceito de controle interno, a partir da interpretação de distintos autores, após uma delimitação inicial. Logo depois, são apresentadas as trajetórias do controle interno no âmbito da administração pública brasileira, estruturadas de forma cronológica. A seguir, são demonstrados os novos marcos conceituais existentes entre controle interno, auditoria e gestão de riscos. E por fim, é feita uma correlação entre controle interno e controle social, contemplando as formas de participação da sociedade no monitoramento e na execução das políticas públicas.

### **2.2.1 Função Controle na Administração Pública e Controle Institucional**

A função de controle é inerente à administração e se espera que, exercida de modo qualificado, contribua para o aprimoramento da administração pública. Trata-se de um instrumento democrático que busca a eficiência, mediante o monitoramento e a avaliação da execução das ações governamentais (ENAP, 2017). Com este pressuposto, pontua Balbe (2013), são estabelecidos padrões e critérios com o intuito de subsidiar a tomada de decisões e ajustes no planejamento, auxiliando também na prevenção dos riscos e correção de eventuais desvios.

De acordo com Santos (2003), o controle da administração pública tem duas classificações distintas, sendo o controle institucional, ou estatal, representado pela fiscalização e pela revisão

(OLIVEIRA, 2016), a cargo do poder público; e o controle social exercido pelo cidadão. Configura, assim, um instrumento democrático, que ao mesmo tempo limita o poder e almeja a eficiência, por meio de ações como fiscalização, avaliação e monitoramento da execução dos programas de governo. Sem controle, destaca Silva (2002), não há responsabilidade pública. O exercício dos controles institucional e social tem papel relevante, também, no combate às fraudes e corrupção. Este entendimento é corroborado por Silva (2002), ao afirmar que a função do controle passou a encontrar um importante papel social ao focar na busca de uma conduta ética e no combate a desvios ou malversação no uso dos recursos públicos.

No contexto da administração pública, o controle institucional, que inclui mecanismos internos e externos a cada órgão ou poder, representa um papel relevante para o funcionamento do Estado (GARCIA, 2015). Em sintonia com a concepção clássica do modelo burocrático de Max Weber, devem ser instituídos mecanismos de controle estatais, de forma a incentivar os agentes públicos a se adequarem às regras do jogo estabelecidas pelo sistema racional-legal. O ato de controlar passa a se correlacionar ao exame do grau de atendimento à finalidade pública por parte da atividade governamental, considerando princípios administrativos como legalidade, eficiência, eficácia e integridade.

Garcia (2015) ressalta a importância dos papéis dos políticos e dos burocratas, sendo que os primeiros se constituem em herdeiros legítimos de um mandato definido pelo seu cargo público, seja no Poder Executivo ou no Legislativo, enquanto os burocratas respondem pela operacionalização das decisões políticas e pelo atendimento às metas pactuadas com a sociedade por meio de bens e/ou serviços prestados.

Olivieri (2010) discorre sobre a origem histórica das instituições de controle interno, que sempre foram associadas ao exercício burocrático do poder. Esses órgãos de regulação e controle foram concebidos com a finalidade de fazer cumprir a lei de forma impessoal, regulando os processos administrativos e os atos financeiros, contábeis, orçamentários e patrimoniais.

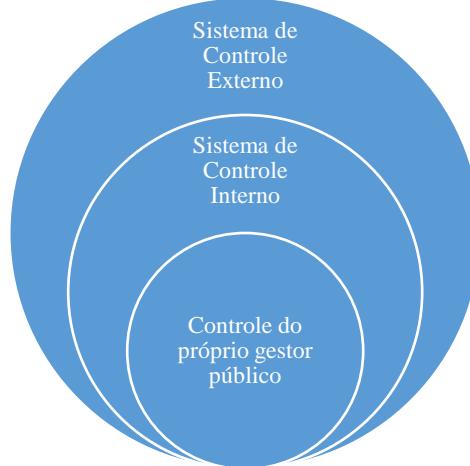
Garcia (2015) afirma que o Estado tem a obrigação de instituir, de forma legítima e universal, mecanismos que inibam interesses pessoais por parte dos agentes públicos, priorizando compromissos do Estado com a coletividade. O controle institucional seria o responsável pelo alinhamento dos interesses pessoais de seus agentes ao interesse público. Di Pietro (2007 apud WASSALLY, 2008, p. 26) reforça este entendimento, mencionando que em razão de sua finalidade corretiva, não cabe renunciar ou procrastinar o controle, sob pena de responsabilização.

O controle institucional sobre a adequação da aplicação de recursos no âmbito da administração pública se traduz na forma de controle exercida pelos próprios gestores públicos e entidades responsáveis pelos atos administrativos, e ainda por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar o cumprimento da finalidade pública, como é o caso da CGU, que desempenha um papel relevante no aparato burocrático estatal, no âmbito federal.

A CGU constitui-se no órgão central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Correição e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, com previsão constitucional, que, dentre outras responsabilidades, atua na defesa do patrimônio público, na auditoria pública, na prevenção e combate à corrupção, e no incremento da transparência e da integridade da gestão pública (BRASIL, 2021a). O papel da CGU no âmbito da administração pública brasileira, como detalhado posteriormente ao longo deste estudo, vem evoluindo ao longo dos anos (OLIVIERI e BALBE, 2016), desde sua criação em 2003, ampliando seu escopo tradicional atrelado à auditoria, fiscalização e avaliação da gestão das entidades públicas, e passando atuar no fortalecimento do controle social, em uma maior articulação com outros órgãos e entidades na esfera pública, no fomento à transparência governamental, no incentivo à ética pública, e em ações de ouvidoria e correição, consolidando um novo modelo de controladoria-geral, que no panorama internacional costuma ser exercido por distintos órgãos da administração pública (OLIVIERI e BALBE, 2016). Este novo formato, incluindo funções como consultoria, apresenta conceitos herdados do setor privado, como governança, gestão de riscos, qualidade e eficiência.

Além dos controles internos dos estados e municípios e da CGU (ENAP, 2017), o controle institucional também é exercido por órgãos atuando no denominado Sistema de Controle Externo, como o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, além do Ministério Público. A Figura 1, a seguir, traduz esta inter-relação das distintas instâncias pela qual o controle institucional é exercido no contexto da Administração Pública:

Figura 1 - Inter-relação das instâncias de controle institucional



Fonte: ENAP (2017, p. 8).

O arcabouço legal do controle institucional está presente nos artigos 31, 70, 71 e 74 da CF/88 (BRASIL, 1988), com a previsão expressa na Lei Magna desses dois sistemas de controle, interno e externo, o que segundo Loureiro *et al.* (2012) reforçou os poderes dessas instituições de controle e desencadeou um processo gradativo de modernização das estruturas desses órgãos. Para se atingir um controle efetivo sobre os atos da administração pública, é necessário buscar a eficiência do controle interno e aprimorar a sua interação com o controle externo. E ainda, conforme pontua Garcia (2015), orientar-se pela conformidade do ordenamento jurídico e pelo atingimento dos resultados previstos, compatibilizando as metas físicas com a devida relação custo/benefício.

Olivieri (2011) adverte, no entanto, que a pluralidade de órgãos de controle, ainda que promova a transparência, responsabilização e o aprimoramento da gestão pública, também ocasiona problemas como a sobreposição de funções, especialmente na fase de investigação e em situações de denúncias na mídia, e a falta de coordenação ou de definição da finalidade ou escopo da atuação destes órgãos.

### **2.2.2 Conceito de Controle Interno**

Piscitelli, Timbó e Rosa (2004) e Wassally (2008) observam que não se deve confundir o Sistema de Controle Interno, associado ao poder exercido por um conjunto de órgãos e entidades

na estrutura burocrática da administração pública, com os controles internos da gestão, alusivo a competências, métodos e procedimentos implementados por uma entidade para o alcance de seus objetivos. Nesta acepção, a busca por melhorias no processo de gestão organizacional está associada ao aprimoramento do controle interno, condizente com princípios, conceitos e diretrizes convergentes com normas e práticas internacionais, aplicáveis em todos os níveis e em todos os órgãos e entidades da Administração Pública, como demonstrado no Quadro 2, a seguir.

**Quadro 2 - Conceitos de controle interno**

Autoria, Ano	Conceito
COSO, 1992	processo projetado e implementado pelos gestores para mitigar riscos e alcançar objetivos.
AICPA apud ATTIE, 1998	compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados na empresa para salvaguardar os ativos, verificar a exatidão e a fidelidade dos dados contábeis, desenvolver a eficiência nas operações e estimular o segmento das políticas administrativas prescritas.
INTOSAI, 2004	processo integrado e dinâmico efetuado pela direção e pelo corpo de colaboradores, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão da entidade, os [...] objetivos gerais serão alcançados.
TCU (IN 63), 2010	conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade das ações e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados. O controle interno é de responsabilidade das instituições responsáveis pela política.
COSO, 2013	processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade.
CFC, 2016	processo planejado, implementado e mantido pelos responsáveis pela governança, administração e outros empregados para fornecer segurança razoável quanto à realização dos objetivos da entidade no que se refere à confiabilidade dos relatórios financeiros, efetividade e eficiência das operações e conformidade com leis e regulamentos aplicáveis. O termo “controles” refere-se a quaisquer aspectos de um ou mais dos componentes do controle interno.
SPINELLI; CRUZ, 2016	conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus próprios atos a fim de preservar a integridade de seu patrimônio e de examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios pactuados.
TCU (Ac 1.171-Plenário), 2017	processo efetuado pela administração e por todo o corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e todos os níveis de órgãos e entidades públicos, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos e os [...] objetivos gerais de controle serão atendidos.
CGU (IN SFC Nº 3), 2017	conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela alta administração, pelos gestores e pelo corpo de servidores e empregados dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os [...] objetivos gerais serão alcançados.

Fontes: AICPA (apud ATTIE, 1998); BRASIL, 2017a; BRASIL, 2014b; BRASIL, 2017b; CFC, 2016; COSO, 2007; INTOSAI, 2004; SPINELLI; CRUZ, 2016.

Para efeito de nossa análise, em razão da completude e similaridade com os novos conceitos associados à gestão de riscos, consideramos a última definição como a mais apropriada, que foi extraída da Instrução Normativa SFC Nº 3 de 2017, que aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2017a). Cabe apenas observar que este conceito contempla apenas uma das macrofunções que competem à CGU, que em sua estrutura organizacional são destinadas à SFC, associadas às atividades de controle interno dos órgãos e entidades da administração pública, ao qual a CGU tem o papel de atuar na fiscalização e auditoria dos recursos federais destinados a essas entidades. As demais macrofunções, em áreas como prevenção, transparência e integridade, competem às demais Secretarias no âmbito da CGU, como a STPC, a OGU e a CRG, no modelo de controladoria-geral ampliado mencionado no item 2.2.1.

### **2.2.3 Trajetória do Controle Interno e da CGU na Administração Pública Brasileira**

Distintamente dos Estados Unidos, onde as organizações de controle interno do Executivo foram criadas por iniciativa do Congresso, como uma espécie de controle político entre os distintos Poderes, no Brasil essa prerrogativa sempre coube ao Poder Executivo. As estruturas pioneiras de controle administrativo, complementa Olivieri (2010), surgiram na década de 1920, inicialmente com a criação da Contadoria Central da República em 1921, rebatizada em 1940 como Contadoria Geral da República, com atribuições auxiliares ao TCU na fiscalização da administração financeira, orçamentária e patrimonial. Até 1964, inexistia um sistema de controle interno centralizado, mas sim um conjunto de estruturas administrativas instaladas de forma seccional em cada ministério.

Com o advento da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), que reorganizou as normas de direito financeiro e de contabilidade pública, as atividades de controle interno passaram a não se limitar apenas à execução contábil e financeira, mas também à execução física de programas de governo, evidenciando a importância de um controle efetivo, de forma prévia e concomitante. O Decreto-Lei nº 200/67 (BRASIL, 1967), por sua vez, instituiu no âmbito do Poder Executivo o Sistema de Controle Interno, que integrou o texto constitucional de 1967. Neste ano foram criadas as Inspetorias Gerais de Finanças, unidades de controle interno alocadas nos ministérios, posteriormente rebatizadas como Cisets, evidenciando um modelo de descentralização organizacional (OLIVIERI, 2008).

Com a promulgação da CF/88 (BRASIL, 1988), o Sistema de Controle Interno, descrito no art. 74, passou por mudanças no foco de atuação e em sua estrutura organizacional. Foram priorizadas, ressalta Olivieri (2008), funções como a avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual – PPA e a execução dos programas e do orçamento, além da avaliação dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, desta vez no âmbito dos três Poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário.

Essas mudanças, no entanto, não foram instantâneas (SPINELLI; CRUZ, 2016), pois embora uma nova visão de controle tenha surgido no novo texto constitucional, somente com a criação da SFC em 1994, dentro da estrutura do Ministério da Fazenda, foi modificado o escopo anterior, estritamente formalista, com base na conformidade contábil com as normas e regulamentos vigentes, para uma nova metodologia voltada à avaliação dos resultados das políticas públicas e à prevenção e combate à corrupção. As auditorias financeiro-contábeis passam a conviver com fiscalizações da execução de programas de governo.

A atividade de controle interno passa a ser percebida como um elemento fundamental do ciclo de gestão governamental (OLIVIERI, 2010). Em 1992, antes da criação da SFC, o TCU realizou uma auditoria operacional no órgão central de controle interno, que na ocasião era o Departamento do Tesouro Nacional – DTN, denominação anterior à Secretaria do Tesouro Nacional – STN. O relatório desta auditoria integra a Decisão nº 430/1992 (BRASIL, 1992) do Plenário do TCU, que abrangeu três exercícios e teve por objetivo verificar a eficiência e eficácia do sistema de controle interno com relação à sua finalidade constitucional.

O resultado dessa jurisprudência do TCU apontou um fraco desempenho do controle interno do Executivo, e foram recomendadas várias mudanças estruturais. A primeira foi implementada em 1994, com a criação de um órgão específico para o controle, a SFC, com atribuição constitucional de fiscalizar todos os recursos federais, sob a responsabilidade de entidades públicas federais, estaduais ou municipais, ou por entidades privadas. Foram promovidos vários concursos, para recompor o quadro de pessoal. Neste ano de 1994, foram criadas as Delegacias Federais de Controle - DFC nos estados, que futuramente seriam as unidades regionais da CGU. Esta abordagem, na visão de Olivieri (2008), foi marcada por descentralização geográfica e centralização organizacional.

Outra mudança significativa foi o enfraquecimento gradativo, de 1994 a 2000, das Secretarias de Controle Interno, unidades setoriais conhecidas por Cisets. No tocante à estrutura

hierárquica, inicialmente o Sistema de Controle Interno estava fragmentado em departamentos inseridos em cada um dos Ministérios, as Cisets, subordinadas de forma hierárquica ao ministro a quem deveriam controlar. Em 2000 as Cisets foram extintas, e ocorreu uma centralização das ações de controle, com um ganho de eficiência representativo.

Em 2001, através da Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001), foi estabelecida a estrutura organizacional e as competências do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, consolidando a legislação sobre controle interno e extinguindo as reedições da MP 480/1994, que criou a SFC. Neste mesmo ano, foi criada a Corregedoria-Geral da União, primeira denominação da CGU.

Em 2002 se efetivou outra recomendação do TCU decorrente daquela auditoria operacional de 1992, de forma a redefinir e reestruturar o controle interno, retoma Olivieri (2010). A SFC, que havia sido absorvida pela CGU, se deslocou da estrutura do Ministério da Fazenda e foi alocada na Presidência da República, em posicionamento de supervisão ministerial, como forma de adquirir independência e autonomia de atuação. No ano de 2003, com a publicação da Lei nº 10.603, a Corregedoria foi renomeada para a atual nomenclatura, Controladoria-Geral da União, reconhecida pela sigla CGU, com seu titular alçado ao status de Ministro.

Acompanhando essas mudanças nas atividades desempenhadas pela CGU, as controladorias regionais, unidades descentralizadas instaladas nas capitais dos estados da federação, iniciam um processo de fortalecimento gradativo. Com as mudanças institucionais implantadas a partir de 2003, a CGU passa a congregar novas atividades finalísticas ao órgão, e a promover a qualidade da gestão. Ao atuar como um órgão parceiro, orientam os gestores ao cumprimento de sua missão institucional, com um caráter eminentemente preventivo, em substituição ao modelo anterior de um órgão de controle com o foco em apontar irregularidades e punir, e assim procuram evitar prejuízos ao erário e estimulam a criação de um ambiente de integridade pública (LOUREIRO *et al.*, 2012; OLIVIERI, 2011; SPINELLI; CRUZ, 2016).

Nesse novo papel, com a criação de outras secretarias em sua estrutura organizacional, foram agregadas novas funções como ouvidoria, correição, prevenção e combate à corrupção. Ao longo dos anos, o modelo de controle tradicional, como ressaltam Spinelli e Cruz (2016), não conseguia acompanhar os novos sinais da sociedade, prevendo uma maior participação social no monitoramento das ações governamentais. Este entendimento corrobora a visão de Braga (2016), ao pontuar que o controle interno representa um mecanismo estratégico de governança, através do

aprimoramento dos controles e como ferramenta de excelência na interação com a gestão, impactando nos processos de tomada de decisão. O novo modelo proposto tem o papel indutor de um ambiente de integridade pública, em sintonia com práticas internacionais propostas por entidades internacionais que atuam na área de auditoria, como a INTOSAI e o COSO, ao promover a transparência, o acesso à informação e o governo aberto (SPINELLI; CRUZ, 2016).

No âmbito da produção e difusão de conhecimento, cabe mencionar o periódico Revista da CGU, criada em 2006, tendo sido descontinuada a publicação de trabalhos entre 2012 e 2014 e retomada em 2015. A publicação volta-se para a difusão de conhecimento e pesquisa nos temas “*accountability* e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e). responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; e prevenção e combate à corrupção.” (REVISTA DA CGU, 2021.

No contexto brasileiro, lembram Olivieri e Balbe (2016), merece destaque ainda a instituição do Conselho Nacional de Controle Interno – Conaci, que aprovou em 2010 as diretrizes para o controle interno no setor público brasileiro, de forma a orientar a gestão governamental a atuar em sincronia com os princípios da Administração Pública. O Conaci exerce um papel de articulação horizontal e promove a cooperação entre os dirigentes dos órgãos de controle interno. A CGU é parceira do Conaci nesse papel. A criação da CGU, ressaltam Loureiro *et al.* (2012), trouxe inovação institucional ao processo democrático brasileiro, ao conceder status ministerial ao controle interno, além de ampliar as atividades para o monitoramento das políticas públicas federais executadas nos entes subnacionais (estados e municípios), promover a qualidade da gestão, transparência pública, fomento da ética e da integridade e atuar como órgão indutor e fortalecedor do controle social.

Neste papel de fomento à participação social, destaca-se a realização da **1ª Consocial** (BRASIL, 2021e; LOUREIRO *et al.*, 2012; SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014), processo amplo de conferências em etapas municipais, regionais e nacional promovido pela CGU, ocorrido entre 2011 e 2012, que teve como tema “A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública”. Como resultado deste processo, além de favorecer a cultura de prevenção e combate à corrupção, uma das recomendações aprovadas na Consocial foi a aplicação da Lei de Acesso à Informação – LAI, com severidade e rigor, para auxiliar o acesso à informação e combater a corrupção (LOUREIRO *et al.*, 2012). Schommer, Dahmer e Spaniol (2014) destacam que as

propostas aprovadas pela conferência demonstram a valorização dos órgãos estatais da área de controle por parte da sociedade, bem como a percepção de que os servidores alocados em órgãos como a CGU e o Ministério Público precisam do apoio da opinião pública para legitimar seu trabalho nas áreas de transparência e responsabilização, o que remete a um padrão de relação Estado-sociedade distinto em relação ao tradicional modelo burocrático.

Em setembro de 2015, foi divulgada uma série de notícias na mídia, promovendo debates e protestos de servidores e da sociedade civil acerca de um eventual enfraquecimento institucional da CGU a partir de uma reforma ministerial. Em maio de 2016 foi expedida a Medida Provisória nº 726, criando o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, e extinguindo a denominação CGU. A MP foi posteriormente convertida na Lei nº 13.341/2016, alterando a denominação do órgão para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU.

Dentre as ações voltadas ao fortalecimento da gestão pública (LOUREIRO *et al.*, 2012), pode ser citada a criação, em 2018, do repositório de conhecimentos da CGU (BRASIL, 2018b), uma base de dados acessível, criada a partir de um software de código-fonte aberto, de forma a reunir em um único local o conhecimento produzido ou utilizado pelos servidores da CGU. No período de 2016 a 2019, por exemplo, foram publicados nesse repositório institucional dezessete trabalhos de pós-graduação *stricto sensu*, sendo treze dissertações de mestrado e quatro teses de doutorado, tratando de temáticas relativas à prevenção da corrupção, integridade e transparência pública.

No ano de 2019 publicado o Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019, modificando a denominação do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que retorna ao nome Controladoria-Geral da União - CGU. Em sua nova estrutura organizacional (BRASIL, 2021a), foi criada mais uma unidade finalística, a Secretaria de Combate à Corrupção - SCC, destinada a ações integradas com outros órgãos e entidades de combate à corrupção, articulação dos trabalhos e padronização de atividades de investigação, a exemplo das operações especiais, e de inteligência desenvolvidas pela CGU, além da coordenação e orientação nas negociações de acordos de leniência.

No Quadro 3, a seguir, é apresentada uma síntese dos principais fatos e funções do controle interno no Brasil, de 1921 até 2019, alguns dos quais serão retomados no item deste estudo que aborda o controle social.

Quadro 3 - Linha do tempo / Cronologia do controle interno

Ano	Fato	Função
1921	Criação da Contadoria Central da República.	Controle administrativo.
1940	Nova nomenclatura: Contadoria Geral da República.	Fiscalização da administração financeira, orçamentária e patrimonial.
1964	Lei nº 4.320, de 17/03/1964.	Organização das normas de direito financeiro e de contabilidade pública.
1967	Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967.	Organização da administração federal, instituição do Sistema de Controle Interno – SCI, no âmbito do Poder Executivo.
1988	CF/88, promulgada em 05/10/1988.	Avaliação do cumprimento de metas do PPA; avaliação dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; instituição do SCI nos três poderes da União.
1992	Auditoria Operacional do TCU no Órgão central de Controle Interno (DTN) – Decisão Nº 430/1992 - Plenário.	Auditoria no sistema de controle interno, identificando fragilidades na atuação do controle interno e recomendando mudanças.
1994	Criação da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, no Ministério da Fazenda, pela MP nº 480, de 27/04/1994.	Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo, criação das DFC nos estados.
2000	Extinção das Secretarias de Controle Interno – Cisets no âmbito dos principais Ministérios, Decreto nº 3366, de 16/02/2000.	Centralização das ações de controle, visando uma maior eficiência.
2001	Lei nº 10.180, de 06/02/2001.	Estrutura organizacional e competências do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
2001	Criação da Corregedoria-Geral da União – CGU, MP nº 2143-31, de 02/04/2001.	Atribuições de supervisão, apuração de responsabilidades por irregularidades administrativas e aplicação de sanções.
2002	Transferência da SFC para a Presidência da República, e para a estrutura da CGU - Decretos nº 4.113/2002 e nº 4.177/2002.	Independência e autonomia do controle, saindo da estrutura do Ministério da Fazenda, conforme recomendações do TCU.
2003	Criação da Controladoria-Geral da União – CGU – Lei nº 10.683, de 28/05/2003.	Status ministerial, agregando as funções de ouvidoria e correição, além da promoção da transparência e cidadania.
2006	Criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI – Decreto nº 5.683, de 24/01/2006.	Criação de um novo eixo de atuação na CGU, associado à prevenção da corrupção, promoção da ética e da integridade nas instituições públicas e privadas.
2010	O Conaci aprova as diretrizes para o controle interno no setor público brasileiro.	Orientar os órgãos públicos a atuar de acordo com os princípios da administração pública, fomentando o controle social, a transparência, a prevenção e o combate à corrupção.
2012	A Consocial é realizada em maio de 2012 em Brasília, com 1.300 delegados, com participação direta nos debates de mais de 150 mil pessoas, envolvendo 2.750 municípios.	Promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública, contribuindo para um controle social efetivo e democrático, que garanta o uso correto e eficiente do dinheiro público.
2013	A SPCI passa a ser denominada Secretaria da Transparência e Prevenção da Corrupção – STPC – Decreto nº 8.109, de 17/09/2013.	A STPC passa a atuar de forma mais incisiva nas áreas da transparência e controle social.
2016	A Lei nº 13.341/2016 extinguiu a CGU e criou o Ministério da Transparência, Fiscalização e CGU.	A CGU deixa a estrutura organizacional da Presidência da República, e passa a ser um Ministério. As funções previstas em seu regimento interno são preservadas.
2019	Com a Medida Provisória nº 870/2019, o órgão retorna à denominação Controladoria-Geral da União – CGU. O Decreto nº 9.681/2019 traz a nova estrutura, e criação da Secretaria de Combate à Corrupção – SCC.	Criação de uma nova unidade finalística, destinada a ações integradas de combate à corrupção, negociações de acordos de leniência, atividades de inteligência e operações especiais.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

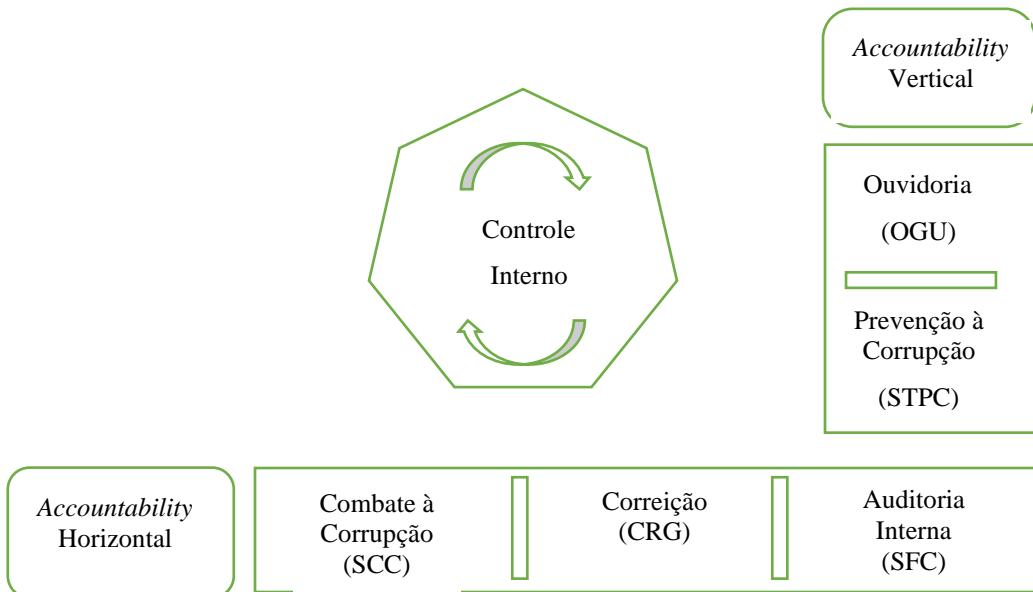
Atualmente, a estrutura da CGU (BRASIL, 2021a) é definida pelo Decreto nº 9.681/2019, que aprovou a estrutura regimental, e pela Portaria nº 3.553/2019, que traz o Regimento Interno (BRASIL, 2019) e o quadro demonstrativo das funções e cargos de confiança do órgão. São cinco as unidades finalísticas: i) a **Secretaria Federal de Controle Interno – SFC**, que atua como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, fiscalizando e avaliando a execução dos programas de governo e as ações descentralizadas a entes públicos e privados, auditando e avaliando a gestão das entidades da administração pública federal exercendo o controle das operações de crédito e atividades de apoio ao controle externo; ii) a **Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção – STPC**, que atua na formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na administração pública, como no caso dos programas Pacto e Time Brasil, além da promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas; iii) a **Corregedoria-Geral da União – CRG**, que atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal, nas ações disciplinares visando a apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos, e exercendo as atividades de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal – SisCOR; iv) a **Ouvidoria-Geral da União – OGU**, responsável pela supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, orientando a atuação das unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades da administração pública federal e atuando na disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos; e v) a **Secretaria de Combate à Corrupção – SCC**, responsável pela normatização, sistematização e padronização dos procedimentos referentes a acordos de leniência, inteligência e operações especiais, produção de informações estratégicas e integração com outros órgãos e entidades nacionais ou internacionais de combate à corrupção.

As unidades regionais, ou Controladorias Regionais da União nos Estados – CGU-R, atuam em conjunto com o órgão central, exercendo as mesmas funções regimentais, mantendo o foco no aprimoramento da gestão e da execução das políticas públicas. Desta forma, as CGU-R fiscalizam e auditam os órgãos e entidades do poder executivo federal na circunscrição de sua respectiva unidade federativa, e executam atividades de correição, ouvidoria e programas ou ações de prevenção e combate à corrupção.

Braga, Caldeira e Sabença (2020) propõem uma correlação entre as dimensões clássicas de *accountability*, vertical e horizontal (O'DONNELL, 1998), na qual a *accountability* vertical

consiste no resultado da ação política do cidadão e da sociedade pelo voto direto nas eleições, enquanto a *accountability* horizontal compreende a mútua fiscalização entre os poderes por parte de agências estatais públicas, e as funções ou macrofunções do controle, que compreendem as principais linhas de atuação da CGU, conforme relato histórico apresentado, ilustrado na Figura 2 a seguir:

Figura 2 - Correlação entre dimensões da accountability e funções de controle (CGU)



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Braga, Caldeira e Sabença (2020).

Essa proposta de Braga, Caldeira e Sabença (2020) corresponde a um arranjo cíclico de realimentação das cinco macrofunções do controle interno, onde o eixo horizontal corresponde às ações de supervisão e sanção, com um caráter de *enforcement*, por meio da auditoria, atividade disciplinar e conduta estratégica de combate à corrupção, associados à visão institucional do controle, responsável pela geração de informações técnicas e especializadas sobre a gestão. O eixo vertical, por outro lado, se traduz em uma interação qualificada com a sociedade, caracterizando o controle social, através de ações de transparência pública, e de educação para a cidadania.

No que tange ao controle interno nos municípios, a CGU tem a competência e a responsabilidade de atuar no monitoramento da execução das ações e programas governamentais, mediante ações de auditoria e fiscalização no repasse dos recursos federais às prefeituras. É o caso dos programas federais vinculados à área social, como Saúde, Educação e Assistência Social, que

apresentam alto índice de capilaridade nos municípios brasileiros, tais como a Estratégia Saúde da Família – ESF, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, e o Programa Bolsa Família. Além disso, podem ser realizadas ações nos municípios vinculadas às demais macrofunções da CGU, como ouvidoria, correição e prevenção e combate à corrupção, como no caso dos Programas Pacto e Time Brasil.

Um fator importante que suscita o debate é o crescimento da importância dos municípios no âmbito da administração pública brasileira. Loureiro *et al.* (2012) citam o *boom* da descentralização das políticas públicas que ocorreu entre os anos 1980 e 1990, quando uma parcela considerável das políticas sociais implementadas nos municípios teve como origem recursos federais. Com a promulgação da CF/88 (BRASIL, 1988), esta situação ficou mais evidenciada, no sentido de que os municípios passaram a captar mais recursos financeiros, alcançando autonomia na condução de suas finanças públicas. Esta situação também foi observada por Abrucio (2003), ao abordar o fortalecimento inédito dos municípios no contexto político nacional, sem paralelo na experiência internacional, ao atingir um patamar jurídico semelhante aos demais entes federativos, os Estados e a União.

Esse panorama contribui para evidenciar a relevância da atuação do controle interno nas prefeituras, considerando a questão estratégica associada à condução das políticas públicas municipais, relacionada ao monitoramento dos gastos e investimentos públicos e ao atendimento da população beneficiária.

#### **2.2.4 Controle Interno, Auditoria e Gestão de Riscos**

Com relação aos marcos conceituais do controle interno no âmbito internacional, Freitas (2016) menciona que em 1947 o Instituto Americano dos Contadores Públicos, tradução da sigla AICPA, já destacava a importância dos controles internos. Em 1977, a Lei de Práticas Anticorrupção obrigou as empresas que atuavam no exterior a manter um sistema de controle interno. Em 1985, em resposta a diversos casos de escândalos financeiros associados a bancos locais dos Estados Unidos, em razão de incertezas associadas à confiabilidade das demonstrações contábeis, foi criada a *Treadway Comission*, com o objetivo de estudar as fraudes em relatórios contábeis e financeiros. Esta comissão, constituída por profissionais de destaque da área financeira, passou a ser denominada *The Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Comission*.

– COSO, uma entidade sem fins lucrativos, que passou a ser considerada referência mundial no estudo e implementação de sistemas de controle interno (FREITAS, 2016).

Em 1992, foi publicado o documento COSO I - *Internal Control – Integrated Framework* (BRASIL, 2020a). Um ponto que passou a receber mais atenção após a divulgação promovida pelo COSO, como ressalta Freitas (2016), foi a avaliação de riscos, que consistia em um dos seus componentes e passou a ser associado ao controle. A origem do debate em torno desse tema foi no ambiente corporativo, no entanto no setor público são vários os exemplos em que a gestão de riscos passou a ser associada à inovação e à melhoria dos serviços públicos, com destaque a iniciativas no Reino Unido, África do Sul, Austrália e Nova Zelândia.

Nos Estados Unidos, após escândalos corporativos relacionados a fraudes contábeis e financeiras que ocasionaram a falência de renomadas empresas norte-americanas nos setores de energia (Enron) e telecomunicações (WorldCom), foi promulgada em 2002 a Lei *Sarbanes-Oxley* - SOX (SOX, 2002). O objetivo dessa lei foi aprimorar os controles, mediante a criação de mecanismos de auditoria e segurança confiáveis, de forma a preservar a fidedignidade dos relatórios financeiros das empresas. A boa governança corporativa e as práticas éticas passaram a ser requisitos legais, e não apenas boas práticas.

Em 2004, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, tradução de INTOSAI, publicou o guia GOV 9100 - *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* (INTOSAI, 2014), que se caracterizou por adaptar os preceitos do documento COSO I para as organizações públicas. Ainda em 2004 (BRASIL, 2020), O COSO publicou, em parceria com a Pricewaterhouse, o documento *Enterprise Risk Management - integrated framework* - COSO-ERM ou COSO II, referência no tema gestão de riscos corporativos (COSO, 2007). A INTOSAI, por sua vez, publicou em 2007 o guia complementar GOV 9130, aplicando o modelo COSO-ERM na gestão de riscos no setor público (BRASIL, 2020a). A gestão de riscos permite desenvolver políticas em nível estratégico e favorece uma conduta ética, promovendo a *accountability* e contribuindo para o alcance de uma efetiva governança no setor público, como destacam Christopher e Sarens (2008).

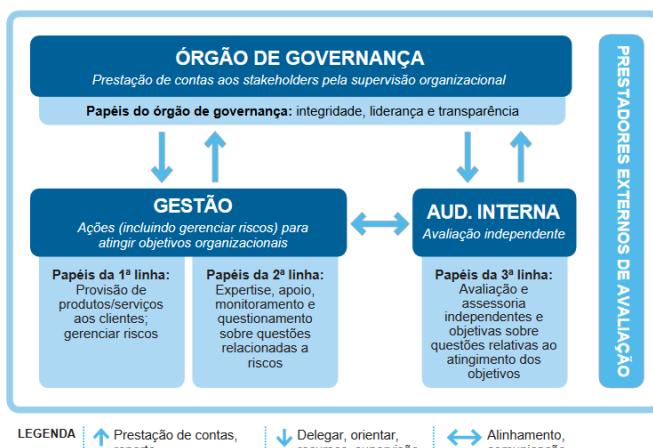
Em 2009, surge a primeira norma técnica que aborda a gestão de riscos, associada à criação e proteção de valor, destinada a organizações de qualquer porte e setor de atividade, a ISO 31000: Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes (FREITAS, 2016; BRASIL, 2020a). Em 2013, o COSO promoveu uma atualização no documento COSO I, agregando a conformidade com a Lei SOX

(SOX, 2002), e complementando o modelo com dezessete princípios associados a cinco componentes do sistema de controle interno: ambiente de controle; avaliação de riscos; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento (COSO, 2013).

No ano de 2013, o Instituto de Auditores Internos - IIA, organização internacional que desenvolve padrões, orientações e certificações para a profissão de auditor interno, lançou uma publicação destinada ao gerenciamento de riscos e controle das organizações, o modelo de Três Linhas de Defesa (IIA, 2013), conforme Figura 2, baseado em uma forma simples e eficaz de esclarecer os papéis e responsabilidades essenciais dentro de uma organização, e melhorar a comunicação entre cada um deles. Neste modelo, o controle da gerência representa a primeira linha de defesa, as diversas funções de controle de riscos e de supervisão de conformidade correspondem à segunda linha e a avaliação independente é a terceira. Cada uma tem um papel distinto, e se submete aos órgãos de governança e à alta administração. Em 2020 o IIA promoveu uma atualização deste modelo (IIA, 2020). Em razão de limitações no modelo anterior, como o compartilhamento de responsabilidades e pouca informação sobre os agentes de governança, ocorreram ajustes ao enfatizar o gerenciamento de riscos, destacar a boa governança como uma ação proativa, fortalecer a independência da auditoria interna, incluindo a função de consultoria, e agregar valor a cada uma das linhas, ao favorecer um trabalho coletivo de cooperação e colaboração, com confiabilidade das informações necessárias para a tomada de decisão baseada em riscos.

Figura 3 - O Modelo das 3 Linhas do IIA – 2020

### O Modelo das Três Linhas do The IIA



Fonte: (IIA, 2020).

No âmbito brasileiro, em sintonia com o modelo de três linhas do IIA e com as normas internacionais de auditoria governamental, destaca-se a edição de novos normativos associados ao cenário de difusão da gestão de riscos na administração pública, como a IN MP/CGU nº 01/2016, que trata de Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança, a IN SFC/CGU nº 03/2017 (CGU, 2017), que consiste no novo Referencial Técnico de Auditoria Interna, além dos novos Acórdãos do TCU relacionados à adequação das normas internacionais de auditoria à atividade de auditoria interna dos órgãos dos três poderes da União, sendo o Acórdão Nº 1.171/2017 – Plenário (BRASIL, 2017b) referente ao Poder Executivo, o Acórdão Nº 814/2018 - Plenário correspondente ao Poder Legislativo e o Acórdão Nº 1.745/2020 – Plenário afeto ao Poder Judiciário.

### **2.2.5 Correlação entre Controle Interno e Controle Social**

O controle social configura uma instância essencial no contexto da administração pública, complementar à atuação do controle institucional, associado ao fomento à participação dos cidadãos como coautores na gestão dos recursos públicos. Corresponde ao exercício da cidadania, de forma democrática e com previsão constitucional, participando e fiscalizando a atuação do Estado na condução das políticas públicas, em todas as instâncias de governo (federal, estadual ou municipal). O controle social possibilita a participação organizada da sociedade civil, respondendo por algum segmento representativo da sociedade, ou de forma individual como exercício de cidadania, na fiscalização dos programas governamentais, convênios, projetos e repasses constitucionais entre os entes federados (ENAP, 2017).

Este controle é exercido com participação social efetiva, a partir das demandas da população, e não pela simples implementação de alguma ferramenta de gestão de um programa ou política, lembram Ceneviva e Farah (2006). Com este direcionamento, a CF/88 (BRASIL, 1988) constituiu-se em um marco, ao proporcionar que o cidadão se tornasse cada vez mais o destinatário das operações realizadas pela União.

Em termos de controle, esta Carta Magna superou os avanços de constituições anteriores, como a de 1967, ao trazer ideais convergentes com o *New Public Management* - NPM, inserindo atribuições de fiscalização operacional da União ao controle externo e ao Sistema de Controle Interno. Conforme Bevir (2009), o NPM expressa um conjunto de ideias administrativas e reformas

associadas à implantação de uma administração gerencial, em detrimento da burocracia hierárquica, que levaram a mudanças na natureza e papel do Estado.

Rocha (2011) esclarece este tema, apresentando os três paradigmas ou modelos teóricos de administração pública. O modelo da Administração Pública Tradicional - APT tem origem em autores clássicos, como Max Weber e Frederick Taylor. Esta concepção se caracteriza por uma visão hierárquica e formal, com uma abordagem de conformidade, e uma *accountability* de processos. O modelo da Nova Gestão Pública - NGP, ou *New Public Management* - NPM, de Bresser Pereira, David Osborne e Ted Gaebler, por sua vez, é concebido por uma visão de mercado, gerencialista, com uma abordagem e *accountability* de resultados. Já os novos paradigmas, pós-NPM, como o Novo Serviço Público - NSP, de Robert B. Denhardt e Guerreiro Ramos, ou o *New Public Governance* – NPG (OSBORNE, 2010), são caracterizados pelo foco em valores democráticos, em uma abordagem multifacetada ou plural, pela defesa do interesse público e de princípios éticos, com uma *accountability* mais ampla, atendendo às preferências e necessidades dos cidadãos (ROCHA, 2011).

Slomski (2010) destaca nesse modelo da NPG valores como transparência, inovação e ênfase nos resultados e no cidadão, mediante qualidade na prestação dos serviços públicos. Nesta concepção, organismos internacionais como a ONU e a OCDE passam a ter um papel de destaque. O Estado passa a se ocupar então com as políticas públicas, e não mais com a oferta de serviços, e surgem conceitos como mercados regionais e redes, associados à prestação de serviços públicos (BEVIR, 2009). Com a adoção desses princípios, são enfatizados os potenciais benefícios para a coletividade, por meio do fortalecimento da democracia e da participação social.

A transparência na gestão pública, menciona Fêu (2003), se coloca como fundamental na substituição dos controles burocráticos por controles sociais. Reforçando esse entendimento, Stiglitz (1999) conceitua transparência como a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público. Para esse autor, ao obter mais informação, o público passa a ser capaz de discernir melhor o valor associado à ação pública. O conceito de transparência, nesse sentido, surge como um valor fundamental da gestão pública contemporânea. Sua realização significa ampliar as informações da sociedade acerca das ações realizadas pelos agentes públicos e, por esta via, fomentar a *accountability*.

A transparência tem relação direta com o aprimoramento do controle interno, considerando a necessidade de se investir na melhoria dos sistemas de informação das entidades e órgãos públicos, de forma a proporcionar o acesso dessas informações ao grande público. Zorza e Rodrigues (2016) reforçam ainda que a transparência está associada à divulgação de dados de forma oportuna, completa, acessível, clara e precisa. Segundo esses autores, não se trata da mera disponibilização de dados de uma organização, visando a democratização de uma gestão. O que coaduna com a visão de que uma abordagem preventiva pode fortalecer os controles internos, ao estimular um ambiente menos suscetível a riscos ou perdas.

Na evolução normativa sobre o tema transparência na administração pública brasileira, destaque-se a publicação da Lei Complementar nº 131, de 27/5/2009, a Lei da Transparência da Gestão Pública, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, determinando aos entes da federação a obrigação de disponibilizarem a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso às despesas e receitas. Com a edição da Lei nº 12.527/2011, LAI, que entrou em vigor com o Decreto nº 7.724 de 16/5/2012, foi regulamentado o direito, previsto na CF/88 (BRASIL, 1988), Art. 5º, inciso XXXIII, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e esferas de poder, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas, e assim a publicidade passou a ser a regra, e o sigilo, a exceção.

### **2.3 Aprendizagem Socioprática**

As organizações, na concepção de Senge (1990), não devem ser entidades nas quais o conhecimento e a capacidade de aprendizagem são limitados ou estagnados no tempo, pois são sistemas dinâmicos e devem ser capazes de aprender. É o caso da CGU, embora faça parte de um sistema tradicional, hierárquico, no âmbito da administração pública brasileira, e tenha funções e pressupostos constitucionais previstos em normativos, regulamentos e na jurisprudência, é também uma organização dinâmica, que faz parte de uma rede, ao lado de diversas entidades de distintos poderes e esferas, além de arranjos pactuados com organizações da sociedade civil, entidades empresariais e instituições nacionais e internacionais parceiras nas áreas finalísticas de atuação. A aprendizagem é um dos ingredientes responsáveis pela renovação, pelo movimento da engrenagem que representa o sistema de controle interno e as demais subunidades da CGU. Assim, o sistema é

retroalimentado, se mantém em funcionamento e em contínua mudança, na estrutura da administração pública federal.

Gherardi, Nicolini e Odella (1998) observam que a concepção predominante em nossa sociedade é a de que a aprendizagem, a educação e o treinamento derivam de um processo de entrega de informação a partir de uma fonte de conhecimento, como um professor ou um livro, que é transmitido para alguém que recebe essa informação. Ao aprendiz, seguindo este modelo, cabe apreender, ou captar esse conhecimento, sob a forma de dados, fatos e sabedoria prática, guardando em algum compartimento de sua mente para utilização futura, ou em livros para acessar de forma referencial. Pode ser feita uma associação entre aprendizagem e alimentação, onde o conhecimento é a comida para a mente, e o aprendiz procura a variedade e quantidade necessária ou adequada para seu consumo. No entender de Gherardi e Strati (2014), por outro lado, o conhecimento não é algo que as pessoas possuem no interior de suas cabeças, mas corresponde ao que as pessoas fazem em conjunto.

De acordo com a perspectiva tradicional, acrescentam Gherardi, Nicolini e Odella (1998), nossa aprendizagem ocorre somente durante certos períodos de nossas vidas, ou em ocasiões específicas, como quando participamos de uma aula, lemos um livro, ou assistimos um vídeo instrucional. Porém, embora o estudo e a instrução tenham sua importância, a aprendizagem, segundo os autores, é um conceito mais amplo e profundo, e surge a partir de atividades e experiências do cotidiano, pela ação e reflexão em torno delas. Outro fator lembrado por Gherardi, Nicolini e Odella (1998) como uma visão distorcida que ocorre no senso comum, é a caracterização da aprendizagem como algo intrinsecamente individual. Na realidade, argumentam os autores, a forma como organizações, pessoas e grupos participam e contribuem com a difusão do conhecimento é associada à estrutura social e cultural, e não reside na cabeça de indivíduos, em livros ou bancos de dados, mas sim em uma complexa teia de relacionamentos entre pessoas, artefatos materiais e atividades.

O aprendizado concebido como uma aquisição individual de conhecimento e habilidades consiste na educação formal, o senso comum, resume Elkjaer (2004). Um modelo distinto está centrado nas comunidades de práticas, como lembra Wenger (2009), onde a aprendizagem é uma parte integrada da vida organizacional cotidiana e sua prática laboral. O processo de aprendizagem não é visível como um experimento químico, e sim algo construído e compreendido dentro de uma

dinâmica organizacional, incluindo também o desenvolvimento de habilidades e aquisição de conhecimento, de forma espontânea.

Um obstáculo para a aprendizagem em um ambiente organizacional é o tempo escasso, as pessoas trabalham sob pressão de prazos, e reclamam que não dispõem de tempo dedicado a tarefas comunitárias ou em grupo. Desta forma, as organizações devem oportunizar aos seus empregados estes espaços de aprendizagem comunitários. Outra barreira é o foco na tecnologia, como solução para os desafios de conhecimento na organização. Ela pode ser útil como ferramenta, mas as pessoas, como indivíduos ou comunidades, são fundamentais à aprendizagem organizacional (GHERARDI; STRATI, 2014).

Ao revisar a produção científica sobre aprendizagem organizacional, utilizando a abordagem dos estudos baseados em prática - EPB, com o viés sociológico e o espaço social como lócus para os processos de aprendizagem e a geração de conhecimento, Durante *et al.* (2019) verificou que a aprendizagem organizacional na abordagem EPB é uma discussão recente no Brasil e no mundo, evidenciando que está em processo de fortalecimento.

A atividade cognitiva e prática pode ser concebida por meio desse entrelaçamento social e cultural, sendo, portanto, reconhecida como a dimensão social da aprendizagem. A aprendizagem organizacional, complementam Gherardi, Nicolini e Odella (1998), é tipicamente uma atividade social, um fenômeno fundamental da sociedade, uma prática em comunidade, que participa de forma ativa e legítima desse processo.

A capacidade de aprendizagem depende das pessoas e das suas interações no contexto sociocultural, as fontes de informação disponíveis, como livros, documentos, ou pesquisa na internet, difundindo as melhores práticas, não são suficientes. A aprendizagem suplanta esses meios estáticos de armazenamento da informação com outras formas de estímulo, como é o caso dos espaços sociais de aprendizagem, assim denominados por Wenger (2009), representados por locais de encontro onde experiências são compartilhadas e o aspecto humano e inovativo sobressai, sem previsibilidade. Nesses ambientes, existe uma forma de ética ou cidadania da aprendizagem, pois os indivíduos participam de forma voluntária e genuína, sem imposição.

O reconhecimento da dimensão ética da aprendizagem é importante, não há como obrigar alguém a exercê-la, ela deve ser espontânea. No entanto, esta não é uma mera experiência individual. É sensível ao contexto, envolve senso de responsabilidade e iniciativa, mas pode ser promovida pelos outros. Corre o risco de ser facilmente frustrada por uma burocracia exagerada ou

demandas conflitantes. Porém, se for demonstrado a partir de um bom exemplo, com o reconhecimento social e a valorização por aqueles que a conquistam, a ética da aprendizagem pode ser propagada de forma muito efetiva. Esse aspecto vai ao encontro da abordagem de “orientação” utilizada por Etzioni (2009), ao elencar concepções alternativas de *accountability*. O autor destaca o fato de que a atuação do administrador público tem um papel fundamental, associado à sua conduta pessoal, com base em valores intrínsecos de base moral. Atuando como uma liderança proativa, ele é capaz de articular os demais atores, e assim oportunizar espaços de deliberação e envolvimento dos demais stakeholders (ETZIONI, 2009).

Devemos então fomentar e priorizar o desafio de ampliar a capacidade de aprendizagem em nossos sistemas sociais, sugere Wenger (2009). Este fundamento pode muito bem se aplicar nos ambientes organizacionais, em especial nas entidades públicas, onde a hierarquia ainda é dominante. Com um incentivo do corpo diretivo destas instituições, pode ser proporcionado um ambiente de aprendizagem, estimulando a capacitação técnica e a aquisição de habilidades, como lembrado por Etzioni (2009), ao pontuar que um genuíno líder promove o envolvimento dos demais colegas, com a sua capacidade de mediação. Tanto internamente, para seus próprios servidores, como nas políticas de capacitação para agentes públicos de outras entidades ou mesmo para o cidadão beneficiário dos programas governamentais.

O mundo do trabalho se evidencia um ambiente singular de aprendizagem, seja cognitiva ou social, frisam Reatto e Godoy (2017), onde o indivíduo desenvolve a habilidade de aprender e socializar-se. Essa aprendizagem é relevante nas atividades diárias de cada profissional e afeta as atividades e aprendizagens dos demais colegas de trabalho e nas organizações. As atividades informais desenvolvidas no ambiente de trabalho, a partir das interações sociais, são responsáveis por uma parcela significativa da aprendizagem, conforme demonstra a literatura internacional (ELKJAER, 2004; GARRICK, 1998; GERBER, 2006).

Neste enquadramento de aprendizagem informal, retomam Reatto e Godoy (2017), se destaca a educação vocacional, e a capacidade de o indivíduo aprender por meio de suas experiências, vivenciando seu cotidiano e suas relações sociais, inclusive no trabalho, em sintonia com estudos sobre organizações que aprendem (GARRICK, 1998). Reatto e Godoy (2017) abordam a aprendizagem no contexto corporativo como um processo no qual os funcionários aprendem em decorrência de fatores organizacionais relacionados ao ambiente, incluindo a informalidade e a improvisação como aspectos relevantes.

Carrasco e Silva (2017) apresentam um estudo analítico sobre a produção científica brasileira sobre aprendizagem informal no contexto de trabalho, em periódicos da área de administração. As pesquisas sobre a aprendizagem informal, especialmente no Brasil, são caracterizadas como rasas e dispersas. Logo, esta é uma temática latente dentro da aprendizagem organizacional.

A dinâmica social ocorre através da criação de relações, a partir das quais se desenvolve uma linguagem comum e a confiança, que permeiam os debates e as reflexões. Num espaço social de aprendizagem, complementa Wenger (2009), o empenho e o comprometimento de cada um refletem sua identidade, caracterizada por uma *accountability* distinta do conhecimento tradicional, que é adquirido, mas baseada em um conhecimento vivencial, associado a aspectos práticos, em um contexto dinâmico e de maior complexidade, corroborando a citação de Etzioni (2009) à *accountability* de “orientação”, onde se busca mobilizar e educar os demais partícipes para as demandas éticas e justas.

Gherardi e Strati (2014) demonstram que as ações sociais não precisam ser traduzidas em linguagem para que sejam inteligíveis aos seus participantes, considerando que os relatos contribuem para o contexto do qual fazem parte. Constituem assim um conhecimento tácito, dado como certo, pelos demais membros da comunidade.

Gherardi e Strati (2014) tratam ainda do engajamento ativo que ocorre nos espaços organizados, no território situacional dos indivíduos que estão em seu ambiente de trabalho. O conhecimento passa a ser assim um fenômeno empírico e observável, de caráter prático, no contexto organizacional. O saber prático se traduz em experimentações sensoriais, que suplantam a tradição dominante da teoria cognitiva nos estudos de aprendizagem organizacional. A interação dos indivíduos, que de forma subjetiva percebem e experimentam através dos seus sentidos, gostos, desejos e pensamentos, acrescentam Gherardi e Strati (2014), se conecta a fatores como criatividade e inovação, que podem moldar as relações interpessoais e afetar a coletividade de uma forma propositiva. Elkjaer (2004) acrescenta que a aprendizagem é mais do que um processo cognitivo, se baseia na participação ativa, reflexiva e com pensamento crítico, e desta forma o conhecimento contempla fatores como emoção e intuição.

Pode-se concluir que os elementos destacados na perspectiva sociológica da aprendizagem organizacional denominada aprendizagem socioprática ajustam-se a essa temática. Dos-Santos *et.*

*al.* (2015) caracterizam a abordagem socioprática como a compreensão de uma realidade socialmente baseada nas interações sociais, contemplando pluralidade e diversidade.

Bertolin, Zwick e Brito (2013) comentam que o campo da aprendizagem organizacional tem direcionado o foco de análise para áreas como o setor público. Constata-se que são poucos os trabalhos direcionados ao processo de aprendizagem nas organizações vinculadas ao aparato do Estado. As organizações públicas podem, segundo Bertolin, Zwick e Brito (2013), devotar mais energia em criar fóruns de aprendizagem, espaços que valorizam o diálogo, a participação e o compartilhamento de informações e experiências por parte dos membros da organização. A aprendizagem informal destaca-se como uma das abordagens mais ricas quando se trata de aprendizagem, pois as práticas informais estão associadas às práticas do cotidiano, em espaços não educacionais, favorecendo o desenvolvimento de competências no espaço organizacional. Ao buscar a revitalização dos processos sociais dentro da vida organizacional, destacam os autores, é despertada também criatividade, a sensibilidade cultural e emocional e a responsabilidade social compartilhada, rumo a um redirecionamento humanístico nas organizações.

Este processo de resgate possibilita que a aquisição de conhecimento, que caracteriza o processo de aprendizagem, não se materializa no acúmulo de informações quantificáveis, como reforça Bispo (2013). O que se procura não é conhecer o mundo, mas fazer parte dele, diferenciando a relação de ser do grupo de simplesmente estar nele. Esse sentimento de pertencimento é muito importante, para que o servidor atue com comprometimento ao desempenhar suas funções no contexto organizacional.

Ao discorrer sobre a noção ortodoxa de gestão, concebida como uma visão incapaz de conciliar desenvolvimento econômico com demandas sociais e ligadas ao meio ambiente, Bispo (2020) esclarece que as falhas da gestão em lidar com as complexidades inerentes a esses sistemas está vinculada à origem do pensamento econômico racional-legal, do modelo burocrático. Ainda que questões como sustentabilidade e responsabilidade social corporativa tenham se destacado em estudos e práticas de gestão dos anos recentes, vários escândalos corporativos, problemas associados a questões éticas e desastres ambientais ocorreram em razão de más práticas organizacionais. Diante desse cenário, e considerando que a educação formal gerencial que é ensinada nas escolas de negócios tem limitações práticas com relação a questões éticas e de responsabilidade social, a proposta de Bispo (2020) está centrada em adotar um posicionamento crítico e reflexivo, na proposta de uma gestão responsável. Esta postura de engajamento, focando

na prática colaborativa, visa o bem comum e o conhecimento vivencial, com um comprometimento associado a interesses legítimos das comunidades e da sociedade como um todo.

Alkaraeen e Al-Ashaab (2021) discorrem sobre os formatos inovadores de aprendizagem que vêm sendo aplicados em organizações do setor público. As organizações públicas estão empenhadas em aprimorar as habilidades de seus funcionários. A abordagem tradicional de treinamento não é mais aplicável. Os autores apresentam o modelo de Capacidades de Aprendizagem Organizacional – OLC, que consiste em três elementos principais; rotinas de aprendizagem, fatores influentes e facilitadores. Dentre as rotinas ou processos de aprendizagem, destacam-se o planejamento, concepção e entrega dos programas de aprendizagem, a avaliação de impacto e o compartilhamento de conhecimento. No rol dos fatores influentes, podem ser mencionados o diálogo, a tomada de decisão participativa, interação com o ambiente externo, experientação, correr riscos, pensamento sistêmico e cooperação da equipe. Os facilitadores do modelo principais consistem no altruísmo, relacionamento com Universidades, novas tecnologias, aprendizagem em comunidade, e liderança de apoio.

Este modelo proposto pelos pesquisadores Alkaraeen e Al-Ashaab (2021) pode ser utilizado como referência para análise do Programa Pacto, que tem como propósito vários destes requisitos, na concepção ideal. A análise da execução de sua fase piloto pode contribuir para identificar em que medida ou em que aspectos a aprendizagem promovida se alinha com a perspectiva socioprática e quais os obstáculos para que se desenvolva. O Programa vem sendo aperfeiçoado desde a fase piloto, buscando aprimorar sua capacidade de representar uma ação estratégica promovida pela CGU, em articulação com municípios. Uma vez que se desenvolva a capacidade dessas iniciativas de promover aprendizagem e conhecimento aos envolvidos, aumenta o potencial de que programas como o Pacto e depois Time Brasil contribuam para difundir boas práticas de controle interno para os entes subnacionais e de aprender com estes, atuando em cooperação com parceiros de outras esferas de poder e de setores da sociedade civil, de forma harmônica e proativa, unindo esforços e racionalizando os custos, de forma a maximizar os resultados, a serem partilhados com toda a sociedade.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Neste capítulo são descritas a abordagem metodológica, o contexto e classificação da pesquisa, o modelo de análise e os procedimentos de coleta de dados.

#### **3.1 Caracterização da Pesquisa e Procedimentos para Coleta de Dados**

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, descriptiva e exploratória, buscando uma compreensão aprofundada da realidade pesquisada (CRESWELL, 2014), focalizando a aprendizagem dos atores envolvidos em um programa de cooperação entre entes federativos de controle interno, por meio da abordagem do estudo de caso (STAKE, 2005).

A pesquisa se fundamenta em referencial teórico, a partir da realização de pesquisas sistemáticas e complementares, além da consulta a documentos e normativos, delimitação e realização de entrevistas, apresentando também a perspectiva do autor, que é servidor do órgão na área de auditoria e fiscalização de programas de governo.

##### **3.1.1 Revisão Sistemática Preliminar e busca de Referenciais Complementares**

Um pesquisador que ignore a produção acadêmica e os referenciais teóricos publicados, observam Godoi, Bandeira-de-Mello e Silva (2010), desperdiça uma oportunidade ímpar de produzir estudos significativos no seu campo de estudo. Além disso, a revisão bibliográfica possibilita a oportunidade de novas formas de pensar e estimula futuras colaborações com outros pesquisadores.

Com o propósito de fundamentar o trabalho de pesquisa, foi realizada uma revisão sistemática preliminar de literatura acadêmica, sobre dois temas relevantes neste estudo, cooperação federativa intergovernamental e controle interno. Esta revisão da literatura consistiu em uma busca planejada na bibliografia, em periódicos nacionais e internacionais, utilizando métodos para identificar, selecionar e avaliar aspectos relevantes nos estudos científicos sobre o tema delimitado. Foram feitas consultas, nos meses de fevereiro e março de 2020, nas bases de dados Ebsco, Scopus e *Web of Science* no Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes. Foram considerados artigos publicados até o final do ano de 2019.

Na primeira fase dessa revisão sistemática, o foco foi nos constructos **cooperação federativa**, ou **colaboração federativa** e utilizando as expressões em inglês mais referenciadas na literatura, se chegou à *query cooperative federalism OR collaborative federalism*. Somando os resultados nas três bases de dados mencionadas, em um primeiro momento foram selecionados 589 artigos. Aplicando-se os critérios de exclusão demonstrados no Quadro 4, a seguir, idênticos à busca anterior, restaram ao todo 171 artigos. Após a exclusão dos textos duplicados, obteve-se o quantitativo de 125 artigos. Um segundo filtro foi realizado, a partir dos resumos, rejeitando trabalhos que não apresentavam correlação direta com o assunto, resultando em 34 artigos. Destes, foram analisados na íntegra 32 artigos, disponíveis integralmente no formato pdf.

Quadro 4 - Revisão sistemática: "cooperação federativa" ou "colaboração federativa"

Base de Dados	Artigos encontrados por base de dados	Artigos selecionados no período 2010-2019	Artigos publicados nos idiomas inglês e português	Artigos selecionados por tipo de documento ( <i>journal, artigo ou revisão</i> )	Artigos selecionados por área de pesquisa (Ciências Sociais, Administração, Contabilidade e áreas correlatas) e em estágio final de publicação	Artigos não duplicados	Artigos não rejeitados	Artigos com texto completo para análise
	Busca	Pré-análise						
Ebsco Host	161	112	111	89	89			
Web of Science	190	115	105	95	10			
Scopus	238	135	131	85	72			
						125	34	32

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Na segunda fase da revisão sistemática, foram destacados os constructos **controle interno** e **auditoria interna** no contexto da **administração pública**. Com o auxílio de operadores booleanos, e de forma a proporcionar uma pesquisa ampla em artigos internacionais, foram utilizadas as *query internal audit OR internal control AND public sector*. A utilização conjugada desses dois conceitos, como demonstrado ao longo desta dissertação, se destina a proporcionar

amplitude ao estudo do tema controle interno, uma vez que a literatura científica trata de forma complementar e/ou suplementar o tema auditoria interna.

Somando os resultados nas três bases de dados, em um primeiro momento foram selecionados 286 artigos. Aplicando-se os critérios de exclusão demonstrados no Quadro 5, apresentado a seguir, limitando ao período de 2010 a 2019, idiomas inglês e português, tipo de documento (*journal*, artigo ou revisão), área de pesquisa (Scopus: *Business, Management and Accounting & Social Sciences*; Web of Science: *Public Administration & Social Sciences*), estágio de publicação (Scopus: final), restaram ao todo 88 artigos. Após a exclusão dos textos em duplicidade, obteve-se o quantitativo de 70 artigos. Um segundo filtro foi realizado a partir dos resumos, rejeitando trabalhos que não apresentavam correlação direta com o assunto, resultando em 27 artigos. Destes, foram analisados na íntegra 25 artigos, disponíveis no formato pdf.

Quadro 5 - Revisão sistemática: "auditoria interna" ou "controle interno" e "setor público"

Base de Dados	Artigos encontrados por base de dados					Artigos selecionados por área de pesquisa (Ciências Sociais, Administração, Contabilidade e áreas correlatas) e em estágio final de publicação	Artigos não duplicados	Artigos não rejeitados	Artigos com texto completo para análise
	Artigos selecionados no período 2010-2019	Artigos publicados nos idiomas inglês e português	Artigos selecionados por tipo de documento ( <i>journal</i> , artigo ou revisão)						
Ebsco Host	28	22	15	13	13	70	27	25	
Web of Science	120	100	97	17	17				
Scopus	138	97	94	74	58				
<b>Busca</b>						<b>Pré-análise</b>			

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Com base nas análises dos artigos selecionados a partir das etapas descritas nos Quadros supramencionados, destacam-se alguns dos autores e assuntos relevantes para cada uma das áreas abordadas nessa etapa de levantamento teórico. Ressalte-se que os artigos selecionados nessa

pesquisa sistemática subsidiaram a construção do referencial teórico e a elaboração das categorias de análise (APÊNDICES A e B).

De forma a ampliar o alcance dessas etapas de revisão sistemática, que permitiram uma compreensão geral sobre aspectos abordados em ambos os temas, buscou-se referências complementares em outras fontes de pesquisa para o terceiro tema deste estudo, **aprendizagem socioprática**, a partir da clareza da definição do escopo da análise ao longo do trabalho, com consulta a outras fontes secundárias, como a base de conhecimentos da CGU, sites institucionais, novas consultas ao Portal da Capes, além de apoio da professora orientadora e de doutoranda do grupo de pesquisa da Universidade, com a sugestão de artigos e textos a serem incorporados ao trabalho. Em particular, a doutoranda indicou textos sobre aprendizagem organizacional na abordagem socioprática, um dos conceitos utilizados em sua tese de doutorado, a qual também se volta ao sistema de controle da administração pública.

### **3.1.2 O Caso Estudado**

O caso escolhido para o estudo foi o Programa Pacto - Transparência, Integridade e Participação, da CGU, e a sua implementação no município de Navegantes, no estado de Santa Catarina, um dos onze municípios selecionados pela Coordenação do Programa na fase piloto, em 2018. Como mencionado antes, o Programa busca atuar em uma ação estratégica promovida pela CGU em articulação com os municípios, na forma de cooperação com outros entes governamentais, difundindo boas práticas de controle interno para os entes subnacionais e promovendo uma aprendizagem organizacional socioprática.

As razões da escolha foram a conveniência, considerando a facilidade de acesso do pesquisador a documentos e entrevistados, por atuar na regional em Santa Catarina, bem como os resultados obtidos pelo município de Navegantes no conjunto de municípios participantes do Programa. O município apresentou resultados significativos na etapa intermediária de avaliação do Programa, com avanços registrados em várias áreas dos eixos temáticos, conforme dados da documentação básica do Programa, a Matriz de Maturidade e o Plano de Ação. O município teria ainda, conforme relatos iniciais obtidos informalmente, demonstrado comprometimento dos gestores municipais, incluindo a relevante liderança do Secretário Municipal de Gestão e Controle

neste processo, reforçando o destaque que o município vinha apresentando nas ações voltadas ao controle interno.

O estudo de caso é um método de investigação que permite conhecer em profundidade as nuances ou características de um determinado fenômeno organizacional. Segundo Yin (2005), o estudo de caso é significativo ao retratar o relacionamento entre atores sociais de forma direta e realística, focando na complexidade destas relações. Essa técnica, segundo Stake (2005), é uma escolha natural em se tratando de pesquisas qualitativas, por permitir ao pesquisador, de forma empírica, explorar em profundidade um assunto. O estudo de caso é indicado ainda quando o pesquisador tem a intenção de explicar alguma situação a partir da prática (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2010).

Worthen (2004) afirma que o estudo de caso é usado com frequência para a coleta de informações sobre um programa. Esta forma de abordagem permite uma análise em profundidade sobre a unidade, com descrições substantivas, permitindo uma compreensão ampla do objeto de estudo. Os estudos de caso utilizam muitos métodos de coleta de dados, como observações, entrevistas e exame de documentos, com a possibilidade de utilizar métodos complementares, adaptativos conforme o interesse do avaliador, para aprofundar a compreensão do caso.

Creswell (2014) complementa que o estudo de caso ocorre dentro de um ambiente ou contexto atual da vida real. Stake (2005) defende que a pesquisa de estudo de caso não representa uma metodologia, mas uma escolha do que deve ser o objeto de estudo, uma abordagem qualitativa na qual o pesquisador explora um sistema delimitado atual da vida real, mediante a coleta de dados detalhada em profundidade envolvendo múltiplas fontes de informação, como entrevistas, documentos e relatórios, relatando uma descrição do caso e os temas do caso. Neste trabalho, se trata de um único caso (CRESWELL, 2014).

O caso específico da escolha do município de Navegantes para representar o Programa Pacto apresenta também outros ingredientes pertinentes, no entendimento de Creswell (2014), por representar um caso que se manteve atual ao longo do tempo. Embora a execução do Programa tenha ocorrido em 2018, o fato da mesma equipe, especialmente o controlador do município, ter permanecido em atividade na condução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa, auxilia no resgate de informações que poderiam ter se perdido no tempo. A intenção da escolha do caso também é outro componente, se inserindo como um caso intrínseco (STAKE, 1995 apud CRESWELL, 2014, p. 87), ao considerar sua característica peculiar, já que o município de

Navegantes permaneceu nos anos de 2019 e 2020 como um dos municípios escolhidos pela CGU para a implementação do Programa Time Brasil, que deu continuidade ao Programa Pacto com objetivos similares.

### **3.1.3 Coleta de Dados**

O Quadro 6 a seguir sistematiza a relação entre os objetivos específicos e os procedimentos de coleta de dados.

**Quadro 6 - Correlação entre objetivos e instrumentos de coleta de dados**

<b>Objetivo</b>	<b>Instrumento de coleta de dados</b>
Descrever a trajetória do programa Pacto no âmbito nacional e sua relação com o município de Navegantes/SC	Levantamento Documental.
Identificar as aprendizagens proporcionadas aos atores envolvidos com essa experiência de cooperação entre a CGU e a Prefeitura de Navegantes	Levantamento Documental. Entrevistas semiestruturadas.
Identificar limites e potencialidades do Programa que podem servir como referência em programas similares	Sistematização a partir dos dados coletados nas etapas anteriores.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Na etapa de levantamento documental que serviu de base para a descrição e identificação preliminar nesta coleta de dados, foram reunidos documentos relativos a normativos e demais regulamentos associados ao tema em estudo. Não apenas os que foram divulgados ao público externo, como também documentos internos disponibilizados pelas equipes de coordenação e de execução do Programa Pacto, no âmbito da CGU. Cabe ressaltar que esses documentos identificados como de público interno não foram divulgados externamente por motivos diversos, como apresentar informações parciais ou incompletas, ou por tratar de documentos não oficiais. A descrição detalhada destes documentos, demonstrando a evolução do Programa, consta no Quadro 7, apresentado na sequência.

Quadro 7 - Análise documental do Programa Pacto

Documento	Descrição/Finalidade	Público
Material de suporte executivo local	Divulgação e implantação do Programa Pacto	Externo
Histórico dos Programas Pacto e Time Brasil - site da CGU (BRASIL, 2021c)	Histórico dos Programas desenvolvidos e estágio atual do Programa em andamento	Externo
Notícia de 16 de julho de 2018, divulgada no site da prefeitura de Navegantes (NAVEGANTES, 2018)	Divulgação da assinatura de adesão do município de Navegantes ao Programa Pacto da CGU, com detalhes e fotos do evento	Externo
Ofício SGC N° 95/2018 de 16 de julho de 2018	Formalização do Programa Pacto no município de Navegantes, com o compromisso de execução das ações previstas no Plano de Ação, anexado ao Ofício.	Interno
Apresentação do Programa Pacto ao executivo municipal	Documento com as principais informações do Pacto, apresentado pela regional da CGU para a equipe do município que aderiu ao Programa.	Interno
Avaliação do Programa Pacto - novembro de 2018	Avaliação intermediária do Programa, elencando os principais avanços e as dificuldades enfrentadas pelos 11 municípios selecionados na amostra piloto.	Interno
Site interno de divulgação do Programa	Site, tipo intranet, de divulgação do Programa Pacto, com informações básicas e a avaliação parcial do Programa.	Interno
Manual do Programa Pacto	Manual consolidado da implementação do Programa, contendo objetivos, estratégias, documentação básica, guia metodológico. Conteúdo em minuta, não chegou a ser formalizado, em razão das alterações no formato e na denominação, que evoluiu para o Programa Time Brasil.	Interno

Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL (2021c) e NAVEGANTES (2018).

Quanto às entrevistas, foram conduzidas no formato semiestruturado, seguindo o entendimento de Rosa e Arnoldi (2008), a partir de uma seleção criteriosa dos sujeitos a serem entrevistados. Foram realizadas entrevistas com três servidores públicos que atuam nos âmbitos nacional, regional e municipal, de forma a coletar informações para subsidiar uma visão global do processo, a partir de diferentes partícipes do Programa, cada qual com a sua perspectiva e vivência na área de controle interno e na implementação do Programa Pacto, em suas diferentes fases. O contato com cada um deles foi feito pelo pesquisador por e-mail e mensagens por aplicativo de comunicação, *WhatsApp*, explicando os propósitos deste trabalho de pesquisa, e solicitando a participação e disponibilidade para entrevista a ser agendada posteriormente.

Os roteiros para as entrevistas (APÊNDICE C) foram elaborados com base nos temas e categorias selecionadas, detalhadas adiante. Em um primeiro momento, foram apresentados os objetivos da pesquisa e os participantes da entrevista. Em seguida, foram indagados aspectos

introdutórios, correspondentes a um histórico da atuação do servidor em sua instituição e, em seguida, o relato de sua participação na implementação do Programa Pacto. Após, foram abordados os temas diretamente relacionados aos objetivos centrais deste trabalho de pesquisa, de acordo com papel da(o) entrevistada(o) no Programa. O Quadro 8 a seguir detalha aspectos práticos associados à realização das entrevistas.

**Quadro 8 - Detalhamento das entrevistas realizadas**

Cargo da(o) entrevistada(o)	Funções no Programa Pacto	Data da entrevista	Tempo de duração
Auditora Federal da CGU, servidora da regional de SC	participou da concepção do Programa Pacto e acompanhou sua evolução no estado de SC	24/02/2021	1h 11m
Secretário de Controle e Gestão de Navegantes, controlador municipal	responsável pela condução do Programa e pelo acompanhamento dos resultados efetivos em seu município	25/02/2021	1h 25m
Auditor federal da CGU, servidor do órgão central em Brasília	responsável pela formulação do Programa Pacto nacionalmente e pela coordenação do Programa	26/02/2021	1h 15m

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

As entrevistas foram conduzidas de forma remota, pelo aplicativo **Google Meet**, uma ferramenta disponível para reuniões virtuais. Esse tipo de programa passou a ser utilizado de forma ampla pela comunidade acadêmica durante a pandemia do Novo Coronavírus, que se iniciou em fevereiro de 2020 no Brasil e até o momento de finalização do trabalho de dissertação ainda apresentava níveis alarmantes de contágio em vários países, como no caso do Brasil. A etapa das entrevistas contou com a participação da professora orientadora e de doutoranda do mesmo grupo de pesquisa, que colaborou em diversas etapas do trabalho. As entrevistas foram gravadas, com o consentimento dos entrevistados, e posteriormente transcritas, utilizando como suporte a ferramenta supracitada Google Meet, que dispõe da opção de transcrição de áudio das entrevistas.

### **3.2 Modelo e Procedimentos para Análise dos Dados**

A análise dos dados foi baseada nos objetivos da pesquisa e em modelo elaborado previamente às entrevistas, com base na literatura e em documentos sobre o caso em estudo. Foi utilizada uma técnica de análise dos dados de natureza qualitativa (ROSA e ARNOLDI, 2008), que permite inferir as interpretações e conclusões dos entrevistados de forma adequada e precisa.

Em cada um dos três temas principais – cooperação intergovernamental, controle interno e aprendizagem socioprática – foram elencados aspectos relevantes a serem investigados e analisados em relação ao caso, com o cuidado de captar as percepções dos entrevistados de forma natural, sem questionamentos longos ou complexos. O texto completo com o roteiro de perguntas encontra-se no APÊNDICE C.

São apresentados a seguir, de forma sintética, os temas abordados e os principais itens incluídos na análise documental e nas indagações aos entrevistados, permitindo o registro de informações detalhadas e relevantes para compreender as aprendizagens relativas à implementação do Programa Pacto no caso focalizado.

### **3.2.1 Cooperação Intergovernamental**

A partir de aspectos considerados relevantes a explorar quanto às aprendizagens sobre cooperação federativa, ou arranjos, formas e características da interação entre os entes de cada esfera de governo na execução do programa, chegou-se aos itens dispostos no Quadro 9 a seguir:

**Quadro 9 - Cooperação Intergovernamental - Aspectos relevantes e potencialidades**

Categoría	Potencialidades e alcance do Programa Pacto - a verificar se e como ocorreram
Padrões de cooperação em distintas esferas de governo	Arranjo federativo cooperativo, com equilíbrio entre a coordenação nacional e a autonomia subnacional  Arranjo federativo centralizado, com mais poder no órgão federal  Planejamento de atividades e ações conjuntas, com divisão de responsabilidades, articulação e transparência social (ALMEIDA; CABRAL NETO, 2018)  Formulação/implementação de ações do Programa: decisões de interativas ou centralizadas
Descentralização	Protagonismo local, com o repasse de atribuições e competências para os entes subnacionais (ALMEIDA; CABRAL NETO, 2018)  Tomada de decisão conjunta
Autonomia; Relação entre recursos e responsabilidades	Grau de responsabilidade das instâncias de governo compatível em relação aos recursos necessários para prover os serviços públicos  Disponibilidade orçamentária e financeira em sincronia com a delegação de poder e de responsabilidades (ALMEIDA; CABRAL NETO, 2018)
Continuidade	Adaptações no processo  Medidas para garantir a continuidade e preservar o legado

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

### 3.2.2 Controle Interno

A partir de aspectos considerados relevantes a explorar quanto às aprendizagens sobre práticas e atividades de controle interno e sua relação com controle social, chegou-se aos itens descritos no Quadro 10, a seguir:

Quadro 10 - Controle Interno - Aspectos relevantes e potencialidades

Categoría	Potencialidades e alcance do Programa Pacto – a verificar se e como ocorreram
Assimetria e colaboração entre os entes federados no exercício do controle	Considerando que há assimetria de condições para o exercício do controle interno entre um órgão federal e um municipal, um Programa em cooperação entre ambos poderia gerar sinergia e promover certo equilíbrio, sem deixar de considerar as assimetrias e especificidades de cada ente envolvido
Controle como aprimoramento da gestão	O Programa Pacto, uma vez desenhado com o fim de orientar e apoiar o controle interno municipal, amplia perspectivas sobre os papéis do controle interno - não só como auditor ou fiscal, mas parceiro ou orientador na gestão  Essa perspectiva favorece e é favorecida por práticas relativas à ouvidoria, transparência e prevenção, integridade e participação  Ao mesmo tempo, favorece funções de auditoria, ao aprimorar dados, informações, publicizar compromissos e favorecer o controle social, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública
Controle social e difusão de práticas de cidadania	O fortalecimento do controle interno, na perspectiva adotada pelo Pacto, tende a favorecer a interação entre controle interno e controle social.
Accountability e transparência em programas de controle interno	<i>Accountability</i> e transparência das ações e atividades desenvolvidas no programa, entre os parceiros, podem gerar aprendizagem para esses elementos no exercício do controle no cotidiano dos órgãos envolvidos

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

### 3.2.3 Aprendizagem Socioprática

Considerando referenciais teóricos sobre aprendizagem organizacional, na perspectiva socioprática, bem como a natureza do programa e os temas do controle interno e da cooperação federativa, torna-se relevante explorar, como detalhado no Quadro 11, a seguir:

Quadro 11 - Aprendizagem Socioprática - Aspectos relevantes e potencialidades

Categoría	Potencialidades e alcance do Programa Pacto - a verificar se e como ocorreram
Interações sociais, mediante atividades informais	Atividades informais a partir de interações sociais são relevantes no processo de aprendizagem
Experimentações e vivências no ambiente organizacional	Educação vocacional e vivencial a partir das experiências, inclusive no ambiente organizacional  A aprendizagem pela educação e treinamento não ocorre só com a transmissão ou repasse do conhecimento, é associada também a fatores como experiências e atividades cotidianas
Participação, responsabilidade e engajamento voluntário	A participação e interação no contexto organizacional, onde se destacam a reflexão e o pensamento crítico, pressupõe subjetividade, associada à inovação e criatividade  A ética ou cidadania da aprendizagem está atrelada à participação voluntária e genuína  O conhecimento vivencial, com base em interesses legítimos da sociedade, favorece processos educacionais de natureza colaborativa

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Os aspectos relacionados nos Quadros 9, 10 e 11 acima, que estão interligados entre si, foram utilizados para subsidiar a elaboração das perguntas para os entrevistados, adaptadas conforme o seu respectivo papel na implementação do Programa Pacto. Não foram utilizados na forma literal, mas foram reagrupados conforme os temas mais relevantes explorados nas entrevistas, inclusive após a transcrição e análise das entrevistas, considerando a própria natureza e complexidade destes depoimentos, característicos da pesquisa qualitativa.

### 3.2.4 Análise das Entrevistas

Neste item será abordado a forma como se realizaram as entrevistas. Além dos cuidados necessários com a condução das entrevistas, o processo de análise qualitativa foi delineado a partir da proposta de Rosa e Arnaldi (2008), com a escolha de tópicos e temas em narrativa sequencial, embasada nos referenciais literários e nas próprias verbalizações dos sujeitos, de forma a proporcionar ao leitor uma compreensão e uma clareza que possam despertar o interesse, e permitir um julgamento com um mínimo de vieses pessoais. Lembrando que se trata de um estudo de caso (CRESWELL, 2014; GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2010; STAKE, 2005), o que reforça a importância de um aprofundamento das questões subjetivas, com base nas experiências vivenciadas pelos indivíduos e nas percepções comportamentais advindas de aspectos da

personalidade de cada um dos entrevistados, a serem captadas pelo pesquisador no papel de observador.

Os depoimentos coletados junto aos entrevistados, cada qual com seu próprio senso crítico, avaliação e raciocínio, se constituem na fundamentação teórica da comparação de grupos, mencionada por Rosa e Arnoldi (2008) ao tratar da fase de sistematização, foco central da realização de entrevistas em pesquisas qualitativas. Cada um dos entrevistados atuou de acordo com o grau de comprometimento pessoal com o Programa, associado ao seu contexto cultural. Os participantes selecionados foram, no âmbito da CGU, uma servidora da Regional de Santa Catarina e um servidor em exercício na sede da CGU em Brasília, e como representante do município de Navegantes, o Secretário de Controle e Gestão.

Ao analisar as respostas dos entrevistados, percebe-se que eles apresentaram ideias em muitos aspectos convergentes ou complementares. Um aspecto que deve ser ressaltado na apresentação dos resultados fundamentados em uma pesquisa de natureza qualitativa (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2010), é a compreensão do fenômeno a partir da perspectiva dos participantes, e não dos pesquisadores, o que gera um produto ricamente descritivo, proporcionando uma compreensão mais clara e direta do ambiente analisado.

Creswell (2007) adverte para a importância da inclusão em uma pesquisa qualitativa de um tópico sobre possíveis questões éticas envolvendo o papel do pesquisador, o que ocorre neste estudo, considerando a situação profissional do mestrando. Questões destacadas por Creswell (2007) de natureza interpessoal, e de reciprocidade, considerando que existem entrevistados que se enquadram na mesma categoria profissional no serviço público federal e trabalham na mesma instituição, levam a reflexões associadas a este potencial viés, de modo a evitar a interferência nos resultados obtidos.

Uma forma de equilibrar esta situação está na busca por fontes de informação e bases alternativas, o que foi alcançado com a ampliação do referencial teórico utilizado, mediante a realização das pesquisas sistemáticas e de buscas complementares de artigos e trabalhos publicados, especialmente nas áreas de cooperação federativa intergovernamental e aprendizagem organizacional socioprática, e que foram incorporadas às questões elaboradas nas entrevistas, de forma a se obter um contexto mais abrangente para a análise das respostas e elaboração do diagnóstico e das reflexões envolvendo a construção narrativa dos fatos. A análise preliminar da documentação do Programa Pacto também subsidiou a elaboração das questões, constituída pela

regulamentação do Programa, e pelos resultados alcançados nos municípios da fase piloto, especialmente em relação a Navegantes.

De qualquer forma, a análise crítica permeou a condução das pesquisas desde o início deste trabalho, e considerando que a imparcialidade total se trata de uma utopia, algo abstrato, ainda assim este distanciamento do pesquisador com relação à sua instituição foi buscado, sem desconsiderar a natureza deste tipo de dissertação de mestrado profissional, o que por si só já enseja uma relação que não pode obstaculizar o alcance dos objetivos finais.

## **4      RESULTADOS**

Neste tópico são apresentadas as análises elaboradas com base na consulta a documentos e relatórios disponíveis sobre o Programa Pacto, e as principais respostas fornecidas pelos entrevistados selecionados, ao abordar os principais temas em estudo, em conexão com referenciais teóricos pertinentes aos conceitos debatidos nessa dissertação.

Serão apresentados, em sequência, cada uma das categorias principais abordadas nos questionamentos, iniciando com o envolvimento direto de cada um dos entrevistados na implementação do programa.

### **4.1    A CGU e seu histórico de Programas nas áreas de controle interno e controle social**

Antes de atender ao primeiro objetivo específico da pesquisa, que trata da descrição da trajetória do Programa Pacto no âmbito nacional e sua relação com o município de Navegantes/SC, é importante abordar o histórico da CGU na criação de programas e iniciativas associadas às áreas de controle interno e social, de forma a esclarecer o papel indutor da CGU neste processo.

Podem ser identificadas no decorrer da evolução histórica da CGU várias iniciativas concebidas com o propósito de fortalecer os mecanismos de controle, prevenindo riscos e desvios e contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático, a partir de um legítimo anseio da sociedade (LOUREIRO *et al.*, 2012). Neste tópico serão abordados os programas e iniciativas desenvolvidos pela CGU relacionados ao aperfeiçoamento da gestão dos entes subnacionais e de entidades da sociedade civil, nas áreas de controle interno e controle social, apresentados de forma cronológica.

Medidas direcionadas ao fortalecimento da gestão pública atuam diretamente no enfrentamento da deficiência gerencial, associada à falta de conhecimento técnico e desinformação (SPINELLI; CRUZ, 2016). Ações como políticas de capacitação de servidores públicos e reciclagem profissional, preferencialmente de caráter contínuo, permitem formar servidores qualificados e preparados para atuar de forma responsável contra atos ilegais e ilegítimos, combatendo a malversação na gestão de recursos públicos. Nesta seara também atua a CGU, como indutora no fortalecimento do controle social, na acepção de Loureiro *et al.* (2012), ao mencionar que um órgão da burocracia governamental concebido para a área de controle interno passa a exercer o papel de estímulo ao controle social, mediante ações de capacitação para o exercício da cidadania e organização de fóruns de debate para o engajamento da sociedade civil.

Em 2003, foi implantado na CGU o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, que trouxe notoriedade à instituição, ao mudar o foco da fiscalização das verbas repassadas pela União, da gestão do programa federal para a gestão municipal. Esta alteração foi substantiva, segundo Loureiro *et al.* (2012). Anteriormente aos Sorteios Públicos, as fiscalizações se limitavam ao desempenho dos programas federais em municípios selecionados com base na relevância orçamentária. Ao passar o método para uma seleção aleatória, os municípios criavam uma expectativa de serem sorteados, estimulando uma preocupação dos gestores com a probidade e a qualidade dos gastos. As questões político-partidárias não afetaram o desempenho do Programa (LOUREIRO *et al.*, 2012). Com uma ampla publicidade dos relatórios, passou a ocorrer uma mobilização da sociedade através do controle social e articulação institucional com os órgãos de defesa do Estado, como a Polícia Federal e o Ministério Público (OLIVIERI, 2008). Percebe-se, neste momento, que a cooperação com outras instituições, através das operações especiais, tinha por principal objetivo o combate à corrupção, embora estas parcerias tenham evoluído muito nos anos subsequentes, com uma visão mais estratégica e focada na prevenção. Com base em um balanço deste Programa de Fiscalização, publicado no site da CGU em setembro de 2005 (BRASIL, 2005), desconsiderando os primeiros sorteios que foram experimentais, foram analisados do 4º ao 15º sorteio um total de 660 municípios brasileiros, sendo detectados 509 problemas graves e 144 problemas administrativos, destacando obras inacabadas ou paralisadas, uso de notas e documentos falsos e falta de merenda escolar e de medicamentos. Essa inédita divulgação de informações sobre a gestão municipal, destacam Loureiro *et al.* (2008), proporcionou a realização de numerosos trabalhos científicos, que culminaram no diagnóstico de que a principal causa das impropriedades

e problemas detectados nos municípios fiscalizados corresponde à má gestão, e não à corrupção. O efetivo desvio de dinheiro público não demonstrou ser o fator dominante, mas sim problemas como a ausência de capacitação técnica dos recursos humanos das prefeituras.

Com a edição da Lei nº 10.683, foi criado em 2003 o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção – CTPCC, órgão colegiado e consultivo ligado à estrutura da CGU, com a finalidade de debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento e fomento de políticas e estratégias para o incremento da transparência na gestão da administração pública.

No mesmo ano de 2003, foi concebido o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público (BRASIL, 2021b), com o objetivo de incentivar os cidadãos e agentes públicos municipais a exercerem o controle social das políticas públicas e atuarem na correta aplicação dos recursos públicos. Santana (2009) analisa o potencial do Programa, ao democratizar e fomentar o exercício do controle social, apontando seus limites e possibilidades de melhoria, além de apresentar como um balanço de quatro anos de atividades do Programa Olho Vivo a realização de reuniões de formação de quadros em mais de mil municípios brasileiros, envolvendo no total um montante de 15 mil conselheiros municipais, agentes públicos e lideranças locais.

Em 2004, foi disponibilizada a ferramenta Portal da Transparência do Governo Federal na internet, permitindo a qualquer cidadão o acesso livre a muitas informações relativas ao governo federal, como consultas a beneficiários dos programas sociais, licitações, transferências e despesas como diárias e salários dos servidores, fortalecendo a participação social na fiscalização dos gastos e investimentos. Esta ferramenta se tornou uma referência nacional na área de controle social, e recebeu diversas premiações, inclusive por parte da Organização das Nações Unidas - ONU. Em 2018 ocorreu uma remodelação do Portal da Transparência, tornando o acesso mais intuitivo e completo. Posteriormente, no ano de 2020, em uma parceria com o Ministério da Cidadania, foi disponibilizada no Portal a consulta à lista de beneficiários do Auxílio Emergencial, criado a partir da Lei nº 13.892, de 2 de abril de 2020, para garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação de vulnerabilidade em razão da pandemia do Covid-19.

Entre as ações da CGU para fortalecer o controle interno, na relação entre o governo federal e os demais níveis de governo, está o Programa FGP, que foi desenvolvido em 2006 com a denominação inicial de Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal (BRASIL, 2008), a partir da Portaria CGU nº 363/2006, e permaneceu em vigor até 2014. O Programa foi destinado ao aprimoramento das estruturas de controle nos entes subnacionais, mediante capacitações de agentes

públicos municipais, e posteriormente também estaduais, na temática controles internos, abordando assuntos como licitações públicas e prestação de contas de repasses de recursos para áreas finalísticas, como saúde e educação.

Em 2009, foi desenvolvido o Programa Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania - UPT (BRASIL, 2021h), que consiste em uma parceria com o Instituto Maurício de Souza – IMS e o Ministério da Educação – MEC, visando despertar o interesse por temas ligados à ética e cidadania de forma lúdica, associado aos objetivos da Base Nacional Comum Curricular.

Entre julho de 2011 e abril de 2012 foi realizada a 1º Consocial (BRASIL, 2021e), um amplo processo de participação nacional coordenado pela CGU, que mobilizou 2.750 municípios, incluindo todas as capitais, e envolveu cerca de um milhão de pessoas nas etapas municipais, regionais e estaduais, com a participação direta nos debates de mais de 150 mil pessoas. O processo culminou com a realização da etapa nacional da Consocial em Brasília, durante três dias, no mês de maio de 2012. Estiveram presentes 1,3 mil delegados, representando a sociedade civil, com a missão de atuar na efetividade de políticas públicas de promoção da transparência pública e da participação social (LOUREIRO *et al.*, 2012). Por meio de votação dos delegados, foram priorizadas 80 propostas ou diretrizes, divididas em quatro eixos temáticos, agrupadas em 42 propostas finais (SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014), com o propósito de compor agendas de governo e servir de base para a construção de políticas públicas e projetos de lei no Relatório Final da 1ª Consocial (BRASIL, 2012), foi a primeira vez que um processo conferencial se dedicou ao debate de temas associados à prevenção e combate à corrupção. Schommer; Dahmer e Spaniol (2014) mencionam a importância do papel dos órgãos de controle estatal na promoção da transparência e do controle social, indicando um novo padrão de articulação entre a sociedade e o controle.

A CGU vem atuando em uma série de ações e programas voltados à promoção e fortalecimento da transparência pública e ao acesso da população à informação (BRASIL, 2021g). Em 2013, com base na Portaria nº 277/2013 foi instituído o PBT, com o objetivo principal de disseminar a LAI e incrementar a transparência pública. Em 2015, foi desenvolvida a ferramenta Escala Brasil Transparente – EBT, para monitoramento da transparência pública em estados e municípios brasileiros, permitindo verificar o cumprimento de normativos como a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 e a LAI pelos entes federativos, mediante a transparência passiva, que representa uma solicitação feita pela sociedade para que o

órgão preste informações de interesse geral ou coletivo. A partir de 2018, a ferramenta foi rebatizada como EBT 360°, com nova metodologia e métrica, com destaque à inclusão da transparência ativa, que se trata da publicação de informações na internet por iniciativa do órgão ou instituição, sem que tenha sido demandado antes pela sociedade (BRASIL, 2021g).

Em 2014, 2015 e 2016 foi promovida a Conferência Empresa Limpa (BRASIL, 2021e), com o objetivo de promover o diálogo e a troca de experiências entre o setor público e privado sobre os efeitos da Lei nº 12.486/2013, a Lei Empresa Limpa ou Lei Anticorrupção.

Em 2015, o Programa de Sorteios Públicos foi substituído pelo Programa de Fiscalização em Entes Federativos – FEF, de forma a aprimorar os instrumentos de controle existentes sobre os recursos públicos federais repassados a estados, municípios e o Distrito Federal (BRASIL, 2015). Como critério de seleção dos entes, foi agregada a utilização de uma matriz de vulnerabilidade, desenvolvida pela CGU a partir de um grupo de indicadores, com base na materialidade, relevância e criticidade, para apontar o grau de risco ou fragilidade na aplicação dos recursos públicos em cada município. Foi também utilizado o censo, ao avaliar os recursos descentralizados a todas as unidades federativas estaduais, além do sorteio eletrônico, utilizado em conjunto com os demais critérios. O último ciclo deste Programa FEF, realizado em 2018, ranqueou os municípios conforme a sua vulnerabilidade, ao utilizar um modelo econométrico, capaz de aprender a partir de 27 preditores, variáveis baseadas em indicadores socioeconômicos. Foram fiscalizados um total de 57 municípios nesta etapa.

Em 2018 foi criado o **Programa Pacto** (BRASIL, 2021c). Ele teve origem em programas e iniciativas anteriores desenvolvidas pela CGU com objetivo similar de aprimoramento da estrutura de controles internos dos municípios, como o Fortalecimento da Gestão Pública e o Programa Brasil Transparente. O Programa Pacto foi concebido em formato piloto para desenvolver políticas de cooperação federativa entre municípios e a CGU, e destinado à efetiva implementação de ações locais, de forma a aprimorar a gestão e ampliar a prevenção e detecção da corrupção. A seleção dos municípios ocorreu a partir de um diagnóstico prévio, aliado ao interesse dos gestores do município em aderir a um plano de ação com compromissos nas áreas de transparência, integridade e participação social. Em 2019 foi lançado o **Programa Time Brasil**, como uma reformulação do Programa Pacto, destinado a auxiliar estados e municípios na melhoria da gestão pública e no fortalecimento do combate à corrupção, após simplificação no modelo e ampliação da rede de parceiros.

Ainda em 2019, foram abertos pela CGU uma série de cursos no formato Educação a Distância – EaD em temáticas relacionadas à transparência, governo aberto e controle social, através de uma parceria com o Laboratório de Tecnologia da Informação e Medidas Educacionais da Universidade Federal de Goiás – LabTIME/UFG, ofertados de forma gratuita através do Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação – Avamec.

A CGU divulgou um balanço de oito anos de vigência da LAI, em um Relatório contemplando o período de maio de 2012 a dezembro de 2019 (BRASIL, 2021f). Com um total de 832.287 pedidos recebidos, registrados no sistema e-SIC, foram respondidos no prazo legal praticamente 100% dos pedidos, com 74,3% dos pedidos respondidos de forma total ou parcial, 17,3% não atendidos, representando pedidos com matéria de competência legal de outro órgão ou informação inexistente ou duplicada, e 8,3% negados, no caso de o órgão negar motivadamente o acesso à informação. Registre-se que foi lançado pela CGU em 2019 o Painel Lei de Acesso à Informação, ferramenta que apresenta um panorama do estágio de implementação do normativo no executivo federal (BRASIL, 2021d).

O quadro 12 a seguir demonstra uma linha evolutiva dos principais Programas e iniciativas desenvolvidos ao longo dos anos pela CGU nas áreas de controle interno e controle social.

**Quadro 12 - Linha evolutiva de Programas desenvolvidos pela CGU**

(continua)

Ano	Fato	Função
2003	Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, em 03/04/2003.	Alteração do foco da fiscalização, no âmbito federal para municipal, com ampla publicidade dos relatórios e articulação institucional.
2003	Criação do CTPCC, com base na Lei 10.683/2003.	Incremento da transparéncia na gestão da administração pública.
2003	Programa Olho Vivo no Dinheiro Público.	Fomentar o exercício do controle social.
2004	Desenvolvimento da ferramenta Portal da Transparéncia, do governo federal.	Disponibilização do livre acesso à população a consultas aos beneficiários dos programas governamentais e despesas e investimentos públicos.
2006	Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal – FGM, Portaria CGU nº 363/2006.	Apoiar as prefeituras no fortalecimento da gestão municipal, fornecendo orientações e informações sobre a correta aplicação de recursos públicos.
2008	O Programa FGM passa a ser denominado Fortalecimento da Gestão Pública – FGP. Permaneceu em vigor até 2014.	O Programa FGP promovia a capacitação de agentes públicos e conselheiros municipais.
2009	Parceria com o IMS e o MEC no Programa Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania	Despertar o interesse da população para os temas ética e cidadania.
2012	Realização da 1ª Consocial, amplo processo de conferência nacional com a sociedade civil.	Promoção da transparéncia pública e da participação social.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Quadro 12 - Linha evolutiva de Programas desenvolvidos pela CGU

(continuação)

2013	Instituição do PBT, com base na Portaria 277/2013.	Disseminar a LAI e incrementar a transparência pública.
2014	Realização da Conferência Empresa Limpa, em 2014, 2015 e 2016.	Promover o diálogo e a troca de experiências entre o setor público e privado, sobre a Lei Anticorrupção
2015	Desenvolvimento da ferramenta EBT. Em 2018, foi remodelada para EBT 360º.	Monitoramento da transparência pública em estados e municípios brasileiros.
2015	A CGU lança o Programa FEF, em substituição ao Programa de Sorteios Públicos, em 07/08/2015.	Fiscalização de municípios a partir do uso de uma matriz de vulnerabilidade, identificando problemas e oportunidades de melhoria ao utilizar recursos federais.
2018	Criação do Programa Pacto, de cooperação federativa entre a CGU e uma amostra piloto de 11 municípios, tratando dos temas Transparência, Integridade e Participação Social, que se estendeu de março de 2018 a março de 2019.	Promover mudanças na gestão pública dos entes subnacionais para institucionalizar a capacidade de detecção e prevenção da corrupção.
2019	Oferta gratuita de cursos EaD pelo Avamec.	Transparência, governo aberto e controle social.
2019	Lançamento do Programa Time Brasil, uma evolução do Programa Pacto, nos mesmos eixos. Teve início em 12 municípios do estado de Goiás.	Auxiliar estados e municípios no aprimoramento da gestão pública e no fortalecimento do combate à corrupção, alinhada com a Agenda 2030 da ONU.
2019	Painel Lei de Acesso à Informação	Divulgação do estágio de implementação da LAI.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

## 4.2 O Programa Pacto entre a CGU e Navegantes

Buscando cumprir o primeiro objetivo específico da pesquisa, descreve-se neste item a trajetória do Programa Pacto no âmbito nacional e sua relação com o município de Navegantes/SC, desde a etapa de planejamento e concepção do Programa, acompanhando cada uma das suas fases de implementação.

Em um primeiro momento, são analisados os documentos obtidos, que demonstram como foi previsto o planejamento e a execução do Programa. Em um segundo tópico, são apresentados os depoimentos dos entrevistados relacionadas com a execução do Programa Pacto, de forma a analisar os resultados, e assim verificar de que forma e em que grau os objetivos foram atendidos.

### 4.2.1 Trajetória do Programa Pacto: base documental

Neste capítulo, estão destacados em negrito os documentos consultados que deram suporte às informações apresentadas, conforme relação disposta no Quadro 7, no item 3.1.3. O início do Programa Pacto, como abordado anteriormente, surgiu a partir de uma situação observada pela

CGU na programação de suas auditorias e fiscalizações nos municípios, ao perceber que os controles internos tinham fragilidades constantes de ordem técnica. Desta forma, foi concebido em formato piloto o Programa Pacto – Transparência, Integridade e Participação, um programa de cooperação intergovernamental entre os estados e municípios e a CGU, implantado a partir de 2018 em vários municípios do país, operacionalizado a partir da implementação de ações locais, de modo a contribuir com a melhoria da gestão pública de entes subnacionais e fortalecer a capacidade de detecção e prevenção da corrupção, com ações de integridade e estímulo à participação da sociedade, como consta no **Site interno de divulgação do Programa Pacto**.

De acordo com informações do **Histórico dos Programas Pacto e Time Brasil**, extraído do site institucional da CGU (BRASIL, 2021c),

A iniciativa foi batizada, informalmente, de “Programa Pacto”, estendendo-se entre março de 2018 e março de 2019. O “Pacto” concebeu uma nova forma de cooperação entre a CGU e 11 municípios, distribuídos em 10 estados selecionados

O propósito de fortalecimento dos controles internos das prefeituras municipais teve por base os três eixos de atuação propostos, definidos a partir de uma revisão literária e normativa, que contemplou grandes subtemas ou áreas por cada um dos eixos, detalhados conforme disposto no **Material de suporte executivo local** : Transparência – ações que fomentem a facilidade de acesso às informações, à abrangência e atualização das informações e ao monitoramento da LAI (Lei nº 12.527/2011); Integridade – ações que fomentem o fortalecimento da controladoria no município, o planejamento, a ética e integridade no município; e Participação – ações que fomentem a participação ativa da comunidade, o controle social, a educação cidadã e a comunicação com a sociedade.

Um exemplo de documento identificado como de público interno, com informações incompletas ou parciais, ou que não chegaram a ser divulgados oficialmente por decisão institucional, foi o **Manual do Programa Pacto**. De acordo com este Manual, durante a execução dos programas da CGU Fortalecimento da Gestão Pública e Brasil Transparente, que foram iniciativas precursoras junto a entes federados municipais e estaduais, foram identificados pontos críticos de execução e de avaliação, que se tornaram as diretrizes do Programa, como demonstrado no Quadro 13, a seguir.

**Quadro 13 - Diretrizes do Programa Pacto**

a. É fundamental obter o forte compromisso e vontade política do mandatário do ente federado no cumprimento do programa
b. Há necessidade de estabelecimento de contrapartidas (mesmo mínimas) por parte do aderente ao programa
c. É necessário estabelecer metas negociadas, palpáveis e de curto-médio prazo para os aderentes
d. Há necessidade de dar publicidade às metas estabelecidas e seu cumprimento
e. É fundamental envolver sociedade e outras instituições municipais no acompanhamento da execução do programa
f. É necessário fazer um acompanhamento e suporte mais próximo junto ao aderente para efetivar as metas estabelecidas
g. É necessário premiar o cumprimento dos compromissos, com reconhecimento público ou por outros meios

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Após a adesão do município ao programa, o primeiro passo foi o preenchimento de um documento denominado **Matriz de Maturidade**, uma planilha de autoavaliação onde os gestores municipais indicaram o nível de maturidade acerca dos temas transparência, integridade e participação social, incluindo determinações legais e boas práticas de gestão. Quanto mais itens o município demonstrasse como parte de suas rotinas e práticas de gestão, mais maduro ele seria considerado. Ao todo, existiam inicialmente cerca de 270 itens para avaliação, para os três eixos do Programa. Esse seria, posteriormente, um dos pontos frágeis na versão piloto do Programa Pacto, e que foi revisto para uma simplificação da matriz, no novo formato do Programa Time Brasil (BRASIL, 2021c).

O nível de atendimento a cada subitem serviria de subsídio à elaboração de um outro documento, o seu **Plano de Ação**, com prazo definido e limitado a 12 meses, contendo uma série de compromissos, dispostos de forma organizada em um rol de determinações legais e boas práticas, que deveria ser compatível com as prioridades do município.

De forma a caracterizar de forma efetiva que estava sendo firmado um pacto, como sinalizava o nome do programa, de um lado o gestor municipal teria que demonstrar disposição e compromisso político para melhorias na gestão nas três áreas ou eixos do programa, dispor de recursos de pessoal, tempo e tecnologia, se encarregar de implementar os avanços, e ficaria responsável pelo preenchimento de cada item da matriz de autoavaliação. A CGU, como contrapartida, teria a responsabilidade de fornecer orientações técnicas, promover a transferência de conhecimento através de capacitações, presenciais ou em formato remoto, e colaborar na articulação para aprimorar práticas de gestão.

Na carta de Intenções, a administração municipal deveria manifestar a adesão do município ao Programa e o seu compromisso com o Plano de Ação, fazendo referência às metas pactuadas de avanço na gestão pública e resultados a serem atingidos nos três eixos do Programa. Além de responsabilizar-se por implementar as ações no âmbito do Programa, deveria comprometer-se a dar publicidade às ações, recomendações e relatórios do Programa, incluindo o Plano de Ação, indicando de forma clara o estágio e prazo de cumprimento das ações e compromissos acordados.

Dentro de cada um desses eixos, foram estabelecidos indicadores de resultados e metas, a serem monitoradas ao longo dos anos. Este item merece comentário, no sentido crítico, pois pode residir aí um dos pontos mais sensíveis do Programa, a continuidade a partir de critérios de reavaliação com base em indicadores.

Como informado no item 1.1, os indicadores socioeconômicos do município, como o IDHM e o PIB, favoreciam a escolha de Navegantes. No entanto, os critérios determinantes para a seleção do município na fase piloto foram a parceria histórica em ações de capacitação com a equipe regional da CGU e o comprometimento do controlador municipal em participar, em conjunto com a CGU, na implementação do Programa. Assim, em 16 de julho de 2018 foi formalizada a adesão do município de Navegantes ao Programa Pacto pela Transparência, Integridade e Participação entre a Superintendência Regional da CGU de SC e a Prefeitura Municipal de Navegantes, conforme descrito no Ofício SGC Nº 95/2018 e em **notícia publicada no site da prefeitura**, na data de 16 de julho de 2018 (NAVEGANTES, 2018).

O cronograma previsto para a implementação do Programa Pacto nos municípios foi descrito no Quadro 14 a seguir, apresentado com a revisão dos prazos iniciais, conforme informações obtidas no documento **Apresentação do Programa Pacto ao Executivo Municipal**:

Quadro 14 - Cronograma do Programa Pacto

Etapa	Atores	Prazo/Mês (2018)
Autoavaliação	Município / CGU	Abril
Elaboração conjunta dos Planos de Ação	Município / CGU	Abril
Assinatura da Carta de Intenções e do Plano de Ação	Município	Abril
Execução das metas do Plano de Ação	Município / CGU	Maio a Dezembro
Monitoramento mensal da execução do Plano de Ação	CGU / Município	Maio a Dezembro
Avaliação parcial das metas (6 meses) e revisão	CGU / Município	Outubro
Avaliação final da execução do Plano de Ação	CGU / Município	Dezembro

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Com base em consulta ao **Manual do Programa Pacto**, são apresentadas no Quadro 15, a seguir, as principais entregas da CGU previstas aos participantes do Programa.

**Quadro 15 - Entregas da CGU**

Produto	Conceito
Matriz de Maturidade	Questionário com aspectos legais e boas práticas que facilitam a autoavaliação e definição de plano de ação.
Plano de Ação	Plano desenvolvido especialmente para o município de acordo com prioridades e recursos alinhados com realidade local. Viabiliza a gestão de ações que efetivamente melhorarão aspectos relacionados à transparência, integridade e participação social em nível local.
Capacitações	Orientações e capacitações presenciais ou via vídeo conferência sobre os temas específicos do plano de ação e temas correlatos.
Banco de Talentos	Grupo de servidores da CGU ou de órgãos parceiros que presta esclarecimento específico e oferece capacitações presenciais ou via videoconferência sobre os temas do plano de ação ou temas correlatos.
Banco de Soluções	Reunião de soluções encontradas durante a execução dos planos de ação que podem ser compartilhadas entre os participantes do programa.
Parcerias Institucionais	Facilidade de acesso a soluções (ex.: sistemas informatizados de gestão e controle, aplicativos para controle social, entre outros).
Metodologias de Implementação	Modelos padrão de materiais para treinamentos, relatórios, comunicação, educativos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Na avaliação parcial do programa realizada em novembro de 2018, que consta no documento **Avaliação do Programa Pacto**, foram identificados no Quadro 16, a seguir, os principais avanços ou resultados obtidos no município de Navegantes, com a implementação do Programa Pacto.

**Quadro 16 - Principais avanços obtidos com o Programa Pacto em Navegantes**

Avanço obtido	Área ou Eixo
Capacitação de servidores sobre transparência, canais de denúncia e auditoria interna.	Transparência
Fortalecimento do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção	Transparência
Reformulação do Portal da Transparência	Transparência
Criação e lançamento do Plano Municipal de Integridade	Integridade
Criação do Código de Ética do município	Integridade
Realização do Programa Um Por Todos em escolas do município	Participação
Criação do Prêmio Cidadão Agente Transformador	Participação
Lançamento da Semana Municipal de Transparência e Combate à Corrupção, incluindo Ação Ouvidoria em Praça Pública e cursos sobre Controle Social	Transparência, Participação

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Embora tenham ocorrido avanços, no processo de implementação do Programa também foram identificados obstáculos, dificuldades e adaptações, que serão abordados em outro item desse estudo.

No segundo semestre de 2019, foi lançado oficialmente pela CGU o Programa Time Brasil - Transparência e Integridade em Municípios e Estados, uma remodelagem do Programa Pacto, com propósito similar de melhorar a gestão pública e fortalecer o combate à corrupção em municípios e estados por todo o Brasil.

Na primeira fase do Time Brasil, em projeto-piloto, participaram apenas municípios do Estado de Goiás. Além da simplificação na sua matriz de ações, outra mudança foi passar a contar com uma rede de parceiros institucionais locais, regionais e nacionais, para colaborar com a execução do Programa. Em 2020, o programa atendeu a capital Goiânia e mais onze municípios do estado de GO, além do governo estadual de Rondônia e dois municípios no estado de SC, Blumenau e Navegantes (BRASIL, 2021c).

Após a análise de toda a documentação do Programa Pacto, percebe-se que de fato existiam vários artefatos contendo material instrucional, regramentos, documentos de divulgação interna, inclusive minuta de regulamentação formal do Programa. No entanto, como se tratava de um piloto, alguns destes postulados não se efetivaram, ou foram implementados de forma parcial, como será explicitado posteriormente. No entanto, este farto material corrobora a priorização com que a CGU procura lidar nesta linha de prevenção e fomento ao aperfeiçoamento da gestão, desde as iniciativas como o FGP ou o Programa Olho Vivo até, mais recentemente, com os Programas Pacto e a sua mais recente versão, o Time Brasil.

#### **4.2.2 Visão dos entrevistados: execução do Programa Pacto**

Neste item serão apresentadas as respostas dos entrevistados, que foram concedidas no período inicial das entrevistas, acerca da execução do Programa Pacto no município de Navegantes, de forma a corroborar com o conteúdo extraído da análise documental do Programa.

De maneira introdutória, serão identificados os interlocutores, de forma a simplificar o relato e tornar o texto mais fluido. A entrevistada I foi a servidora regional de SC da CGU que participou da concepção do Programa Pacto e acompanhou toda a sua evolução nos municípios que receberam algum tipo de ação desenvolvida dentro do Estado, em especial o município de

Navegantes. O entrevistado II foi o servidor titular da controladoria municipal de Navegantes, selecionada para o estudo de caso, principal responsável pela condução do Programa e pelo acompanhamento dos resultados efetivos em seu município. O entrevistado III foi o servidor do órgão central da CGU, um dos responsáveis pela formulação do Programa Pacto nacionalmente, e que vem atuando desde o princípio nas etapas subsequentes de seu desenvolvimento.

Sobre a criação do Programa, conforme destaca o entrevistado I, “a gente percebia o quanto tinha que atender à necessidade do gestor municipal, aí criamos um Programa que se chamava Fortalecimento da Gestão Municipal”. Esse programa, criado em 2006, passou a ser denominado FGP em 2008, e foi mencionado também pelo entrevistado III: “o FGP, que não existe mais, tinha como objetivo exatamente levar o *know-how* da CGU”, para suprir “essa demanda dos estados e municípios querendo melhorar a gestão municipal”. Como demonstrado pelos depoimentos dos entrevistados e com base nas diretrizes do Programa, de certa forma herança do legado do Programa FGP encerrado em 2014, havia sido retomada a ideia do desenvolvimento de políticas de cooperação federativa intergovernamental, visando fortalecer a estrutura administrativa dos municípios.

Desta forma, foi criado o Programa Pacto, nas palavras do entrevistado III, “na época o nome fantasia”. Como se tratava de um piloto, complementa o entrevistado III, “poucos municípios, tentamos criar os critérios: o interesse do município”, [...] “também com o perfil de nos ajudar a construir o Programa”.

O critério de escolha dos 11 municípios contemplados no Programa, de acordo com o entrevistado III, “foi meio aleatório” [...] “a gente preferia que fosse uma amostra não muito científica, e pegar gente comprometida”. O entrevistado I, por sua vez, acrescentou: “Quanto à escolha dos municípios, o processo foi bem interativo. Os municípios selecionados passaram a participar de todo o processo”. Essas colocações destacam que os critérios utilizados para seleção não tiveram por essência uma razão científica, mas foram influenciados por questões subjetivas, de conveniência.

Na versão do município de Navegantes, assim se pronunciou o entrevistado II:

eles apresentaram a ideia do Programa, e logo manifestamos o interesse de participar [...] Eu visualizei ali uma grande oportunidade para a administração pública, no âmbito do controle a questão da profissionalização. [...] Participar do Programa também te dava uma espécie de legitimidade.

A ideia de assegurar legitimidade, mencionada pelo entrevistado, pode estar associada à precariedade comum aos setores administrativos municipais, dos servidores que lidam com controle interno e auditoria, ao lidar com outros servidores que trabalham em atividades finalísticas, ou com o público externo. Ao implementar melhorias nestas áreas meio e de suporte, eles passam a ser mais respeitados e valorizados.

Na concepção original do programa, destaca a entrevistada I, “a gente teve essa ideia de fazer com que o município fizesse uma autoavaliação”. Porém, conforme relata o entrevistado III, não se sabia como concretizar isso, e passaram a sistematizar da seguinte forma: “colocamos tudo isso em uma planilha enorme, dividida em três blocos, de transparência, integridade pública e participação social, da matriz que tinha esse nome, TIP”

Ao tratar do preenchimento da matriz de autoavaliação, a entrevistada I comentou:

depois ele faz um Plano de Ação. [...] Mas é ele que se compromete, os recursos são dele. A gente mostra para ele os produtos que nós temos, que podem ajudá-lo. [...] A CGU, ou algum parceiro fazem o curso, sempre gratuitamente

O desenho original do Programa Pacto reforça a reflexão de Spinelli e Cruz (2016) acerca da importância que ações como a transparência na divulgação dos trabalhos, mobilização social no incentivo ao acompanhamento das políticas públicas, e outras de cunho ético e preventivo, podem convergir na criação de um ambiente favorável ao controle, como no caso dessa definição dos eixos centrais do Programa. Além disso, a exigência de autoavaliação por parte dos gestores municipais também leva a um importante elemento, que está associado à *accountability*, especialmente a uma ética da responsabilidade, como frisa Heidemann (2009), ao associar a conduta do servidor ou funcionário público com uma preocupação imprescindível com a eficácia organizacional, como uma obrigação de prestar contas, de forma genuína e com uma perspectiva ética duradoura, de longo prazo.

Ao comentar sobre a execução das metas dos planos de ação que o município se propôs a cumprir, no caso de Navegantes, o entrevistado II informou que “uma boa parte das ações a gente não conseguiu concluir no período em que foi programado” [...] “muitas ações eram simples, acabou ficando tudo a cargo da controladoria e não houve uma divisão com outros setores da administração municipal”.

O tom da coordenação nacional na avaliação das ações executadas foi um pouco mais pragmático, com uma parcela de *mea culpa*, como evidenciou o entrevistado III:

tivemos municípios que praticamente não saíram do lugar, mas também porque esse acompanhamento nosso, uma questão mais de monitoramento, teve algumas falhas. [...] De março de 2018 até 2019, dois anos rodando esse programa Pacto, com os 11 municípios, tivemos municípios que desenvolveram bastante, outros nem tanto

Com esse depoimento, ficam evidenciados problemas com a condução do Programa, especialmente com relação aos resultados efetivos alcançados, confirmado que sua característica de piloto, e a ausência de indicadores efetivos para avaliar os resultados colaboraram para este quadro. O item 4.3 a seguir trata desse e de outros assuntos pertinentes aos desafios relacionados aos limites e potencialidades do Programa.

#### **4.3 Aprendizagens proporcionadas aos envolvidos com base na cooperação intergovernamental entre a CGU e o controle interno da Prefeitura de Navegantes**

Nesta seção, tendo em mente o segundo objetivo específico, são identificadas aprendizagens proporcionadas aos atores envolvidos com a experiência de cooperação intergovernamental entre a CGU e a administração municipal de Navegantes. Neste item também serão apresentadas as respostas dos entrevistados, conforme modelo de identificação já mencionado, apresentadas ao lado das impressões sobre suas falas.

Com relação ao aprimoramento do setor de controle interno, a entrevistada I afirma que foi o setor que mais ganhou, porque tanto no Pacto como no Time Brasil, o grupo de trabalho que é composto para acompanhar a execução normalmente foi composto pelos controladores municipais. Nessa linha de raciocínio, Emmanuel, Ajaya e Audu (2013) mencionam que o fortalecimento da estrutura de controle das organizações do setor público é fundamental no alcance dos objetivos organizacionais.

Corroborando com este entendimento, o entrevistado II declarou que antes do Pacto já haviam estruturado o controle interno para trabalhar de alguma forma a parte de transparência [...] e buscaram a melhoria com a atividade de monitoramento, históricos de auditoria e de denúncias.

Quanto ao monitoramento das ações por parte da regional da CGU e o seu protagonismo na implementação do Programa, além de abordar a visão do controle pelos municípios que aderem ao Programa, a entrevistada I afirmou que na época do Pacto a CGU estava muito presente no município, interagindo constantemente e colocando o nome CGU nas diversas ações realizadas pelo município, as quais eles conseguiriam levar adiante. Ainda segundo a entrevistada, no

município eles começam a se aproximar do conceito de controle que a CGU adota em termos do que é auditoria, o que é controle da gestão e essa nova cultura, o que para ela estão melhorando a atuação deles.

No Manual do Programa Pacto, a capacitação era mencionada como uma transmissão de conhecimento, remontando a Gherardi, Nicolini e Odella (1998). No entanto, na prática das ações desenvolvidas pelo Programa, a entrevistada I relata que “o termo capacitação é usado como um grande guarda-chuva, a gente não usa de forma conceitual”. Complementa então a entrevistada I, mencionando que as formas de capacitação ou treinamento tem por meta melhorar a competência dos agentes que executam determinada ação em sintonia com a visão internacional de que o controle tem que ser prioritariamente de assessoramento. Cada auditoria tem que agregar valor pro gestor.

Ou seja, os desafios continuam sendo grandes, como pontuam Spinelli e Cruz (2016), ao mencionar que o investimento na capacitação e formação de servidores não é determinante para gerar mais probidade, pois esta é resultante de muitos outros fatores. Por sua vez, o entrevistado III aborda a visão institucional da CGU neste processo:

a gente tenta puxar essa parte de fortalecimento de capacitação para a área do controle [...] A controladoria [CGU] é a segunda barreira do controle, a primeira é o gestor lá na ponta [...] assim se eu tenho um bom gestor, capacitado tecnicamente, ciente das suas obrigações, das suas responsabilidades, diminui muito o nosso trabalho, dos órgãos de controle

Estas novas funções do controle, no entanto, ainda estão em processo evolutivo, como no caso das atribuições da auditoria interna sobre a adequação e eficácia da gestão de riscos, como frisam Coetzee e Lubbe (2011), que identificaram em seus estudos no setor público a ausência de aderência aos padrões do IIA relacionados às atividades associadas ao risco. Quanto a isso, Christopher e Sarens (2018) acrescentam que a gestão de riscos, com origem no ambiente corporativo, pode ser adotada no setor público, mas não é um processo simples. Porém, os resultados com sua adoção favorecem a conduta ética e promovem a *accountability* financeira e gerencial.

Em se tratando dos arranjos ou formas de cooperação entre distintos entes, destaca-se a atuação de outros *stakeholders*, nas palavras da entrevistada I: “em quase todas as ações de capacitação que estavam no plano de Navegantes, a Associação era convocada para auxiliar, para executar em parceria”. A associação mencionada se referia à associação de municípios da região, um importante parceiro de coordenação e de apoio mútuo na região de entorno de Navegantes.

Nesta busca de parcerias, o entrevistado II destaca que no Programa Pacto as ações foram divididas, assim como o desenvolvimento de várias atividades e avaliações, com participação do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção de Navegantes, do Observatório Social e algumas outras entidades da sociedade civil organizada. Segundo o entrevistado, todas as ações do Pacto sempre foram compartilhadas entre os parceiros. No entanto, esta busca apresentava algumas limitações de ordem prática, como lembra o entrevistado II, ao mencionar as dificuldades enfrentadas:

fatores como a ausência de auditores efetivos nos controles internos dos municípios, a grande maioria são servidores sem estabilidade ou com estabilidade em outras áreas da administração pública

Já com relação à interação de cada município com os outros municípios do Programa Pacto, foram apresentadas posições de certa forma antagônicas. O entrevistado II afirmou que teve momentos de contato com a coordenação do Programa nacional, com outros municípios que estavam no Programa, compartilhando informações com todos os participantes do programa Pacto. A entrevistada I, por outro lado, trouxe outro entendimento. Segundo ela, “o Programa ficou bem isolado e a interação dependia do nosso esforço, intermediado pela CGU”. De qualquer forma, essa foi uma mudança do Pacto em relação ao seu sucessor Time Brasil, que em seu regulamento tem um item que prevê que cada município assume o compromisso de multiplicar nos municípios vizinhos. Nessa linha de raciocínio, a entrevistada complementou:

Em 2020 nós fizemos essas reuniões virtuais, a gente estava com Navegantes, Blumenau e a CGE [Controladoria-Geral do Estado] de Santa Catarina [...] a pedido deles passamos a fazer reunião junto [...] trocar figurinha mesmo, estreitaram laços entre eles, percebemos que podia ser feito compartilhado.

A interação e conjugação de esforços traz ganhos, e desenvolve uma cultura de transparência e *accountability*, como menciona Sharma (2015) ao apresentar o conceito de federalismo cooperativo, com uma concepção não linear, favorecendo tomadas de decisão coletivas. O depoimento da entrevistada I vem nessa direção:

otimiza tudo também, você diminui muito os recursos utilizados. [...] Intereração é o maior ganho desse Programa [...] esse grupo é formado por representantes de toda a CGU. No Time Brasil, que já é um avanço do Pacto, nós temos uma trilha de produtos, que o município ou qualquer cidadão pode ter acesso. [...] São conteúdos públicos, validados pelo grupo da CGU

Com relação à autonomia, conceito trabalhados por Almeida e Cabral Neto (2018), e à forma de articulação com outras instituições públicas ou da sociedade civil para atuar na governança de forma colaborativa, a entrevistada I acrescentou que o Programa prevê que o próprio município tem que dar ampla divulgação ao Plano, apresentando para a comunidade, e Navegantes fez isso, através de palestras, publicando no site e convocando a população para acompanhar o seu plano e a sua execução.

Cabia assim à regional da CGU apenas a execução indireta, divulgando as ações realizadas pelo município. Machado e Palotti (2015) reforçam a importância de se preservar as diversidades regionais, de forma a assegurar resultados coletivos na coordenação federativa, com a formulação e coordenação de programas a cargo da esfera federal e a execução sob responsabilidade dos governos subnacionais. Esta questão da ampla autonomia às ações executadas pelo município foi corroborada com o depoimento do entrevistado II que expôs que havia total autonomia para fazer e para desenvolver as ações. Segundo ele, não deixa de ser um controle preventivo, um treinamento exclusivo para o município de Navegantes.

Com relação à cooperação e articulação entre distintos poderes e órgãos, no entender de Grin e Abrucio (2018) constituem uma contínua negociação e barganha com objetivos compartilhados. O entrevistado III colocou que todos esses órgãos têm objetivos que são similares, áreas de atuação que são interdependentes. Para ele, trata-se de um desafio de coordenação, muitas vezes não hierárquica, não formal, mas em redes, uma governança compartilhada ou colaborativa, o que seria interessante pensar para todos envolvidos nesse tema.

Ao discorrer sobre a relevância dos arranjos intergovernamentais, o entrevistado III apresentou a importância deste tipo de parceria com outros entes, ao demonstrar a evolução que ocorreu com a reformulação do programa para o novo Time Brasil:

me surpreendeu muito a força que este Programa passa a ter quando envolve outros parceiros, quando na primeira etapa do Pacto, quando era só a CGU [...] isso às vezes não deu muito certo, mas quando ela se articula com várias instituições, a gente não soma, multiplica essa força

Estas considerações vêm ao encontro do conceito de governança pública, expressa nos documentos expedidos pelo TCU (TCU, 2014a) e pela Casa Civil em conjunto com outros ministérios (BRASIL, 201), ao abordar a capacidade do Estado, mediante arranjos institucionais, de coordenar a implementação de políticas públicas em benefício da sociedade. Trabalhos com

articulações informais, como no caso das redes de governo, podem ser uma boa estratégia para fortalecer esses arranjos.

Ao tratar da questão da continuidade do Programa, foram apresentadas algumas sugestões em termos de perpetuação das práticas e melhorias implantadas ao longo de distintas administrações municipais. A entrevistada I comentou: “a gente cria mecanismos para minimizar o problema da descontinuidade. Mas o problema existe, é um risco real” [...] “Aí entra a CGU também neste convencimento”. O entrevistado II complementou então sobre problemas advindos da continuidade administrativa, afirmando que “muitas ações ali são boas práticas [...] e na hora de colocar em prática houve uma negativa. [...] Para um prefeito revogar [...] requer uma ação que pode criar também uma exposição social”.

Percebe-se, portanto, que existem fatores externos que podem prejudicar ou colocar em risco as melhorias conquistadas, no ponto de vista do município que aderiu ao Programa. Um deles é a questão política, fator sensível que pode influenciar muito nas decisões tomadas quanto à efetiva implementação das ações programadas. O entrevistado III sugeriu uma medida para enfrentar este dilema, declarando que por vezes a administração corta relações, gera quebras institucionais, com mudança de prefeito, e ainda não há uma estratégia nesse sentido. Segundo ele é na capacitação do corpo técnico da administração pública dessas prefeituras que você pode, talvez, criar algo um pouco mais perene do que somente depender desses políticos.

Ao destacar os resultados alcançados, e que favoreceram a aprendizagem nos três principais eixos que o Pacto se propôs a atuar, na integridade, transparência e participação, a entrevistada I se manifestou desta forma:

os três trouxeram ganhos relevantes [...] Se a gente for olhar o eixo integridade, que inclui a gestão de riscos e a metodologia de auditoria, Navegantes implementou um programa de integridade [...] ganhou muito na parte de transparência ativa, e na parte de participação social implantaram boas práticas que são opcionais, entraram no Fala.BR, fizeram a certificação em ouvidoria

Um ponto a ser considerado diz respeito à dificuldade de mensuração do real cumprimento das metas do Programa. Alguns resultados são evidentes, pelas evidências documentais, porém a percepção das melhorias, especialmente com relação às rotinas administrativas afetas ao controle interno, pode ensejar um prazo mais longo para comprovar o efetivo avanço. O entrevistado II se posicionou dizendo que o que mais deu resultado até agora foi no que tange à transparência e o controle interno, uma vez que foi feito plano de integridade, regulamentada a questão de recurso

nos pedidos de acesso à informação e finalmente inaugurado novo Portal de Transparência do município (NAVEGANTES, 2021b).

Reforçando os avanços alcançados pelo município na área de transparência, no decorrer da elaboração deste trabalho, no dia 15 de março de 2021 foi divulgada a 2<sup>a</sup> Edição da Avaliação da Escala Brasil Transparente, na nova edição EBT 360º, uma metodologia de monitoramento da transparência pública (BRASIL, 2021g). Ao avaliar o cumprimento da LAI, o município de Navegantes obteve um resultado muito bom, atingindo a nota 9,59, sendo o 4º município no Estado de SC, entre 29 municípios avaliados e o 43º do país, entre 665 municípios de todo o país que participaram do levantamento.

Outro fator essencial a ser considerado, relativo aos ganhos relevantes obtidos com a execução do Programa no município de Navegantes, diz respeito à liderança e protagonismo do controlador municipal. Isto reforça o entendimento de Heidemann (2009), em sintonia com Etzioni (2009), evidenciando o caráter ético substancial e indissociável do ser humano, e que a responsabilidade por ações costuma advir de sujeitos morais, e proativos.

Reatto e Godoy (2017) destacam que no ambiente de trabalho existe um contexto singular de aprendizagem, seja cognitivo ou social, onde o indivíduo desenvolve a habilidade de aprender e socializar-se de forma contínua. Percebe-se que fatores como a aprendizagem informal, representante genuína da realidade social que constitui as práticas organizacionais assim como o cotidiano, como lembram Bertolin, Zwick e Brito (2013) ao abordar a aprendizagem organizacional no segmento público, sinaliza para um interessante recurso que poderia ser empregado de forma mais constante. Todos teriam a ganhar com a valorização desses tipos de fóruns de aprendizagem, com o compartilhamento de experiências e a convivência harmônica de diferentes visões e perspectivas.

O entrevistado II se manifesta sobre o reflexo dessas interações sociais no Programa Pacto sugerindo que elas vieram fortalecer o próprio Programa, primeiro pela troca de experiências, ampliando a ideia de que “ninguém quer ser uma ilha ou ser melhor que o outro”.

Algo que também ficou evidenciado com a evolução do Programa foi a percepção de que novos atores podem sim favorecer a aprendizagem, corroborando Wenger (2009) em sua referência às dinâmicas organizacionais, como reforçou o entrevistado III:

eu acho essencial ter uma visão externa, para que a gente também tenha como parceiros ONGs [Organizações Não Governamentais] de terceiro setor, que trabalham nestes temas de transparência, participação social e integridade [...] e muitas dessas organizações já trabalham com isso, especialmente com o controle social.

Percebia-se que o Pacto carecia de exigências de cumprimento dos requisitos. Bertolin, Zwick e Brito (2013) ressaltam a importância da ação flexível, como um diferencial para atingir os objetivos no processo de aprendizagem organizacional, e que pode ser obtida com a descentralização. Abordando este aspecto, ao se referir à segunda etapa do Programa, o Time Brasil, a entrevistada I comentou que o que ganha destaque é a trilha que foi criada e a possibilidade de incentivar que qualquer município possa fazer a sua autoavaliação e depois levar para o gestor, para decidir se quer aderir ou não.

Dentro de cada um dos eixos do Programa Pacto foram estabelecidos indicadores de resultados e metas, a serem monitoradas ao longo dos anos, o que já foi comentado na apresentação dos documentos do Programa. Mas esta representa uma das suas fragilidades, pois não foi implementado como deveria. Ao ser indagado sobre esta questão relativa aos indicadores e ao monitoramento dos resultados, o entrevistado III informou sobre o recente estágio de implementação do Programa Time Brasil. Segundo ele, havia um indicador, ainda muito simples, referente ao quanto foi efetivado de cada plano. Foi então decidido contratar uma consultoria, a fim de avaliar o Programa, pensar novos indicadores e propor o monitoramento dos mesmos.

Estes posicionamentos dos entrevistados demonstram que a todo momento a questão da aprendizagem permeia a implementação do Programa, e que fatores críticos e potencialidades, como será abordado no item a seguir, decorrem deste fato.

#### **4.4 Limites e Potencialidades do Programa como Referência**

Nesta seção, considerando o terceiro objetivo específico, identifica-se limites e potencialidades do Programa Pacto, que podem servir como referência em programas similares.

Em primeiro lugar, são abordadas fragilidades ou limitações verificadas ao longo do processo de implementação do Programa, e que devem ser levadas em conta para que em novas iniciativas semelhantes este tipo de situação seja evitada, direcionando os esforços para a obtenção de resultados mais efetivos e qualitativos para toda a organização. Foram observados avanços significativos, que demonstram o potencial deste tipo de iniciativa de programa de

aperfeiçoamento, considerando os ganhos com a cooperação federativa e as aprendizagens nesse processo.

Uma das situações apontadas pelos entrevistados diz respeito à transferência de responsabilidades, demonstrando que a implementação de um programa piloto traz alguns riscos como esses. A entrevistada I destaca que responsabilidades e papéis não foram bem definidos no Pacto, dentro da CGU, e tudo se concentrava na coordenação de Brasília.

O entrevistado III, por outro lado, demonstrou que esta liberdade que foi concedida na implementação do programa pode ter influenciado de forma positiva, favorecendo os ganhos obtidos: “A gente também deixou a cargo muito das superintendências regionais tocarem o Programa, sem tanta ingerência”.

Mas os problemas existem, é claro, como reconhecido pelo mesmo entrevistado III, ao tratar do desafio de se comunicar com um público que não é tão usual : “É muito diferente a gente falar para o governo federal, para os ministérios, para uma autarquia, do que eu falar com um município, de porte pequeno ou mais isolado”.

O entrevistado III também mencionou problemas na execução de atividades que não costumam estar no dia-a-dia de grande parte dos servidores do órgão, o que representa um desafio a mais, como é o caso das atividades desenvolvidas na área de participação social. Segundo o entrevistado, é mais fácil para um auditor da CGU fazer um checklist do que fazer uma entrevista com membros da sociedade civil, para avaliar se tem uma melhoria, uma ação de controle social.

A entrevistada I menciona, ainda, dificuldades práticas enfrentadas em termos de monitoramento e acompanhamento das ações, ainda que tenha ficado claro pelas entrevistas que no início do programa as interações entre a regional da CGU e o município foram constantes, inclusive na forma presencial, até pela proximidade geográfica entre os dois municípios, Florianópolis, onde fica a sede da CGU em SC, e Navegantes. Segundo a entrevistada, na época do Pacto, “o Programa estava um pouco solto e não tinha comprovação, a gente começava fazendo a adesão, e aí seguia para que o município fizesse todos os passos, percebendo o quanto é difícil ter acesso ao gestor para que ele realmente avalie, ou é o gestor que não dá autonomia.”

Ao comentar se faria algo diferente do previsto na execução do programa, o entrevistado II manifesta que o município poderia desenvolver menos ações, para conseguir dar melhor atenção, com mais qualidade. O mesmo entrevistado acrescenta ainda problemas de articulação interna, o que parece ser um dos aspectos mais difíceis e complexos para se lidar nas prefeituras: segundo

ele, um outro fator que dificulta o avanço do trabalho é a articulação com outras secretarias, ou setores dentro da prefeitura, já que não há como o controle interno evitar tudo.

Para enfrentar este problema de isolamento burocrático, e promover o debate e uma melhor comunicação entre os entes que coexistem na mesma estrutura organizacional de uma administração municipal, o entrevistado III apresenta como proposta que essa capacitação não seja promovida só na área de controle, mas também para as secretarias finalísticas, saúde, educação ou assistência social, que tem servidores mais estáveis em geral.

Outro ponto sensível que não pode ser deixado de lado é a questão do fortalecimento institucional das controladorias municipais, que precisam de legitimidade de atuação, o que só será conquistado após a regulamentação plena de sua atuação institucional, sob pena de colocar em risco trabalhos muito bons que vem sendo conduzidos na esfera municipal, como destaca o entrevistado II: “além da ameaça que existe às vezes de responsabilização dos controladores, pela ausência de legislação para promover uma certa segurança jurídica”.

Com relação às potencialidades ou avanços obtidos, ao abordar as lições aprendidas com o Programa Pacto, os depoimentos foram claros ao ressaltar as oportunidades que um programa desta natureza pode representar, de forma a alcançar resultados expressivos e efetivos na realidade do município. A entrevistada I comenta que o foco tem que ser municipal, já que o maior ganho desse Programa é o reforço de que “nós somos únicos, estamos num barco só, tem que melhorar a gestão como um todo”.

O foco também pode ter tido uma influência representativa, como quando o entrevistado II menciona os avanços obtidos com o Programa Pacto: “a ideia de integridade, poucos municípios têm plano ou política de integridade”. O mesmo entrevistado comenta sobre as inovações no processo de auditoria, incentivadas pela CGU com base no processo de revisão conceitual do papel do controle: “essas metodologias todas mudaram, com a avaliação do risco da gestão como um todo”.

Avaliando as alterações que ocorreram na transição do Programa Pacto para o novo formato Time Brasil, o entrevistado II comentou, pontuando ganhos nesse processo:

O Pacto mudou de nome, houve uma mudança na planilha, mas na essência é o mesmo Programa, no Time Brasil a gente tá participando de um baita de um treinamento com a CGU, aonde as auditorias vão ganhar uma ascensão de qualidade muito grande

Tratando das melhorias estruturais no programa, a partir desta nova fase como Time Brasil, já que Navegantes teve o privilégio de ser o único município em todo o país a participar das duas fases do Programa, o entrevistado III fez os seguintes comentários sobre o ajuste do plano de ação ao porte dos municípios: “a gente direciona mais” [...] “Além de reduzir a matriz, fazer numa linguagem mais simplificada”. A entrevistada I complementa que antes as capacitações eram feitas sob demanda, ou seja, o município pedia, e a CGU fazia, mas não estava realmente conectado com uma necessidade de aprendizagem do município. Segundo a entrevistada, atualmente há essa conexão de maneira mais permanente.

A entrevistada I também ressaltou a experiência de atuar em conjunto com outros entes federados, no caso os municípios de Navegantes, Blumenau e a Controladoria-Geral do Estado de SC, o que amplia o alcance deste tipo de programa, com sinergia e racionalização dos esforços, ao estimular a aprendizagem de cada um dos participantes e da coletividade: “eles fizeram a semana de transparência e combate à corrupção intermunicipal [...] um único evento com a participação dos três, o único no país”.

De forma sintética, o Quadro 17 contempla os limites e potencialidades percebidos para cada uma das categorias trabalhadas neste estudo.

Quadro 17 – Limites, potencialidades e propostas

Categoria	Limites	Potencialidades	Propostas
Cooperação Intergovernamental	Falhas no monitoramento das ações; falta de foco na qualidade das ações realizadas.	Autonomia das regionais da CGU; arranjos entre os entes governamentais ampliam o alcance de resultados.	Melhorar a comunicação institucional; parcerias, atuação em redes.
Controle Interno	Falta de clareza nas responsabilidades e papéis; problemas de articulação interna entre os departamentos; descontinuidade administrativa; matriz de autoavaliação com itens em excesso.	Avaliação do risco da gestão como um todo; novas macrofunções do controle; simplificação da matriz de autoavaliação no Time Brasil.	Capacitar as áreas finalísticas; fortalecer as controladorias; accountability social.
Aprendizagem Socioprática	Dificuldades de falar com os municípios, e não com outros entes federais; pouca expertise em controle social, pela CGU.	Utilização de uma linguagem simplificada; racionalização de custos e de esforços.	Investir em integridade; Novas interações sociais; Promoção da ética da responsabilidade; Novo Serviço Público.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Em suma, percebe-se que os desafios são grandes, porém existem vários direcionamentos que já fazem parte da realidade do aperfeiçoamento do programa, na fase mais recente em execução do Time Brasil, e alguns indicativos que sinalizam para medidas corretivas e ajustes, e que podem

contribuir para a implementação de iniciativas similares a esse programa em outras organizações e entidades. As parcerias em termos de cooperação ou colaboração intergovernamental podem ser um elemento essencial ao sucesso de novos programas, e deve-se ter em mente que todo e qualquer tipo de interação social que promova a aprendizagem organizacional é bem-vinda e deve ser considerada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CGU tem como um de seus pilares o foco nos controles internos das entidades. O público alvo, pela própria natureza da instituição, são as entidades federais. Os municípios, por sua vez, entram no raio de atuação da CGU pela sua responsabilidade de prestar contas sobre recursos federais recebidos, em geral associados a programas governamentais nas áreas sociais.

Um dos eixos de atuação que tem se desenvolvido recentemente no âmbito da CGU está associado à área da prevenção e transparência, que tem crescido em importância pela sua questão estratégica no combate à corrupção. Nesse espectro, se situam programas celebrados com outros entes, de forma a conjugar esforços mediante a cooperação federativa, e assim atuar nas áreas finalísticas da Controladoria. O Programa Pacto é uma destas iniciativas. E com o propósito de avaliar o alcance dos objetivos traçados, foram analisados os resultados da implementação deste Programa, em um município escolhido como estudo de caso em razão de fatores determinantes, em especial pelo comprometimento da controladoria municipal ao abraçar esta causa e buscar o aperfeiçoamento de seus controles internos.

O objetivo deste trabalho foi identificar as aprendizagens percebidas por cada uma das partes envolvidas na implementação do Programa Pacto, pela instituição CGU que concebeu o Programa e pelo município de Navegantes, um dos entes subnacionais que fizeram a adesão ao Programa, destacando as contribuições ao aprimoramento dos controles internos que foram concretizadas a partir da cooperação federativa entre entes da administração pública.

Para alcançar esses objetivos, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, combinando referencial bibliográfico, análise documental e entrevistas em profundidade com atores envolvidos diretamente com o Programa Pacto, que constitui o caso de estudo em foco. O estudo foi realizado no período de 2020 ao início de 2021.

Os relatos e análises supramencionados retratam o contexto em que o Programa se desenvolveu, desde a origem do Programa Pacto, passando pela evolução para o Time Brasil, da fase piloto em municípios do Estado de Goiás até a difusão por outros municípios e estados brasileiros. Percebe-se que os entrevistados apresentaram informações detalhadas em um quadro realista sobre a participação direta de cada um deles neste processo, com suas expectativas e percepções pessoais sobre o desempenho do Programa, de forma a proporcionar ao leitor uma compreensão apropriada dos temas apresentados.

Analisando vários aspectos dos resultados alcançados, tanto com relação aos relatórios elaborados a partir de uma avaliação realizada nos municípios selecionados na etapa piloto do Programa Pacto, como também a partir da análise das respostas dos entrevistados, se percebe claramente que as metas do Programa em grande parte foram cumpridas, no caso do município de Navegantes. Problemas ocorreram, demonstrando que existiam fragilidades, especialmente associadas ao monitoramento e à ausência de utilização de indicadores. No entanto, as eventuais falhas foram de certo modo úteis ao processo, no sentido de que proporcionaram questionamentos, e permitiram ajustes ou correções nas ferramentas, aperfeiçoando a segunda fase do Programa, que foi denominada Time Brasil e continua em andamento em 2021.

No decorrer do processo, foram percebidos avanços em diversas áreas, como demonstrado em um relatório geral de avaliação do Programa Pacto, e confirmado nas entrevistas com os servidores que atuaram na implementação de suas ações. Todos os três eixos do Programa apresentaram bons resultados no município de Navegantes, como por exemplo nas ações pertinentes à integridade, como o lançamento do Plano Municipal de Integridade e a criação do código de ética do município; no eixo participação, com base nas ações de ouvidoria e cursos ofertados na área de controle social; e na área de transparência, mediante capacitações neste tema, fortalecimento do Conselho de Transparência e reformulação do Portal da Transparência municipal.

Nas entrevistas, foi lembrada também a questão do fortalecimento do controle interno, ao permitir um ganho de qualidade nas auditorias realizadas, em razão dos treinamentos realizados a partir de atividades do Programa. Em outro item relevante, as interações realizadas com outros *stakeholders*, foram feitos comentários de que embora algumas entidades como o Conselho de Transparência do município tenha sido parceiro, além da associação de municípios da região, ainda há barreiras, como no caso das controladorias de municípios vizinhos que não tem interagido com

Navegantes. Este problema, no entanto, pode estar relacionado a questões mais sensíveis, dado que os cargos muitas vezes são preenchidos por servidores sem a necessária capacitação, ou por atuar em cargos de comissão e sem o comprometimento ideal.

Há um fator peculiar a Navegantes que foi muito importante para as conclusões deste estudo. Após o encerramento do Programa Pacto, que ocorreu ao final de 2018, e na transição para o Time Brasil, foi possível fazer o comparativo entre as duas fases do Programa, ao considerar o fato de que o município de Navegantes foi um dos únicos em nível nacional que se habilitou para a fase seguinte do Programa, principalmente pelas conquistas percebidas.

Desta forma, foi possível avaliar um dos principais ganhos com a implementação do novo formato do Programa, que vem sendo as articulações com outras entidades. Tanto com relação a outras entidades da administração pública, como o Ministério Público ou Tribunais de Contas, como também com ONGs ou entidades da sociedade civil, as possibilidades são muitas e têm surgido, demonstrando todo o potencial deste tipo de arranjos intergovernamentais. Um dos destaques vem ocorrendo em Santa Catarina, considerando que nesta fase do Time Brasil estão participando outros entes ao lado de Navegantes, o município de Blumenau e a Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina. Assim, esta interação vem favorecendo a aprendizagem de todos os envolvidos, proporcionando uma ampliação em escala dos ganhos, com racionalização de custos e esforços empreendidos.

Um fator que pode ser considerado, ao mesmo tempo, uma questão limitante e um item a ser melhor explorado, diz respeito à atuação da CGU no controle social. Historicamente, a atuação da Controladoria está vinculada ao controle institucional, sendo que nos anos recentes, com as macrofunções que estão cada vez mais expandindo as atribuições da CGU, uma das áreas que tem evoluído mais está diretamente associada às ações de prevenção, como transparência, atividades de ouvidoria, canais de denúncia, e fortalecimento da cidadania.

Diversos programas e ações com este propósito têm sido desenvolvidos pela CGU, como o Olho Vivo no Dinheiro Público, o Portal da Transparência, a Escala Brasil Transparente, e os Programas Pacto e Time Brasil. Que tiveram a gênese, estes dois últimos, no Programa Fortalecimento da Gestão Municipal, uma iniciativa que procurava atuar na capacitação de agentes municipais, de forma preventiva, porém com uma metodologia basicamente de repasse de conhecimento. Com a evolução que vem sendo percebida, ainda assim estes programas apresentam um problema, que foi nitidamente apontado nas entrevistas. A perspectiva de continuidade. Esse é

o maior desafio para o atual programa Time Brasil, que ele não fique como uma promessa, mas que se estabeleça como um padrão de atuação, e de direcionamento estratégico do órgão.

Considerando ainda as múltiplas dimensões envolvidas, como nos lembram Godoi, Bandeira-de-Mello e Silva (2010), ao demonstrar toda a riqueza que um estudo de caso qualitativo como esse pode trazer como contribuição para a pesquisa acadêmica, espera-se que a comunidade científica possa ter a oportunidade de aprofundar os estudos e ampliar o alcance deste trabalho de dissertação.

Novos estudos ou linhas de atuação podem ser propostas, buscando analisar o alcance de programas que promovem parcerias entre diferentes *stakeholders*, incluindo entidades da sociedade civil ou da iniciativa privada, que podem apresentar resultados muito promissores, em áreas que a CGU ainda não atua de forma habitual.

Com esse fundamento, sempre é bom lembrar que a atuação da CGU e de outras instituições do serviço público tem por cliente ou beneficiário final o cidadão. Para isso, as entidades ou instituições públicas de diversas esferas podem buscar uma atuação em conjunto, sinérgica, cada qual em seu eixo de atuação, promovendo uma *accountability* social, de forma que os ideais do Novo Serviço Público ou *New Public Governance* possam um dia se tornar realidade.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago. 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>. Acesso em: 9 de abr. 2021.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: DE MESQUITA BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; COMPARATO, Fábio Konder. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 225-265.
- AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. Inside the matrix: integrating the paradigms of intergovernmental and network management. **International Journal of Public Administration**, v. 26, n. 12, p. 1401-1422, 2003.
- ALKARAEEEN, Mohamed; AL-ASHAAB, Ahmed. Toward the digitalisation of the organisational learning capability to enhance organisational performance. **WSEAS Transactions on Business and Economics**, v. 18, p. 444-454, 2021.
- ALMEIDA, Emmanuelle Arnaud; CABRAL NETO, Antonio. Intergovernmental relations in the exercise of par: semantic networks created to typify the federative bases of the collaboration regime. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, 2018.
- ANDRADE, Rodrigo Gondin de; RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. Em busca da transparência ativa em câmaras: uma investigação nos maiores municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 10, n. 1, p. 3-20, 2017.
- ARANTES, Rogério Bastos *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de conta, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (coord.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.
- ARAUJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 787-802, 2013.
- ATLAS BRASIL. 2021. **Ranking**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 9 de abr. 2021.
- ATTIE, William. **Auditória**: conceitos e aplicações. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- BALBE, Ronald. **Controle Interno**: foco nos resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- BENSON, David; JORDAN, Andrew. Exploring the Tool-kit of European Integration Theory: what role for cooperative federalism? **European Integration**, v. 33, n. 1, p. 1-17, 2011.

BERTOLIN, Rosangela Violetti; ZWICK, Elisa; BRITO, Mozar José de. Aprendizagem organizacional socioprática no serviço público: um estudo de caso interpretativo. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 493-513, 2013.

BEVIR, Mark. **Key Concepts in Governance**, Newbury Park, California: SAGE Publications Ltd, 2009.

BISPO, Marcelo de Souza. Educative managing: educational experience and non-formal educational practice. In: ENCONTRO DA ANPAD – EnANPAD, 44., 2020, Maringá. **Anais** [...]. Maringá, PR: Anpad, 2020. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/eventos.php?cod\\_evento=1&cod\\_evento\\_edicao=106&cod\\_edicao\\_subsecao=1726&cod\\_edicao\\_trabalho=28073](http://www.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=1&cod_evento_edicao=106&cod_edicao_subsecao=1726&cod_edicao_trabalho=28073). Acesso em: 9 de abr. 2021.

BISPO, Marcelo de Souza. Organizational learning based on the concept of practice: contributions from Silvia Gherardi. **RAM - Revista de Administração Mackenzie**, v. 14, n. 6, p. 132-161, 2013.

BOFF, Leonardo. **Ethos Mundial**: um consenso mínimo entre os humanos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BRAGA, Marcos Vinicius de Azevedo. Dos galhos à raiz - A percepção das irregularidades e a atuação do controle interno. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (coord.). **Controladoria no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 161-178.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; CALDEIRA, Daniel Matos; SABENÇA, Sandro Zachariades. Inovação em *accountability* no combate à Covid-19 no Brasil: uma análise empírica do Controle Interno. **Revista da CGU**, Brasília, v. 12 n. 22 p. 302-329, jul./dez. 2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ministério da Transparência e CGU. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, DF: 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **2º Concurso de boas práticas**. 28 de jul. 2014a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas/arquivos/2deg-concurso-de-boas-praticas>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Balanço do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos**. 30 set. 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2005/09/balanco-do-programa-de-fiscalizacao-a-partir-de-sorteios-publicos>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Base de Conhecimento da CGU**. Instituída por meio da Portaria n. 3.113, de 20 de nov. 2018b. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **CGU amplia alcance de programa que busca melhorar a gestão dos recursos públicos**. Brasília, DF: 17 abr. 2008. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2008/04/cgu-amplia-alcance-de-programa-que-busca-melhorar-a-gestao-dos-recursos-publicos>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Competências e Organograma**. Brasília, DF: 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social**. Brasília, DF: 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Histórico**. Brasília, DF: 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil/historico>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel Lei de Acesso à Informação**. Brasília, DF: 2021d. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Participação Social**. Brasília, DF: 2021e. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social>. Acesso em: 9 de abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria n. 3.553, que aprova o Regimento Interno da CGU e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União (CGU) e dá outras providências**. Brasília, DF: nov. 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41066>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Programa de fiscalização em entes federativos**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional sobre Transparéncia e Controle Social**. Brasília, DF: 2012. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos /controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial\\_relatorio\\_executivo\\_final\\_16012013.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos /controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf) . Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório sobre a implementação da Lei n. 12.527/2011**. Brasília, DF: 2021f. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46424/5/Relatorio\\_LAI\\_CN\\_2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46424/5/Relatorio_LAI_CN_2019.pdf). Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Transparência Pública**. Brasília, DF: 2021g. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania**. Brasília, DF: 2021h. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/educacao-cidada/programas/upt>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do poder executivo federal, e dá outras providências. Brasília, DF: 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm). Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal. Brasília, DF: 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução **Normativa n. 3, de 9 de junho de 2017**. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: jun. 2017a. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304). Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.171/2017 TCU – Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2017b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão n. 430/92 TCU – Plenário**. Brasília, DF: TCU, 1992. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19920909%5CGERADO\\_TC-19181.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19920909%5CGERADO_TC-19181.pdf). Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Gestão de Riscos no TCU**. Página inicial. Brasília, DF: 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília, DF: TCU, 2014b.

BUGARIN, Bento José. Evolução do Controle Externo no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, v. 32 n. 87 p. 224-237, jan./mar. 2001.

CARRASCO, Tiele Silveira; SILVA, Francielle Molon da. Informal learning at work context: a meta-study of Brazilian scientific production. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 18, n. 4, p. 137-163. 2017.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2, 2006, São Paulo. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Anpad, 2006.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução n. 2016/NBCTA315(R1)**. Altera a NBC TA 315 que dispõe sobre a identificação e avaliação dos riscos de distorção relevante por meio do entendimento da entidade e do seu ambiente. Disponível em:  
[https://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTA315\(R1\)](https://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTA315(R1)). Acesso em: 9 abr. 2021.

CHRISTOPHER, Joe; SARENS, Gerrit. Diffusion of corporate risk-management characteristics: perspectives of chief audit executives through a survey approach. **Australian Journal of Public Administration**, v. 77, n. 3, p. 427-441, 2018.

COETZEE, Philna. Contribution of internal auditing to risk management: Perceptions of public sector senior management. **International Journal of Public Sector Management**, v. 29, n. 4, 2016.

COETZEE, Philna; LUBBE, Dave. Internal audit and risk management in South Africa: adherence to guidance. **Acta Academica**, v. 43, n. 4, p. 29-60, 2011.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Gerenciamento de riscos corporativos**: estrutura integrada. Jersey City, NJ: COSO, 2007. Disponível em:  
<https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Integrated Framework Principles**. Jersey City, NJ: COSO, 2013. Disponível em:  
<https://www.coso.org/Documents/COSO-ICIF-11x17-Cube-Graphic.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. Imitation or coercion? State constitutions and federative centralization in Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 321-44, 2018.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa & projeto de pesquisa:** escolhendo entre cinco abordagens. 3. Ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CRESWELL, John W. **Projetos de pesquisa:** métodos qualitativos, quantitativos e mistos. 2. ed. Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DOS-SANTOS, Marcos Gilberto *et al.* Aprendizagem socioprática e individual-cognitiva na empresa júnior brasileira. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 309-339, 2015.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. The National Education System and intergovernmental relations in Brazil. **Educação & Sociedade**, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, 2014.

DURANTE, Daniela Giareta *et al.* Organizational learning in practice-based studies approach: review of scientific production. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 20, n. 2, 2019.

ELKJAER, Bente. Organizational learning: the ‘third way’. **Management Learning**, v. 35, n. 4, p. 419-434, 2004.

EMMANUEL, Onoja E.; AJANYA, Michael A.; AUDU, Friday. An assessment of internal control audit on the efficiency of public sector in Kogi State Nigeria. **Mediterranean Journal of Social Sciences**, v. 4, n. 11, p. 717, 2013.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Caderno Controle Institucional e Social dos Gastos Públicos**. Brasília, DF: ENAP, 2017.

ETZIONI, Amitai. Concepções alternativas de accountability: o exemplo da gestão da saúde. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: UnB, 2009. p. 287-300.

FÊU, Carlos Henrique. Controle Interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability. **L&C Revista de Direito e Administração Pública**, ano 6, n. 61, jul. 2003.

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. Controles Internos e Gestão de Risco na Administração Pública. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (coord.). **Controladoria no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 179-192.

GARCIA, Leice Maria. Controle institucional como elemento de relevância para a avaliação da capacidade estatal: conceitos, possibilidades e limites para o caso brasileiro. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, maio 2015.

GARRICK, John. **Informal learning in the workplace:** unmasking human resource development. London: Routledge, 1998.

GERBER, Rod. Learning and Knowing in Workplaces: how do people learn in their work. In: CASTLETON, Geraldine; GERBER, Rod; PILLAY, Hitendra. **Improving workplace learning: emerging international perspectives**. New York: Nova Science Publishers, 2006. p. 35-45.

GHERARDI, Silvia; NICOLINI, Davide; ODELLA, Francesca. Toward a social understanding of how people learn in organizations: The notion of situated curriculum. **Management Learning**, v. 29, n. 3, p. 273-297, 1998.

GHERARDI, Silvia; STRATI, Antonio (ed.). **Administração e aprendizagem na prática**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2014.

GODOI, Christiane Kleinubing.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: UnB, 2009. p. 301-309.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Navegantes**. 2021. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/navegantes/panorama>. Acesso em: 9 abr. 2021.

IIA. The Institute of Internal Auditors. **Declarações de Posicionamento do IIA**: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles. São Paulo: The Institute of Internal Auditors, 2013. Disponível em: <https://www.controladoria.go.gov.br/images/noticias/As-3-linhas-de-defesa---IIA.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

IIA. The Institute of Internal Auditors. **Modelo das Três Linhas do IIA 2020**: uma atualização das Três Linhas de Defesa. São Paulo: The Institute of Internal Auditors, 2020. Disponível em: <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/Three-Lines-Model-Updated-Portuguese.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

INTOSAI - The International Organization of Supreme Audit Institutions. INTOSAI GOV 9100. **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**. Budapest: INTOSAI, 2014. Disponível em: <https://docplayer.net/406129-Guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>. Acesso em: 10 dez. 2020.

LOPEZ, Félix Garcia. Práticas corruptas, estratégias de combate e normas sociais. **Cadernos Adenauer**, Ética pública e controle da corrupção, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, v. 12, n. 3, p. 35-56, nov. 2011. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e276ea06-fbf1-1538-af77-9f98656e1db1&groupId=265553](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=e276ea06-fbf1-1538-af77-9f98656e1db1&groupId=265553). Acesso em: 10 dez. 2020.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. jan./jun. 2012, p. 54-67, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980>. Acesso em: 9 abr. 2021.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Between cooperation and centralization: Federalism and social policies in Post-1988 Brazil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MORRIS, John C. *et al.* Collaborative federalism and the emerging role of local nonprofits in water quality implementation. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 44, n. 3, p. 499-518, 2014.

MURTHY, Sharmila L.; MAHIN, Maya J. Constitutional Impediments to Decentralization in the World's Largest Federal Country. **Duke Journal of Comparative & International Law**, v. 26, p. 79-138, 2015.

NARANG, Amarjit Singh. Federalism in India during the Nehru and post-Nehru periods: limitations and challenges. **South Asian Survey**, v. 19, n. 2, p. 189-205, 2012.

NAVEGANTES. **Navegantes é o primeiro município de SC a aderir ao Pacto da Integridade, Transparência e Participação Social da CGU**. 16 jul. 2018. Disponível em: <https://www.navegantes.sc.gov.br/noticia/12107/navegantes-e-o-primeiro-municipio-de-sc-a-aderir-ao-pacto-da-integridade-transparencia-e-participacao-social-da-cgu>. Acesso em: 9 abr. 2021.

NAVEGANTES. **Secretaria de Gestão e Controle**. 2021a. Disponível em: <https://www.navegantes.sc.gov.br/secretaria-de-gestao-e-controle>. Acesso em: 9 abr. 2021.

NAVEGANTES. **Transparência**. 2021b. Disponível em: <https://www.navegantes.sc.gov.br/transparencia>. Acesso em: 9 abr. 2021.

NEVES GARCIA, Francisco Aristides. Controle Interno: inibidor de erros. **Revista Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, n. 2, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista de Cultura e Política Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Edgar Augusto de. **O controle interno do estado do Pará na perspectiva do aperfeiçoamento da gestão pública e do enfrentamento da corrupção**. 2016. 99 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2016.

OLIVIERI, Cecília *et al.* Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 169-179, 2018.

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

OLIVIERI, Cecília. Combate à corrupção e controle interno. **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 3. p. 99-109, 2011. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=17fcdbff-31bd-659e-d4f5-dd7f69cc2bbb&groupId=265553](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=17fcdbff-31bd-659e-d4f5-dd7f69cc2bbb&groupId=265553). Acesso em: 10 dez. 2020.

OLIVIERI, Cecília. **Política e burocracia no Brasil**: o controle sobre a execução das políticas públicas. 2008. 229 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

OLIVIERI, Cecília; BALBE, Ronald da Silva. Desenvolvimento institucional do controle interno brasileiro: construção político-institucional e aliança entre políticos e burocratas. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (coord.). **Controladoria no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 75-91.

OSBORNE, Stephen P. **The New Public Governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Abingdon: Routledge, 2010.

PISCITELLI, Roberto Boccacio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

POLITIZE! **Plano nacional de educação**: o que é? 22 jun. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/plano-nacional-de-educacao/>. Acesso em: 9 abr. 2021.

REATTO, Diogo; GODOY, Arilda Schmidt. Aprendizagem informal no setor público: foco nas interações sociais e contexto organizacional. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 11, n. 1, p. 17-36, 2017.

REVISTA DA CGU. 2021. **Página inicial**. 2021. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/index](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/index). Acesso em: 9 abr. 2021.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla; SANTANA, José Lima. Considerações sobre formas, processos e isomorfismo nas estruturas de controle interno da federação brasileira. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (coord.). **Controladoria no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 25-36.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança (CGG)**, Brasília, v. 14, n. 2, maio/ago. 2011.

ROSA, Maria Vírginia de Figueiredo Pereira do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzalez Colombo. **A entrevista na pesquisa qualitativa**: mecanismos para validação dos resultados. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

SANTANA, Antonio Ed Souza. Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento ao controle social. **Revista da CGU**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 41-58, set. 2009.

SANTOS, Jair Lima. **Tribunal de Contas da União & controles estatal e social da administração pública.** Curitiba: Juruá, 2003.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparéncia e Controle Social, Consocial. **Administração Pública E Gestão Social**, v. 6, n. 1, 35-47, 2013.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina:** arte, teoria e prática da organização de aprendizagem. Rio de Janeiro: Best Seller, 1990.

SHARMA, Chanchal Kumar. Reimagining Federalism in India: exploring the frontiers of collaborative federal architecture. **Asia Pacific Social Science Review**, v. 15, n. 1, mar. 2015.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social:** reformando a Administração para a Sociedade. Brasília, DF: Unacon, 2002.

SLOMSKI, Valmor *et al.* A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e *accountability* no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, 2010, p. 933-937.

SOUZA-SILVA, Jader Cristina de. **Aprendizagem organizacional:** desafios e perspectivas ao desenvolvimento de comunidades de prática. Salvador: Conhecimento Superior, 2007

SOX. **The Sarbanes-Oxley Act of 2002.** 2002. Disponível em: <https://www.sox-online.com/the-sarbanes-oxley-act-full-text/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen; CRUZ, Hamilton Cota. Controle interno e prevenção da corrupção. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (coords.). **Controladoria no Setor Público.** Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 219-235.

STAKE, Robert E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). **Handbook of qualitative research.** 3 ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 2005. p. 443-454.

STIGLITZ, Joseph Eugene. **On liberty, the right to know, and public discourse:** the role of transparency in public life. Oxford: Oxford Amnesty Lectures. 1999.

WASSALLY, Lorena Pinho Morbach Paredes. **Controles internos no setor público:** um estudo de caso na secretaria federal de controle interno com base em diretrizes emitidas pelo COSO e pela INTOSAI. 2008. 95 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília/UFPB/UFPE/UFRN, Brasília, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/3767>. Acesso em: 9 abr. 2021.

WENGER, Etienne. Social learning capability: four essays on innovation and learning in social systems. **Social Innovation**, Booklets 12, separate supplement. Portugal, Lisbon: MTSS/GEP &

EQUAL, 2009. Disponível em: <https://wenger-trayner.com/wp-content/uploads/2011/12/09-04-17-Etienne-Wenger-PT.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

WORTHEN, Blaine R. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Edusp, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZORZA, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e boas práticas de governança: análise de padrões e princípios nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO*, 17., 2016, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: ANCIB, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/31622>. Acesso em: 22 dez. 2016.

**APÊNDICE A - LEVANTAMENTO TEÓRICO: "COOPERAÇÃO FEDERATIVA" OU  
“COLABORAÇÃO FEDERATIVA”**

Autor	Artigo – ano de publicação	Conceitos principais	Achados relevantes
Benson, David & Jordan, Andrew	Exploring the Tool-kit of European Integration Theory: What Role for Cooperative Federalism? - 2011	Alocação de tarefas; processos formais e informais; governança; jogo cooperativo	O federalismo cooperativo remete à alocação funcional do poder de tomada de decisão entre estados e o governo federal em sistemas políticos multidimensionais. Os níveis dividem responsabilidades, entre as diversas esferas de autoridade, dentro dos setores da política pública. O federalismo cooperativo é originalmente um processo político, conduzido por atores em distintos níveis tentando coordenar suas ações, não necessariamente sem conflitos entre eles.
Machado, José Angelo & Palotti, Pedro Lucas de Moura	Between cooperation and centralization: Federalism and social policies in post-1988 Brazil - 2015	Federalismo cooperativo; Relações intergovernamentais; políticas sociais	Políticas sociais trazem à luz os problemas da coordenação federativa. Devem ser preservadas as diversidades regionais, assegurando resultados coletivos. A União pode agir como formuladora e indutora de políticas sociais e programas implementados pelos governos subnacionais, cabendo a formulação e a coordenação à esfera federal, e a execução destes programas a cargo das esferas estadual e municipal. O federalismo transita de um modelo cooperativo, como nos consórcios públicos, para o centralizado, como no caso das transferências financeiras.
Murthy, S L & Mahin, M J	Constitutional impediments to decentralization in the world's largest federal country - 2015	Descentralização; governo local; federalismo cooperativo	Um modelo efetivo de federalismo cooperativo está associado com a criação de estruturas de governança locais fortalecidas, que deriva da descentralização administrativa do poder, dos estados para os municípios. Para que esta descentralização se concretize, deve ocorrer uma transferência de autoridade política e fiscal para os entes municipais, como os representantes eleitos e os cidadãos. Os entes paraestatais podem auxiliar neste processo, de forma a promover uma eficiência em termos de produtividade e alocação dos serviços e bens públicos, visando o desenvolvimento de <i>smart cities</i> .
Narang, Amarjit Singh	Federalism in India during the Nehru and post-Nehru periods: Limitations and challenges - 2012	Federalismo cooperativo; minorias; subnacionalismo	O federalismo representa uma forma constitucional de proporcionar a integração política e econômica populacional, com a participação de instituições ou atores locais. Em busca de autonomia e descentralização, os governos estaduais criticam a União, em relação à <i>accountability</i> , embora as próprias instâncias estaduais não se preocupem com a sua própria responsabilidade com a prestação de contas/ <i>accountability</i> . Outros problemas são comuns, como recursos insuficientes,

			burocracia politizada, clientelismo. Mudanças sociais, democratização e desenvolvimento econômico convivem com questões étnicas, nacionalismo e desigualdade social.
Sharma, Chanchal Kumar	Reimagining federalism in India: Exploring the frontiers of collaborative federal architecture - 2015	Conselho colaborativo; Federalismo colaborativo; Federalismo cooperativo	Uma dimensão colaborativa de governança federativa inclui o engajamento de instâncias não-governamentais, e com base em mecanismos de coordenação busca ofertar serviços públicos de forma igualitária, considerando as disparidades econômicas e sociais entre as regiões de um ente subnacional, além das responsabilidades e interdependência entre os distintos níveis de governo, desenvolvendo uma cultura de transparência e <i>accountability</i> . O federalismo cooperativo está associado ao conceito de relações de hierarquia, já o federalismo colaborativo tem uma concepção não linear, com a participação direta de <i>stakeholders</i> de distintas organizações, públicas, privadas e da sociedade civil, em tomadas de decisão de forma coletiva e interdependente.
Souza, Karla Cristina Silva & Castro, Alda Maria Duarte Araújo	Cooperative federalism and Articulated Actions Plan (PAR) - Some theoretical approaches - 2017	Plano de Ações Articuladas; Federalismo cooperativo; Pacto federativo; Política educacional	O Brasil tem um modelo de federalismo incompleto, segundo os modelos teóricos de federalismo cooperativo. Embora previsto na CF/88, a descentralização com base na transferência de recursos não se concretiza na política educacional. O pacto federativo em vigor não atinge resultado efetivos, onde o gerencialismo e a burocracia se aliam a uma gestão desarticulada. A ausência de regulação e de mecanismos de cooperação no pacto proposto pela CF/88 sacrificou as relações intergovernamentais e os canais de negociação. A descentralização de ações e promoção do controle social, ainda que com os recursos centralizados na União, não resultou na melhoria da qualidade escolar.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

**APÊNDICE B - LEVANTAMENTO TEÓRICO: "AUDITORIA INTERNA" OU  
“CONTROLE INTERNO” E “SETOR PÚBLICO”**

Autor	Artigo - ano de publicação	Conceitos principais	Achados relevantes
Alam, Md M. et al.	Role of integrity system, internal control system and leadership practices on the accountability practices in the public sectors of Malaysia - 2019	<i>Accountability</i> ; integridade; liderança.	O fortalecimento do sistema de controle interno de uma instituição pública favorece a sua <i>accountability</i> e promove a ética e a integridade, incentivando a boa governança e a eficiência no setor público. Fatores como transparéncia, liderança carismática e cultura organizacional também favorecem um ambiente preventivo.
Beuren, Ilse M. e da Silva Zonatto, Vinícius C.	Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais - 2014	Controle interno; organizações públicas.	Não há uma continuidade na publicação de artigos sobre esta temática, embora tenha sido identificada a sua relevância e atualidade. Predominância de estudos empíricos, poucos estudos teóricos, com análise temporal. A maior parte explorou problemas ou falhas no ambiente de controle ou na implementação de políticas públicas, poucos analisaram casos de sucesso associados à melhoria da gestão pública. A abordagem organizacional foi mais enfatizada, em detrimento da abordagem comportamental. Não foram identificadas metodologias de controle interno e de gestão de risco ou normas reguladoras, como o modelo COSO ou as normas ISO.
Coetzee, Philna	Contribution of internal auditing to risk management: Perceptions of public sector senior management - 2016	Gestão de riscos; auditoria interna; governança.	A auditoria interna desempenha um papel relevante, de forma a reduzir os riscos que ameaçam a organização a um patamar aceitável. Embora a percepção da atuação da auditoria interna pelos <i>stakeholders</i> não seja positiva, e ainda que a gestão de riscos não exista ou seja ineficiente, a auditoria interna permanece atuante e eficaz.
Coetzee, Philna & Lubbe, Dave	Internal audit and risk management in South Africa: Adherence to guidance - 2011	Gestão de riscos; auditoria interna; governança.	A função de auditoria interna é responsável por fornecer garantia sobre a adequação e eficácia da gestão de riscos. No setor público dos países em desenvolvimento, porém, esta garantia é questionável, por questões de falhas na estrutura e na capacitação da equipe. Para o setor público, a função de auditoria interna realiza menos serviços de consultoria do que no setor privado, em razão destes serviços ficarem a cargo do setor de riscos, e a auditoria interna deve se manter independente. Mas com salvaguardas, as atividades de consultoria devem crescer nas organizações públicas. Foram encontrados resultados ambíguos, onde a efetividade e adequação do processo de gestão de riscos não foi devidamente percebida, sendo que no setor público destaca-se a ausência de aderência aos padrões do IIA quanto às atividades associadas ao risco.

Christopher, J & Sarens, G	Diffusion of Corporate Risk-Management Characteristics: Perspectives of Chief Audit Executives through a Survey Approach - 2018	Gestão de riscos; organizações públicas; auditoria interna; nova gestão pública (NPM).	A gestão de riscos, que surgiu em ambientes corporativos, pode ser adotada no setor público, mas não é um processo simples. Ela permite o desenvolvimento de políticas em nível estratégico, favorecendo a conduta ética, promovendo a <i>accountability</i> financeira e gerencial e contribuindo para uma efetiva governança em entidades do setor público.
da Silva, F. F. & Leite, H. C. Teixeira	Práticas de controle social na percepção do poder executivo: um estudo dos entes federativos brasileiros - 2013	Controle social; governança pública	Foram identificadas práticas de controle social e sua associação com a governança pública no âmbito do controle interno do poder executivo estadual, com destaque à transparência, às ouvidorias, aos conselhos estaduais e às denúncias ou representações. O aumento da transparência governamental favorece a <i>accountability</i> e o combate à corrupção. O controle social no Brasil prescinde de um modelo colaborativo de governança pública.
Emmanuel, O. E. et al.	An assessment of internal control audit on the efficiency of public sector in Kogi State Nigeria - 2013	Auditoria; controle interno; <i>accountability</i> .	O sistema de controle interno no setor público não foi considerado efetivo, com base nos resultados obtidos neste estudo. O fortalecimento da estrutura de controle das organizações do setor público é fundamental no alcance dos objetivos organizacionais. A <i>accountability</i> está associada à eficiência e à boa governança. A garantia de independência e imparcialidade são essenciais para a qualidade de um trabalho de auditoria.
Ma'ayan, Yahel & Carmeli, Abraham	Internal Audits as a Source of Ethical Behavior, Efficiency, and Effectiveness in Work Units - 2016	Auditoria interna; ética; aprendizado; suporte da alta gestão.	O auditor ajuda a melhorar o valor e o desempenho de sua organização, auxiliando a governança e a gestão de riscos. O apoio da alta gestão é fundamental nos resultados alcançados pela auditoria interna, proporcionando um aprendizado efetivo e o incentivo à melhoria contínua, e colaborando para um ambiente ético, com eficiência e eficácia na gestão.
Roussy, Mélanie	Internal auditors' roles: From watchdogs to helpers and protectors of the top manager - 2013	Governança; independência ; setor público; auditor interno.	Os auditores internos que atuam na administração pública desempenham duas funções principais, proteção e suporte à gestão. No entanto, o seu papel de fiscalização, monitoramento e supervisão pode estar comprometido. Assim a independência e responsabilidade na função de auditor interno passa a ser questionada.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

## APÊNDICE C - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

### C.1. Superintendência Regional de SC da CGU – servidora envolvida na difusão do Programa

Bloco - Tema	Pergunta/Tópico
Introdução	1. Falar brevemente sobre sua trajetória como servidora da regional da CGU/SC.
Implantação do Programa	<p>2. Como você tomou conhecimento do Programa Pacto, e como foi o processo de candidatura/adesão do município de Navegantes?</p> <p>3. Na adesão de Navegantes ao Programa, quais eram as expectativas iniciais? Elas foram atendidas de forma satisfatória? Quais os desafios enfrentados?</p>
Cooperação federativa intergovernamental	<p>4. Você pode detalhar a forma como ocorreu a integração entre a administração municipal e a CGU (nacional/regional) na implementação do Programa? Como foram definidas as competências e as responsabilidades, e como foram adaptadas no decorrer do processo?</p> <p>5. Você considerou adequado o grau de autonomia concedido aos municípios na execução das ações e atividades do Programa, em sincronia com a responsabilidade e as atribuições? E quanto à disponibilização de recursos?</p> <p>6. Em termos de articulação, outras instituições públicas ou da sociedade civil participaram da governança, atuando formalmente ou não no acompanhamento das ações do Programa?</p> <p>7. Como você pode avaliar a questão da continuidade desse Programa, considerando as etapas conduzidas pela CGU nacional, e os resultados obtidos pelo município de Navegantes?</p>
Controle interno	<p>8. Descreva de forma sucinta o papel da CGU em todo o processo, com relação às orientações repassadas e capacitações realizadas, e quanto ao monitoramento das ações, ele permitiu ajustes ou correções?</p> <p>9. Qual a sua percepção sobre o protagonismo da CGU na implantação desse tipo de Programa? Os resultados obtidos são positivos, esta estrutura de governança consegue entregar valor público? Mencionar as dificuldades e as falhas encontradas.</p> <p>10. Com relação às práticas de controle interno no município de Navegantes, você percebe avanços após a execução do Programa? Detalhar.</p> <p>11. A sua visão de controle foi alterada após esta experiência? E de que forma?</p>
Aprendizagem organizacional socioprática	<p>12. Dentre os eixos de ações/atividades do Programa, quais as que geraram mais resultados e favoreceram a aprendizagem? Por quê?</p> <p>13. Em algum momento da implantação do Programa, você recorda se teve algum <i>insight</i>, ou nova percepção, sobre algum ponto que não tinha pensado antes?</p> <p>14. Você acredita que na execução do Programa a troca de experiências e conhecimentos, em ações de capacitação e interações com a CGU ou outros municípios, foram importantes? Exemplifique.</p> <p>15. Qual a(s) principal(is) lição(ões) aprendida(s) pelo Programa Pacto?</p> <p>16. Se pudesse reiniciar hoje o Programa, o que você faria de diferente?</p>

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

### C.2. Controlador Municipal de Navegantes

Bloco - Tema	Pergunta/Tópico
Introdução	1. Falar brevemente sobre sua trajetória como servidor municipal da Prefeitura de Navegantes.
Implementação do Programa	2. Como você tomou conhecimento do Programa Pacto da CGU, e como foi o processo de candidatura/adesão do município de Navegantes?
	3. Na adesão de Navegantes ao Programa, quais eram as expectativas iniciais? Elas foram atendidas de forma satisfatória? Quais os desafios enfrentados?
	4. A agenda de implementação foi adequada? Ocorreram ajustes?
Cooperação federativa intergovernamental	5. Você considerou adequado o grau de autonomia na execução das ações e atividades do Programa, em sincronia com a responsabilidade e as atribuições do município, da CGU e demais participantes?
	6. Você pode detalhar a forma como ocorria a integração entre a administração municipal e a CGU (nacional/regional) na implementação do Programa? houve cooperação efetiva, ou mais orientação e apoio operacional ao município?
	7. Foram criados espaços ou fóruns de cooperação, formais ou não, visando a participação ou articulação de outros atores/stakeholders na implementação do Programa? Se sim, como funcionavam esses espaços?
	8. Como você pode avaliar a questão da continuidade administrativa desse Programa, em razão da alternância de poder no município e das recomendações da CGU e de outros órgãos, e quais os reflexos para o município de Navegantes?
Controle interno	9. Descreva de forma sucinta o papel da CGU em todo o processo, com relação às orientações repassadas, capacitações realizadas, e quanto ao monitoramento das ações, conduzido pela regional ou pelo órgão central.
	10. Com relação às práticas de controle interno no ambiente municipal, o que você percebe que mudou após a execução do Programa? Detalhar.
	11. A sua visão de controle foi alterada após esta experiência? E de que forma?
Aprendizagem organizacional socioprática	12. Dentre os eixos de ações/atividades do Programa, quais as que geraram mais resultados e favoreceram a aprendizagem? Por quê?
	13. Em algum momento da implantação do Programa, você recorda se teve algum insight, ou nova percepção, sobre algum ponto que não tinha pensado antes?
	14. Você acredita que na execução do Programa a troca de experiências e conhecimentos, em ações de capacitação e interações com a CGU ou outros municípios, foram importantes? Exemplifique.
	15. Qual a(s) principal(is) lição(ões) aprendida(s) pelo Programa Pacto?
	16. Se o Programa pudesse reiniciar hoje em seu município, o que você faria de diferente?

Fonte: elaborado pelo autor (2021)

**C.3. Sede da CGU em Brasília – servidor envolvido na criação do Programa.**

Bloco - Tema	Pergunta/Tópico
Introdução	1. Falar brevemente sobre sua trajetória como servidor da CGU.
Implantação Programa	2. Descrever sua participação no processo de concepção do Programa Pacto, sua fundamentação e as necessidades ou lacunas que ele veio suprir. 3. Você pode esclarecer a razão da escolha dos municípios selecionados para a etapa piloto do Programa? A localização ou o porte deles foram preponderantes? Abordar as expectativas e os resultados alcançados.
Cooperação federativa intergovernamental	4. Você pode detalhar a forma como ocorreu a integração entre a administração municipal e a CGU (nacional/regional) na implementação do Programa? Como foram definidas as competências e as responsabilidades? Foram adaptadas no decorrer do processo? 5. Você considerou adequado o grau de autonomia concedido aos municípios na execução das ações e atividades do Programa, em sincronia com a responsabilidade e as atribuições? E quanto à disponibilização de recursos? 6. Em termos de articulação, outras instituições públicas ou do terceiro setor participaram da governança, atuando formalmente ou não no acompanhamento das ações do Programa? 7. Como você pode avaliar a questão da continuidade desse Programa, considerando o cronograma de execução e os resultados obtidos, em todo o território nacional? Como este legado pode ser preservado?
Controle interno	8. Qual a sua percepção sobre o protagonismo da CGU na implantação desse tipo de Programa? Os resultados obtidos são positivos, esta estrutura de governança consegue entregar valor público? Mencionar as dificuldades e as falhas encontradas. 9. Descreva de forma sucinta o papel da CGU em todo o processo, com relação às orientações repassadas e capacitações realizadas, e quanto ao monitoramento das ações, ele permitiu ajustes ou correções? 10. O Programa foi elaborado com a previsão da gestão de riscos na fase de execução, com foco na prevenção? Detalhar.
Aprendizagem organizacional socioprática	11. Quais as razões para a escolha de cada um dos eixos principais do Programa (Transparência, Integridade e Participação), qual deles gerou mais resultados, e que favoreceu a aprendizagem? Por quê? 12. Você acredita que na execução do Programa a troca de experiências e conhecimentos, em ações de capacitação e interações com outros entes e parceiros no âmbito municipal, foram importantes? Exemplifique. 13. Em algum momento da implantação do Programa, você recorda se teve algum <i>insight</i> , ou nova percepção, sobre algum ponto que não tinha pensado antes? 14. Qual a principal lição aprendida pelo Programa Pacto? Foram estabelecidos indicadores, qualitativos ou quantitativos? Se sim, foram monitorados? 15. Se pudesse reiniciar hoje o Programa, o que você faria de diferente?

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

## APÊNDICE D – TRANSCRIÇÃO DAS RESPOSTAS ÀS ENTREVISTAS

Trajetória do Servidor	<p>(I) “Eu entrei na CGU como técnica em 95, e trabalhei em quase todas as áreas da CGU. A gente passa a ter uma visão da gestão como um todo. Nas ações ligadas aos municípios, a primeira ação forte que a CGU lançou foi o ‘Olho Vivo no Dinheiro Público’, foi o primeiro contato realmente que nós tivemos de assessoramento, de capacitação para os agentes públicos municipais, que incluía o atendimento aos conselheiros de políticas públicas, e também aos cidadãos. Sempre adorei ser professora, então, quando fui para o Naop, núcleo de ouvidoria e ações de prevenção à corrupção, com ações ligadas à transparéncia, eu vi essa possibilidade de eu ser professora também na área de gestão pública”.</p> <p>(II) ” Minha graduação é em contábeis e administração, e tenho o Mestrado em gestão de políticas públicas. No município eu entrei em 2004, já no controle interno, passei no concurso para auditor em 2013, atualmente exerce o cargo de Secretário de Gestão e Controle. Aqui tenho uma equipe com quatro auditores contando comigo, e mais uma ouvidora”.</p> <p>(III) ” Sou servidor da CGU desde 2006, tenho formação em Direito, passei no concurso e vim pra CGU em Brasília, trabalhei quase nove anos na área de correição, e aí em 2015/2016 fui pra área de prevenção na Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção – STPC, na Coordenação da área de integridade pública, depois passei a trabalhar na área de cooperação federativa, e agora estou trabalhando em uma equipe responsável pelo antigo Programa de Fortalecimento da Gestão Pública – FGP, que se transformou no Programa Pacto, deram um nome provisório, e agora o Programa Time Brasil”.</p>
Participação na Implementação do Programa	<p>(I) “A gente auxiliou na construção do Programa, desde o início. Principalmente aquelas pessoas que já tinham bastante experiência no Naop, que tinham trabalhado no Olho Vivo no Dinheiro Público, e aí a gente percebia o quanto tinha que atender à necessidade do gestor municipal, aí criamos um Programa que se chamava Fortalecimento da Gestão Municipal. Tinha um pré-contato com o município, onde ele indicava as necessidades de aprendizagem. Essa prática de ouvir do gestor o que ele precisa, foi melhor elaborada, até que a gente teve essa ideia de fazer com que o município fizesse uma auto avaliação. Com base nessa auto avaliação, ele ia justificar as necessidades de aprendizagem, de assessoramento que a CGU poderia colaborar. Então o Programa foi construído assim. Mas uma autoavaliação tem que falar de quais assuntos? aí a gente criou os eixos, criou o nome “Pacto”, embora existissem vários programas também com esse nome. Como a gente estava fazendo um piloto, nós tínhamos que fazer com poucos municípios, tentamos criar os critérios: o interesse do município (nesse critério Navegantes se sobressaiu), controladores que participavam dos nossos treinamentos, um município não tão grande, considerando a população. Precisávamos de município com todos esses critérios, mas também com o perfil de nos ajudar a construir o Programa. O processo foi bem interativo. Os municípios selecionados, que fizeram a adesão, passaram a participar de todo o processo do Programa. A gente fazia uma reunião de avaliação, o que tem que ser mudado, como tem que ser feito, como deve ser a matriz, e eles davam a opinião, para construir para o próximo ano. Eles foram chamados em Brasília, participaram do encontro em Goiás, os representantes dos municípios também estiveram, ativamente, na construção desse Time Brasil que está aí agora”.</p> <p>(I) “Até hoje é assim, o município faz uma autoavaliação de cada item da Matriz TIP, ele coloca se ele ‘tem’, se ele ‘não tem’, ou se ele precisa ‘aprimorar’. Depois ele faz um Plano de Ação, em cima dos itens que ele colocou ‘a aprimorar’, e que ‘não tem’. Ele que tem que dizer que para 2021 ele consegue atuar. Mas é ele que se compromete, os recursos são dele. A gente mostra para ele os produtos que nós temos, que podem ajudá-lo. Para isso ele olha na trilha. A CGU, ou algum parceiro fazem o curso, sempre gratuitamente, sem custos para eles. Essa construção a gente faz em conjunto”.</p>

	<p>(II) “A gente conheceu o Programa principalmente através dos auditores da CGU/SC, já tinha tido algum contato com a CGU, e acabamos nos aproximando, porque a gente também fazia alguns tipos de treinamento no município, eles apresentaram a ideia do Programa, e logo manifestamos o interesse de participar, e a controladoria daqui de Navegantes fez a adesão. Naquela autoavaliação, uma planilha sugerida, praticamente todas as temáticas eram muito boas. Então nessa autoavaliação a gente acabou querendo fazer quase tudo que tinha, foram mais de duzentas ações específicas. Algumas tinham alguma relação com controle ou transparência, mas muitas ações eram relacionadas à governança como todo. Eu visualizei ali uma grande oportunidade para administração pública, no âmbito do controle a questão da profissionalização, coisas que a gente nunca fez em nível municipal, para uma avaliação de riscos. Para quem já vinha atuando na função, parecia algo que valorizaria, e daria mais qualidade ao trabalho. Participar do Programa também te dava uma espécie de legitimidade, uma facilidade de adesão dos decisores”.</p>
	<p>(II) Quanto à agenda de implementação do Programa, “uma boa parte do pacto das ações a gente não conseguiu concluir no período que que foi programado mas eu acho que isso foi até ingenuidade, pontuações demais, mas as mais relevantes não aconteceram no final de 2018, elas aconteceram até o final de 2020, a gente não abandonou, a gente mudou para o Time Brasil, mas aquelas ações do Pacto a gente continuou desenvolvendo. No primeiro momento há muitas ações, mas na prática são algumas só que tem uma resposta, mais resultados, porque muitas ações eram simples, só que como acabou ficando tudo a cargo da controladoria e não houve uma divisão com outros setores da administração municipal, faltou fazer um decreto de regulamentação”.</p>
	<p>(III) “Nós na CGU temos um <i>know-how</i>, temos uma expertise com os órgãos federais, ministérios, autarquias e fundações, mas com estados e municípios, estes Programas de cooperação federativa, como o Programa Pacto e agora o Programa Time Brasil, são um grande aprendizado organizacional. Nos Estados a dinâmica é diferente, o contato aí com os governos estaduais e municipais é muito mais forte, então frente a essa demanda dos estados e municípios querendo melhorar a gestão municipal, surgiu essa necessidade de se ter uma área na CGU para poder receber essas demandas e organizá-las. Foi criado, há um bom tempo atrás, o Programa Fortalecimento da Gestão Pública, o FGP, que não existe mais, e tinha como objetivo exatamente levar o <i>know-how</i> da CGU, era um Programa que você chegava ali no município, dava uma palestra, e o material escrito, e ia embora, e assim não tinha uma mudança, vamos dizer assim mais profunda, ali na realidade. E coincidiu que eu estava chegando nessa coordenação nova, e se chegou a essa questão, o que a gente vai fazer com o FGP, que estava meio ‘morto’. O foco estava muito nessa área de controle social, então a gente aproveitou alguns programas que a gente já estava rodando bem, o Brasil Transparente, que levava algumas boas práticas de transparência, o código-fonte do sistema e-SIC para municípios, e algumas práticas na parte de integridade, de prevenção à corrupção. E aí juntando nesse ‘pacotão’, esse Programa, na época o nome fantasia, o Programa Pacto, juntou estas boas práticas, de Transparência, de Integridade Pública e Participação Social”.</p>
	<p>(III) “A gente tinha reunido todas essas informações, dessas boas práticas, colocamos tudo isso, como bons burocratas, em uma planilha, ficou uma planilha enorme, dividida em três blocos, de transparência, integridade pública e participação social, da matriz que tinha esse nome TIP, apresentamos essa planilha grande, para as nossas superintendências regionais da CGU, e a gente resolveu mandar aos municípios, para verem o que que eles queriam trabalhar. Vários colegas de regionais compraram a ideia, tivemos retorno de vários estados, inclusive de Santa Catarina”.</p>
	<p>(III) O critério de escolha dos 11 municípios contemplados no Programa Pacto “foi meio aleatório, nós jogamos a ideia do Programa para as regionais, como era um teste, a nossa principal preocupação foi ter gente que quisesse fazer o Programa. A gente preferia que fosse uma amostra não muito científica, e pegar gente comprometida”.</p>

Controle Interno	<p>(I) “Na época do Pacto a gente estava muito presente no município, a gente interagia praticamente toda semana, tinha canal aberto o tempo todo, então a gente ia adequando, o plano tem que ser flexível, nós fazemos reuniões periódicas com o município que faz a adesão, e nessas reuniões a gente faz exatamente isso, verifica se o plano está sendo cumprido, aí eles alteram o plano, às vezes pra inserir ações que estão executando, que não faziam parte. Aí a gente faz essa reflexão, essa ação precisava mesmo? normalmente sim”.</p>
	<p>(I) Ao comentar a participação e o protagonismo da CGU na implementação do Programa, “para o olhar da CGU, dos produtos que ela entrega, antes as capacitações eram feitas sobre demanda, o município nos pedia, a gente fazia, mas não estava realmente conectado com uma necessidade de aprendizagem do município, hoje a gente tem essa conexão, já temos nas autoavaliações dos municípios uma ideia de onde a CGU precisa atuar em termos de assessoramento para os municípios, passou a ter produtos mais conectados, com seletividade”.</p>
	<p>(I) “o ganho para o município, os feedbacks que eles nos dão, que eles colocando o nome CGU nas diversas ações que a gente faz, eles conseguem levar mais adiante, ganha muito mais força, os gestores normalmente olham um pouco pelo lado da repressão, mas mesmo assim acaba causando melhoria nos municípios.”</p>
	<p>(I) Em se tratando do controle interno no município de Navegantes, “é o setor que mais ganhou, porque tanto no Pacto como no Time Brasil, o grupo de trabalho que é composto para fazer a autoavaliação e o plano, e acompanhar a execução, normalmente foram os controladores municipais. Eles passaram a olhar a sua instituição de um modo mais ampliado, melhoraram o planejamento, sabem onde tem que atuar, tem a avaliação do próprio gestor, associando a riscos, a fraudes, e a denúncias, e no plano a parte de auditoria é a que tem mais ações, dentro do bloco de integridade”.</p>
	<p>(I) Ao abordar a visão do controle a partir desse Programa, “Eles começam a se aproximar do conceito de controle que a CGU adota em termos do que é auditoria, o que é controle da gestão, esse novo conceito, essa nova cultura, eles estão melhorando a atuação deles”.</p>
	<p>(II) Com relação às práticas de controle interno no ambiente municipal, “antes do Pacto a gente já tinha estruturado o controle interno para trabalhar de alguma forma a parte de transparência, ter uma ideia tipo Portal de Transparência, e buscou a melhoria com a atividade de monitoramento, históricos de auditoria e de denúncias, tabulando esses indicadores confrontados com o percentual de risco associado à natureza da atividade, e montando uma tabela com o plano de resposta aos riscos. Para cada risco alto a gente teria que desenvolver alguma ação de controle interno, que podia ser uma vistoria, criação de uma norma interna, uma ata de reunião de orientação, um treinamento enfim, isso já se materializou em 2018 e vem evoluindo até agora, a gente atua com base na metodologia, mas o resultado não é fácil, depende muito do governo, não há como o controle interno evitar tudo, acho que a ideia é ajudar os órgãos de controle”.</p>
	<p>(II) Quanto à visão de controle, se ela foi alterada a partir da implantação do Programa, “o Pacto mudou de nome, houve uma mudança na planilha, mas na essência é o mesmo Programa, no Time Brasil a gente tá participando de um baita de um treinamento, com a CGU, aonde as auditorias vão ganhar uma ascensão de qualidade muito grande, a forma de planejar, enfim a auditoria precisa de um padrão, algo que muitas vezes a gente não dava tanto valor, talvez a gente tivesse resultados melhores se houvesse essa profissionalização, mas ela está vindo, essas metodologias todas mudaram, com a avaliação do risco da gestão como um todo, isso existe materializado nas normas de auditoria independente”.</p>
	<p>(III) Com relação à metodologia da gestão de riscos, o Programa Pacto “não tinha, para a gente é aprendizado todos os dias, a gente aprendeu muita coisa do zero”.</p>

	<p>(III) Na época do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, se percebeu que uma forma de fortalecer o controle interno era dialogando mais com sociedade civil, que também é uma espécie de reconhecimento externo. “Esse discurso com a agenda pública, que era muito forte lá no Olho Vivo, isso meio que se perdeu”.</p> <p>(III) Com relação à capacitação para o controle interno “Quando a gente conversa com a prefeitura ou com estados, a gente conversa primeiro com a controladoria, com a secretaria de transparência. No Programa Time Brasil, a gente fez uma ação de capacitação, de ética para servidores, produziu uma série de cursos online, falou pra pegar servidores de outras secretarias, então a gente tenta puxar essa parte de fortalecimento de capacitação para a área do controle, tem algumas ações no Time Brasil que a gente vai se esforçar para que isso também seja oferecido”.</p> <p>(III) “A controladoria (CGU) é a segunda barreira do controle, a primeira é o gestor lá na ponta, quando chega alguma irregularidade na controladoria, o negócio já tá quase perdido, assim se eu tenho um bom gestor, capacitado tecnicamente, ciente das suas obrigações, das suas responsabilidades, diminui muito o nosso trabalho, dos órgãos de controle. Mas não devemos ficar só naquela cúpula de burocratas, hipertrofiando os órgãos de controle, enquanto as secretarias finalísticas ficam sem uma capacitação.”</p>
Cooperação Federativa Intergovernamental	<p>(I) No caso do Pacto na fase piloto, não houve interação entre Navegantes e os outros municípios selecionados. “Ficou bem isolado, o que aconteceu de interação foram encontros para avaliação do Programa. A interação dependia do nosso esforço, intermediada pela CGU.” Essa foi uma mudança do Pacto em relação ao Time Brasil, este Programa já aproximou um pouco mais os envolvidos. “Aproximou, porque o Programa tem um item assim: o município selecionado recebe todo o apoio da CGU, mas ele assume o compromisso de multiplicar nos municípios vizinhos”.</p> <p>(I) “Em 2020 nós fizemos essas reuniões virtuais, a gente estava com Navegantes, Blumenau e a CGE de Santa Catarina, esses três desenvolveram o Time Brasil em 2020, a pedido deles passamos a fazer reunião junto, os três ao mesmo tempo. A gente achou que juntos é bem melhor, porque tanto eles ficam felizes de compartilhar o que estão fazendo de bom. É melhor a divulgação, porque eles têm muita necessidade de divulgar o que estão fazendo. E outra coisa é trocar figurinha mesmo, eles estreitaram laços entre eles, percebemos que podia ser feito compartilhado. Eles se visitaram até, fisicamente, um foi no setor do outro, ver como que aquilo funcionou, compartilharam sistemas. Eles fizeram, pela primeira vez, a semana de transparência e combate à corrupção intermunicipal, eles colocaram o nome de ‘primeiro webinário integrado de Santa Catarina’, porque foi feito um único evento com a participação dos três, o único no país”. É um ótimo exemplo de como essa interação gera aprendizagem. “E otimiza tudo também, você diminui muito os recursos utilizados”.</p> <p>(I) Com relação à atuação de outros <i>stakeholders</i>, como a associação de municípios da região, “em quase todas as ações de capacitação que estavam no plano de Navegantes, a Associação era convocada para auxiliar, para executar em parceria, eles instituíram concurso para homenagear o cidadão que usa adequadamente as ouvidorias, envolveram a universidade, teve vários atores”.</p> <p>(I) “Interação é o maior ganho desse Programa. É o primeiro Programa da CGU que envolve a casa inteirinha (Time Brasil). Ele tem uma equipe, um grupo de trabalho que debate, discute, coleta as ideias dos Estados, esse grupo é formado por representantes de toda a CGU. No Time Brasil, que já é um avanço do Pacto, nós temos uma trilha de produtos, que o município, ou qualquer cidadão pode ter acesso. Nessa trilha vamos colocando vários produtos que são úteis para gestão pública: capacitação, cartilha, vídeos, indicação de site, fluxograma, de todos os parceiros do Time Brasil. Esse nome Time caiu muito bem, temos nessa trilha materiais do TCU, do Ministério Público, de universidades. São conteúdos públicos, validados pelo grupo da CGU. Precisamos melhorar, colocar qual o pré-requisito, qual o perfil daquele tipo de produto, para que tipo de clientela. Responsabilidades e papéis, isso não foi muito definido não, lá no Pacto</p>

	<p>todo mundo era responsável por tudo, dentro da CGU. Se alguém enxergasse algum ponto que precisava de atenção, ou que indicava um risco, tinha por obrigação entrar em contato com todo mundo, procurando pensar em formas de minimizar esse problema, em seguida concentrava tudo na coordenação de Brasília, que deixava todo mundo a par, era um grupo só, não havia muita divisão de responsabilidade. A única divisão que tinha era que cada Naop respondia pelo seu Estado, e aí convocava o órgão central. Agora no Time não, havia uma separação, de forma a atender vários municípios”.</p>
	<p>(I) Com relação à autonomia, a forma de articulação com outras instituições públicas ou da sociedade civil para atuar na governança de forma colaborativa, “o Programa prevê que o próprio município tem que dar ampla divulgação ao Plano, apresentar para a comunidade, e Navegantes fez isso, fez palestras, colocou no site, convocando a população para acompanhar no site o seu plano e a sua execução. Nós mesmos, CGU, não fizemos praticamente nenhuma ação para provocar isso, a gente espera que mais para frente teremos ações bem específicas, para fomentar o controle social nos planos dos municípios que estão no Time, até mesmo para que aqueles municípios que não estão, passem a integrar. A gente executou indiretamente, na hora da gente divulgar o Programa Time Brasil, em seminários, em cursos para conselheiros, a gente aproveita para fomentar esse controle”.</p>
	<p>(I) Considerando a experiência de Navegantes associada à divulgação e engajamento com atores locais, “eles institucionalizaram, criaram até em norma, uma semana de transparência e combate à corrupção. Neste evento, tem um módulo do plano, onde eles prestam contas, e se comprometem com planos futuros. A gente cria esses mecanismos para minimizar o problema da descontinuidade. Mas o problema existe, é um risco real. Para 2021, Navegantes ainda não assinou a adesão, nem Blumenau. Eles estão terminando agora de executar algumas ações, que estavam no Plano de 2020, e já estão trabalhando novamente na autoavaliação. Tem que fazer outra adesão, muita coisa muda. A equipe que trabalha com isso já está se movimentando, mas tudo depende do novo gestor, eles vão ter que convencer o prefeito de que é uma coisa boa. Aí entra a CGU também neste convencimento. É um plano de ação, então é importante que quem faça o plano de ação seja a mesma pessoa que vai executar. A gente achou que o adequado é que a adesão seja feita pelo gestor, e que o plano seja também construído para que ele mesmo execute”.</p>
	<p>(II) “eu participo de uma rede formal, o colegiado de contadores e controladores internos do Estado, aqui na região a gente começou a tentar materializar uma associação, mas ela não foi para frente, por fatores como a ausência de auditores efetivos nos controles internos dos municípios (Navegantes é uma exceção), a grande maioria são servidores sem estabilidade ou com estabilidade em outras áreas da administração pública, além da ameaça às vezes de responsabilização dos controladores, pela ausência de legislação para promover uma certa segurança jurídica, buscando uma valorização profissional.”</p>
	<p>(II) Com relação à autonomia na execução das ações e atividades do Programa, “a gente tinha total autonomia para fazer, para desenvolver do nosso modo, tivemos muito contato e orientação, a CGU deixou isso muito claro, que quem participasse do Pacto ia ter prioridade no atendimento da própria CGU, então a gente criou aqui uma escola de administração pública. A gente sentia muito essa falta de treinamento mesmo. E não deixa de ser um controle preventivo, um treinamento exclusivo para o município de Navegantes. Foi muito bacana aquelas semanas de transparência e combate à corrupção que a gente fez aqui, três dias de curso para servidores e comunidade. A gente tinha dúvidas, mas não houve questionamento, deram autonomia para o município desenvolver as ações da nossa maneira, com uma certa orientação. Outro exemplo, o plano de integridade que a gente fez, ficou bom, mas será que seria simples assim mesmo? ao consultar a CGU de SC, nos falaram que estava legal, o plano ia só no sentido de construir, não havia repasse de recursos financeiros. Não precisava copiar de outro, ou</p>

	<p>achar que o negócio seria muito mirabolante. Na controladoria a gente sentiu uma evolução muito grande”.</p>
	<p>(II) “teve momentos de contato com a coordenação do Programa nacional, com outros municípios que estavam no Programa, a gente compartilhou informações com todos os participantes do programa Pacto ”.</p>
	<p>(II) “No programa Pacto a gente dividiu ações, o desenvolvimento de várias atividades e avaliações, o Conselho de Transparência e Combate à Corrupção de Navegantes, a participação de Observatório Social e algumas outras entidades da sociedade civil organizada, todas as ações do Pacto sempre foram compartilhadas com eles”.</p>
	<p>(II) Quanto à continuidade administrativa do Programa, “muitas ações ali são boas práticas, por exemplo uma situação que já não aconteceu na gestão anterior e que tinha sido pactuada e aceita pela gestão, o compartilhamento da agenda dos gestores, era uma das ações do Pacto e na hora de colocar em prática houve uma negativa, havia o risco de todo mundo correr atrás do prefeito e tal. Algumas situações derivadas do Pacto, no entanto, se transformam em leis ou em decretos. Um decreto de um Plano de Integridade, por exemplo, por mais que não tenha sido integralmente cumprido, está vigente, tem muita força, mais do que apenas uma boa prática a ser feita de forma informal porque estava no Pacto. Para um prefeito revogar o decreto, por mais que ele tenha poder para isso, requer uma ação que pode criar também uma exposição social”.</p>
	<p>(II)” A gente já fez um evento anual, paralelamente aos eventos e palestras, no caso em três dias seguidos, a ouvidoria em praça pública. Navegantes tem o ferry boat que é a balsa, onde passa um número muito significativo de pessoas, bem no centro, então ali foi feita uma tenda com o pessoal da ouvidoria. A gente costuma colocar também urnas durante esses eventos, aonde a pessoa preenche manualmente um formulário de ouvidoria. São ações que só foram feitas a partir do Pacto”.</p>
	<p>(III) “A gente estava aprendendo como fazer um Programa mais sustentável nessa parte de cooperação federativa, somos muito bons pra fazer auditoria, mas pra lidar com estados e municípios, a gente ainda estava entendendo como é que se fazia isso. E tivemos resultados muito variados. Tivemos municípios que conseguiram implementar secretarias municipais de transparência, tivemos municípios que praticamente não saíram do lugar, mas também porque esse acompanhamento nosso, uma questão mais de monitoramento, teve algumas falhas. Mas na época a gente experimentou muita coisa, a gente também deixou a cargo muito das superintendências regionais tocarem o Programa, sem tanta ingerência”.</p>
	<p>(III) “De março de 2018 até 2019, dois anos rodando esse programa Pacto, com os 11 municípios, tivemos municípios que desenvolveram bastante, outros nem tanto, nestas áreas de transparência, integridade e participação social. Por exemplo, transparência é algo que para os municípios não é muita novidade, é mais fácil para um auditor da CGU fazer um checklist do que fazer uma entrevista com membros da sociedade civil, para avaliar se tem uma melhoria, uma ação de controle social. Então o resultado disso foi que a gente viu que é muito diferente a gente falar de transparência, integridade e participação social para o governo federal, para os ministérios, para uma autarquia, do que eu falar com um município, de porte pequeno ou mais isolado”.</p>
	<p>(III) “Na primeira fase do Time Brasil, testamos no Brasil inteiro, tivemos o retorno, ajustamos algumas coisas, e optamos por Goiás. Teve um procedimento um pouco mais científico, proximidade geográfica de Brasília, era mais fácil pra gente se deslocar, juntar as equipes lá, pra fazer capacitação. Convidamos todos os municípios de Goiás para um evento presencial em Goiânia, explicando que era um programa voluntário de fortalecimento da gestão municipal em parceria com a CGU. Mais de cem municípios compareceram aos dois dias do evento. No final das contas, ficamos com 12 municípios que cumpriram todas as etapas do Programa, voltaram para os seus municípios capacitados, e entregaram os planos de ação para gente acompanhar. Foi algo bem mais</p>

	<p>acompanhado e bem-sucedido, a gente esteve muito próximo desses municípios, e algo que talvez poderia ter sido melhor lá na época do Pacto, foi o envolvimento da Rede de Controle de Goiás, o Focco-GO - Fórum Permanente de Combate à Corrupção em Goiás, e do Ministério Público Federal em Goiás, enfim teve alguns parceiros que ajudaram em algum momento, então teve esse apoio político institucional local. O resultado já foi mais interessante”.</p>
	<p>(III) Sobre a questão de troca de experiências e interações, “o Programa vai sair muito das mãos da gente, nessa segunda etapa (do Time Brasil) o piloto estava centralizado em Goiás, estamos difundindo para todas as regionais, nosso papel mais de coordenação, de articulação, mas a implementação vai estar muito mais por conta dos Estados. A terceira etapa do Programa, que está iniciando agora, temos agora uma matriz TIP multinível. Não faz muito sentido por exemplo falar de dados abertos para um município de 5 mil habitantes, que não tem nem um portal da transparência razoável, então estamos escalonando a matriz, tem os níveis 1, mais básico, passando pelo 2 e até o 3, de mais complexidade, para capitais, municípios maiores ou Estados, que estão aderindo via controladorias ou auditorias estaduais, foi o caso de Rondônia, e agora Santa Catarina está nas tratativas de adesão”.</p>
	<p>(III) “Essa parte dos arranjos intergovernamentais em Goiás me surpreendeu muito, a força que este Programa passa a ter quando envolve outros parceiros, quando na primeira etapa do Pacto, quando era só a CGU, era o super-herói que ia lá na frente, e tocava o Programa, isso às vezes não deu muito certo, mas quando ela se articula com várias instituições, a gente não soma, multiplica essa força”.</p>
	<p>(III) Com relação à cooperação e articulação entre distintos poderes e órgãos, e com a sociedade civil “Todos esses órgãos têm objetivos que são similares, áreas de atuação que são interdependentes. É um desafio de coordenação, muitas vezes não hierárquica, não formal, mas em redes, uma governança compartilhada ou colaborativa, é interessante pensar para todos nós envolvidos nesse tema. Com a sociedade civil a gente nem conversou tanto, por várias questões a gente não teve esse diálogo forte nos últimos anos.”</p>
	<p>(III) “Estamos fechando agora um Termo de Parceria com a ONG Agenda Pública, que é um acordo não oneroso, junto nessa cooperação ou cocriação desse Programa Time Brasil, até porque é muito difícil a gente tocar um Programa desses, porque realmente precisamos de gente para ajudar a pensar, ter esse feedback dessas outras organizações, mas vamos tentar captar recursos, aí fica mais fácil”.</p>
	<p>(III) Entrando na área de continuidade do Programa, tendo a cautela de pensar na continuidade das ações e perenização, com uma finalidade mais permanente, “esse trabalho com prefeituras depende muito da administração municipal, às vezes a administração corta relações, tem essas quebras institucionais, mudança de prefeito, e nós não temos ainda uma estratégia nesse sentido, a gente sempre se preocupa que esses avanços do Time Brasil sejam institucionalizados, seja por forma de legislações locais, de estrutura, eu particularmente acredito que a perenidade de um Programa como o Time Brasil não deve depender só do chefe do executivo, do secretário, mas acho que é na capacitação do corpo técnico da administração pública dessas prefeituras que você pode, talvez, criar algo um pouco mais perene do que você somente depender desses políticos”.</p>
	<p>(III) “falei para o controlador, pode programar com vocês, vamos capacitar as secretarias finalísticas, saúde educação ou assistência social, você fica hipertrofiando os órgãos de controle, enquanto as áreas finalísticas, que tem servidores mais estáveis em geral, ficam sem ter uma capacitação? e ainda mais se for questão estratégica, como integridade, que é bem sensível para qualquer secretaria”.</p>
	<p>(I) Ao destacar os resultados alcançados, e que favoreceram a aprendizagem nos três principais eixos que o Pacto se propôs a atuar, na integridade, transparência e participação, “os três trouxeram ganhos relevantes, porque eles realmente se interligam.</p>

Aprendizagem Organizacional Socioprática	<p>Se a gente for olhar o eixo Integridade, que inclui a gestão de riscos e a metodologia de auditoria, Navegantes implementou um programa de Integridade, se a gente for olhar o eixo Transparência, Navegantes também foi destaque, eles correram atrás, batalharam para as empresas alterarem o portal do município, ganhou muito na parte de transparência ativa, e na parte de Participação Social implantaram boas práticas que são opcionais, entraram no Fala.BR” - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - “fizeram a certificação em ouvidoria, promoveram concurso para homenagear o cidadão que usa a ouvidoria, realizaram várias ouvidorias ativas”.</p>
	<p>(I) Em se tratando de <i>insight</i>, algo novo que surgiu durante a execução do Programa, “o que ganha destaque é a trilha que foi criada, no novo Programa Time Brasil, lá no Pacto não havia esta trilha, para que a unidade de um município soubesse que tipo de produto a CGU tem, ou os parceiros possuem, ele tinha que interagir com a gente, ficar fuçando em mil sites, e aí teve essa ideia de se criar uma trilha, quer dizer um portal único, dividido nesses três eixos, em que o município pode entrar, e lá dentro ele ver subtemas, e ver o que já tem disponível para ele, então hoje toda a casa tá fazendo produto e colocando na trilha, então ela já tá muito rica”.</p>
	<p>(I) No tocante a novas ideias, troca/partilha de informações e interações, “na época do Pacto, o Programa estava um pouco solto, a gente não tinha ainda a ideia desse documento de comprovação, não tinha o portal para divulgação, porque não é papel da CGU querer monitorar o cumprimento dos planos. No Pacto a gente começava fazendo a adesão, e aí seguia para que o município fizesse todos os passos, percebendo o quanto é difícil fazer a autoavaliação em toda a gestão, porque às vezes o controlador, ou sua equipe, não conseguem ter acesso ao gestor para que ele realmente avalie, ou é o gestor que não dá autonomia. Então o passo-a-passo agora é a autoavaliação independente do Programa, a partir do Time Brasil a gente quer fomentar para que qualquer município possa fazer a sua autoavaliação, é o primeiro passo, o controlador pode preencher do jeito que achar melhor, emitindo gráficos, relatórios com o percentual, demonstrando qual o nível que o município está (de 1 a 3) em cada quesito, como transparência, e depois levar para o gestor, para decidir se quer aderir ou não. Assim ele ganha força, para fazer a adesão. As ferramentas que estão no site são opcionais, é uma ferramenta de gestão, para auxiliar o gestor”.</p>
	<p>(I) Ao abordar a principal lição aprendida pelo Programa, “para a gestão para o cidadão, em prol de todo o país, acredito que o foco tem que ser municipal, então nós temos que trabalhar juntos, não pode existir mais uma capacitação voltada só para o poder executivo federal, não dá mais para gente construir nenhuma lei, nenhum decreto federal sem ter a participação dos municípios e dos estados também, a gente tem hoje em dia o sistema de ouvidoria, que foi construído em várias reuniões com a participação do ouvidor municipal, nós temos o sistema de correição agora, institucionalizado, enfim, o maior ganho desse Programa é esse reforço de que nós somos únicos, estamos num barco só, tem que melhorar a gestão como um todo”.</p>
	<p>(I) Ainda que no Manual do Pacto a capacitação seja mencionada sob a forma de ‘transferência de conhecimento’, “o termo capacitação é usado como um grande guarda-chuva, a gente não usa ele de forma conceitual mesmo, são coisas que a gente faz para melhorar a competência dos agentes que executam determinada ação, pode ser uma campanha, pode ser cartilha, pode ser curso EaD, curso presencial, pode ser uma reunião de debate, tudo isso tá envolvido nesse termo, nessa ideia de assessoramento.</p>
	<p>(I) “a própria CGU ganhou muito na qualificação. Essa ideia de que a CGU tem que ser muito mais um órgão de assessoramento do que um órgão de repressão tem cada vez mais ganhado força, em sintonia com a visão internacional de que o controle tem que ser prioritariamente de assessoramento, e hoje em dia as nossas normas são ligadas a isso, cada auditoria tem que agregar valor pro gestor, e aí a gente teve que se capacitar, tivemos que criar instrumentos de melhorar as nossas competências”.</p>

	(II) Quanto aos eixos do Programa Pacto, especialmente associados à aprendizagem, “o que mais deu resultado até agora foi a parte de transparência, e a parte de controle interno, ali dentro do eixo integridade, a gente reconstruiu o manual do sistema de controle interno, fez plano de integridade, regulamentou a questão de recurso nos pedidos de acesso à informação, reformulou toda a parte intermediária de transparência, aí a gente usou o Pacto e chamamos o pessoal do Tribunal de Contas, do Ministério Público, do Conselho de Transparência, resolvemos fazer um Termo de Referência, sem se basear em nada do que existia, e assim conseguimos finalmente inaugurar nosso Portal de Transparência. Hoje ninguém pede mais para fazer relatórios, vai pelo Portal da Transparência e consegue a informação, inclusive para o cidadão leigo a gente botou tutorial”.
	(II) Em relação às interações nas ações de capacitação entre os municípios, “essas interações vieram fortalecer o próprio Programa, primeiro pela troca de experiências, a aproximação com a controladoria de Blumenau por exemplo, algumas coisas evoluídas em relação a nós associadas à gestão, ou em controle interno, e da mesma forma um pedido deles sobre algum regulamento ou manual de auditoria que nós fizemos, então é uma troca, só amplia a ideia de que ninguém quer ser uma ilha ou ser melhor que o outro”.
	(II) uma lição que foi aprendida com o Programa Pacto foi “a ideia de integridade, poucos municípios têm plano ou política de integridade, então só a entrada dessa temática em âmbito municipal já trouxe uma evolução muito grande”.
	(II) algo que faria diferente do que foi previsto no Programa “seria o município desenvolver menos ações, para conseguir dar uma atenção melhor, com mais qualidade. É claro que algumas ações ganham mais relevância, a gente fica idealizando, quando na verdade muitas vezes basta dar o primeiro passo, depois melhora, você aprende com os erros. Algo que não está muito bom é muito melhor do que não ter, quando a gente fala em termos de controle. Um outro fator que dificulta o avanço do trabalho é a articulação com outras secretarias, ou setores dentro da prefeitura”.
	(II) ao abordar outros atores desempenhando um papel de pressão ou de incentivo aos gestores, “de repente o observatório social entrar em contato com os municípios pode ser uma forma de pressão, mas pode ter um efeito reverso, ao escolher um canal mais ríspido pode provocar um afastamento. A aproximação seria talvez o canal, o convencimento mesmo das pessoas, se reunir com gestores ou com o próprio prefeito, mostrar experiências de sucesso, algumas boas práticas”.
	(III) “eu tive oportunidade de coordenar esse trabalho antes da pandemia, desenvolver material para esse Programa (Time Brasil), que estava precisando de cartilhas, orientações e modelos, veio a pandemia e uma demanda muito grande nossa, de fazer o trabalho em casa. A CGU já tem um sistema muito bom de gerenciamento desses trabalhos à distância, e nessa oportunidade produziram muito material para trilhas de capacitação, de integridade, de participação, pesquisas legislativas, várias regulamentações que estão sendo feitas por prefeituras, sobre essas boas práticas que os municípios vêm fazendo”.
	(III) “Então nós remodelamos o Programa, e apresentamos para todas as regionais o novo Time Brasil, um Programa estruturado dessa forma: matriz multinível, trilha de capacitação, para que os estados vejam as demandas e depois tragam para gente. Acabamos de reformular o site, no site antigo estavam só os municípios de Goiás, a gente quer colocar as trilhas que já estavam lá com as novas, fazer algo mais robusto, em breve. A gente mostra, olha, essa aqui é uma boa prática, use com cuidado, mas para a gente criar esses materiais publicados ainda tem uma burocracia, tem que passar, às vezes, para outra Secretaria revisar”.
	(III) Ao comentar sobre os cuidados ao se indicar uma prática como modelo a ser seguido, “por isso que a gente não publicou algumas coisas, então a gente descaracteriza, tira o

	<p>nome dos municípios, ajusta: este é o modelo sugerido pela CGU, isso não impede de a gente mais tarde fazer alguma sugestão ou crítica.”</p>
	<p>(III) Na evolução do Programa, ao tratar da participação, formal ou não, de outras instituições, inclusive do terceiro setor, “Incialmente o Pacto era um Programa de burocratas para burocratas, a gente falando com o administrador municipal, um assessor do prefeito, secretário, sem o viés externo. No começo a gente teve algumas conversas e fez alguns trabalhos com a ONG Agenda Pública, mas isso meio que se perdeu, nessa segunda etapa do piloto, dos municípios aqui de Goiás, o nosso contato foi muito forte com a rede de controle aqui de Goiás, com um pessoal do Ministério Público, Tribunal de Contas e outras entidades públicas, mas uma vez uma discussão de governo para governo basicamente. Mas agora, particularmente estou brigando muito por isso, eu acho essencial a gente ter uma visão externa, para que a gente também tenha como parceiros ONGs de terceiro setor, que trabalham nestes temas de transparência, participação social e integridade, que poderiam ajudar. Nós auditores sabemos auditar, no máximo sabemos recomendar alguma coisa de transparência, e muitas dessas organizações já trabalham com isso, especialmente com o controle social”.</p>
	<p>(III) A capacitação em uma área estratégica como integridade pode ser “mais interessante nas outras secretarias do que nos próprios órgãos de controle”. Em Secretarias como Saúde e Educação, por exemplo, com servidores estáveis e “um corpo funcional maior”.</p>
	<p>(III) Uma lição aprendida foi reduzir o plano, tornando menos ambicioso e adequado ao porte do município, “eles apresentavam a planilha cheia, agora não, a gente vai apresentar para um município do seu porte, essa parte aqui, a gente direciona mais, são estes os aprendizados que a gente vai aos poucos tendo. Além de reduzir a matriz, fazer numa linguagem mais simplificada, e capacitar as equipes destes municípios”. Quanto às demais lições aprendidas, com relação aos indicadores e monitoramento dos resultados, “Tínhamos um indicador, mas era muito pobre. Era a porcentagem de cada plano, quanto foi efetivado, por exemplo. Para a gente parar pra fazer isso é complicado, somos em três na equipe. Decidimos tentar contratar uma consultoria, para fazer uma mini avaliação do Programa, e pensar na parte de indicadores e de uma proposta de monitoramento para o Programa”.</p>

Fonte: elaborado pelo autor (2021).