



Universidade de Brasília

Faculdade UnB Planaltina - FUP

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP

**Leonardo de Castro Cardoso**

**REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DISTRITO  
FEDERAL: UMA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS POTENCIAIS E  
EFETIVOS COM FOCO NO SEU SISTEMA DE GOVERNANÇA**

**Brasília-DF**

**2025**

**Leonardo de Castro Cardoso**

**REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DISTRITO  
FEDERAL: UMA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS POTENCIAIS E  
EFETIVOS COM FOCO NO SEU SISTEMA DE GOVERNANÇA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP/FUP, da Universidade de Brasília – UNB, *Campus* Planaltina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

**Orientador: Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Junior**

**Brasília-DF**

**2025**

**REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DISTRITO  
FEDERAL: UMA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS POTENCIAIS E  
EFETIVOS COM FOCO NO SEU SISTEMA DE GOVERNANÇA**

**Banca Examinadora**

---

**Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Júnior**

**Orientador**

**PPGP/Unb**

---

**Prof. Dr. Celso Vila Nova de Souza Júnior**

**PPGP/Unb**

---

**Dr. Luiz Sebastião dos Santos Júnior**

**UFPE**

---

**Dr. Adriano Nascimento da Paixão**

**UFPB**

Ao final de 2022, quando surgiu a oportunidade de ingressar nesse curso de mestrado, não pensei duas vezes, pois passava por um momento muito difícil. A inversão da ordem natural da vida nos impõe batalhas internas inimagináveis e eu precisava ocupar o máximo possível do meu tempo para enfrentar o luto que me corroía por dentro. Por isso dedico esse trabalho a meu filho Heitor, que está no céu. Foi curto o tempo que passou aqui conosco, mas nosso amor foi imenso.

## **AGRADECIMENTOS**

Ele está acima de tudo e em todos os lugares. Primeiramente, portanto, agradeço a Deus por me guiar sempre pelos caminhos mais retos e seguros e me permitir essa jornada de conhecimento.

A minha amada esposa Vanessa, pela compreensão, incentivo e paciência, pois não foram poucos os momentos em que deixou de contar com minha presença nas noites de aula e em finais de semana, em que me reanimou em meio ao cansaço e em que absorveu parte da pressão e de meu estresse, especialmente nesta reta final.

Ao meu orientador, Doutor Luiz Honorato da Silva Júnior, pelas lições acuradas e dinâmicas, pelas dicas certeiras e pela sensatez, sinceridade, atenção, disposição e disponibilidade desde o início do curso, bem como aos demais componentes da banca examinadora.

Aos meus colegas de mestrado, e também de trabalho, Jean Felipe Mendes, Marcelo Eustáquio Gonçalves Cesário e Ricardos Fernandes Gurgel, que trilharam comigo esse caminho de aprendizado, dividindo tarefas durante as disciplinas e compartilhando opiniões e aflições.

Por fim, agradeço ao meu chefe José Werick de Carvalho e ao colega de trabalho Rogério Alves Dantas, pelo apoio irrestrito nas minhas atividades laborais na etapa final do curso, permitindo que eu canalizasse um pouco mais de tempo para a conclusão desta dissertação.

## **RESUMO**

Este estudo tem como objeto a Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal, um modelo de rede do setor público voltado para o combate à corrupção. O trabalho contextualiza a crescente adoção de colaboração interinstitucional na administração pública brasileira, impulsionada pela Nova Gestão Pública e pela necessidade de soluções integradas para problemas complexos. Criada em 2017, a Rede de Controle analisada envolve seis órgãos públicos e tem como objetivo fortalecer a fiscalização da gestão pública por meio da integração entre seus atores, promovendo intercâmbio de informações, boas práticas e capacitação conjunta. A pesquisa foi conduzida em duas etapas e estruturada no formato *multipaper*. A primeira etapa, concretizada por meio do artigo intitulado “O Potencial da Rede de Controle da Gestão Pública do DF ante ao seu Sistema de Governança e os Fatores Contingenciais”, explorou a formação, o funcionamento e o sistema de governança da Rede, avaliando sua conformidade com padrões teóricos considerados adequados para a eficácia de redes colaborativas. O artigo “O Desempenho do Processo Colaborativo numa Rede Interorganizacional de Combate à Corrupção”, relativo à segunda etapa da pesquisa, assumiu os resultados efetivos como foco e teve como propósito avaliar a performance do processo colaborativo e da interação entre as organizações partícipes da Rede e seus representantes, baseada na presença e no nível dos elementos do capital social, especialmente a confiança. Na fase de coleta de dados foram utilizados métodos qualitativos, incluindo análise documental e entrevistas com servidores envolvidos na governança da Rede desde sua criação. No primeiro artigo foram examinadas a estrutura e o sistema de governança da Rede, levantando todas as suas características pertinentes à pesquisa, sendo ao final identificada sua adequação aos padrões apontados pela literatura como favoráveis para a eficácia de redes interorganizacionais. Constatou-se que a Rede adota o modelo de governança compartilhada e emprega os quatro tipos de ferramentas de meta-governança: estatuto, desenho institucional, participação e gerenciamento. Os achados demonstraram que as escolhas empíricas dos gestores, no que se refere ao desenho da Rede e suas ferramentas, favorecem a obtenção de resultados positivos. Já os achados do segundo artigo apontaram um aumento na integração entre os membros, um fortalecimento da colaboração e impacto positivo no combate à corrupção no Distrito Federal. A pesquisa também identificou desafios e obstáculos enfrentados na gestão da Rede, fornecendo subsídios para ajustes e aprimoramentos futuros. Espera-se que este estudo contribua para a sistematização do conhecimento sobre redes interorganizacionais no setor público, especialmente aquelas voltadas ao controle da gestão pública, além de fomentar o debate acadêmico sobre modelos colaborativos de governança no combate à corrupção.

**Palavras-chave:** redes, redes interorganizacionais, setor público, corrupção, governança, processo colaborativo.

## **ABSTRACT**

*This study focuses on the Public Management Control Network of the Federal District, a public sector network model oriented to a corruption combat. The work contextualizes the growing adoption of interinstitutional collaboration in Brazilian public administration, driven by New Public Management and the need of integrated solutions to complex problems. Created in 2017, the analyzed Control Network involves six public agencies and aims to strengthen the oversight of public management through its actors integration, promoting the information exchange, good practices and joint training. The research was conducted in two stages and structured in a multipaper format. The first stage, implemented through the article entitled “The Potential of the Public Management Control Network of the Federal District in light of its Governance System and Contingency Factors”, explored Network formation, functioning and governance system, assessing its compliance with theoretical standards considered adequate for the effectiveness of collaborative networks. The article “The Performance of the Collaborative Process in an Interorganizational Network to Combat Corruption”, related to the second stage of the research focused on the effective results, had the purpose of, based on the presence and level of the elements of social capital, to evaluate the collaborative process performance, and the interaction, especially the trust, between the organizations participating in the Network and their representatives. In the data collection phase, qualitative methods were used, including document analysis and interviews with civil servants involved in the governance of the Network since its creation. In the first article, the structure and governance system of the Network was examined, raising all the relevant characteristics to the research, being identified by the end, the standards adequacy indicated as favorable by the literature for the effectiveness of interorganizational networks. It was found that the Network adopts the shared governance model and employs four types of meta-governance tools: statute, institutional design, participation, and management. The findings demonstrated that the empirical choices of managers, regarding the Network design and its tools, favor the achievement of positive results. The findings of the second article indicated a members integration increase, collaboration strengthening, and a positive impact on the fight against corruption in the Federal District. The research also identified challenges and obstacles faced in Network management, providing support for future adjustments and improvements. Our expectation is that this study will contribute to the systematization of knowledge about interorganizational networks in the public sector, especially those aimed at controlling public management, in addition to fostering academic debate on collaborative governance models in the fight against corruption.*

**Keywords:** *networks, interorganizational networks, public sector, corruption, governance, collaborative process, social capital.*

## **LISTA DE FIGURAS**

Artigo: O POTENCIAL DA REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DF ANTE AO SEU SISTEMA DE GOVERNANÇA E OS FATORES CONTINGENCIAIS

Figura 1 – Categorização da Rede de Controle da Gestão Pública do DF.....37

## **LISTA DE QUADROS**

Artigo: O POTENCIAL DA REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DF ANTE AO SEU SISTEMA DE GOVERNANÇA E OS FATORES CONTINGENCIAIS

Quadro 1 – Modelo de Governança x Fatores Contingenciais.....40

Quadro 2 – Ferramentas de Meta-governança.....42

Artigo: O DESEMPENHO DO PROCESSO COLABORATIVO NUMA REDE INTERORGANIZACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Quadro 1 – Entrevistados.....62

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Artigo: O DESEMPENHO DO PROCESSO COLABORATIVO NUMA REDE INTERORGANIZACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Gráfico 1 – Desempenho da Confiança na Percepção dos Entrevistados.....64

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ARCCO-MG	Ação Integrada da Rede de Combate à Corrupção de Minas Gerais
DF	Distrito Federal
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
CIRA	Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos
CGDF	Controladoria-Geral do Distrito Federal
FICCO	Força Integrada de Combate ao Crime Organizado
FOCCO-PB	Fórum Paraibano de Combate à Corrupção
GAECO	Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
OAR	Organização Administrativa de Rede
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
RENACCOR	Rede Nacional de Polícias Judiciárias no Combate à Corrupção
RCGP-DF	Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal

## SUMÁRIO

Considerações Iniciais.....	12
O POTENCIAL DA REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DF ANTE AO SEU SISTEMA DE GOVERNANÇA E OS FATORES CONTINGENCIAIS.....	19
Resumo.....	19
<i>Abstract</i> .....	19
1. Introdução.....	19
2. Referencial Teórico.....	21
3. Aspectos Metodológicos.....	27
4. Discussões e Resultados.....	29
4.1. Dissecando a Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal.....	29
4.2. Modelo de Governança <i>versus</i> Fatores Contingenciais.....	37
4.3. Modelo de governança <i>versus</i> Meta-governança.....	41
5. Conclusões.....	43
REFERÊNCIAS.....	44
O DESEMPENHO DO PROCESSO COLABORATIVO NUMA REDE INTERORGANIZACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO.....	48
Resumo.....	48
<i>Abstract</i> .....	48
1. Introdução.....	48
2. Redes Interorganizacionais e a Governança Colaborativa.....	50
3. Desempenho e Resultados de Redes.....	54
4. A Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal.....	59
5. Metodologia Aplicada.....	61
6. Análise e Resultados.....	63
7. Conclusões.....	69
REFERÊNCIAS.....	71
Considerações Finais.....	75
REFERÊNCIAS.....	77

Apêndice A – Roteiro de Entrevistas.....	80
Anexo A – Carta de Anuênci.....	86

## **Considerações Iniciais**

A sociedade vem experimentando de forma mais frequente problemas públicos complexos decorrentes de múltiplas causas, o que forçou os gestores públicos a criarem soluções também complexas para combatê-los (Provan; Kenis, 2008). O Estado brasileiro, ante ao clamor por uma maior participação da sociedade nos assuntos públicos, bem como à necessidade de enfrentamento desses problemas complexos, acompanhando uma tendência mundial, principalmente a partir do início do século XXI passou a utilizar a estratégia de atuação em redes de colaboração visando uma gestão atrelada a princípios mais democráticos e que abarque a atenuação da burocracia estatal, a extração das barreiras organizacionais, o intercâmbio de conhecimento e a complementariedade de recursos (Silva; Paz; Silva, 2023; Alperstedt; Hoffmann; Sá, 2022).

Nesse contexto, com advento da Nova Gestão Pública e, posteriormente, com as críticas a esse modelo e o clamor por um modo de governar com viés mais democrático, que adotasse estratégias pluralistas para estreitar as relações entre Estado e sociedade através da interação e da cooperação (Dias; Cario, 2014), houve no Brasil uma amplificação na criação de redes formadas exclusivamente por organismos públicos ou, pelo menos, com a presença destes (Souza; Valadares, 2023). Consequentemente a adequação do desenho e a capacidade de gestão destas redes se tornaram um desafio, o que fez crescer também o interesse da academia pelo tema. Nesta toada, nos últimos 10 anos, é possível observar que, malgrado as redes de empresas continuem figurando com maior frequência como objeto das pesquisas, as publicações de estudos sobre arranjos organizacionais que envolvem o setor público cresceram substancialmente.

Assim, considerando essa tendência de articulação entre vários atores para enfrentamento de problemas públicos multifatoriais e uma onda mundial de engajamento para o combate à corrupção, os gestores públicos brasileiros enxergaram nas redes um modelo potencialmente capaz e, a partir de 2005, passaram a criar redes estaduais de cooperação entre órgãos atuantes na fiscalização, detecção e repressão ao desvio de recursos e a atos de corrupção em geral.

No Distrito Federal a Rede de Controle da Gestão Pública foi criada em 2017, por meio de Acordo de Cooperação Técnica (DISTRITO FEDERAL, 2017) firmado entre seis órgãos: Polícia Civil do Distrito Federal, Controladoria-Geral do Distrito Federal, Tribunal de Contas do Distrito Federal, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Ministério

Público de Contas do Distrito Federal e Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal. A criação da Rede de Controle da Gestão Pública no DF, assim como das demais redes de controle espalhadas pelo Brasil, adveio de uma orientação estratégica de intersetorialidade e complementariedade de recursos e de expertises entre seus membros, e de transformação das relações entre os atores em práticas colaborativas visando atingir objetivos comuns.

Seguindo este mote, e considerando a necessidade de fortalecimento e aprimoramento do compromisso institucional no âmbito distrital e ainda de realçar, de modo expresso, público e irrestrito, um esforço estratégico e conjunto entre órgãos públicos, os objetivos principais da Rede de Controle da Gestão Pública do DF, conforme se extrai de seu instrumento de criação, seriam estabelecer uma rede entre seus participantes nas diversas esferas da administração pública com atuação no Distrito Federal para a cooperação técnica e articulação de ações direcionadas à “fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao tráfego de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros” (DISTRITO FEDERAL, 2017).

Além disso, visando o cumprimento do acordo e o funcionamento da Rede, as instituições participes teriam por obrigação: eleger prioridades comuns, desenvolver estratégias conjuntas de ações de combate à corrupção; designar servidores para atuar na coordenação e demais atividades da rede; atuar de forma colaborativa compartilhando conhecimento e boas práticas; promover em conjunto ações de fortalecimento do controle social e da transparência na gestão pública, de incentivo à participação da sociedade civil, de capacitação e aperfeiçoamento de seus servidores nos temas pertinentes; e, ainda, viabilizar a troca ágil e sistemática de informações entre seus integrantes (DISTRITO FEDERAL, 2017).

Apesar das várias vantagens advindas da atuação em rede, as quais serão citadas mais adiante, também são abundantes os custos para implementação e funcionamento, os obstáculos e os fatores críticos apontados pela literatura com potencial de tolher a sustentação e os resultados dessa modalidade de ação colaborativa. No caso da Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal, considerando que seus integrantes são órgãos públicos tradicionais e solidificados na estrutura governamental e vinculados a diferentes esferas federativas e poderes, certamente esses custos estão presentes e devem ser considerados para justificar a análise de resultados desta atuação conjunta.

A Rede de Controle distrital é governada por um gabinete de gestão formado por cinco membros e executa suas ações por meio de grupos de trabalho, de modo que os seis órgãos que

a integram, como dito acima, têm por obrigação indicar servidores de seus quadros para compor esses grupos, assim como fornecer espaço físico e materiais para viabilizar o funcionamento da rede (Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal, 2023). Assim, essas instituições públicas destacam e empenham parte relevante de recursos, como tecnologia, informações e pessoal treinado e especializado, em prol dessa força-tarefa e esperam, assim como a sociedade, que esse esforço traga bons frutos. Noutro quadrante, há que se considerar que as redes e parcerias interorganizacionais são um fenômeno dinâmico, tanto é assim que, como já foi dito, há uma enorme diversidade de tipologias e abordagens teóricas e metodológicas adotadas pelos pesquisadores ao estudá-las (Mota; Bittencourt, 2019).

Sendo assim, uma pesquisa que visa analisar as redes deve levar em conta as variações, as peculiaridades do ambiente, os objetivos com diferentes níveis de ambição, de pressões e de exigências para sua sustentação. Há que se destacar ainda que a mesma rede pode passar por transformações, vez que uma das vantagens desse tipo de modelo de atuação é ser mais flexível ante à burocracia dos órgãos públicos tradicionais.

Diante disso, a intensificação da adoção destes modelos de cooperação na administração pública no Brasil incentivou pesquisas acadêmicas sobre o assunto (Balestrin; Verschoore; Reyes Júnior, 2010), mas fez também emergir a necessidade de que a investigação sobre a formação e a evolução dessas redes seja um processo contínuo visando o aprimoramento. Por todos os aspectos já citados, as redes interorganizacionais no setor público surgem como um tema estratégico e de relevância a ser explorado.

Nesse contexto, recentemente se intensificaram os estudos sobre redes exclusivamente governamentais, reforçando a importância desse modelo na administração pública contemporânea (Gomes, 2022; Goya *et al.*, 2017; Zwick; Torres; Borba, 2010; Alperstedt; Hoffmann; De Sá, 2022). Entretanto, no que diz respeito especificamente às redes interorganizacionais de combate à corrupção, apesar deste tipo de arranjo ter sido iniciado há 20 anos, detectou-se grande escassez de pesquisas publicadas no Brasil.

Em análise aos estudos sobre redes no Brasil e no exterior, podemos enunciar inúmeros benefícios da atuação por meio de uma rede interorganizacional de cooperação como o alcance de maior legitimidade e validade das decisões, o desenvolvimento de soluções mais flexíveis e rápidas por serem menos politizadas, a possibilidade de aprendizagem e inovação, a partilha de recursos humanos, materiais, tecnológicos e de conhecimento, promovendo a criação de

sinergias, a atração de mais recursos, a construção de laços de confiança entre os indivíduos que participam da rede, a maior coerência nos serviços prestados e o incremento da eficiência e da *accountability* (Mcquaid, 2010; Balestrin; Verschoore, 2010).

A despeito dos inúmeros benefícios desse modelo de atuação, a literatura traz à baila alguns entraves e fatores críticos que inibem o alcance dos objetivos buscados por essas parcerias. Assim, apesar da atuação interorganizacional ter potencial de gerar um maior valor público se comparada à atuação isolada das organizações, há que se considerar que esse instrumento gera um custo relacionado à capacidade de alinhamento e à efetiva ação conjunta entre os membros dessa rede (Rodriguez; Vaz, 2021).

Nesta tangente, alguns entraves são destacados pelos pesquisadores na utilização das redes no âmbito da administração pública. Dentre eles citamos a intervenção política, a falta de comprometimento de alguns órgãos com a colaboração; a resistência e corporativismo burocrático; a ausência de bases de conhecimentos comuns; a desconfiança e a competição entre os atores; a morosidade dos processos de decisão; conflitos em relação às intervenções, às funções e às responsabilidades; diferenças de culturas e de capacidade técnica institucionais; assimetria de poder, de linguagens e de práticas; e as dificuldades no controle das ações (Mcquaid, 2010; Mota; Bittencourt, 2019; Pires, 2016; Ansel; Gash, 2008), a maioria deles atrelados a um entrave maior: a inadequação do modelo de governança e do desenho institucional ante ao tipo de resultado almejado.

Mesmo considerando estes entraves, tende-se a crer que uma rede voltada justamente para o controle da gestão pública, idealizada e administrada por servidores públicos especialistas no assunto, tenha sido entabulada e seja governada adequadamente, de modo a ter potencial para atingir os resultados almejados e efetivamente os alcançar.

Tendo em vista os potenciais resultados e, em contraponto, os fatores críticos para o sucesso das redes apontados pela literatura e os recursos empregados por cada organização em prol da formação e manutenção deste arranjo interorganizacional, lança-se aqui o seguinte questionamento: considerando as características desde sua formação, sua estrutura e seu sistema de governança, a Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal tem alcançado o principal objetivo proposto em seu instrumento de criação, ou seja, tem tido sucesso no aperfeiçoamento do processo colaborativo entre as organizações que a integram e, consequentemente, contribuído para o fortalecimento do enfrentamento à corrupção?

Nesta perspectiva, o presente estudo tem como **objetivo geral** analisar e diagnosticar o processo de formação, o funcionamento e o sistema de governança da Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal, bem como avaliar seus resultados em relação ao incremento do capital social e à eficácia colaborativa, detectando eventuais elementos que contribuíram ou embaraçaram esse processo.

Para alcançar este intento é necessário e prudente primeiro conhecer a rede de organizações objeto do estudo, vez que identificar seu contexto histórico-social, seus atores, seus mecanismos de gestão e seus objetivos proporcionará direcionar a investigação com maior precisão sobre os pontos a serem avaliados. À vista disso, a pesquisa perpassa por dois **objetivos específicos:**

- 1º) Explorar e categorizar a Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal para verificar se em relação à sua formação, seu modelo de governança e seu funcionamento, suas características estão alinhadas aos padrões que a literatura aponta como favoráveis à eficácia de uma rede.
- 2º) Avaliar os resultados da Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal em relação à evolução do processo colaborativo desde a sua implementação, mensurando a performance do capital social e da interação entre seus atores e identificando eventuais entraves nesse processo.

Para melhor parametrização da pesquisa, optou-se por dividi-la em duas etapas, estruturando-a no formato *multipaper*. Desta forma, se lançou mão de um artigo científico para defrontar cada um dos objetivos específicos acima expostos, chegando-se, com o conjunto dos achados, ao propósito geral.

Foram identificados na literatura, segundo Oliver e Ebers (1998), três níveis como principais focos de análise das redes: os antecedentes e o processo, que serão objeto de exame do primeiro artigo, e os resultados, que estarão sob a lente do segundo *paper*.

Primeiramente, para uma melhor análise da evolução e do desempenho de um arranjo de organizações é imprescindível analisar o contexto em que foi formado, considerando as condições básicas de colaboração como o histórico das relações antecedentes entre os membros, as motivações, eventuais assimetrias de poder, de recursos e de conhecimento, os níveis de confiança e ainda fatores relacionados ao ambiente externo à época da criação que podem ter interferido no processo (Andrade *et. al*, 2021).

Quanto ao processo, este segundo nível de análise está ligado à gestão da rede interorganizacional e coordenação dos recursos e interesses de seus integrantes que, obrigatoriamente, desemboca na governança da rede definida como um conjunto de ferramentas capaz de dar suporte à participação e à colaboração, bem como elevar a confiança entre as instituições participantes da rede, visando atingir os objetivos comuns e também individuais (Moreira; Freire, 2020).

Nessa linha, o primeiro artigo, intitulado “O Potencial da Rede de Controle da Gestão Pública do DF ante ao seu Sistema de Governança e os Fatores Contingenciais”, seguiu os passos para uma pesquisa sobre rede sugeridos por Cunha, Passador e Passador (2011) e se concentrou em buscar, através da análise de dados oriundos de pesquisa documental e entrevistas, conhecer detalhadamente a rede objeto de exame, esmiuçando-a e categorizando-a para, detectadas suas características estruturais, seu modelo de governança e seus processos de funcionamento, checar a conformidade de seu desenho e seu sistema de governança com os padrões considerados adequados para a eficácia de uma rede pelos pesquisadores mais festejados do tema a nível internacional.

O segundo artigo, cujo título escolhido foi “O Desempenho do Processo Colaborativo numa Rede Interorganizacional de Combate à Corrupção”, se ateve ao terceiro nível de análise, qual seja a aferição dos resultados, propondo-se a avaliar se os dois aspectos anteriores – a formação e os processos – foram tratados pelos servidores envolvidos de forma satisfatória ao ponto de efetivamente gerarem ganhos à rede e alcance dos objetivos para os quais ela foi formada. Assim, a pesquisa teve como meta avaliar os resultados obtidos pela Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal, com foco na percepção de seus gestores. Para isso, foram coletados dados por meio de análise documental e entrevistas com servidores que atuaram na governança da rede. A avaliação se concentrou, baseada nos objetivos estabelecidos no estatuto de criação da rede, na performance do processo colaborativo e na interação entre as organizações participantes, com foco nos elementos do capital social indicados no estudo de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), especialmente a confiança.

O fornecimento satisfatório de serviços públicos é papel do Estado. A estratégia de atuação em redes de colaboração é uma inovação que veio com este escopo, porém se faz necessário aprender a usar e aperfeiçoar este aparato estatal. Espera-se, portanto, com a conclusão desta pesquisa, contribuir para a organização e sistematização de conhecimentos sobre a nuances e meandros da implementação e condução de redes interorganizacionais no

setor público, especialmente aquelas que tem como finalidade o combate à corrupção, assim como inserir o estudo desse tipo de rede na agenda das comunidades científicas brasileiras, vez que se trata de um tema de grande relevância, mas quase inexplorado.

## **O POTENCIAL DA REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DF ANTE AO SEU SISTEMA DE GOVERNANÇA E OS FATORES CONTINGENCIAIS**

**Resumo:** As redes interorganizacionais vem sendo uma estratégia cada vez mais utilizada pelo poder público para o enfrentamento de problemas complexos. É vasta a literatura sobre os desafios trazidos por essa forma de atuação, como sua estrutura, sua gestão, seus instrumentos de governança e a repercussão desses aspectos nos seus resultados. A partir de 2005 esses arranjos de organizações passaram a ser implementados em todos os estados brasileiros visando combater a corrupção e a má gestão pública, sendo que no Distrito Federal a Rede de Controle da Gestão Pública foi criada apenas em 2017. O presente estudo buscou explorar esta rede e avaliar se o seu sistema de governança está de acordo com os padrões que as mais relevantes pesquisas sobre o tema em âmbito mundial consideram ideais para que uma rede alcance os resultados almejados. Através de consulta aos documentos constitutivos e atas de reuniões e aplicação de entrevistas semiestruturadas foi possível caracterizar a rede examinada e descortinar toda a sua estrutura de governança. Ao final, os achados mostraram que a rede do Distrito Federal tem potencial de atingir resultados positivos, vez que suas características são adequadas aos padrões estabelecidos pela literatura sobre eficácia de redes.

**Palavras-chave:** redes interorganizacionais, setor público, corrupção, governança, meta-governança.

*Abstract: Interorganizational networks have been more and more used as a strategy by public authorities to face complex problems. There is a big amount of worldwide literature about the challenges that these kinds of actions have brought, such as the structure, management, governance mechanisms, and the impact of these aspects on the results. Since 2005, these organizational arrangements have been implemented in all Brazilian states with the aim of corruption and mismanagement combat by the public sector. In the Federal District, the Public Management Control Network was created only in 2017. This study seeks to explore this network, and evaluate if the Governance system is in line of what the most relevant worldwide subject searches consider ideal to achieve the aimed results. By the creation and meeting documents and applying semi-structured interviews consulting, was possible to characterize the examined network, and reveal its governance structure, allowing the evaluation of its potential to achieve objectives. At the end, the findings showed that the Federal District Control Network has the potential to achieve positive results, since its characteristics are in line with the standards established by the literature on network effectiveness.*

**Keywords:** *interorganizational networks, public sector, corruption, governance, meta-governance.*

### **1. Introdução**

Ante à necessidade frequente de enfrentamento de problemas complexos, no início do século XXI o Estado brasileiro, acompanhando um movimento mundial, passou a criar redes envolvendo órgãos públicos visando uma maior articulação entre os atores (Silva; Paz; Silva, 2023). A partir de 2005, todas as unidades federativas do Brasil passaram a implementar redes

de cooperação voltadas ao combate a um desses problemas públicos complexos: a corrupção. No Distrito Federal, este arranjo interorganizacional, que foi nominado Rede de Controle da Gestão Pública, só veio a ser criado em 2017, com a publicação em imprensa oficial do extrato de um Acordo de Cooperação Técnica firmado por seis órgãos distritais de fiscalização e controle: a Polícia Civil, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas, a Controladoria-Geral e a Secretaria da Fazenda (DISTRITO FEDERAL, 2017).

Os objetivos principais desta rede, conforme se extrai de seu instrumento de criação, seriam, diante da necessidade de fortalecimento, ampliação e aprimoramento de compromisso e articulação institucionais e da importância de realçar, de modo expresso, público e irrestrito, um esforço estratégico e conjunto entre órgãos públicos, estabelecer uma rede entre seus participantes para a prática de medidas uniformes voltadas à fiscalização da gestão pública, ao combate à corrupção, ao fomento ao controle social e ao compartilhamento eficiente de informações, documentos, experiências e conhecimento (DISTRITO FEDERAL, 2017).

Cada arranjo organizacional tem suas peculiaridades e desafios como, principalmente, a governança. A depender disso, cabe a seus gestores a aplicação de ferramentas específicas e adequadas para aquela configuração de rede. Por tratar-se de uma rede formada por entes públicos, ou seja, que utiliza recursos públicos e força de trabalho desses órgãos para atacar o mesmo problema combatido individualmente pelos seus participantes, surgem algumas questões a serem respondidas para a sociedade sobre a rede objeto do presente estudo: Essa rede foi bem projetada? Ela tem potencial para gerar os resultados para os quais foi idealizada?

Em um compêndio da literatura sobre os estudos das redes, Oliver e Ebers (1998) identificaram três níveis como foco de análise desses agrupamentos organizacionais: os antecedentes (contexto da formação das redes), o processo (gestão e coordenação) e os resultados (ganhos das redes), sendo que os dois primeiros serão objeto de exame do presente estudo. Isto porque no momento de formulação de uma rede, algumas escolhas decisivas relacionadas à sua estrutura e a seu funcionamento devem ser feitas, especialmente quanto ao modelo de governança, sendo que tais escolhas influenciarão fortemente, segundo renomados pesquisadores do tema (Molin; Marsella, 2015; Bryson; Crosby; Stone; 2006; Provan; Kenis, 2008; Ansell; Gash, 2008; Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012), no seu desempenho e consequentemente no atingimento de seus objetivos. A análise aqui, portanto, mira o potencial da rede para gerar os resultados almejados a partir das escolhas de seus gestores no momento de sua implantação, e não seus resultados efetivos, o que poderá ser objeto de outra pesquisa.

Ao se realizar uma investigação sobre uma rede interorganizacional, nesse caso uma rede de órgãos do Estado voltada para a fiscalização da gestão pública, faz-se necessário primeiro conhecê-la a fundo (Cunha; Passador; Passador, 2011) para identificar o contexto de sua criação, suas características iniciais, seu desenho institucional e suas regras para, posteriormente, ter condições de compara-las com os padrões indicados pelos especialistas no tema como sendo aqueles que atenderão ao seu escopo com maior probabilidade de êxito.

É essa a linha a ser traçada pela presente pesquisa, cujo objetivo, portanto, é explorar e categorizar a Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal para verificar se em relação à sua formação, seu modelo de governança e seu funcionamento, suas características estão alinhadas aos padrões que a literatura aponta como favoráveis para a eficácia de uma rede.

De início, para fins de contextualização, será apresentado o referencial teórico com um breve histórico sobre as redes interorganizacionais, as principais definições de redes, de governança e demais aspectos relevantes, bem como as linhas científicas e conceitos que embasam a presente pesquisa. Após, seguir-se-á à exposição dos critérios metodológicos utilizados. Para fechar passaremos à categorização da rede, depois aos debates sobre os resultados e, em arremate, à exposição das conclusões e às reflexões finais.

## 2. Referencial Teórico

Neste vasto campo de estudo temos uma grande diversidade de conceitos de “redes” encontrados na literatura nacional e mundial (Cunha; Passador; Passador, 2011). Souza e Valadares (2023) consideram que as redes se inserem na ideia de conceitos mágicos, pois são dotados de uma aplicação universal e são muitas vezes tratados sem uma definição exata ou um propósito específico, variando de acordo com o campo de estudo.

Agranof (2007) entende que as redes são uma nova forma de organização, uma alternativa mais funcional às formas típicas de mercado e hierárquicas configurando “colaborarquias autogeridas”, onde a colaboração é oriunda da confiança e da interdependência entre os atores e vai além da cooperação porque são planejadas para longo prazo e têm esteio na reciprocidade e no consenso de objetivos. O autor completa avaliando que no aspecto gerencial, as redes são novas configurações de organização, com mais flexibilidade e potencial para enfrentar esses problemas públicos complexos. Para Turcato, Bartz e Kelm (2018) as redes são alternativas de ação que transcendem as fronteiras das organizações que, apesar de manterem sua identidade legal, se unem para perseguir um resultado coletivo.

A princípio, num contexto mundial, a formação de redes e os estudos sobre esse fenômeno focavam em redes com orientação econômica, ou seja, no setor privado (Vizeu, 2003), porém o cenário passou a se alterar no final do século XX. Na conjectura histórica brasileira da virada do século é perceptível, principalmente a partir dos anos 2000, o entranhamento de iniciativas inerentes ao setor privado na administração pública, notadamente em razão da aplicação de heranças deixadas por várias reformas administrativas nos governos brasileiros das décadas de 80 e 90, canalizadas para o modelo gerencial de foco na eficiência e nos resultados (Zwick; Torres; Borba, 2010). Porém, já no final da década de 2000, essa forma de gestão passou a ser questionada ante a transformações significativas trazidas pela globalização e pela busca de avanço tecnológico e acumulação de conhecimentos (Silva; Paz; Silva, 2023), emergindo o debate sobre a necessidade de um novo modo de governar com viés mais democrático, que adotasse estratégias pluralistas para estreitar as relações entre Estado e sociedade através da interação e da cooperação (Dias; Cario, 2014). A dinamicidade do ambiente e dos problemas públicos favoreceu o aumento das responsabilidades compartilhadas pelos envolvidos naquele contexto, que vislumbraram uma gestão em rede para buscar o fortalecimento das relações de cooperação, em meio à escassez de recursos e a possíveis pressões políticas, sociais e econômicas.

Desde então a formação de redes de organismos públicos – ou com a participação destes – tem se acentuado em prol da perspectiva de maior eficiência na aplicação de políticas públicas e no ataque a demandas multifacetadas, como a desigualdade social, crises sanitárias e crime organizado (Souza; Valadares, 2023), o que fez aumentar também o interesse acadêmico no tema (Molin; Masella, 2015). Tais demandas, que Rittell e Weber (1973) denominaram *wicked problems* ou, em português, “problemas perversos”, são aquelas que não respondem a uma relação de causa e efeito direta e por isso influenciam em várias áreas ultrapassando os limites de atuação dos órgãos estatais e do próprio Estado, afetam múltiplos atores e são de difícil estruturação. Diante dos “problemas perversos” que a sociedade e as instituições vêm se deparando, Silva, Paz e Silva (2023) asseveram que a governança pública emergente no século XXI mira os anseios coletivos e a interação entre os agentes estatais e da sociedade civil na busca por interesses comuns, o que desemboca na necessidade de coordenação desta cooperação e colaboração entre os atores. Assim, a governança passa a ser vista como uma peça central para o sucesso de uma rede interorganizacional (Provan; Kenis, 2008).

Também considerando-a um conceito mágico, Souza e Valadares (2023), ao mencionarem a governança de redes como uma das formas possíveis, invocam três dimensões a serem consideradas quanto ao instituto da governança: a) corporativa, estritamente ligada ao monitoramento dos acionistas de uma empresa sobre seus gestores e também aplicável no ramo do controle externo e interno da administração pública; b) político-institucional, que engloba tanto a governança de países dentro de um contexto econômico e político quanto a governança global relacionada às interações no cenário internacional; e c) pública, que, assim como a forma de governança em redes, fazem parte do roteiro desta investigação e serão exploradas adiante.

Para que se possa entender a estrutura, os mecanismos e a influência da governança na investigação sobre uma rede interorganizacional é prudente se compreender este fenômeno de forma mais ampla, envolvendo uma visão sobre a participação dos atores envolvidos no processo de governar para garantir uma gestão eficiente e sustentável, indo além dos aspectos gerenciais e administrativos que são responsabilidade da gestão (Molin; Masella, 2015). É importante, portanto, se abrir aqui um parêntese para enfatizar a diferenciação entre os termos “governança” e “gestão”, vez que muitas vezes são confundidos. A gestão está relacionada à administração dos processos organizacionais, restringindo-se aos aspectos administrativos e de execução. Já a governança está orientada à atuação estratégica que deve observar e considerar a influência dos atores internos e externos interessados na gestão e na evolução da rede (Moreira; Freire, 2020).

Retornando o enfoque para o instituto da governança, essa visão ampliada entende que os diferentes atores têm direito de influenciar a gestão, compondo uma nova forma de gestão por meio de redes interorganizacionais de coordenação e cooperação entre esses atores (Kissler; Heidemann, 2006). Esses atores podem ser, inclusive, organizações que se inter-relacionam em uma rede, o que requer uma governança interorganizacional. Assim, a governança é definida como um padrão de monitoramento e instrumentos de coordenação que orientam a cooperação entre os envolvidos (Colombo; Francalanci, 2003).

Segundo Souza e Valadares (2023) o pilar fundamental da governança pública é a atuação em rede e a capacidade desse movimento de impulsionar a Administração Pública. Neste caminho, a governança de uma rede interorganizacional contempla o conjunto de ferramentas voltadas à sustentação e incentivo à participação e colaboração mútua entre os atores visando a eficácia da rede. A utilização dessas ferramentas, que podem ser estruturais ou práticas (Molin; Masella, 2015), pelos gestores públicos legitimados na condução das redes é

conhecida como meta-governança, também referida por alguns autores como “governança da governança” de redes (Molin; Masella, 2015). Para que uma rede tenha bons resultados a sua governança deve ser dinâmica e, além de combinar esses dois grupos de instrumentos, deve ser flexível para adaptar essas ferramentas ao contexto em que está inserida e aos interesses da rede e das organizações partícipes.

A governança em rede tornou-se uma estratégia essencial para organizações atenderem às demandas da sociedade, gerando cooperação e interação entre os participantes. Baseada na confiança, valores compartilhados e normas comuns, essa estrutura relacional visa fortalecer a colaboração, a aprendizagem, a inovação e a melhoria do desempenho das organizações consorciadas no combate a um problema público (Tang *et al*, 2017; Willem; Gemmel, 2013). A governança relacional entra no escopo do presente trabalho na perspectiva de um desenho da estrutura e dos elementos de organização e coordenação da rede, de modo que as redes interorganizacionais, como um sistema complexo, devem estabelecer um sistema de governança que coordene e controle a ação conjunta para que o arranjo tenha maior probabilidade de êxito (Provan; Kenis, 2008). A eficácia da rede, portanto, depende da adequação desses instrumentos de governança à sua estrutura de governança.

Trata-se, adentrando aqui à alçada da Governança Pública, de se estabelecer uma fórmula de gestão que adote a colaboração como pilar principal das relações entre os atores públicos, ou entre estes e atores privados (a depender do objetivo do arranjo), equilibrando os interesses e as assimetrias de poder para que se possibilite ganho de valor público em bens ou serviços oferecidos, tendo como fim último conquistar os objetivos individuais e coletivos, qual seja, o enfrentamento eficaz de um problema público complexo.

Considerando que o objeto da presente pesquisa é uma rede interorganizacional, a proposta aqui é adotar as recomendações apresentadas por Cunha, Passador e Passador (2011) que consideram que a base medular para o desenvolvimento da pesquisa sobre redes é a sua categorização. Nessa linha, seguiremos essas recomendações para esmiuçar as características da rede ora estudada, categorizando-a e levantando todos os pontos relevantes para que seja possível, com base na conjugação entre esses resultados e os dados coletados em campo, apresentar um diagnóstico sobre a sua formação e seu funcionamento. Convém destacar que os referidos autores buscaram, com base em um arcabouço teórico e conceitual levantado por meio de uma revisão bibliográfica global, apresentar um passo a passo com os tópicos mais relevantes a serem considerados numa pesquisa desse tipo.

O caminho proposto pelos citados autores tem como ponto de partida a definição do objetivo da pesquisa. Esse primeiro passo foi dado por ocasião da apresentação do objetivo do estudo na introdução. Como segundo passo segue-se à delimitação da rede, vez que esta pode ter uma grande quantidade de atores e conexões entre eles, dificultando a investigação, e diante da intensidade desses laços podem, inclusive, configurar sub-redes que, dependendo do objetivo, poderiam atender ao escopo do estudo (Cunha; Passador; Passador, 2011). Não é o caso aqui, pois a Rede de Controle da Gestão Pública do DF é um arranjo formado por apenas seis organizações, de forma que a investigação abrangerá sua totalidade. Na fase seguinte devem ser eleitas as abordagens teóricas e conceituais e a estratégia metodológica de pesquisa.

O presente estudo adota o método de análise de redes proposto por Teixeira e Teixeira (2011) que considera as organizações e suas interações de forma conjunta, ao invés de individualmente, dado que seus limites institucionais se expandem ao se agruparem em redes. Assim, a rede será analisada como um todo, e não por meio da individualização de alguns de seus atores.

Seguindo adiante, em relação às perspectivas conceituais a serem utilizadas em estudos organizacionais de redes, Mance (1999) levanta duas possibilidades: como estrutura analítica, voltada para a explicação da realidade e seus fenômenos; e como estratégia, que projeta ações para tratar um cenário utilizando da vantagem de ser uma estrutura de governança. Essa segunda perspectiva é a adotada por Provan e Kenis (2008) ao definirem as redes como grupos de três ou mais organizações autônomas que se unem formalmente para alcançar não apenas objetivos individuais, mas principalmente objetivos coletivos. Essas “redes direcionadas a objetivos”, perspectiva acatada também neste estudo, têm sido frequentemente criadas no setor público com um propósito específico e invariavelmente são revestidas de alta complexidade, necessitando de grandes esforços conscientes para a coordenação da colaboração, o que é feito através da governança (Provan; Kenis, 2008). Deste modo, os autores também defendem que a governança é fundamental para a eficácia da rede.

Muito vem se debatendo sobre a existência de uma fórmula ideal para governar essas redes e qual seria ela. Ocorre que as redes, como dito, emergiram como uma nova estratégia de atuação para as organizações, mais dinâmica, porém mais complexa. Advoga-se nesta pesquisa a favor da teoria da contingência, defendida por Donaldson (1999), que sustenta que alguns fatores contingenciais, como por exemplo tamanho, estratégia de ação e consenso de metas,

devem interferir na estrutura de governança, de modo que não existe uma estrutura ideal, mas sim a necessidade de se adequar às condições do ambiente em que está inserida.

O próximo passo para a pesquisa seria a estratégia metodológica adotada, o que será tratado mais adiante em capítulo específico sobre o assunto.

Passada a fase inicial os autores Cunha, Passador e Passador (2011) sugerem fundamentadamente que o pesquisador entenda o contexto histórico-social em que a rede foco de investigação foi criada e eventuais alterações nesse ambiente, pois isto será imprescindível durante todo o progresso da análise.

Em seguida, deve-se passar então à categorização propriamente dita, que levará à identificação das peculiaridades e à tipificação da rede. Os autores sugerem as categorias adiante: formação, tipo de aliança, orientação das relações, orientação do elo da cadeia, presença de uma organização central, modelo de governança, grau de institucionalização, unidade de análise, tipo de competição, proximidade e necessidade e sinergia das alianças. Cunha, Passador e Passador (2011) pregam ainda que esse rol não deve ser taxativo, mas sim adaptável à abordagem, ao ambiente e à tipologia da rede estudada. No presente estudo utilizamos a maior parte das categorias citadas, porém com algumas exclusões por inaplicabilidade à amostra e dois acréscimos devido às particularidades da rede ora explorada.

Posteriormente, levantadas as características da rede em análise, passaremos ao propósito principal da presente pesquisa, qual seja analisar a conformidade das escolhas dos idealizadores da Rede de Controle da Gestão Pública do DF no quesito governança com os padrões que os especialistas do tema julgam mais viáveis para se obter um bom desempenho.

Nos últimos 20 anos vários autores publicaram pesquisas propondo *frameworks* a serem aplicados por estudiosos e gestores de redes interorganizacionais, sendo que com base no grande número de citações, foram identificados quatro trabalhos de grande relevância para esse campo de estudo. No primeiro Bryson, Crosby e Stone (2006) apresentam um conjunto de proposições voltadas à análise de aspectos sensíveis relativos à formação, aos elementos estruturais e processuais de gestão e aos resultados das colaborações interorganizacionais. Já Provan e Kenis (2008) propõem modelos estruturais básicos de governança de redes e tensões ligadas à sua atuação e avaliam eventuais impactos da aplicação desses modelos na eficácia dos arranjos colaborativos. Paralelamente, Ansell e Gash (2008) buscaram desenvolver um modelo contingencial de colaboração baseado na avaliação de variáveis, como condições iniciais,

desenho institucional, compromisso e confiança, que influenciam no sucesso da rede. Por fim, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), aderindo a uma definição de governança colaborativa mais ampla, apresentam um *framework* integrativo a ser aplicado em investigações interdisciplinares e multiníveis do que eles denominam “regime de governança colaborativa”.

Conforme já disposto, o objetivo desta pesquisa é avaliar o potencial do sistema de governança da Rede do DF, razão pela qual utilizaremos não só a classificação de grande prestígio entre os acadêmicos da área, proposta por Provan e Kenis (2008), mas também adentraremos na meta-governança, ou seja, nos artefatos usados pelo grupo responsável na governança da rede aqui vasculhada.

Com base nessas premissas a segunda etapa desta pesquisa foi fundamentada nas proposições formuladas por Molin e Masella (2015) para avaliação da governança e do funcionamento da Rede. As autoras, enxergando uma necessidade de compilação e condensação do conhecimento na área de governança de redes, especialmente aquelas que visam o melhoramento da eficiência do setor público, apresentam um *framework* contendo proposições analíticas que consideram os efeitos de fatores contextuais na implementação de diferentes formas de governança e na maneira como uma rede deve ser meta-governada. Além disso, o *framework* possibilita uma comparação sistemática e longitudinal de experiências de governança em redes.

O referido estudo foi escolhido por ser uma revisão sistemática de literatura realizada com data irrestrita de publicações, a nível mundial, sobre governança de redes, meta-governança e governança colaborativa, porém abarcando apenas aquelas que adotam a perspectiva de rede inteira, a mesma assumida na presente pesquisa. Desta forma, considera-se que Molin e Masella (2015) fundamentaram seus resultados nos estudos mais importantes sobre o tema, tanto é que os quatro trabalhos de relevância citados no parágrafo anterior, bem como outros de destaque, compõem o acervo utilizado por elas.

### **3. Aspectos Metodológicos**

Tendo em vista os objetivos propostos, esta pesquisa se consubstancia num estudo de caso único que busca o levantamento de dados primários e secundários para conhecer e explorar a rede investigada e analisar a conformidade de seus aspectos estruturais e funcionais.

Para a categorização da rede, primeiro passo da pesquisa, foi realizado o levantamento e a análise dos documentos constitutivos e regulatórios da Rede de Controle da Gestão Pública

do DF. A acessibilidade ao campo de pesquisa, baseada na posição geográfica e na facilidade de obtenção dos dados primários e secundários, vez que o pesquisador já teve atuação na referida Rede, foi fator decisivo na escolha.

A investigação foi dividida em três etapas. A primeira, conforme sugerido por Cunha, Passador e Passador (2011) foi a identificação e categorização da rede. Posteriormente, se passou à análise de suas condições básicas e seu funcionamento para se chegar ao seu modelo de governança e suas ferramentas de meta-governança e, por fim, à confrontação dessas suas características com os ditames propostos pela literatura visando a produção de um diagnóstico.

Foi realizada a coleta de dados primários por meio de entrevistas semiestruturadas (Yin, 2010) que, além de somarem para a busca de dados para a categorização, também visavam a aferição das particularidades sobre os processos internos da Rede conforme a visão de seus membros, vez que, se tratando de um método de coleta de dados qualitativos, permitem entender as nuances de relacionamentos pessoais e a revelar impressões que não poderiam ser encontradas por meio de análise de documentos.

Diante da importância em levantar fontes de informação que retratassem ao máximo o ambiente e o processo inicial da rede, optou-se pela amostragem proposital. Através de critérios objetivos buscou-se entrevistados que representaram diferentes organizações participantes, visando captar diferentes pontos de vista, e que aturaram na Rede pelo período mínimo de três anos, ou seja, abrangendo desde o período de formação composto pelos antecedentes e debates sobre o desenho institucional (2016 a 2019) até o início de efetivo funcionamento (meados de 2019), chegando-se ao final a apenas três participantes. Todos os demais servidores que constam nas atas das reuniões da Rede no período citado tiveram participação breve, tendo ocorrido constantes substituições, motivo pelo qual foram descartados.

Para a construção do roteiro de entrevistas foram utilizadas como base a pesquisa documental e a seleção de proposições que compõem o acervo do *framework* apresentado por Molin e Masella (2015) para avaliação de aspectos relacionados às condições básicas, como o contexto inicial, a confiança, a liderança, o consenso de objetivos e outros, e aos processos de meta-governança. Para validação o roteiro foi submetido a um especialista com experiência na área de combate à corrupção e com passagem por um grupo de trabalho da Rede de Controle da Gestão Pública do DF. Após leve afinamento e aprovação do roteiro, a realização das entrevistas ocorreu por vídeo chamada, formato que facilita a gravação e transcrição de

conteúdo através de software próprio, e o conteúdo foi revisado e separado em doze categorias, seguindo-se à análise do conteúdo (Bardin, 2011).

No que diz respeito à pesquisa documental (Lakatos; Marconi, 2003) foram analisados o ACT de criação, o Regimento Interno, e também relatórios, planos de ação, atas e memórias de reuniões ocorridas em época anterior e posterior à assinatura do acordo inicial. Cumpre ressaltar que parte desses documentos estão inseridos em processos eletrônicos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Governo do Distrito Federal, cujo acesso foi disponibilizado pela coordenação da Rede para a pesquisa, ao passo que outros documentos foram fornecidos em arquivos em formato PDF.

Após a divisão do conteúdo das entrevistas em categorias e comparação com as informações coletadas nas fontes documentais, se avançou à fase de discussão que consiste na caracterização da rede ora estudada e aplicação destas conclusões às proposições formuladas pela literatura dominante, aferindo assim, seu potencial para gerar resultados.

#### **4. Discussões e Resultados**

##### **4.1. Dissecando a Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal**

A criação formal da Rede de Controle de Gestão Pública do DF ocorreu em 30 de janeiro de 2017 com a publicação em diário oficial do Acordo de Cooperação Técnica (DISTRITO FEDERAL, 2017) assinado por seis órgãos públicos que atuam no combate à corrupção. Em síntese, os principais objetivos da Rede seriam fortalecer o compromisso e a articulação entre órgãos públicos partícipes, promovendo um esforço conjunto e estratégico direcionado a fiscalizar a gestão pública e combater à corrupção, incentivar o controle social e facilitar o compartilhamento eficiente de informações, documentos, experiências e conhecimento.

Conforme ponderado por Cunha, Passador e Passador (2011), para que se chegue a uma nítida compreensão de uma rede se faz necessário buscar subsídios por meio de uma análise do contexto histórico-social em que foi criada, bem como de seu processo de construção que pode retornar, inclusive, a momentos anteriores à sua formação.

Numa tentativa de remediar a imagem ruim deixada pela divulgação do primeiro ranking de percepção de corrupção publicado em 2005 pela Transparência Internacional (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 1995), em que o Brasil ocupava o 5º lugar entre os países mais corruptos do mundo, o país passou a considerar a corrupção um problema global,

tendo aderido entre os anos de 2000 a 2005, perseguindo uma tendência mundial, aos principais instrumentos internacionais de combate a esse mal: a Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, a Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção da ONU. As autoridades públicas então voltaram seus olhos para este problema e passaram a buscar ferramentas mais efetivas para combate-lo, tendo o governo brasileiro, nessa esteira, inserido em 2007 a corrupção como tema principal, ao lado da lavagem de dinheiro, da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

A estrutura anticorrupção brasileira caracteriza-se pela multiplicidade institucional, o que traz à tona o desafio de fazer funcionar e interagir mecanismos de coordenação para o trato desse problema. Já nesse contexto, a partir de 2005, impulsionados pelos princípios da governança pública, os estados brasileiros passaram a criar forças-tarefas para avigorar a luta contra a corrupção. Surgiram então em todas as unidades da federação, sob diversas nomenclaturas, porém com objetivo similar, as redes estaduais de controle da gestão pública e de combate à corrupção compostas pelos órgãos de controle e de repressão às condutas ilícitas relacionadas à gestão de recursos públicos. A título de exemplos, podemos trazer à lume o Fórum Paraibano de Combate à Corrupção (FOCCO-PB) criado em 2005 na Paraíba, a Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção de Minas Gerais (ARCCO-MG) inaugurada em 2009, ano em que também foi criada a Rede de Controle da Gestão Pública no Mato Grosso do Sul, e ainda a Rede de Controle da Gestão Pública do Amazonas em 2015.

Foi, portanto, nesse embalo que no início de 2017 surgiu a Rede de Controle da Gestão Pública no Distrito Federal. Destaca-se que a Rede do DF foi a última rede a ser criada, tendo surgido num momento histórico brasileiro pós escândalos de corrupção como a deflagração da Operação Lava Jato, iniciada em 2014, e, em âmbito distrital, o impeachment do Governador Roberto Arruda, em 2010.

Através da análise das manifestações dos entrevistados que participaram desse momento inicial da Rede restou claro que o principal fator que impulsionou sua criação foi a lacuna no Distrito Federal ante a existência de redes em todas as demais unidades da Federação, como se extraí dos trechos a seguir: “a motivação inicial é realmente essa formação de redes em outros estados” (E2); “chamou atenção, porque até onde me comunicaram a Rede de Controle do DF foi a última, uma das últimas, a ser constituída e não estava em operação” (E1);

e “um grande fator de pressão para a criação da rede é que todos os outros estados da federação já tinham as suas redes consolidadas e o DF foi a última unidade da federação a ter” (E3). Percebe-se, portanto, que antes da assinatura do acordo de cooperação entre os partícipes houve um período de articulação e convencimento sobre a necessidade de criação da força-tarefa, essencialmente baseado na pressão social sofrida pelos órgãos distritais que eram retardatários na articulação de uma atuação conjunta para o combate à corrupção.

Observa-se, por meio de atas de reuniões realizadas entre os representantes das entidades partícipes, que entre o Acordo de Cooperação Técnica, no início de 2017, e a aprovação do Regimento Interno (Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal, 2023), em 2019, a Rede funcionou de forma improvisada, ou pelo menos, desregulamentada, combinando a realização de alguns eventos de capacitação com debates sobre o desenho institucional, o modelo de governança e os mecanismos de coordenação a serem aplicados, tratando-se, portanto, de um período de gestação e moldagem.

Neste ponto da pesquisa, para que se logre êxito em avançar rumo ao cumprimento de seu objetivo, é crucial estabelecer o momento a ser considerado como a efetiva implementação da Rede de Controle do DF. Apesar da assinatura do acordo e da realização de várias reuniões entre os membros no período de moldagem, nota-se que as regras de funcionamento, donde se vislumbra, inclusive, a escolha do modelo de governança, foram definidas apenas com o Regimento Interno, em 2019, conforme se depreende dos seguintes trechos de manifestação dos entrevistados: “nesse início, até a formação do... até efetivamente a aprovação do regimento, eu acho que a rede acabou não tendo uma governança, vamos dizer assim, uma atuação mais organizada” (E2); “em 2018 não existia uma governança” (E1). Diante disso, fixa-se, doravante, a publicação do ACT como momento de criação da Rede e a vigência do Regimento Interno como sua efetiva implementação, sendo este último o ponto de maior interesse da pesquisa.

Assim, apenas em abril de 2019, com a aprovação do Regimento Interno, conforme Memória de Reunião de 06 de maio de 2019 (não publicada), é que se estabeleceu o desenho institucional, os critérios para ingresso de novas organizações e para indicação de representantes, as regras de funcionamento e de tomada de decisão, a periodicidade de reuniões, bem como foi eleito o grupo de cinco membros que ficaria responsável pela governança, chamado de Gabinete de Gestão Integrada (GGI), e também o coordenador desse grupo, responsável pela execução das decisões, o qual exerce essa função por um ano, permitida uma recondução.

Impende destacar que as decisões da Rede são tomadas por maioria absoluta de seus membros, respeitando-se a paridade dos votos. As ações definidas pelo GGI são executadas por meio de grupos de trabalho compostos por servidores indicados pelas organizações, devendo ser priorizados na indicação aqueles munidos de expertise no tema relacionado à atividade do grupo. O GGI se reúne ordinariamente a cada três meses e extraordinariamente sob demanda. O ingresso de nova organização na RCGP-DF só é permitido respeitadas algumas condições impostas no Regimento Interno, como por exemplo a pertinência na área de atuação.

Entendido o ambiente de sua formação e algumas regras de funcionamento, passamos à avaliação de pontos específicos rumo à categorização da Rede de Controle da Gestão Pública do DF que, doravante, será referida pela sigla RCGP-DF, ou apenas “Rede”. Serão analisadas abaixo as categorias sugeridas por Cunha, Passador e Passador (2011), com a exclusão de duas delas por estarem associadas exclusivamente a redes de empresas com fins comerciais, e, ao final, a inserção de duas novas categorias relevantes ao nosso objetivo de pesquisa.

Já foi posto acima que os órgãos públicos voltados à fiscalização da gestão pública do Distrito Federal perceberam que na maioria das unidades da Federação as redes já haviam sido criadas, de modo que algumas dessas instituições, principalmente Ministério Público e Tribunal de Contas, tomaram a iniciativa de realizar as tratativas com as demais para formação da Rede no DF, conforme se depreende do relato do entrevistado E3 ao dizer que os “representantes que encabeçavam nessa fase inicial, eu me lembro... era muito puxado pelo Ministério Público e posteriormente pelo Tribunal de Contas”, com colaboração também da Controladoria-Geral do DF, conforme alegado pelo entrevistado E2: “a gente conseguiu então, dentro dessa atuação, durante todo o ano de 2015 e 2016, antes da formação da rede, ir se aproximando... essa mobilização se deu muito pelo TCDF e pela CGDF em parceria”. Assim, conclui-se que a RCGP-DF, quanto ao quesito **formação**, se enquadra como uma rede de formação **induzida**.

Quanto ao **tipo de aliança**, a rede estudada pode ser classificada como um modelo de rede **horizontal**, e não vertical, vez que as instituições que a compõe, apesar de possuírem funções diferentes no processo de combate à corrupção, são independentes e nenhuma delas tem ascendência sobre as outras. Além disso, são todas organizações de âmbito distrital, não havendo que se falar em verticalidade inerente ao modelo federativo brasileiro.

Seguindo adiante, em relação à **orientação das relações**, Austin, Stevenson e Wei-Skillern (2006) sugeriram a classificação em rede de fins comerciais, cujo objetivo é a competição de mercado e ganhos financeiros, ou em redes para fins sociais, que visam a

formação de capital social e aspectos como confiança, aproximação e solidariedade. Nessa perspectiva, pode-se perceber, com clareza, que a RCGP-DF tem **fins sociais** pautados na articulação para combate a um problema público: a corrupção.

Passando-se ao grau de **institucionalização**, uma das classes seria a rede estabelecida de maneira informal, quando organizações unem esforços para, de forma colaborativa, alcançarem objetivos coletivos, sem compromissos contratuais. Não é o caso da RCGP-DF, cuja criação adveio de um Acordo de Cooperação, tratando-se, portanto, de uma rede **formal**.

Quanto à categoria **proximidade**, são apresentadas por Knoben e Oerlemans (2006) três tipos: geográfica, organizacional e tecnológica. Com base nos dados coletados sobre a RCGP-DF conclui-se pela inclusão em duas delas. É inconteste que há proximidade **geográfica**, pois órgãos estão localizadas no Distrito Federal e, inclusive, em endereços próximos. Noutro aspecto, pode-se observar que os seis partícipes da rede são órgãos públicos que tem entre suas funções o combate, preventivo ou repressivo, à corrupção, detectando-se a ocorrência também de proximidade **organizacional**. Reforçando esse ponto, os representantes dos órgãos da Rede são obrigatoriamente servidores públicos de carreira que atuam no tema, o que proporciona certa identidade de experiências, perfis e culturas. Por fim, vale constar que apesar do considerável investimento tecnológico das instituições, não há equivalência suficiente para se estabelecer a proximidade neste item, pois cada uma direciona seu conhecimento tecnológico à sua área específica de atuação, como por exemplo, a Polícia Civil investe em ferramentas de análise periciais, ao passo que a Secretaria de Economia busca sistemas de monitoramento e coleta de dados financeiros de contribuintes.

No que diz respeito às **necessidades e sinergia das alianças**, impende ressaltar que apesar das atribuições de algumas das organizações da Rede serem complementares dentro do processo de prevenção, detecção, estancamento e punição de ilícitos na administração pública, elas atuam por si mesmas, ou seja, são autossuficientes. Assim, pode-se considerar que os ganhos visados da RCGP-DF são intangíveis, buscando o **fortalecimento** da atuação dos órgãos por meio da aproximação, interação e cooperação.

Ainda em relação à categorização, passa-se agora a analisar em conjunto as taxonomias “**presença de uma organização central**” e “**governança**”, visto que ambas estão estreitamente relacionadas e é neste pondo que orbita a questão central da presente pesquisa, qual seja o modelo de governança adotado pela RCGP-DF.

Cunha, Passador e Passador (2011) propõem, para a primeira, a classificação entre uma **organização central** “estimulante e fortalecedora” de um lado, e “concorrente” de outro. Para a segunda, a **governança**, sugerem a utilização da classificação proposta por Provan e Kenis (2008) que teve vasto alcance na literatura mundial e passou a ser adotada pela esmagadora maioria dos pesquisadores do tema redes interorganizacionais. Estes consagrados autores identificam três modelos estruturais básicos de governança em redes de organizações: a) “governança compartilhada”, que ocorre quando as próprias organizações que integram a rede ficam responsáveis pela sua governança, atuando e tomando decisões de forma coletiva, com ou sem uma estrutura administrativa formal; b) “governança com organização líder”, por meio da qual uma organização mais influente dentre os participantes, em relações verticais ou horizontais, assume a liderança e realiza as funções de governança da rede; e c) “governança por uma organização administrativa da rede (OAR)”, que se manifesta quando a governança da rede fica a cargo de uma entidade administrativa externa e independente.

Como já foi dito, observou-se que a RCGP-DF possui em sua estrutura um grupo responsável pela governança denominado Gabinete de Gestão Integrada. Este grupo é formado por cinco servidores públicos, chamados de Agentes de Integração, escolhidos dentre os representantes indicados por cada um dos seis órgãos integrantes da Rede, sendo que um deles é eleito como coordenador pelos demais. Vale ressaltar que este coordenador, apesar de exercer liderança, não tem ascensão hierárquica sobre os demais, cabendo-lhe a função administrativa de execução das decisões tomadas coletivamente pelo grupo. Convém esclarecer ainda que essa coordenação é rotativa, como consta nas atas de reunião e nas declarações do entrevistado E2 quando diz que “a rede tem uma coordenação volante, isso daí também deu uma expectativa para os órgãos de que cada hora um poderia participar da coordenação”, ou seja, as organizações se revezam anualmente neste papel numa forma de rodízio, o que demonstra que não existe na Rede estudada um ente hierarquicamente dominante. Deste modo, quanto à presença de uma organização central é possível se considerar que na RCGP-DF existe sempre um ente na posição central, não dominante ou concorrente, mas apenas com função **estimulante e fortalecedora**, de modo que esta centralidade, como se verá, não será suficiente para interferir no julgamento relativo ao modelo de governança, do qual se passa a tratar a seguir.

No que se refere à governança, primeiramente, considerando que são os próprios entes integrantes da rede que promovem sua governança por meio de agentes indicados para tal fim,

descarta-se, de plano, o modelo da organização administrativa de rede, também conhecida como OAR. Os dados coletados revelam que as entidades que compõem a RCGP-DF atuam de forma conjunta na governança, de modo que as decisões são tomadas coletivamente, baseando-se na busca pelo consenso e no respeito às regras acordadas, como se verifica nas opiniões dos membros quando narram que “as reuniões, elas sempre aconteciam com a participação de todos os membros, era incentivada sim a participação de todos eles” (E2), e que “lá na reunião a gente deixava em aberto essa discussão e todos tinham oportunidade de falar... eu acho que a gente sempre buscava o consenso” (E1).

Provan e Kenis (2008), ao detalhar esse modelo, explicam que a maioria ou todos os membros da rede interagem numa base relativamente igualitária no processo de governança, com poder mais ou menos simétrico nas tomadas de decisão a nível de rede, apesar de eventuais diferenças no tamanho e na capacidade das organizações participantes. Assim, na Rede aqui analisada, apesar da previsão de um coordenador para o grupo responsável pela governança, observa-se que esta liderança não é suficiente para desqualificar a nítida opção dos seus idealizadores pela governança compartilhada. O modo de coordenação do grupo, por ser rotativo e prevalentemente com funções de gerenciamento das reuniões e execução das medidas necessárias ao cumprimento das decisões, não indica a existência de uma organização hierarquicamente superior ou com maior capacidade e legitimidade, como prega o modelo de organização líder, mas tão somente a necessidade de administração da rede, vez que esta não possui seu quadro próprio de servidores. Na congruência desses argumentos, pode-se concluir que RCGP-DF adota o **modelo de governança compartilhada** participativa, com pequenos lampejos do formato de organização líder.

Cumpre asseverar que os balizadores da categorização propõem ainda a classificação em razão da **orientação do elo da cadeia** e do **tipo de competição** (Cunha; Passador; Passador, 2011), porém ambas estão estritamente relacionadas a redes criadas para fins comerciais ou de mercado, de modo que não são aplicáveis a essa pesquisa. Por outro lado, tendo em vista o crescente interesse pelo tema e também da utilização cada vez mais frequente do modelo de atuação em rede, inclusive na esfera do Poder Público, infere-se a necessidade de adicionar às categorias já propostas pelos consagrados autores mais duas categorias relativas à natureza das organizações participantes e à forma de atuação.

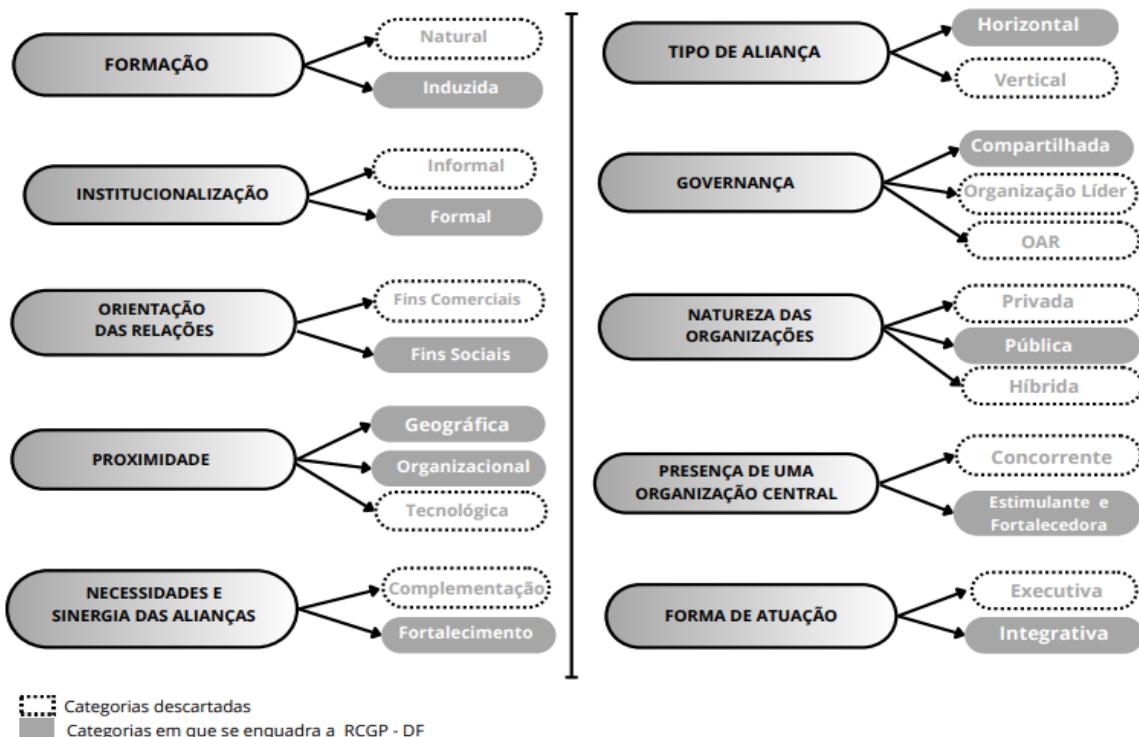
Conforme se observou acima, as redes podem ser criadas para inúmeros objetivos, e daí decorre grande variedade de formas, cada uma com suas peculiaridades. O que resta claro

é que uma rede voltada para fins comerciais tem características bastante distintas daquela formada para os fins sociais. Não diferentes são as especificidades impostas pela **natureza das organizações** que compõem esse arranjo. Nesta categoria observamos três espécies de redes: a) privada, formada exclusivamente por entes da iniciativa privada; b) pública, da qual fazem parte apenas instituições públicas; e c) híbridas, em que há uma mescla de entidades do setor público e privado, podendo estas adotarem variadas configurações. Nesse ponto, destaca-se, por exemplo, que as redes de controle da gestão pública de alguns estados são híbridas, vez que, além dos órgãos públicos de controle, também contam com a participação de organizações da sociedade civil que militam no combate à corrupção, como é o caso rede de Santa Catarina, que tem como integrante o Observatório Social do Brasil. No Distrito Federal, porém, temos uma rede estritamente **pública** em que é vedado de forma expressa o ingresso de entres privados.

Por fim, insere-se uma última categoria apontada para a **forma de atuação** da rede. Quando da análise da literatura sobre o tema, vislumbrou-se uma parcela grande de trabalhos relacionados a estudos de caso. Em meio à variedade de redes averiguadas observou-se que independente do objetivo final, seja para fins comerciais, para desenvolvimento regional, para aplicação de políticas públicas ou ataque a problemas públicos perversos, fundamentalmente elas têm duas estratégias para atingir este fim. O primeiro tipo busca atuar por si mesma, realizando ações em nome da própria rede, que não se confundem com as intervenções de seus membros, de modo que serão nominadas aqui redes executivas ou de execução. Um exemplo clássico dessa espécie é o GAECO, que agrupa servidores de órgãos do Sistema de Justiça Criminal e de Segurança Pública numa sede central e produz investigações em nome desta força-tarefa. Na outra ponta, tem-se as parcerias configuradas com o propósito principal de azeitar a relação entre as organizações, principalmente dos setores envolvidos naquele assunto ou política pública, buscando aproximar seus representantes, aumentar o capital social e consequentemente formar um ambiente propício à colaboração, porém os atos executivos permanecem a cargo de cada órgão de acordo com suas funções. Esse é o caso da Rede de Controle da Gestão Pública do DF, que pode ser classificada, portanto, como uma rede **de integração ou integrativa**.

Finalizada a primeira etapa do estudo, apresenta-se na Figura 1 o resultado da classificação da Rede nas categorias sugeridas por Cunha, Passador e Passador (2011) e outras:

**Figura 1 – Categorização da Rede de Controle da Gestão Pública do DF**



**Fonte:** Elaborado pelo autor

#### 4.2. Modelo de Governança *versus* Fatores Contingenciais

A literatura sobre o tema indica vários fatores que irão influenciar no sucesso da rede, a depender do modelo de governança aplicado (Bryson; Crosby; Stone, 2006; Provan; Kenis, 2008; Ansell; Gash, 2008; Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012; Turcato; Bartz; Kelm, 2018). Provan e Kenis (2008) se referem a esses fatores como contingências críticas e, alertando para o fato de que não são os únicos pontos relevantes, mas sugerindo ser suficientes para explicar variações consideráveis na escolha de uma forma de governança em detrimento da outra, invocam quatro deles em sua pesquisa: a confiança, o tamanho da rede, o consenso de objetivos e a necessidade de competências a nível de rede. Buscando tornar a pesquisa mais completa, utilizamos o critério de avaliação proposto por Molin e Masella (2015), que condensaram não só as sugestões teóricas e práticas formuladas pelos supracitados autores, mas também de outros três trabalhos significativos da área (Bryson; Crosby; Stone, 2006; Ansell; Gash, 2008; Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012), chegando a um conjunto de seis condições básicas da rede que devem balizar as escolhas relacionadas à sua forma de governança: 1) a confiança; 2) o tamanho; 3) o consenso sobre os objetivos, a motivação e a capacidade de ação conjunta; 4) o comprometimento e a liderança; 5) inserção; e 6) a diversidade de membros.

Em relação à **confiança** os estudos apontam que em situações em que existe um alto nível de confiança a forma de governança compartilhada é a alternativa mais viável. Provan e Kenis (2008) acrescentam que não basta que a confiança seja alta para que o modelo de confiança partilhada flua de forma satisfatória, sendo necessário que também seja densa, isto é, bem distribuída. De acordo com os entrevistados, no início das tratativas e no momento de criação da RCGP-DF havia pouca confiança no geral, mas havia certa confiança entre alguns representantes das organizações em razão de relacionamentos prévios advindos de suas atuações de rotina. Ocorre, porém, que essa situação evoluiu durante as interações até momento da efetiva implementação da Rede, em 2019. Basicamente dois dos entrevistados declararam que no período de tratativas para criação da Rede as pessoas estavam se conhecendo, adquirindo confiança, por isso ainda não havia confiança estabelecida, porém depois da criação da rede esses laços foram estreitados e a confiança foi crescendo (E1 e E2), ao passo que um deles relatou que nesse momento inicial já havia certa confiança entre alguns membros, baseada em relações prévias, e já na implementação havia extrema confiança (E3). Esse crescimento da confiança ao longo do tempo é esperado na medida em que os envolvidos participam de reuniões e atividades em conjunto e demonstram seus atributos (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012).

Deste modo, conclui-se que a escolha do modelo de governança compartilhada ocorreu num momento em que havia um alto grau de confiança entre os partícipes da Rede, tratando-se, portanto, de uma **escolha adequada** dos gestores.

A RCGP-DF é possui apenas seis membros, de modo que pode ser considerada pequena. Em relação ao aspecto **tamanho**, segundo a literatura, para redes pequenas a governança compartilhada é a opção mais viável, sendo a governança por organização líder a forma adequada para redes com um número relativamente baixo de participantes e a OAR o modelo ideal para aquelas formadas por grande número de membros, tendo em vista o aumento da complexidade das atividades de governança. Neste aspecto, considera-se a escolha dos gestores da RCGP-DF também **adequada**.

Com base em Rodriguez *et al.* (2007), Provan e Kenis (2008) e Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), as autoras Molin e Masella (2015) asseveram que na ocorrência de um forte **consenso sobre os objetivos da rede, uma boa capacidade de ação conjunta e a motivação**, esses três fatores se retroalimentam, diminuindo a frequência de conflitos e melhorando a qualidade das interações entre os membros da rede, de modo que o modelo de governança

partilhada seria suficiente para um bom resultado. Os trechos das respostas dos entrevistados mostram que “em 2018 já houve uma oxigenação... porque se deu esse aspecto mais institucional da rede... a gente entendeu assim, qual que seria o papel da rede”(E1), e que “percebia assim uma vontade dos participantes de efetivamente se integrarem, formar esse espírito de corpo na rede, porque era perceptível que haveria benefícios se a gente conseguisse integrar e atuar de forma articulada” (E2), de modo que pode-se considerar que a rede explorada já possuía na data de sua implementação uma conscientização equânime de seus membros quanto aos objetivos a nível de rede. Quanto aos quesitos capacidade de ação conjunta e motivação, os entrevistados também parecem concordar que eram satisfatórios: “a qualidade das entregas eu acho que foi é mediana mesmo nesse período... de uma forma geral as pessoas estavam motivadas... percebia assim uma vontade dos participantes de efetivamente se integrarem” (E1); “essa capacidade de ação conjunta da rede a partir da formação de grupos de trabalho, ela realmente ganhou muito” (E2); e “a capacidade de ação coletiva do que nós participamos, foi bastante produtivo” (E3). Deste modo, também com relação à influência desses fatores na RCGP-DF, a governança compartilhada foi uma escolha **viável**.

Recorrendo mais uma vez ao conteúdo das entrevistas, nota-se que havia certa **liderança** por parte dos representantes de alguns órgãos que, somada a outros fatores, gerou **comprometimento**: “[...] acabou pegando essa organização, uma liderança muito mais de organização mesmo das coisas... liderança até com motivação, trazendo até uma certa motivação” (E1); “foi uma liderança que eu aponto como facilitadora” (E2). Ansell e Gash (2008) pregam que a liderança é um combustível para a redução de conflitos e o estímulo à cooperação, ou seja, gera comprometimento. Quanto a esta contingência, a princípio a eleição do modo de governança na RCGP-DF **não converge** para a hipótese de Molin e Masella (2015) que afirmam que um forte comprometimento e liderança podem estar associados ao modelo de governança por organização líder ou OAR, nas quais o papel do líder está claramente definido.

Por **inserção** se entende o grau de integração dos membros ao grupo, ou seja, o sentimento de pertencimento (Molin; Masella, 2015). Nessa linha, a proposição é que quanto mais os participantes estejam se sentindo inseridos na equipe, mais eles se sentem responsáveis pelo projeto, causando o mesmo efeito da confiança, o que favorece o modelo de governança compartilhada. De forma inversamente proporcional, a baixa inserção clama pelos modelos de organização líder ou OAR. Neste ponto, também se conclui por **acertada** a decisão pelo modelo de governança partilhada, pois restou atestado que os membros da RCGP-DF se sentiam parte do time, conforme se observa no discurso dos entrevistados a seguir: “eu acho que havia esse

sentimento de pertencimento ao grupo” (E1); “Esse espírito de equipe foi sendo construído” (E2); e “espírito de grupo pra mim ficou bem claro e concreto” (E3).

Por derradeiro, em relação ao grau de **diversidade** dos membros a hipótese defendida pela literatura mais relevante é a de que uma rede com atores com características diferentes provavelmente obterá mais sucesso se utilizar os preceitos da governança realizada por uma organização líder ou por uma entidade administração externa. Nesse ponto volvemos à categorização da RCGP-DF em que se considerou que existe proximidade organizacional e cultural entre suas organizações, todas do setor público, para enquadrá-la como uma rede pouco diversificada quanto às características de seus membros, de modo que mais uma vez o modelo de governança escolhido é **convergente**.

Enfim, estabelecidos esses critérios para a escolha e considerando que a Rede de Controle da Gestão Pública do DF adota o formato de governança compartilhada entre suas organizações, apresentamos no Quadro 1, para confrontação, os fatores contingenciais para os quais os estudos mais relevantes do tema atribuem, segundo Molin e Masella (2015), maior probabilidade de sucesso para cada modelo de governança, estando destacados em azul os fatores identificados na Rede objeto do presente estudo:

**Quadro 1 – Modelo de Governança x Fatores Contingenciais**

Condição Básica	Governança Compartilhada	Por Organização Líder	Organização Adm. de Rede (OAR)
Confiança	Alta	Baixa	Baixa
Número de Integrantes	Baixo	Relativamente Baixo	Médio e Alto
Consenso de metas, ação conjunta e motivação	Alto	Baixo	Baixo
Liderança e comprometimento	Relativamente baixo	Alto	Alto
Grau de Inserção	Alto	Baixo	Baixo
Grau de Diversidade	Baixo	Alto	Alto

**Fonte:** Elaborado pelo Autor

Observa-se que no que concerne ao tamanho da rede, ao nível de confiança, ao grau de consenso de objetivos, de capacidade de ação conjunta e de motivação, à inserção no grupo e ao grau de diversidade entre as organizações que a compõem, a rede investigada está munida das condições básicas que invocam o modelo de governança do tipo compartilhada, estando, portanto, alinhada com as proposições dos especialistas do tema. Por outro lado, em relação à presença de liderança e comprometimento, os entrevistados convergiram para a existência de uma boa liderança e um considerável comprometimento entre os membros da RCGP-DF o que, de acordo com os estudiosos favorece os modelos de organização líder e OAR. Ocorre que há

evidências na literatura de que a presença desses dois fatores não seja prejudicial a uma rede que adota o modo de governança compartilhada, mas sim que seja exigível nos outros dois modelos. Isto porque, segundo a maioria dos pesquisadores que abordam o assunto, a liderança tem papel de grande relevância na formação da confiança, no aperfeiçoamento do ambiente colaborativo, no respeito às regras, na busca pelo consenso, na mediação de conflitos e no equilíbrio de poder (Turcato; Bartz; Kelm, 2018; Ansell; Gash, 2007), sendo que estes são atributos considerados benéficos e cobiçados numa rede que funciona no modo de governança partilhada, assim como nos outros dois modelos.

#### 4.3. Modelo de Governança *versus* Meta-governança

Embora esses fatores contingenciais apontem para uma definição quanto ao formato de governança numa rede, eles não consideram a **meta-governança** que também influencia no resultado das redes. Assim, após esse primeiro passo, segue-se na avaliação também das ferramentas aplicadas na governança da RCGP-DF, ou seja, a sua meta-governança, vez que são fatores que, de acordo com as autoras em destaque, a depender da forma de governança terão forte interferência no desempenho da rede e devem ser levados em conta nos esforços das autoridades para geri-las (Molin; Masella, 2015). As ferramentas de meta-governança são divididas pelos pesquisadores em dois grupos, as ferramentas implementadas a distância ou estruturais, vinculadas à base legal e às regras da rede, e as ferramentas práticas, responsáveis por fomentar a interação entre os participantes da rede. Utilizamos aqui, portanto, esta classificação dos instrumentos de meta-governança, de modo que as ferramentas estruturais são o estatuto da rede e seu desenho institucional, e as práticas são constituídas pela participação e o gerenciamento (Sorensen; Torfing, 2009, *apud* Molin; Masella, 2015).

No caso da RCGP-DF, detecta-se que ela está dotada das ferramentas estruturais, vez que o **estatuto** se materializa através do Acordo de Cooperação Técnica que define a base legal, a composição, os objetivos coletivos e políticos e a alocação de recursos humanos (DISTRITO FEDERAL, 2017), assim como o **desenho institucional** está fixado no Regimento Interno com as regras de tomada de decisão, de ingresso e exclusão de membros, os procedimentos internos de convocação de reuniões, criação de grupos de trabalho dentre outras.

Além disso, observa-se também na rede examinada a adesão às ferramentas práticas de **gerenciamento e participação**, o que a torna bastante aparelhada em relação ao quesito meta-governança. Foram detectados nos dados coletados por meio de entrevistas diversas ferramentas de participação como a busca pelo consenso, o dialogo face-a-face, o respeito às

posições do membros, conforme se observa nos trechos a seguir: “se não havia uma segurança de todos os órgãos de tomar essa decisão, a gente acabava encontrando algo equânime, digamos assim, que pudesse convencer a todos” (E1); “havia sim uma boa vontade dos órgãos participantes de tentar chegar a um elemento comum ali para atuar efetivamente conjunto, somando esforços, e não fazendo uma tensão de forças” (E2); e “sem dúvida as posições eram respeitadas... mesmo que talvez houvesse a discordância de um ou de outro caminho, mas não havia maiores conflitos entre os membros do GGI” (E3). Na mesma tangente, estão presentes artefatos voltados ao gerenciamento da rede que busca diminuir eventual assimetria de poder, indicar os recursos-chave, planejar metas em nível inferior e avaliar desempenho. Em pesquisa documental se constatou que anualmente, ao final de cada ciclo de gestão do GGI, é divulgado pela coordenação um plano de ação para o próximo ciclo, no qual estão definidas as atividades a serem executadas, como criação de grupos de trabalho e calendário de reuniões e eventos e, ao mesmo tempo, é apresentado um relatório de gestão contendo as entregas e a avaliação de desempenho dos grupos de trabalho, momento em que também é deliberado pela descontinuidade ou não de atividades, tratando-se, assim, de ferramentas nítidas de gerenciamento.

Seguindo a mesma forma de avaliação, no Quadro 2 estão colocadas as recomendações dos estudiosos, ainda segundo a contribuição de Molin e Masella (2015), em relação às ferramentas de meta-governança que melhor contribuem para cada um dos três modelos de governança de rede explorados nesta pesquisa, bem como, na última coluna, as ferramentas cuja utilização foi identificada na Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal:

**Quadro 2 – Ferramentas de Meta-governança**

Ferramentas de meta-governança	Governança Compartilhada	Por Organização Líder	Organização Administrativa (OAR)	RCGP-DF
Estatuto	Recomendável	Necessário	Necessário	Presente
Desenho Institucional	Recomendável	Recomendável	Necessário	Presente
Gerenciamento	Recomendável	Necessário	Recomendável	Presente
Participação	Necessária	Recomendável	Recomendável	Presente

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Percebe-se que a meta-governança da rede ora investigada é paramentada com as quatro ferramentas, tanto as práticas quanto as estruturais, propostas pela literatura que, segundo Moreira e Freire (2020), é quase uníssona ao considerar que os dois tipos são complementares na governança de uma rede de organizações. Deste modo é possível concluir que, quanto à meta-governança, a RCGP-DF tem potencial para produzir resultados positivos a nível de rede.

Assim, de um modo geral, coadunando com a hipótese formulada pelos estudos sobre governança de redes de que a capacidade de produzir resultados de uma rede é diretamente influenciada pelo sistema de governança pelo qual ela é regida, os dados coletados parecem evidenciar que as escolhas relativas à estrutura de governança e funcionamento da Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal foram dotadas de um elevado grau de adequação, culminando em potencial para obter um bom desempenho.

## 5. Conclusões

O presente estudo teve como finalidade esmiuçar uma rede interorganizacional visando conhecê-la de forma profunda para viabilizar a avaliação de sua potencialidade em aferir bons resultados a partir de seu modelo de governança e suas ferramentas de meta-governança. Nessa linha a Rede de Gestão Pública do Distrito Federal foi o caso estudado, tendo em vista ter sido idealizada para o combate a um problema público perverso que assola o Brasil há décadas: a corrupção. Tanto os documentos estruturantes e rotineiros da Rede quanto o conteúdo das entrevistas realizadas com membros do grupo responsável pela governança foram fonte de dados para a avaliação. O arranjo objeto de estudo foi categorizado como uma rede formal, de criação induzida, horizontal, pública, orientada para fins sociais, cujos participantes possuem proximidade geográfica e organizacional, que adota o modelo de governança compartilhada, sendo sua gestão rotativa com função estimulante e fortalecedora, e que busca o fortalecimento de seus membros através de uma estratégia de atuação integrativa.

Em relação às condições básicas, os achados revelaram que a RCGP-DF, no momento de sua implementação era uma rede pequena, cujos poucos membros experimentavam um grau moderado a alto de confiança, de consenso de objetivos, capacidade de ação conjunta e motivação, de liderança e comprometimento, e de inserção, ao passo que foi constatada baixa diversidade entre os órgãos partícipes. Além disso, foi detectada a utilização dos quatro tipos de ferramentas de meta-governança, o estatuto e o desenho institucional como instrumentos estruturais, e a participação e o gerenciamento como ferramentas práticas. Após as análises e a confrontação com as proposições da literatura dominante sobre o tema, o objetivo da pesquisa foi alcançado com a avaliação final sobre a propensão da rede explorada a gerar resultados satisfatórios a partir do sistema de governança assumido por seus idealizadores.

São escassos os estudos sobre outras redes voltadas para a fiscalização da gestão pública e não foi encontrada outra investigação sobre a forma de governança desse tipo de arranjo de entes públicos. Assim, a presente pesquisa, ao mesmo tempo em que pode despertar

interesse acadêmico pelo assunto, que é caro tanto aos gestores públicos quanto aos atores dos sistemas de justiça e de segurança pública, também serve, considerando a existência de redes similares em todos os estados brasileiros, como modelo para replicação pelos servidores responsáveis buscando a melhoria dos seus resultados. E mais ainda, a avaliação não se restringe a forças-tarefas de combate à corrupção, podendo ser aplicada para avaliar a adequação do modelo de governança de redes criadas para outras finalidades, formadas por organismos públicos, privados ou híbridas. A utilidade da presente investigação não cessa por aí, vez que possibilita um estudo prévio de gestores de redes a fim de guiar a escolha do modelo de governança e das ferramentas de meta-governança mais viáveis de acordo com o ambiente e as contingências experimentadas no momento de sua implementação.

O fato de ser um estudo de caso único é um limitador, pois tira a possibilidade de comparações. Porém surge como um solo fértil para novas pesquisas visando fixar padrões e melhores práticas de governança nas redes de controle da gestão pública. Cumpre alertar ainda para o fato de a avaliação ser referente à configuração atual da Rede do Distrito Federal, de modo que eventual alteração em seus fatores contingenciais, como diminuição do grau de inserção ou o ingresso de novas organizações, o que é normal tendo em vista que as redes são formas de atuação dinâmicas e adaptáveis ao ambiente em que estão inseridas, fará emergir a necessidade de repetição da pesquisa com os novos dados. Para isso o caminho a ser seguido para reavaliação já está aqui apresentado.

## REFERÊNCIAS

- AGRANOFF, Robert. *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.
- ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. ***Journal of public administration research and theory***, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- AUSTIN, James; STEVENSON, Howard; WEI-SKILLERN, Jane. Social and commercial entrepreneurship: same, different, or both? ***Entrepreneurship theory and practice***, v. 30, n. 1, p. 1-22, 2006.
- BALESTRIN, Alsones; VERSCHOORE, Jorge Renato; REYES JUNIOR, Edgar. O campo de estudo sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. ***Revista de Administração Contemporânea***, v. 14, p. 458-477, 2010.
- BARDIN, Lawrence. ***Análise de Conteúdo***. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; STONE, Melissa Middleton. The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. **Public administration review**, v. 66, p. 44-55, 2006.

COLOMBO, Enzo; FRANCALANCI, Chiara. Formalizing governance in virtual districts. In: **2003 Symposium on Applications and the Internet Workshops, 2003. Proceedings**. IEEE, 2003. p. 78-84.

CUNHA, Julio Araujo Carneiro da; PASSADOR, João Luiz; PASSADOR, Cláudia Souza. Recomendações e apontamentos para categorizações em pesquisas sobre redes interorganizacionais. **Cadernos EBAPE.br**, v. 9, p. 505-529, 2011.

DIAS, Taise; CARIO, Silvio Antônio Ferraz. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 3, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Extrato de Acordo de Cooperação Técnica. Brasília, DF: Diário Oficial do Distrito Federal, v. 21, p. 87, 2017.

DONALDSON, Lex. Teoria da contingência estrutural. **Handbook de estudos organizacionais**, v. 1, p. 105-133, 1999.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of public administration research and theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 479-499, 2006.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. **Governance networks in the public sector**. Londres: Routledge, 2015. 374 p.

KNOBEN, Joris; OERLEMANS, Leon AG. Proximity and inter-organizational collaboration: A literature review. **International Journal of management reviews**, v. 8, n. 2, p. 71-89, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. Ed. São Paulo: Atlas. 2017. 360 p.

MANCE, Euclides André. Teorias de rede: introdução conceitual e elementos organizativos. **Instituto de Filosofia da Libertaçao Solidarius Brasil**, 2012.

MOLIN, Martina Dal; MASELLA, Cristina. From fragmentation to comprehensiveness in network governance. **Public organization review**, v. 16, p. 493-508, 2016.

MOREIRA, Fernanda Kempner; FREIRE, Patricia de Sá. Governança de redes interorganizacionais: uma revisão sobre os mecanismos de governança para a aprendizagem. **Revista E-Tech: Tecnologias para Competitividade Industrial**, v. 13, n. 1, p. 39-52, 2020.

OLIVER, Amalya L.; EBERS, Mark. Networking network studies: an analysis of conceptual configurations in the study of inter-organizational relationships. **Organization studies**, v. 19, n. 4, p. 549-583, 1998;

PROVAN, Keith G.; KENIS, Patrick. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. A Rede: Regimento Interno, 2023. Disponível em <<https://www.rededecontrole.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/Regimento-Interno-RCPG-DF-com-alteracoes.pdf>>. Acesso em: 05 de mar. de 2025.

RITTEL, Horst WJ; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

SILVA, Ana Maria Vicente da; PAZ, Herlane Chaves; SILVA, Geymeesson Brito da. Governança Colaborativa em redes: uma discussão teórica. **Revista de Tecnologia Aplicada**, v. 12, n. 2, p. 53-64, 2023.

SOUZA, Plinio dos Santos; VALADARES, Josiel Lopes. Governança colaborativa na organização pública. **REVISTA CIENTÍFICA DA FAMINAS**, v. 18, n. 1, p. 10-19, 2023.

TANG, Pan *et al.* Leveraging intergovernmental and cross-sectoral networks to manage nuclear power plant accidents: A case study from China. **Journal of Cleaner Production**, v. 162, p. 1551-1566, 2017.

TEIXEIRA, Marcia Cristina; TEIXEIRA, Rivanda Meira. Relacionamento, cooperação e governança em arranjos produtivos locais: o caso do APL de madeira e móveis do estado de Rondônia. **Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 17, p. 237-269, 2011.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 1995. Disponível em <<https://www.transparency.org/en/cpi/1995>>. Acesso em: 04 de mar. de 2024, às 20 horas.

TURCATO, Jéssica Casali; BARTZ, Cátia Raquel Felden; KELM, Martinho Luis. Governança Colaborativa em Redes Interorganizacionais: Proposições Teóricas para a Análise da Colaboração nas Redes de Cooperação. **Salão do Conhecimento**, 2018.

VIZEU, Fábio. Pesquisas sobre redes interorganizacionais: uma proposta de distinção paradigmática. **Anais do XXVII Encontro da Anpad, ENANPAD, São Paulo, Setembro**, 2003;

YIN, Robert K. **Estudo de Caso-: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

WILLEM, Annick; GEMMEL, Paul. Do governance choices matter in health care networks?: an exploratory configuration study of health care networks. **BMC Health Services Research**, v. 13, p. 1-10, 2013;

ZWICK, Elisa; BORBA, Érika Loureiro; TORRES, Kelly Aparecida. Redes interorganizacionais na administração pública brasileira-formação e aspectos culturais. In: **Symposium**, ed. 2010. p. 30-39.

## O DESEMPENHO DO PROCESSO COLABORATIVO NUMA REDE INTERORGANIZACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO

**Resumo:** Muito se discute sobre a conveniência e utilidade da atuação em rede no setor público e aferir os resultados dessas redes tem sido um desejo e uma necessidade das autoridades públicas e dos estudiosos do tema. Em meio a dissidentes linhas científicas sobre qual o tipo de resultado a ser considerado para melhor avaliar uma rede interorganizacional, o propósito desta pesquisa foi mensurar os resultados da Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal, partindo do pressuposto de que seus criadores tenham utilizado uma formatação adequada para um bom desempenho. Foram coletados dados através de análise documental e entrevistas de servidores que atuaram no grupo encarregado da governança da rede. Com base nos objetivos constantes em seu estatuto de criação elegeu-se como resultado a ser avaliado a performance do processo colaborativo entre as organizações participantes. Após a análise e discussões, detectou-se resultados positivos a nível de rede lastreados no crescimento do capital social e evolução da confiança.

**Palavras-chave:** redes interorganizacionais, setor público, processo colaborativo, capital social

*Abstract: There is a lot of debate over the advantages of networking in the public sector, and be able to measure these networks performance has been a desire and a need of public authorities and these subject scholars. The purpose of this research was to measure the results of the Public Management Control Network of the Federal District, despite the differing scientific lines of thought about what kind of result should be considered to better evaluate an interorganizational network, starting from the assumption that the creators used an appropriate formatting for a good performance. Data were collected through document analysis, field observation and interviews with civil servants who worked in the group responsible for the network's governance. Based on the objectives stated in the creation statute, we chose to evaluate the performance of the collaborative process between the participating organizations. After the analysis, positive results were detected at the network level, based on the growth of social capital and the evolution of trust.*

**Keywords:** *interorganizational networks, public sector, collaborative process, social capital.*

### 1. Introdução

Desde 2005 as autoridades públicas de todas as unidades federativas do Brasil passaram a criar redes interorganizacionais voltadas ao combate à corrupção, um problema público complexo que traz repercuções negativas diretas e indiretas na sociedade, como a deficiência na prestação de serviços públicos, a desigualdade social, o endividamento do Estado e o aumento da criminalidade. Encerrando uma onda de implementação desse tipo de arranjo organizacional, em 2017 foi criada no Distrito Federal a Rede de Controle da Gestão Pública

visando aproximar os órgãos estatais de fiscalização da administração pública no sentido de estabelecer um esforço conjunto e mais eficaz no ataque ao referido problema complexo (DISTRITO FEDERAL, 2017).

Atualmente no Brasil, considerando a literatura sobre o tema e a intensidade da adoção dessa estratégia de ação, parece ser praticamente unânime a opinião de que é vantajoso para as organizações públicas atuarem em cooperação, porém o desafio ainda latente dos pesquisadores e gestores é saber como conseguir obter o melhor aproveitamento dessa aparelhagem (Provan; Kenis, 2008), uma vez que não são raras as ocasiões em que essas redes não se desenvolvem satisfatoriamente. Grande parte dos estudos consideram a aplicação da governança e seus mecanismos o fio condutor para atingir os resultados almejados por uma rede, visando o crescimento do capital social e relacional, indispensáveis para que essa rede tenha sustentação e evolua (Moreira; Freire; 2020). Encampando esta proposição, admite-se que se uma rede escolhe e utiliza corretamente seu sistema de governança, ela deve gerar resultados positivos.

A Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal, objeto do presente estudo, foi formalmente criada há oito anos (DISTRITO FEDERAL, 2017). Durante todo esse período os dirigentes máximos dos seis órgãos que a integram alocaram recursos humanos especializados para atuar nessa força-tarefa, os quais poderiam estar atuando nas suas próprias entidades na fiscalização da gestão pública e na detecção de atos de improbidade. Em sendo assim, emerge a necessidade de investigar o quanto essa entidade tem contribuído para o fortalecimento do combate a condutas ilícitas que lesam a administração pública. Neste ponto, portanto, saber se esta rede efetivamente entrega bons resultados é um anseio tanto das autoridades políticas, gestores dos órgãos e servidores envolvidos no projeto, que carregam consigo o dever e a responsabilidade de gerir os recursos públicos de forma eficiente, quanto da sociedade, que paga os impostos que teoricamente deveriam ser revertidos em serviços públicos de qualidade. Resumindo, se os resultados da Rede são insatisfatórios, há prejuízo para todos.

Apesar de ser a forma mais utilizada para análise de desempenho, possivelmente por ser a mais visível, vários autores argumentam que o sucesso das redes interorganizacionais horizontais não deve ser mensurado utilizando-se das convencionais ideias de eficiência de custos ou de eficácia operacional, como é feito nas redes hierárquicas, mas sim por meio da aferição do sucesso colaborativo (Torfing, 2012; Klijn; Koppenjan, 2016), no qual está entremeado o incremento de valor público e do capital social.

À vista disso, após análise de dados coletados através de pesquisa documental e entrevistas dos responsáveis pela gestão da rede, pretende-se ao final da presente pesquisa apresentar uma avaliação dos resultados da Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal em relação à evolução do processo colaborativo desde a sua implementação, mensurando a performance do capital social e da interação entre seus atores e identificando eventuais entraves nesse processo.

O estudo traçará um caminho iniciado pelo referencial teórico, onde serão expostos os conceitos, abordagens e direcionamentos adotados pelo pesquisador, bem como apresentado o objeto de pesquisa. Em seguida serão postas à mesa a estratégia metodológica usada na coleta e a análise dos dados, culminando, por fim, na exposição dos resultados e conclusões finais.

## **2. Redes Interorganizacionais e a Governança Colaborativa**

O desenho de rede colaborativa tem sido empregado pelo Estado brasileiro tanto em linha vertical compreendendo os três níveis federativos, quanto na horizontal sob a roupagem de forças-tarefas de órgãos governamentais. Como exemplo do incremento na criação de redes interorganizacionais temáticas na administração pública brasileira pode-se citar o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e o recém-criado Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia, estas compostas por entidades governamentais e não-governamentais, e, com atores apenas do setor público, os comitês de recuperação de ativos conhecidos pela sigla CIRA, as forças-tarefas de combate ao crime organizado coordenadas pela Polícia Federal, nominadas FICCO, os grupos de combate ao crime organizado comandados pelo Ministério Público, conhecidos como GAECO, e a Rede Nacional de Polícias Judiciárias no Combate à Corrupção, RENACCOR. Acompanhando essa tendência foi criada no âmbito do Distrito Federal uma rede chamada Rede de Controle da Gestão Pública.

Dado o recente crescimento desse modelo de cooperação na administração pública brasileira (Souza; Valadares, 2023), o estudo dessas redes se torna essencial para compreender sua evolução e impacto na gestão pública e para aglutinar conhecimentos. Apesar das vantagens da atuação em rede, como compartilhamento de recursos e especialização, há desafios significativos, incluindo custos operacionais e obstáculos institucionais. Como um fenômeno dinâmico, as redes interorganizacionais podem passar por transformações e requerem análises contínuas para seu aprimoramento e sustentabilidade.

Esses arranjos colaborativos entre organizações despertaram o interesse dos estudiosos de várias áreas de conhecimento principalmente nos últimos 50 anos (Cunha; Passador; Passador, 2011). A partir dos anos 90, quando já existia uma miscelânea de conceitos e teorias sobre redes fruto da intensificação das discussões acadêmicas, a comunidade científica se deparava com o desafio de buscar maior sistematização e validação teórica sobre o tema, bem como de combinar diversas teorias e conceitos sobre colaboração organizacional, utilizando fragmentos consolidados do conhecimento para alcançar seus objetivos (Cunha; Passador; Passador, 2011). No Brasil os estudos sobre redes de cooperação são mais recentes e foram aprofundados no século XXI, sendo que na primeira década havia um crescente interesse da academia, a nível nacional e mundial, por assuntos relacionados às redes interorganizacionais, especialmente investigando a eficácia destas redes e a sua influência nas organizações e na sociedade (Balestrin; Verschoore; Reyes Júnior, 2010; Molin; Masella, 2015).

As teorias mais aplicadas aos estudos de redes no início do século XXI, segundo revisão de literatura publicada por Balestrin, Verschoore e Reyes Júnior (2010), foram a da estratégia, da dependência de recursos, das redes sociais e a teoria institucional. No campo da administração pública, os estudos se dividem entre aqueles que veem essas colaborações como “redes” e os que as consideram “soluções de ação coletiva para problemas públicos”. Ambas apresentam vantagens e limitações, levando este estudo a optar por combinar as duas para uma análise mais abrangente.

Ultimamente a perspectiva da coordenação das relações horizontais entre atores e identificação de fatores influenciadores no sucesso colaborativo das redes de governança tem tido destaque na literatura brasileira e internacional, principalmente nas tradições de pesquisa relacionadas à teoria organizacional e à administração pública (Mota; Bittencourt, 2019). Esta linha será seguida nesta pesquisa por meio de direcionamento de duas teorias apresentadas por Mota e Bittencourt (2019), citando Sørensen e Torfing (2007), quais sejam a teoria da interdependência, que considera que as redes são formadas visando a desfragmentação institucional e a união de esforços para ações de interesse comum e se sustentam por normas e valores que são construídos em razão dessa interdependência, e a teoria da governabilidade, que enxerga as redes como uma estrutura horizontal que viabiliza a negociação e interação entre atores sustentadas pela partilha de recursos e pela expectativa de ganhos.

Já com relação ao nível de análise, opta-se na presente pesquisa pelo exame de todo o conjunto de organizações e relacionamentos que formam a rede, pois cada vez mais os limites

das organizações extrapolam suas fronteiras, especialmente quando se agrupam em rede (Teixeira; Teixeira, 2011). Assim, ao invés de focar em um membro ou uma relação específica, entre as três dimensões possíveis citadas por Todeva (2006) – os atores, as relações entre eles e a rede como um todo – estabelecemos aqui esta última como nível de análise, isto é, não será medido, por exemplo, o grau de confiança entre o ator A e o ator B ou se A confia mais em B do que em C, mas sim a escala global de confiança entre os integrantes da rede, bem como de outros elementos que compõem o capital social.

Segundo Russell e Smorodinskaya (2018), grande parte das definições sobre colaboração encontradas na literatura introduzem aspectos em torno de objetivos compartilhados e negociações contínuas para harmonizar interesses e coordenar atividades mútuas. Em revisão da literatura nacional e internacional foram detectados inúmeros termos utilizados para fazer referência à ideia de colaboração em redes com pequenas particularidades e vieses que os distinguem, como “redes colaborativas” (Silva; Paz; Silva, 2023), “redes de cooperação” (Balestrin; Verschoore; Reyes Júnior, 2010), “arranjos institucionais” (Alperstedt; Hoffmann; Sá, 2022), “arranjos intersetoriais” (Pires, 2016), e “colaborações intersetoriais” (Bryson; Crosby; Stone, 2006).

Ao diferenciar os tipos de ação, Kooiman (2002) considera que a cooperação ocorre quando há interesse mútuos e consenso de objetivos entre os envolvidos, ao passo que a colaboração acontece independentemente de haver entre eles interesse mútuo. Já o terceiro tipo de ação conjunta, a coordenação, é vista pelo citado autor como uma ferramenta capaz de promover intervenções em questões sociais num contexto em que existe certa dependência entre os envolvidos, e a variação do nível dessa interdependência é vai definir o tipo de coordenação empregada, de modo que não é possível definir um padrão de emprego desta ação num processo de Governança Pública.

Em estudo sobre um arranjo interorganizacional voltado para o combate ao crime organizado Alperstedt, Hoffmann e Sá (2022) identificam a crescente formalização e manutenção de estruturas colaborativas entre instituições da área da Segurança Pública e Persecução Penal com diversas formatações, como a colaboração, coordenação, integração, redes e parcerias, que sob os princípios da mútua ajuda, compartilhamento de informações e produção de ações conjuntas, visam melhorar a atuação e somar forças na investigação de grupos criminosos. Balestrin, Verschoore e Reyes Júnior (2010, p. 462) argumentam que “as

redes de cooperação têm a capacidade de facilitar a realização de ações conjuntas e a transação de recursos para alcançar objetivos organizacionais”.

Diante da mescla de conceituações e roupagens para a fórmula de atuação conjunta entre organismos públicos ou não, para seguir, entende-se ser mais adequada a estratégia usada por Pires (2016) ao tratarem da intersetorialidade e por Mota e Bittencourt (2019) ao tratarem de redes e parcerias de governança pública, de modo que é adotada neste estudo uma concepção mais ampla do termo colaboração interorganizacional em rede. Nessa linha, exalta-se aqui a visão de “governança colaborativa” apresentada por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) que foi definida por eles como o conjunto de processos e estruturas de tomada de decisão e gestão que envolvem as pessoas de forma construtiva além das fronteiras dos órgãos públicos e níveis de governo ou setores público, privado e cívico, visando de atingir um objetivo público que de outra forma não poderia ser atingido.

Diante disso, percebe-se que o instituto da governança é intrínseco à estratégia de ação por meio de redes de organizações cujo fim último é construir colaboração para tratar uma demanda pública. A governança, nesse contexto, é o instrumento de implementação do processo colaborativo numa rede de organizações. E mais, o nível de excelência com que a estrutura e os mecanismos de governança são utilizados para manejar a interação entre os atores da rede vai refletir na capacidade daquele arranjo frente ao enfrentamento do problema público para o qual foi idealizado. Acata-se aqui, portanto, a ideia de que a governança colaborativa é um modelo de coordenação de rede que aglutina princípios, mecanismos e objetivos da governança pública, uma vez que esta é um processo que, tendo como orientação estratégica as redes e como base as relações de confiança, colaboração e reciprocidade, visa a construção de consenso entre agentes públicos e privados direcionados à melhoria de desempenho na atuação e geração de valor público (Martins; Marini, 2014; Souza; Valadares, 2023).

Segundo Milagres, Silva e Rezende (2019) a governança colaborativa é o resultado de um processo de negociação e barganha entre os atores de uma rede que concebe um conjunto de: a) ferramentas, que permite coordenar os interesses dos atores envolvidos nas redes, a tomada de decisão, o exercício de poder, de autoridade, de influência e negociação; e b) de regras, padrões, processos, rotinas, que determinem os limites de autonomia, a divisão de responsabilidades e as bases para o compartilhamento de recursos e resultados da rede.

A governança é a peça fundamental para a eficácia de uma colaboração interorganizacional (Provan; Kenis, 2008), pois é o instrumento que faz com que seus

participantes se comprometam com os resultados esperados desvelado numa estrutura planejada para o crescimento do capital social, combustível para a sustentação e aprimoramento da rede. Moreira e Freira (2020), citando outros autores (Alvarez *et al.*, 2010; Bernstein, 2015; Storey *et al.*, 2018; Tang *et al.*, 2017; Willem; Gemmel, 2013), indicam que as estruturas de governança devem estar alinhadas com as decisões estratégicas da rede e podem adotar a configuração baseada no mercado, hierárquica ou relacional, sendo que esta última é alicerçada principalmente em ingredientes como a confiança, os valores compartilhados e normas comuns para fomentar a interação e a colaboração entre as organizações partícipes da rede.

Moreira e Freira (2020) notaram em sua revisão de literatura que, de forma geral, os mecanismos de meta-governança são divididos pelos pesquisadores em dois grupos: a) os mecanismos formais, que se expressam por meio dos contratos, regulamentos, definindo suas rotinas decisórias e de monitoramento e controle; e b) os mecanismos informais ou relacionais, ligados a aspectos subjetivos e pessoais como a reciprocidade, a confiança, o compromisso, o sentimento de pertencimento, a legitimidade, etc. Para que uma rede tenha bons resultados a sua governança deve ser dinâmica e, além de combinar esses dois grupos, deve ser flexível para adaptar esses mecanismos ao contexto em que está inserida e aos interesses da rede e das organizações partícipes.

Vários autores publicaram pesquisas direcionadas à análise e avaliação das redes interorganizacionais. Foram identificados, segundo Oliver e Ebers (1998), estudos que apresentam três dimensões como foco de análise desses arranjos: os antecedentes (motivações que levam a formação das redes), o processo (gestão e governança das redes) e os resultados (ganhos das redes). Na presente pesquisa o foco será na terceira dimensão, os resultados, porém a trilha investigativa perpassa obrigatoriamente pela estrutura e pelos mecanismos de governança da Rede de Controle da Gestão Pública do DF, principalmente os informais ou relacionais, tendo em vista o tipo de resultados a nível de rede a serem avaliados, quais sejam a evolução do capital social e do processo colaborativo.

### **3. Desempenho e Resultados de Redes**

Segundo Dias e Cario (2014) quando se fala em governança pública os resultados pretendidos não estão relacionados ao desenvolvimento exclusivamente econômico tampouco ao desenvolvimento individual do ser humano, mas sim a busca pelos interesses da sociedade com o desenvolvimento coletivo. Nesse sentido, uma rede pública deve buscar também o atingimento de resultados intangíveis, migrando da busca pelo custo eficiente para a valorização

das relações, buscando também o ganho em conjunto e não só o ganho individual de cada ator. A governança colaborativa em rede é a forma estratégica de expressão da governança pública em que o Estado busca desprender-se de sua tradicional atuação burocrática e hierárquica para integrar suas instituições e aprimorar a capacidade de resposta a problemas públicos complexos.

Invocando os objetivos propostos no Acordo de Cooperação Técnica de criação da Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal, a sua composição apenas por órgãos públicos e a concepção de que é uma rede direcionada ao aprimoramento da capacidade do Estado de enfrentamento a um problema público – a corrupção – chega-se ao entendimento de que o seu desempenho deve ser medido não pela eficiência de custos ou operacional, mas pela evolução do processo colaborativo que abrange, portanto, resultados intangíveis como a elevação do capital social e do valor público. Nesta linha de raciocínio, adota-se aqui como desempenho bem-sucedido desta Rede não a efetividade das ações realizadas pelos órgãos de combate à corrupção, como o número de prisões de corruptos, a aplicação de multas e outras sanções a empresas, a apreensão e recuperação de ativos desviados ou a realização de eventos de capacitação pela própria Rede como seminários, mas sim a melhoria da integração e o aperfeiçoamento da relação entre as instituições e seus representantes, de forma que isso contribua para o fomento de todo o sistema anticorrupção no Distrito Federal.

Nesta perspectiva, é quase um dogma na literatura que embasa a presente pesquisa que os bons resultados de uma rede estão fortemente relacionados ao desempenho de sua governança. Turcato, Bartz e Kelm (2018) listam elementos que repercutirão na capacidade do modo de governança de produzir um processo colaborativo exitoso, sendo eles a comunicação (Ansell; Gash, 2008; Alperstedt; Hoffmann; Sá, 2022), a construção da confiança entre os agentes (Bryson; Crosby; Stone, 2006; Ansell; Gash, 2008; Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012), a interdependência e a qualidade de liderança (Bryson; Crosby; Stone, 2006; Ansell; Gash, 2008; Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012; Martins; Marini, 2014), e o comprometimento e o consenso de metas (Ansell; Gash, 2008; Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012).

Milagres, Silva e Resende (2019) destacam a capacidade dos elementos da governança relacional para contribuir decisivamente na construção de um ambiente rotineiro de colaboração e na geração de um excedente colaborativo, ou seja, lograr que os envolvidos desenvolvam as competências necessárias para o trabalho em rede por meio de formas alternativas de gestão e coordenação. Sobre esse assunto Bryson, Crosby e Stone (2006) destacam três níveis de efeitos ou resultados das redes: a) de primeira ordem, que estão relacionados à ampliação de capital

social, intelectual e político, bem como à inovação nas estratégias de ação; b) de segunda ordem, referentes à coordenação da atuação e a aprendizagem conjunta; e c) de terceira ordem, ligados à formação de novas parcerias e instituições, assim como fixação de um ambiente de relacionamento sistêmico mais harmonioso.

Mota e Bittencourt (2019) reverberam a pesquisa de Torfing (2012) que, após uma coletânea na literatura sobre eficácia das redes, suscitam como aspectos avaliativos da governança em uma rede a capacidade de produzir uma compreensão clara do problema público a ser enfrentado, de conceber alternativas de intervenção inovadoras e viáveis; de viabilizar a implementação dessas ações com base numa coordenação contínua e num elevado grau de legitimidade e responsabilidade dos atores envolvidos; de realizar as adaptações necessárias ante à instabilidade das condições internas e externas; e, por fim, de criar condições favoráveis a futuras cooperações através de aprendizagem cognitiva, estratégica e institucional, que enfatizem a interdependência e aprimorem a confiança mútua.

No trabalho apresentado por Provan e Kenis (2008), em que o cerne é o papel crítico da governança na eficácia das redes, os autores reforçam a ideia de que a eficácia da rede deve ser avaliada como a obtenção de resultados positivos “a nível da rede”, os quais podem ser analisados sob vários aspectos a depender do ponto de vista e dos objetivos para os quais a rede foi idealizada. Completam citando como exemplos de resultados o reforço da capacidade para fazer frente a problemas públicos como o crime, a saúde pública; o desenvolvimento econômico regional e as crises provocadas por desastres naturais.

O desempenho da governança numa rede está relacionado à produção de valor público, segundo Martins e Marini (2014), pois a definição de desempenho seria peculiar para cada tipo de rede, pois estaria fundamentada na sua forma de atuação para se atingir um resultado que gere “valor público”. Nesta toada, podemos dizer que o valor público se consubstancia no elemento orientador do processo de governança ao indicar o “que” deve ser gerado, “para que” e “para quem”, e carregando o lastro de que seu pano de fundo é a contribuição para solução de problemas públicos complexos. Seguindo a linha abraçada no presente estudo, uma cadeia de valor público não pode se restringir a um conceito de desempenho nem reproduzir apenas a lógica da produção, conforme já explanado alhures.

Enfoca-se, neste ponto, um resultado fartamente destacado pela literatura dos estudos sobre redes e também exaltado como produto da boa governança, qual seja o “incremento” do capital social que, não se pode deixar de ressaltar, também está entremeado ao valor público.

Destaca-se aqui a expressão “incremento”, porque a criação de capital social propriamente dita na maioria das vezes não é um resultado da rede e sim um elemento que pode preceder a implementação do arranjo, o que, inclusive, é recomendável.

Dentre as várias abordagens existentes na literatura aderimos aqui à que enxerga o capital social como elemento integrante de coesão social e tem como seus principais patronos Coleman e Putnam. Putnam (1996) entende capital social como sendo o conjunto de relacionamentos que produzem, simultaneamente, confiança e reciprocidade e com isso intensificam e melhoram as interações sociais, de modo que o envolvimento de todos acaba por estimular a cooperação mútua e quanto maior for a confiança existente entre os membros, maior será a capacidade de cooperação, resultando em maior geração de capital social. Para o autor, estoques de capital social suficientes para coordenar o coletivo rumo a solução dos problemas públicos garantem o desempenho institucional. Coleman (1988) define capital social como a capacidade de trabalho conjunto por meio de grupos de indivíduos ou organizações com consenso de metas, e afirma que o capital social é construído coletivamente pelos próprios indivíduos que integram a rede, a partir do estabelecimento de normas, confiança, práticas de cooperação, reciprocidade e sistemas de governança.

O capital social, composto por relações sociais oriundas da construção de interações pessoais baseadas em confiança, comprometimento e compatibilidade, é essencial para o desenvolvimento de redes na administração pública (Hutt *et al.*, 2000). “A confiança envolve aceitar vulnerabilidade sobre uma base de expectativas positivas de intenções ou comportamento de um parceiro”, o comprometimento é a crença do parceiro de que a relação com outro é tão importante que vale a pena o esforço para sustentá-la e a compatibilidade é sinônimo de “complementaridade das metas e objetivos dos parceiros, assim como a similaridade de suas culturas organizacionais” (Zwick; Torres; Borba, 2010, p. 5). Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), citando Coleman (1988) e Putnam (2000), se referem ao capital social pela expressão “motivação compartilhada” e a definem como um ciclo de auto reforço que destaca quatro elementos interpessoais e relacionais da dinâmica colaborativa: a confiança, a compreensão mútua, a legitimidade interna e o comprometimento.

Seguindo a direção anunciada para a presente pesquisa, consideramos aqui, corroborando com Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) e a maioria dos autores, a confiança como elemento central dentro do ciclo de criação e fortalecimento da “motivação compartilhada”, ou seja, do capital social, pois gera compreensão mútua, que por sua vez

desemboca na legitimidade interna e, por fim, se traduz no comprometimento. Num movimento de colaboração em rede a confiança ameniza as diferenças culturais e metodológicas, permite ajustes céleres e menos conflitos em situações não previstas e impulsiona o compartilhamento de informações, tecnologia e boas práticas, fomentando a inovação, de modo que é um elemento crucial na idealização, criação, evolução e manutenção das redes interorganizacionais (Child, 2001). A confiança pode ser conceituada, segundo Fukuyama (2001), como a expectativa dos indivíduos de que seus pares agirão de acordo com normas e valores comuns munidos de sentimento de estabilidade, honestidade e cooperação, o que contribuirá para o fortalecimento das interações naquele ambiente.

Dentre as várias abordagens captadas na literatura para o estudo da confiança nas redes interorganizacionais, optamos aqui pela teoria do sistema social encabeçada por Luhmann (1979, *apud* Cunha; Melo, 2004), que considera que a confiança deve ser tratada como um mecanismo de facilitação das interações sociais, vez que diminui a complexidade do sistema e gera expectativa positiva sobre o comportamento, mas que deve ser contrabalançado por regras para atenuação dos riscos inerentes a esse efeito.

Convém repisar, por oportuno, que a proposta da presente pesquisa é a avaliação de resultados inerentes ao capital social e seus elementos, especialmente o grau de confiança a nível de rede. Ademais, a confiança é um elemento dinâmico e volátil fortemente influenciado pelo comportamento dos indivíduos e das organizações. Isto quer dizer que ela pode crescer com o tempo à medida em que os parceiros atuam de acordo com as regras do jogo e com as expectativas dos demais e os conflitos são resolvidos de forma amigável, porém quando o oposto ocorre a diminuição é provável. Daí a justificativa para avaliação dos níveis de confiança em recorte longitudinal, desde os momentos anteriores à criação da Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal até os dias atuais.

Por fim, na confluência dessas exposições, concluímos que tanto o ganho de valor público quanto o incremento de capital social ou motivação compartilhada desembocam no enriquecimento do processo colaborativo, foco de avaliação da presente pesquisa.

Na convergência dos argumentos acima, a investigação sobre os resultados da Rede de Controle da Gestão Pública do DF será insculpida na proposta de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) para avaliação da governança colaborativa em redes, acompanhando a adoção do conceito apresentado por eles em relação a este instituto. Com base em pesquisa bibliográfica abrangente sobre a governança colaborativa em redes vista pelos olhos de várias

áreas de conhecimento, os autores apresentaram um *framework* integrativo para avaliação de sistemas de governança colaborativa. Diferentemente de outros *frameworks*, que estabelecem a necessidade de avaliação geral do sistema, os autores fragmentaram o sistema em três subsistemas e cada um destes em elementos, de modo a permitir ao investigador focar sua pesquisa em componentes específicos, de acordo com a área de conhecimento e o objetivo de sua pesquisa. Um dos subsistemas é chamado pelos autores de dinâmica colaborativa, que equivale ao processo colaborativo.

Como já foi dito, o foco do presente estudo é a performance do capital social e sua repercussão no processo colaborativo da RCGP-DF. Assim, dentro do *framework* projetado por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) o elemento a ser avaliado na presente pesquisa é a “motivação compartilhada”, também chamada de capital social (Coleman, 1988; Putnam, 2000), um dos componentes da dinâmica colaborativa.

Cumpre aqui abrir um parêntese para ressaltar que o sistema de governança apresentado por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), assim como seus subsistemas, é cíclico, sendo que seus elementos devem se retroalimentar visando a produção de resultados. Caso a dinâmica colaborativa, que é composta pelos elementos intangíveis capital social, envolvimento baseado em princípios e capacidade de ação conjunta, atinja um nível satisfatório desses seus elementos, culminará na implementação de ações colaborativas, que seriam resultados tangíveis e concretos das redes, resultados relacionados à eficiência operacional que também são almejados, mas que, como já pisado e repisado, não se inserem no objetivo deste estudo.

#### **4. A Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal**

Criada formalmente em 2017 com a publicação em imprensa oficial do Acordo de Cooperação Técnica (DISTRITO FEDERAL, 2017), a Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal é composta por seis órgãos distritais: Polícia Civil, Controladoria-Geral, Tribunal de Contas, Ministério Público, Ministério Público de Contas e Secretaria de Estado da Fazenda. O objetivo principal deste arranjo institucional, conforme se extrai de seu instrumento de criação, seria estabelecer uma rede entre seus participantes nas diversas esferas da administração pública com atuação no Distrito Federal para fortalecimento do compromisso e articulação interinstitucional voltados à prática de medidas de cooperação técnica e de fiscalização da gestão pública, combate à corrupção, fomento ao controle social, tráfego de informações e documentos, intercâmbio de experiências e capacitação dos seus quadros.

Visando o cumprimento do acordo e funcionamento da rede os órgãos partícipes se obrigam a: eleger prioridades comuns, desenvolver estratégias conjuntas de combate à corrupção, designar servidores para atuar na coordenação e demais atividades, compartilhar conhecimento e boas práticas, promover em conjunto ações de reforço ao controle social e à transparência na gestão pública, de incentivo à participação da sociedade civil e de capacitação e viabilizar a troca ágil e sistemática de informações entre seus integrantes.

Observa-se, por meio de atas de reuniões realizadas entre os representantes das entidades partícipes, que entre a assinatura do Acordo de Cooperação e a aprovação do Regimento Interno (Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal, 2023), a Rede funcionou de forma improvisada, carecendo de governança e de regras sobre seus processos de tomada de decisão, controle e divisão de tarefas. Apenas com o regimento, aprovado em 2019, conforme Memória de Reunião de 06 de maio de 2019, é que essas regras passaram a existir e a Rede foi efetivamente implementada.

A partir daí a Rede passou a ser gerida por um grupo denominado Gabinete de Gestão Integrada (GGI), formado por cinco pessoas representando diferentes partícipes, responsável pelas decisões e pela coordenação de atividades executadas através de grupos de trabalho, os quais são formados por servidores designados pelos órgãos para executarem atividades em temas específicos ligados aos objetivos do arranjo interinstitucional. O GGI, responsável pela governança da Rede, numa reunião anual de fechamento de gestão, elege um dos seus integrantes para atuar como coordenador durante o próximo ciclo de um ano. Os debates e decisões sobre ações a serem executadas ou sobre assuntos relacionados à gestão da própria Rede têm como arena reuniões presenciais entre os representantes dos órgãos atuantes nesse GGI, nominados “agentes de integração”.

A formatação, estrutura e sistema de governança da Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal, conhecida pela sigla RCGP-DF, foi objeto de pesquisa anterior que revelou suas principais características (Cardoso, 2025). A referida investigação concluiu que se trata de uma rede orientada para fins sociais (combate à corrupção) formada apenas por órgãos públicos situados no Distrito Federal e atuantes no tema pertinente a rede. Além disso, constatou que RCGP-DF busca o fortalecimento de seus membros no enfrentamento ao problema público através de uma estratégia de atuação integrativa, adotando para isso o modelo de governança compartilhada com uma coordenação executiva rotativa estimulante e bem aparelhada no que diz respeito a mecanismos formais e informais de meta-governança.

## 5. Metodologia Aplicada

Mota e Bittencourt (2019) com base em vasta literatura apresentaram inúmeros resultados possíveis às redes (Bryson; Crosby; Stone, 2006; Provan; Kenis, 2008) e concluem, também citando referendados estudiosos do tema (Ansell; Gash, 2008; Klijn; Koppenjan, 2016), que a técnica mais adequada para avaliar a eficácia do processo colaborativo de uma rede seria por meio da análise da percepção dos membros envolvidos nesse processo.

Nesse diapasão, tendo em vista os objetivos propostos a presente pesquisa buscou o levantamento de dados primários e secundários para explorar a rede e avaliar a performance do capital social e do processo colaborativo neste conchavo de organizações. Com relação à escolha do objeto da pesquisa, jogou a favor a acessibilidade ao campo de pesquisa, baseada na posição geográfica e na viabilidade de obtenção dos dados, vez que o pesquisador participou da Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal.

Para início foi realizado levantamento de informações por meio de vasta pesquisa em fontes públicas, como o próprio site da RCGP-DF, em processos eletrônicos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Governo do Distrito Federal, assim como em arquivos de PDF fornecidos pelos gestores da Rede, donde se extraiu os documentos originários da Rede, especialmente no Acordo de Cooperação que a criou e no seu regimento interno, base para seu funcionamento, atas de reuniões realizadas desde o período de tratativas para sua criação até momento recente, em que já estava em efetivo funcionamento e outros. Como complemento, até porque a principal fonte de análise será a percepção dos participantes, utilizou-se também entrevistas semiestruturadas, vez que se tratando de um método de coleta de dados qualitativos, permitem entender as nuances de relacionamentos pessoais e a revelar impressões que não poderiam ser encontradas por meio de análise de documentos. A entrevista aproxima o pesquisador de uma perspectiva holística do fenômeno investigado, e, por isso, é uma das principais ferramentas de levantamento de informações para as pesquisas que seguem a estratégia de um estudo de caso (Yin, 2010).

A seleção da amostra foi proposital sendo que o número de entrevistados atingiu a saturação temporal buscada na pesquisa. Considerando que o objetivo é realizar uma avaliação a nível de rede, foram estabelecidos critérios para que se selecionasse informantes que tenham uma visão macro da rede, capazes de fornecer os dados necessários e suficientes à reposta do problema de pesquisa. Assim, foram escolhidos servidores públicos que tenham representado variados órgãos partícipes e integrado o grupo responsável pela implantação e governança da

Rede pelo período mínimo de dois anos, vez que estes teriam obrigatoriamente experimentado mais de um ciclo de gestão. Ao final do levantamento, se detectou que apenas seis participantes se enquadravam nesses requisitos, vez que os demais participantes representaram seus órgãos por curtos períodos, em sua maioria menores que um ano.

Assim, dentre os entrevistados figuraram três servidores que participaram desde as tratativas em momento antecedente à implementação da rede de organizações, no ano de 2016, vez que estes poderiam subsidiar a pesquisa com dados sobre o contexto histórico e as relações prévias entre os representantes e as organizações que vieram a pactuar. Os dados coletados por meio destes três entrevistados seriam basilares para a investigação, uma vez que serviriam de ponto de partida para a avaliação da performance da confiança, do processo colaborativo e da interação entre os atores. Além disso, integram a amostra também outros três agentes públicos que atuaram nas mesmas funções, porém apenas nos períodos intermediário e recente. Considerando esses fatores e a necessidade de sigilo da identificação, doravante os entrevistados serão referidos por códigos compostos pela letra E, seguida de números de 1 a 6 que indicam a cronologia da aplicação das entrevistas, e ainda letras que demonstram em quais períodos atuaram na Rede. Para fins de avaliação, considera-se 2016 a 2018 como período de formação, representado pela letra “F”, de 2019 a 2021 o período intermediário, iniciado com a aprovação do regimento interno e representado pela letra “I”, e de 2022 a 2024 o período recente, pela letra “R”. No quadro a seguir apresenta-se as informações sobre os entrevistados:

**Quadro 1:** Entrevistados

Ordem das Entrevistas	Período de Atuação	Código
<b>1º Entrevistado</b>	2017 a 2021 - Formação e Intermediário	E1FI
<b>2º Entrevistado</b>	2016 a 2021 - Formação e Intermediário	E2FI
<b>3º Entrevistado</b>	2016 a 2021 - Formação e Intermediário	E3FI
<b>4º Entrevistado</b>	2022 a 2024 – Recente	E4R
<b>5º Entrevistado</b>	2022 a 2024 - Recente	E5R
<b>6º Entrevistado</b>	2021 a 2024 - Intermediário e Recente	E6IR

**Fonte:** Elaborado pelo Autor

A construção do roteiro de entrevistas foi embasada na pesquisa documental e no *framework* para governança colaborativa apresentado por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), com foco no capital social, componente central do subsistema de dinâmica colaborativa. Com esteio na literatura elencada no referencial teórico serão avaliados os quatro componentes do capital social entre os membros da rede estudada: a compreensão mútua, a legitimidade interna, o comprometimento e, principalmente, a confiança. Cumpre destacar que em relação à

confiança, solicitou-se aos entrevistados que, antes de responderem as perguntas abertas, avaliassem por meio de uma escala de cinco níveis a performance desse elemento. Para avaliação e validação o roteiro foi submetido a dois especialistas, também servidores públicos, com vasta experiência na área de combate à corrupção e com participação em outras redes formadas por organismos públicos. Foram realizados ajustes para delimitação do tema e redução do tempo de entrevista. Prosseguiu-se então com a aplicação das entrevistas na modalidade videoconferência, com gravação audiovisual e transcrição simultânea.

No que diz respeito à pesquisa documental (Lakatos; Marconi, 2003), que teve como escopo, além de subsidiar a formulação do roteiro de entrevistas, identificar as regras, estrutura de governança e mecanismos de gerenciamento e controle, foram analisados todos os documentos constitutivos da Rede de Controle da Gestão Pública do DF, bem como outros que revelaram detalhes sobre a rotina de funcionamento e atuação da rede, como atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, ofícios de comunicação entre as organizações participantes e entre a Rede e o público externo, que versam sobre o planejamento de eventos, indicação de servidores, bem como planos de ação e notícias veiculadas no site oficial da rede e na imprensa.

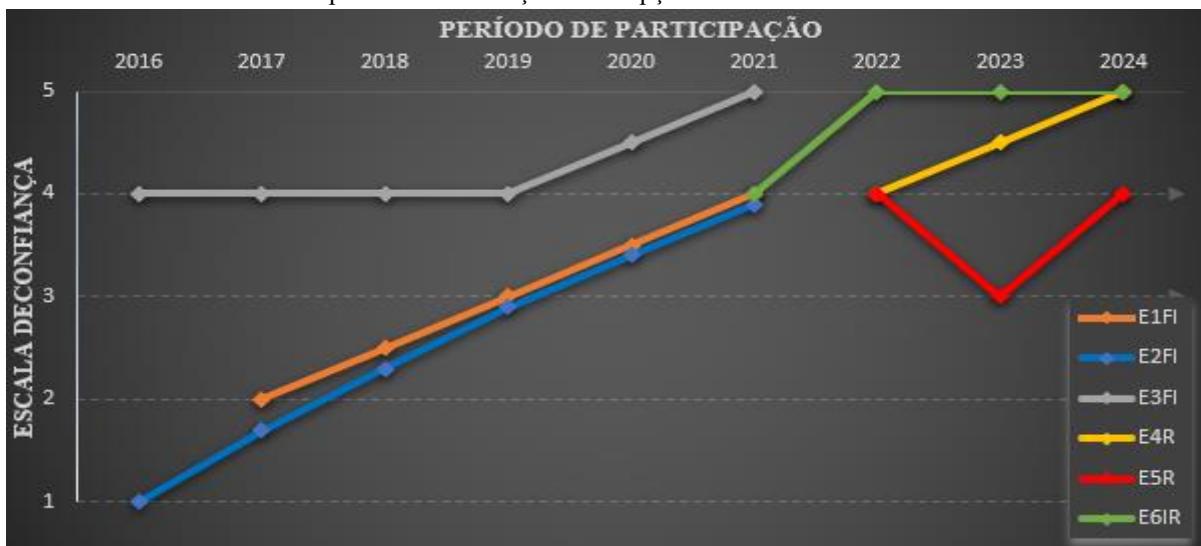
Após a coleta, os dados foram tratados, sistematizados, categorizados em tabela e analisados por meio das técnicas de análise de conteúdo (Bardin, 2011). Em arremate se avançou à fase de exposição dos resultados relacionados aos elementos avaliados pelos entrevistados sobre o capital social e o processo colaborativo, não olvidando, ainda, da detecção de obstáculos ao desempenho da rede investigada.

## 6. Análise e Resultados

Elege-se a **confiança** como primeiro item a ser analisado considerando se tratar do elemento central do capital social, produto a ser avaliado nessa pesquisa também chamado por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) de “motivação compartilhada”. A construção da confiança é um processo que se prolonga no tempo (Ansell; Gash, 2007), que pode ser acelerado por um histórico de relacionamento preexistente entre os envolvidos.

De início, apresenta-se no gráfico abaixo uma linha do tempo que vai de 2016 a 2024, expressando as respostas referentes à percepção dos seis entrevistados sobre a performance da confiança durante o período em que cada um atuou na Rede de Controle da Gestão Pública do DF, sendo os níveis de confiança representados por 1 (sem confiança), 2 (pouca confiança), 3 (média confiança), 4 (muita confiança) e 5 (plena confiança):

**Gráfico 1 – Desempenho da Confiança na Percepção dos Entrevistados**



**Fonte:** Elaborado pelo autor

Provan e Kenis (2008), em seu celebrado estudo sobre os modos de governança em redes, proclamam que uma rede que adota o modelo de governança compartilhada, como é o caso da RCGP-DF, provavelmente só será eficaz se a confiança for densa, ou seja, se for bem distribuída e recíproca entre os atores, pois a confiança entre pequenos grupos ou duplas favorece outros modos de governança.

Com base nas características da RCGP-DF e nos dados coletados, conforme se nota no Gráfico 1, os achados expressam a ocorrência sistêmica de crescimento da confiança na percepção dos membros. Os entrevistados E1FI e E2FI destacam que no período de tratativas e formação, entre 2016 e 2017, a confiança entre os membros era baixa ou inexistente devido a uma postura de retenção de informações e por ainda não se conhecerem bem, mas que a partir do final de 2017 houve um aumento gradual da confiança. Ambos ressaltam que a formalização do regimento interno em 2019 foi um marco de fortalecimento dessa confiança, pois fixou regras claras de governança e funcionamento da rede. Essa opinião, porém, destoa da percepção de E3FI que indica que já havia muita confiança desde essa fase inicial, especialmente entre os membros que já se conheciam, isto é, baseada em relações pré-existentes.

Já os entrevistados E4R, E5R e E6IR, que iniciaram sua trajetória na Rede após a implementação da governança, relataram que, desde que ingressaram, havia um nível elevado de confiança baseado no diálogo e transparência. Há que se destacar que o único dos entrevistados que acusou um pequeno decréscimo da confiança durante seu tempo de atuação na Rede foi E5R que, entretanto, atribuiu esse fenômeno à entrada de um novo representante de uma das organizações.

De um modo geral, os representantes declararam que a convivência, a proximidade e a criação de um vínculo pessoal foram fatores determinantes para o fortalecendo da confiança, tanto pessoal como institucional. Ademais, os relatos revelam que há uma boa distribuição da confiança entre os participantes, sendo que sempre que há uma troca de representante de um órgão, o novo indicado entra com um nível menor de confiança que, entretanto, em pouco tempo é aumentado, devido à dinâmica colaborativa já estabelecida. Isso significa que na medida em que esse novo membro interage com os demais a confiança, o comprometimento, compreensão mútua e legitimidade já estabelecidos no grupo fazem com que os laços de confiança relativos a esse novo integrante se fortaleçam.

Passemos à discussão sobre a presença da **compreensão mútua** entre os membros da RCGP-DF. A compreensão mútua se dá quando as pessoas são capazes de entender e respeitar a opinião de seus pares, mesmo quando não estão alinhadas com suas convicções (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012).

Com base nas respostas dos entrevistados nota-se que a percepção geral é de que havia um alto grau de compreensão mútua entre os membros da rede. Os entrevistados E1FI e E4R mencionaram que não se recordam de conflitos ou discordâncias expressivas entre os membros, sendo que, caso tenha havido divergências, elas foram rapidamente resolvidas, sugerindo um ambiente harmonioso e propício à cooperação. E2FI destacou que havia uma compreensão mútua impulsionada pelo interesse comum em fazer a rede funcionar, o que sugere que os membros compartilhavam um propósito coletivo que favorecia a colaboração, já demonstrando nessa manifestação também a presença de bom comprometimento com o processo. Os entrevistados E3FI e E5R enfatizaram que as posições eram respeitadas, mesmo que, em alguns casos, não estivessem alinhadas ao que determinado órgão desejava. Isso indica que, apesar de possíveis diferenças institucionais, havia tolerância e um esforço para manter a harmonia e respeitar diferentes pontos de vista. Em complemento, E6IR descreveu que as posições institucionais eram discutidas de forma interativa, sem imposição de vontades, e que sempre se chegava a um consenso. Isso demonstra que o processo de tomada de decisão na rede era baseado na negociação e no diálogo, favorecendo um entendimento mútuo.

Seguindo ao próximo item a ser avaliado, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) mencionam a **legitimidade interna** como a crença dos participantes de que a reputação, a honestidade, o engajamento e a capacidade de seus pares contribuirão para o desempenho satisfatório da rede.

A legitimidade interna dos membros numa rede é crucial para a que as decisões tenham credibilidade, o que auxilia na fluidez da dinâmica colaborativa. As respostas dos entrevistados revelam que a legitimidade dos participantes era amplamente reconhecida e não representava um obstáculo ao funcionamento da RCGP-DF. Este panorama fica evidenciado quando os entrevistados E2FI e E3FI destacaram que os membros da rede eram pessoas experientes dentro de suas instituições e com bom relacionamento interno. Isso sugere que a legitimidade era construída a partir da seleção criteriosa dos representantes pelas organizações, garantindo que tivessem conhecimento suficiente para atuar efetivamente. Nesta mesma linha, reforçando a hipótese, E1FI destacou que a maior parte dos agentes de integração eram pessoas da alta gestão, o que facilitava o acesso a apoio logístico e recursos institucionais. E4R enfatizou a inocorrência de problemas de falta de legitimidade ou de conhecimento técnico dos membros. E6IR destacou que dentro da rede todos eram tratados de forma igual, sem que houvesse uma instituição com maior poder ou influência sobre as demais. Há que se ressaltar que E5R, apesar de também proclamar a favor da legitimidade dos representantes dos órgãos, principalmente em relação às habilidades e conhecimentos necessários para atuar, revelou a ocorrência de alguns limites na autonomia decisória de membros em relação a suas instituições. Isso será objeto de análise mais adiante.

Sistematicamente nota-se que os representantes convergem para a existência de legitimidade interna, ou seja, os demais são reconhecidos e confiáveis e por isso vale a pena manter aquela relação.

O quarto elemento do capital social aqui considerado é o **comprometimento** com a atuação conjunta e colaborativa que consiste na transposição das barreiras de suas próprias instituições para se comprometerem com esse novo modelo (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012). Com base nas respostas dos entrevistados, é possível perceber que o nível de comprometimento com a colaboração na RCGP-DF é percebido de forma predominantemente positiva. As manifestações indicaram que os participantes demonstram engajamento e interesse na colaboração, sendo motivados por diferentes fatores, como prestígio, consenso de objetivos da rede, impacto dos resultados e sentimento de pertencimento ao grupo.

A maioria das respostas sugere que os membros da rede estão altamente comprometidos, participandoativamente e demonstrando interesse no processo colaborativo, conforme se depreende das opiniões dos entrevistados E3FI, E4R, E5R e E6IR. E2FI chama a atenção para o fato de que alguns membros pertencem à alta cúpula de seus órgãos, sendo

profissionais com agendas disputadas, porém ainda assim se dedicam à rede, o que demonstra um nível de comprometimento significativo. Esse participante complementou, destacadamente, dizendo que percebia que alguns membros se sentiam prestigiados ao participar da rede, o que incentiva sua continuidade no grupo.

Numa deliberação em rede os debates e decisões podem seguir direções contrárias à posição de alguns dos membros e isso pode gerar falta de comprometimento destes. Para que isso não ocorra, ou pelo menos, seja um evento raro, segundo Ansell e Gash (2007) é exigida uma vontade inicial de respeitar as decisões contrárias (compreensão mútua). Nessa mesma tangente, dificilmente haverá comprometimento com o processo colaborativo se os membros não aceitarem que seus pares são honestos (confiança) e capazes de atuar naquela ação cooperativa e representar de forma digna suas organizações (legitimidade interna). Portanto, os quatro elementos do capital social se retroalimentam desencadeando num ambiente propício à colaboração.

Vencida a avaliação dos elementos confiança, legitimidade interna, compreensão mútua e comprometimento e admitindo-se que houve elevação do capital social, convém apurar a repercussão desse fenômeno no **processo colaborativo**, isto é, se ocorreu aproximação e melhora na **interação** entre as organizações e seus representantes como é esperado.

Tendo como sustentação as respostas dos entrevistados sobre o processo colaborativo, vislumbra-se também uma convergência nas opiniões. E1FI e E2FI, que participam da rede desde o início, julgaram que o desenvolvimento do processo colaborativo ocorreu de forma gradual, impulsionado por eventos, reuniões e a formalização de mecanismos de governança pelo regimento interno, sendo que esse amadurecimento fortaleceu a integração entre os participantes, gerando ganhos significativos no compartilhamento de expertise, na troca de conhecimentos técnicos e na articulação entre as organizações, inclusive reduzindo o retrabalho e promovendo maior eficiência nas ações conjuntas. Em resumo, E2FI, E3FI, E4R e E5R concordaram no sentido de que a interação contínua nos grupos de trabalho e no comitê gestor fortaleceu laços entre os participantes, promovendo confiança e um “espírito de corpo” que extrapola os limites da rede, sustentando colaborações mesmo após mudanças institucionais e entre os órgãos fora do ambiente. Por fim, E6IR elegeu a definição de metas compartilhadas como mais um fator que impulsionou a melhoria do processo colaborativo, criando um ambiente propício para o intercâmbio de informações e reforçando a sinergia entre os membros.

Por fim, considerando a análise dos dados realizada acima, a título de conclusão pode-se inferir que os achados indicam que a Rede de Controle da Gestão Pública do DF vivenciou uma elevação do seu capital social desde sua criação, movimento este que foi impulsionado pela implementação de seu sistema de governança. As manifestações dos entrevistados apontam que a **confiança** entre os membros da rede não foi estática, mas sim construída e fortalecida ao longo dos anos. No período de formação da rede houve um cenário de desconfiança entre os membros, especialmente devido à falta de relacionamento prévio entre eles e à cultura de retenção de informações. Com o tempo a confiança evoluiu gradualmente, passando de um estágio de desconfiança para uma confiança moderada e posteriormente elevada, chegando a ser avaliada por alguns membros como plena. A confiança não era automaticamente conferida a novos membros, dependia das relações interpessoais e do tempo de convivência. Verifica-se assim que a confiança na rede foi um processo dinâmico, evoluindo à medida que os membros estabeleciam relações mais próximas e afinavam os mecanismos de governança e a interação dentro da rede.

Da mesma forma, o grau de **compreensão mútua** entre os membros da rede é elevado. O ambiente foi descrito como democrático e pautado pelo diálogo, o que indica que, mesmo diante de divergências, havia uma disposição para encontrar soluções coletivas. Essa característica sugere que a rede contava e fazia uso eficaz de mecanismos informais de meta-governança para gerenciar conflitos e manter um espírito de cooperação entre seus membros.

Quanto à **legitimidade interna** dos membros constatou-se também uma avaliação satisfatória. A escolha de representantes experientes e bem-relacionados dentro de suas instituições contribuiu para fortalecer essa legitimidade, pois favorecia o acesso a recursos e suporte institucional, mesmo que algumas decisões precisassem ser encaminhadas para deliberação nas respectivas organizações, o que não comprometeu a legitimidade interna dos membros. Por fim, o **comprometimento** dos membros com a atuação colaborativa foi, de uma forma geral, avaliado como alto. O apoio institucional, quando presente, a motivação dos participantes, o prestígio percebido, o consenso dos objetivos da rede e o surgimento inicial de alguns resultados concretos foram citados como pontos que reforçavam o comprometimento.

Nesta perspectiva, seguindo a estratégia avaliativa e o tipo de resultado eleito para mensuração na presente pesquisa, restou evidenciado que o enriquecimento do processo colaborativo e a intensidade da interação entre os representantes e organismos públicos participantes da RCGP-DF ocorreu de forma diretamente proporcional ao avanço de seu capital

social. De acordo com os entrevistados, o processo colaborativo prosperou, com maior integração entre as organizações, fortalecimento da confiança, troca de conhecimento e até com aprendizado conjunto, o que tornou as ações cooperativas mais frequentes e produtivas. A interação nos grupos de trabalho e principalmente no Gabinete de Gestão Integrada solidificou a articulação entre os participantes, promovendo até certa maturidade no ambiente colaborativo.

Não obstante aos resultados positivos referidos, permeados no discurso dos entrevistados, foram revelados alguns embaraços enfrentados pela rede. Foram relatados, não de forma majoritária, mas com alguma frequência: a) falta de apoio institucional oriundo de baixo comprometimento da alta administração de algumas das organizações envolvidas, b) dificuldades no compartilhamento de dados, prejudicando a cooperação em ações pontuais; c) alta rotatividade de representantes de uma das instituições participantes, o que retarda decisões e ações e prejudica a construção da confiança na rede; e d) dificuldade, por parte dos servidores envolvidos, na conciliação das atividades laborais no próprio órgão com atuação na rede.

Apesar dessas ressalvas, vislumbra-se a referência a esses desafios no sentido de alertar para a necessidade de avaliação e ajustes, porém sem vigor para encobrir o desempenho positivo da RCGP-DF. Nesta senda, convém externar aqui, mesmo não sendo o foco de avaliação deste estudo, algumas contribuições relevantes e entregas concretas que, segundo os entrevistados, têm causado impacto positivo no combate à corrupção no Distrito Federal. Como contribuições foram citadas a união de expertises, a troca de informações e o desenvolvimento de estratégias mais eficazes e intervenções mais rápidas e coordenadas na atuação tanto repressiva quanto preventiva no controle da corrupção (E1FI, E2FI, E3FI e E6IR). Além disso o trabalho conjunto dos órgãos dá mais peso e legitimidade às ações de combate à corrupção, gerando um efeito pedagógico e dissuasório de práticas ilícitas tanto para a sociedade quanto para agentes políticos e econômicos, transmitindo a mensagem de que os órgãos estão vigilantes e integrados (E1FI, E4R, E5R e E6IR). No pacote de entregas os entrevistados incluíram eventos anuais de capacitação, a confecção de um manual de denúncias sobre corrupção voltado para a população, a correção de falhas num sistema que vinha permitindo o desvio de verbas públicas direcionadas à educação e algumas operações de repressão realizadas em conjunto.

## 7. Conclusões

O intento da presente pesquisa foi verificar a ocorrência de resultados “a nível de rede” da Rede de Gestão Pública do Distrito Federal, um arranjo interinstitucional que tem por

objetivo aprimorar a articulação e cooperação entre seis órgãos públicos envolvidos no combate à corrupção. Diante disso, elegeu-se como tipo de resultado a ser avaliado a performance do processo colaborativo entre as organizações participantes baseada em eventual variação do capital social.

Ao final, com base principalmente na percepção dos representantes das organizações que atuaram por tempo prolongado na rede, restou evidenciado que houve ganho de capital social que desencadeou na aproximação entre as entidades e entre seus servidores e reforço da capacidade colaborativa, gerando entregas e impactos positivos no combate à corrupção no âmbito do Distrito Federal. Não obstante ter fornecido subsídios para que as autoridades competentes avaliem a vantajosidade de investir seus recursos na Rede, foram identificados também alguns possíveis contratemplos enfrentados em seu ambiente colaborativo. Trata-se, portanto, de um retrato da RCGP-DF de que passam a dispor seus gestores e as organizações que a compõem que não só traz um diagnóstico da situação atual do seu processo colaborativo, mas também alguns pontos que podem ser objeto de ajuste visando maior eficácia. Ademais, as redes interorganizacionais são entidades mais flexíveis ante à burocracia tradicional estatal, podendo, e devendo, se adaptar ao contexto em que estão inseridas, razão pela qual sua utilização tanto no setor público quanto no privado tem crescido muito nas últimas décadas. Da mesma forma as variáveis relativas à sua dinâmica colaborativa podem sofrer alterações a depender do perfil dos participantes, da quantidade de membros, da forma de liderança e da aplicação dos mecanismos de governança. A confiança, por exemplo, principal elemento do capital social, é um recurso instável influenciado por inúmeros fatores. Neste diapasão, por ocasião da ocorrência dessas alterações a fórmula de avaliação aqui apresentada é uma ferramenta que pode ser reaplicada para detecção de eventuais óbices ao desempenho de redes.

Apesar de ter atingido seu intento, há que se asseverar que a pesquisa tem algumas limitações. Primeiro, é um estudo de caso único, portanto não permitiu comparações. Segundo, como explanado alhures, o parâmetro usado para a apuração dos resultados foi principalmente a percepção dos gestores da rede. Apesar de grande parte da literatura entender ser a melhor forma de avaliação, outras visões também poderiam trazer dados e perspectivas relevantes, como por exemplo de servidores que atuaram em grupos de trabalho da Rede sem pertencer ao grupo de gestão, e também atores externos à Rede que têm vinculação com o tema de combate à corrupção, como organismos não governamentais e profissionais de imprensa. E terceiro, a apuração se restringiu a um tipo de resultado: o processo colaborativo. Investigações sobre outros aspectos relacionados ao desempenho da Rede de Controle do DF, como outros

componentes da dinâmica colaborativa proposta por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) ou ações colaborativas concretas e seus impactos, podem também contribuir para a sua evolução.

Por outro lado, a pequena quantidade de entrevistados não pode ser taxada como limitação, vez que a Rede, apesar de ter sido criada há quase 10 anos, só passou a funcionar efetivamente em 2019 com a vigência do regimento interno. Nesse ínterim, teve seu funcionamento suspenso por mais de um ano em razão da Pandemia de COVID-19. Ademais, percebeu-se que à exceção de um órgão, cujos membros tiveram alta rotatividade, a grande longevidade dos representantes dos outros órgãos na Rede restringiu o número de entrevistados, porém contribuiu para uma visão mais aprofundada de sua estrutura e funcionamento.

Por fim, sugere-se que pesquisas similares em outras redes de controle da gestão pública sejam realizadas para comparar os resultados colaborativos aqui alcançados. Isso possibilitaria, num futuro, a condensação do conhecimento empírico visando, quem sabe, a elaboração de um manual instrutivo para apoiar aos coordenadores e gestores desse tipo de arranjo institucional público na condução dessa espécie de estratégia de atuação tão complexa.

## REFERÊNCIAS

- ALPERSTEDT, Graziela Dias; HOFFMANN, Micheline Gaia; SÁ, Vinícius Valdir de. Mecanismos públicos de coordenação e *wicked problems*: estudo de um arranjo interorganizacional voltado ao combate do crime organizado em Santa Catarina. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, n. 2, p. 877-925, 2022.
- ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- BALESTRIN, Alsones; VERSCHOORE, Jorge Renato; REYES JUNIOR, Edgar. O campo de estudo sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, p. 458-477, 2010.
- BARDIN, Lawrence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; STONE, Melissa Middleton. The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. **Public administration review**, v. 66, p. 44-55, 2006.
- CARDOSO, Leonardo de Castro. O potencial da Rede de Controle da gestão Pública do DF ante ao seu sistema de governança e os fatores contingenciais. **Não publicado**, 2025.
- CHILD, John. Trust: the fundamental bond in global collaboration. **Organizational dynamics**, 2001.

COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. **American journal of sociology**, v. 94, p. S95-S120, 1988.

CUNHA, Cleverson Renan da; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. A confiança nas relações interorganizacionais. **Organizações & Sociedade**, v. 11, p. 79-93, 2004.

CUNHA, Julio Araújo Carneiro da; PASSADOR, João Luiz; PASSADOR, Cláudia Souza. Recomendações e apontamentos para categorizações em pesquisas sobre redes interorganizacionais. **Cadernos EBAPE.br**, v. 9, p. 505-529, 2011.

DIAS, Taise; CARIO, Silvio Antônio Ferraz. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 3, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Extrato de Acordo de Cooperação Técnica. Brasília, DF: Diário Oficial do Distrito Federal, v. 21, p. 87, 2017.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of public administration research and theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

FUKUYAMA, Francis. **Trust: The social virtues and the creation of prosperity**. Simon and Schuster, 1996.

HUTT, Michael David *et al.* Case study; defining the social network of a strategic alliance. **MIT Sloan Management Review**, v. 41, n. 2, p. 51, 2000.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. **Governance networks in the public sector**. Londres: Routledge, 2015. 374 p.

KOOIMAN, Jan. **Governing as Governance**. Londres: Sage, 2002. 264 p;

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. Ed. São Paulo: Atlas. 2017. 360 p.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014.

MILAGRES, Rosileia das Mercês; SILVA, Samuel Araujo Gomes da; REZENDE, Otávio. Governança colaborativa: a coordenação das redes de governança. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 18, n. 3, 2019.

MOLIN, Martina Dal; MASELLA, Cristina. From fragmentation to comprehensiveness in network governance. **Public organization review**, v. 16, p. 493-508, 2016.

MOREIRA, Fernanda Kempner; FREIRE, Patricia de Sá. Governança de redes interorganizacionais: uma revisão sobre os mecanismos de governança para a aprendizagem. **Revista E-Tech: Tecnologias para Competitividade Industrial**, v. 13, n. 1, p. 39-52, 2020.

MOTA, Luís Filipe Oliveira.; BITTENCOURT, Bernadete. Governação pública em rede Contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e no Brasil). **Tempo Social**, v. 31, p. 199-219, 2019.

OLIVER, Amalya L.; EBERS, Mark. Networking network studies: an analysis of conceptual configurations in the study of inter-organizational relationships. **Organization studies**, v. 19, n. 4, p. 549-583, 1998;

PIRES, Roberto. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, v. 26, p. 67-80, 2016.

PROVAN, Keith G.; KENIS, Patrick. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996. 260 p.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. A Rede: Regimento Interno, 2023. Disponível em <<https://www.rededecontrole.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/Regimento-Interno-RCGP-DF-com-alteracoes.pdf>>. Acesso em: 05 de mar. de 2025.

RUSSELL, Martha G.; SMORODINSKAYA, Nataliya V. Leveraging complexity for ecosystemic innovation. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 136, p. 114-131, 2018.

SILVA, Ana Maria Vicente da; PAZ, Herlane Chaves; SILVA, Geymeesson Brito da. Governança Colaborativa em redes: uma discussão teórica. **Revista de Tecnologia Aplicada**, v. 12, n. 2, p. 53-64, 2023.

SOUZA, Plinio dos Santos; VALADARES, Josiel Lopes. Governança colaborativa na organização pública. **REVISTA CIENTÍFICA DA FAMINAS**, v. 18, n. 1, p. 10-19, 2023.

TANG, Pan *et al.* Leveraging intergovernmental and cross-sectoral networks to manage nuclear power plant accidents: A case study from China. **Journal of Cleaner Production**, v. 162, p. 1551-1566, 2017.

TEIXEIRA, Marcia Cristina; TEIXEIRA, Rivanda Meira. Relacionamento, cooperação e governança em arranjos produtivos locais: o caso do APL de madeira e móveis do estado de Rondônia. **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 17, p. 237-269, 2011.

TODEVA, Emanuela. **Business networks: strategy and structure**. Routledge, 2006.

TORFING, Jacob. **Interactive governance: Advancing the paradigm**. Oxford University Press, USA, 2012;

TURCATO, Jéssica Casali; BARTZ, Cátia Raquel Felden; KELM, Martinho Luis. Governança Colaborativa em Redes Interorganizacionais: Proposições Teóricas para a Análise da Colaboração nas Redes de Cooperação. **Salão do Conhecimento**, 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso-: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

ZWICK, Elisa; BORBA, Érika Loureiro; TORRES, Kelly Aparecida. Redes interorganizacionais na administração pública brasileira-formação e aspectos culturais. In: **Symposium**, ed. 2010. p. 30-39.

## Considerações Finais

O crescimento do uso de redes com a participação do setor público incentivou pesquisas acadêmicas sobre o tema abrangendo desde arranjos produtivos locais em diferentes estados até redes voltadas para crises específicas, como a pandemia de COVID-19 (Andrade *et al.*, 2021). Estudos recentes também analisam redes exclusivamente governamentais, reforçando a importância dessa iniciativa na administração pública contemporânea.

Esta pesquisa teve como objetivo a análise da eficácia para produzir resultados de uma dessas redes governamentais, a Rede de Gestão Pública do Distrito Federal, idealizada para o combate à corrupção, um problema público complexo difícil de ser tratado.

Em formato *multipaper*, a investigação foi desenvolvida em duas etapas, cada uma direcionada a atingir um dos objetivos específicos que, unidos, estampam o objetivo geral do trabalho. O primeiro artigo alcançou seu intento, pois, com base em dados obtidos em seus documentos originários e rotineiros, analisou em profundidade a rede interorganizacional para avaliar seu potencial para alcançar os resultados desejados ante às escolhas empíricas de seus gestores no que diz respeito ao seu modelo de governança e às ferramentas de meta-governança. Assim, a Rede foi dissecada e categorizada, identificando-se suas características, seu modelo de governança, suas rotinas e seu objetivo principal, qual seja fortalecer a atuação dos membros por meio de uma estratégia integrativa de ação. Constatou-se que a Rede de Controle da Gestão Pública do DF adota o modelo de governança compartilhada e está municiada com os quatro tipos de ferramentas de meta-governança: o estatuto, o desenho institucional, a participação e o gerenciamento. As descobertas evidenciaram a aptidão da RCGP-DF para gerar resultados positivos tendo em vista a adequação de seu sistema de governança às recomendações apresentadas pela opinião majoritária dos estudiosos do tema.

Na mesma vertente, a segunda etapa da pesquisa obteve sucesso em seu designio ao analisar o desempenho do processo colaborativo entre as organizações da Rede de Controle do DF, considerando possíveis alterações no capital social. Os achados, baseados principalmente na percepção dos entrevistados, revelaram uma elevação do capital social que contribuiu para uma maior integração entre as entidades e seus servidores, além de aprimorar a colaboração. Os dados ainda demonstraram que esse avanço gerou resultados concretos e impactos positivos no combate à corrupção no Distrito Federal. Por fim, além de oferecer elementos para que as

autoridades avaliem a conveniência de continuar investindo na Rede, a pesquisa também apontou entraves e desafios encontrados por seus gestores que podem ser objeto de ajustes.

Deste modo, os atuais e futuros gestores da Rede de Controle da Gestão Pública do DF passam a ter armazenado na estante um prontuário com informações relevantes sobre a sua formação e seu desenvolvimento durante os primeiros 8 anos de existência, assim como um panorama atual da rede, revelando seu desenho institucional, seu modelo de governança, o nível de acerto na utilização das ferramentas de meta-governança, o grau de confiança entre os participantes e, ainda, uma visão dos mais longevos gestores que atuaram nesse período sobre a evolução da dinâmica colaborativa e dos ganhos obtidos. Este trabalho, portanto, bate estaca e fixa um ponto de partida, sendo que esse arcabouço de dados armazenados, quando utilizado como parâmetro de comparação, pode contribuir na decisão de quando e como realizar adaptações necessárias à manutenção e fortalecimento da Rede ora investigada.

Vislumbra-se também contribuições trazidas por este estudo a pesquisadores e a gestores de outras redes em funcionamento da administração pública, pois dá base para que realizem pesquisas buscando identificar suas características e avaliar seus desempenhos, podendo assim, detectar os motivos de eventual dificuldade de desenvolvimento destas redes. Ademais, as autoridades públicas que decidirem lançar mão da estratégia de atuação colaborativa entre organizações passam dispor de mais um artefato para, no momento de estruturação da rede, embasar a crucial escolha do modelo de governança mais adequado às condições básicas, ao ambiente e aos objetivos almejados.

Ademais, além de responder ao problema desta pesquisa, a aglutinação dos achados das duas etapas da pesquisa, os quais certificaram que a Rede de Controle do Distrito Federal possui o desenho institucional e o sistema de governança adequados às suas características e anseios, e atestaram a efetiva obtenção de resultados satisfatórios “a nível de rede” consubstanciados na maior interação entre os órgãos partícipes, fortalecendo o combate à corrupção e, deste modo, gerando entregas à sociedade e ganho de valor público à própria rede e aos seus partícipes, também contribuem com a academia no sentido confirmar e dar solidez à tese predominante entre os principais autores do tema de que a escolha adequada do modelo de governança e utilização correta e eficiente dos mecanismos de meta-governança aumentam as chances da rede interorganizacional ter eficácia e atingir seus objetivos.

Para finalizar, sobre este ponto, invoca-se aqui um trecho do conceituado artigo sobre mecanismos de governança em redes das autoras Moreira e Freire (2020, p. 48) que reconhecem que:

Para garantir a efetividade da governança e, consequentemente, a aprendizagem da rede, é preciso aplicar os mecanismos de maneira coerente e combinada, de forma a fortalecer as relações estruturadamente, levando a rede a evoluir de um estágio de troca para o estágio mais avançado de rede interorganizacional de aprendizagem, onde os participes aprendem em rede e na rede.

Nesta linha, traz-se a seguir o testemunho de um dos entrevistados que atuou na Rede como representante de um dos órgãos durante aproximadamente cinco anos:

[...] Acho que a gente acabou aprendendo o que é ser rede de controle por conta própria. A gente começou no período que só tinha um acordo de cooperação técnica, aí a gente fez um evento, foi marcando reunião, foi instituindo grupos de trabalho e fazendo o regimento interno. Enfim, nisso houve uma evolução no processo de colaboração mesmo, de perceber como que funciona uma rede. Foi paulatinamente que foi acontecendo... essa evolução foi um processo de aprendizagem para nós todos.

Enfim, na convergência de tudo o que foi exposto, pode-se chegar à conclusão de que a Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal é uma entidade jovem e, tendo em vista as limitações da presente pesquisa, seria audacioso taxa-la como um caso de sucesso. Entretanto, pelo que se observa dos achados da presente pesquisa correlacionados com os trechos expostos acima, parece não ser imprudente sentencia-la como uma rede em evolução, com bom nível de capital social e com resultados compatíveis com seus objetivos, que já atingiu o estágio de trocas entre as organizações participantes e que aparenta já estar experimentando pílulas de um estágio ainda mais avançado de aprendizagem conjunta.

## REFERÊNCIAS

ALPERSTEDT, Graziela Dias; HOFFMANN, Micheline Gaia; SÁ, Vinícius Valdir de. Mecanismos públicos de coordenação e *wicked problems*: estudo de um arranjo interorganizacional voltado ao combate do crime organizado em Santa Catarina. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, n. 2, p. 877-925, 2022.

ANDRADE, Raphael Jesus Campos de *et al.* Pandemia se Combate em Rede! Desafios da COVID-19 no Nordeste do Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, p. e200256, 2021.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

BALESTRIN, Alsones; VERSCHOORE, Jorge. Aprendizagem e inovação no contexto das redes de cooperação entre pequenas e médias empresas. **Organizações & Sociedade**, v. 17, p. 311-330, 2010.

BALESTRIN, Alsones; VERSCHOORE, Jorge Renato; REYES JUNIOR, Edgar. O campo de estudo sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, p. 458-477, 2010.

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

CUNHA, Julio Araujo Carneiro da; PASSADOR, João Luiz; PASSADOR, Cláudia Souza. Recomendações e apontamentos para categorizações em pesquisas sobre redes interorganizacionais. **Cadernos EBAPE.br**, v. 9, p. 505-529, 2011.

DIAS, Taise; CARIO, Silvio Antônio Ferraz. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 3, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Extrato de Acordo de Cooperação Técnica. Brasília, DF: Diário Oficial do Distrito Federal, v. 21, p. 87, 2017.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of public administration research and theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

GOMES, Rodrigo Carneiro. A Inteligência policial e a cooperação interagências no combate ao crime organizado nas fronteiras. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 13, n. 8, p. 287-331, 2022.

GOYA, Neusa *et al.* Percepções de gestores estaduais da saúde sobre o Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde no Ceará, Brasil. **Ciência & saúde coletiva**, v. 22, p. 1235-1244, 2017;

MCQUAID, Ronald W. Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors. In: **The new public governance?** Routledge, 2010. p. 143-164.

MOREIRA, Fernanda Kempner; FREIRE, Patricia de Sá. Governança de redes interorganizacionais: uma revisão sobre os mecanismos de governança para a aprendizagem. **Revista E-Tech: Tecnologias para Competitividade Industrial**, v. 13, n. 1, p. 39-52, 2020.

MOTA, Luís Filipe Oliveira.; BITTENCOURT, Bernadete. Governação pública em rede Contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e no Brasil). **Tempo Social**, v. 31, p. 199-219, 2019.

OLIVER, Amalya L.; EBERS, Mark. Networking network studies: an analysis of conceptual configurations in the study of inter-organizational relationships. **Organization studies**, v. 19, n. 4, p. 549-583, 1998;

PIRES, Roberto. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, v. 26, p. 67-80, 2016.

PROVAN, Keith G.; KENIS, Patrick. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. A Rede: Regimento Interno, 2023. Disponível em <<https://www.rededecontrole.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/Regimento-Interno-RCGP-DF-com-alteracoes.pdf>>. Acesso em: 05 de mar. de 2025.

RODRIGUEZ, Pedro Artur Leite; VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. As relações interorganizacionais em programas públicos: um estudo de caso no programa Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras–SISFRON. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 10, n. 20, p. 321-358, 2021.

SILVA, Ana Maria Vicente da; PAZ, Herlane Chaves; SILVA, Geymesson Brito da. Governança Colaborativa em redes: uma discussão teórica. **Revista de Tecnologia Aplicada**, v. 12, n. 2, p. 53-64, 2023.

SOUZA, Plinio dos Santos; VALADARES, Josiel Lopes. Governança colaborativa na organização pública. **REVISTA CIENTÍFICA DA FAMINAS**, v. 18, n. 1, p. 10-19, 2023.

ZWICK, Elisa; BORBA, Érika Loureiro; TORRES, Kelly Aparecida. Redes interorganizacionais na administração pública brasileira-formação e aspectos culturais. In: **Symposium**, ed. 2010. p. 30-39.

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Roteiro de perguntas destinado aos membros do Gabinete de Gestão Integrada da Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal com o objetivo de aprofundar a pesquisa científica sobre a criação, a governança e os resultados obtidos pela referida rede interorganizacional.

### **APRESENTAÇÃO**

Meu nome é Leonardo de Castro Cardoso, sou aluno do Mestrado Profissional em Gestão Pública do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília e venho realizando uma pesquisa sobre a governança e o processo colaborativo na Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal.

Informo que seus dados pessoais ou qualquer informação que possa identificá-lo não serão incluídos na dissertação ou em publicações futuras, de forma que sua participação será absolutamente sigilosa.

Para registro exclusivo das informações, solicito sua autorização para gravar a entrevista, assegurando o sigilo das respostas. Ademais, informo que todo conteúdo degravado será destruído posteriormente.

A Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal (RCGP-DF), que será referida doravante apenas como “Rede”, foi formalmente criada em janeiro de 2017 com a assinatura e publicação de um Acordo de Cooperação Técnica assinado por seis entidades públicas. O objetivo da entrevista é coletar as impressões e informações sobre vários aspectos de servidores que representaram suas organizações no grupo responsável pela construção, gestão e governança da Rede em diferentes períodos de atuação, entre os anos de 2017 e 2024.

Desde já agradeço sua participação e me coloco à disposição para eventuais dúvidas. Por fim, me comprometo a te fornecer com uma cópia do meu trabalho final do mestrado após aprovado.

Organização Representada: \_\_\_\_\_

Função exercida na Rede: \_\_\_\_\_

Período de Participação na Rede:

- Formação (2016 a junho de 2019)
- Intermediário (julho de 2019 a junho de 2022)
- Recente (julho de 2022 a junho de 2024)

\*Caso tenha participado de mais de um período, é necessário especificar o período avaliado no momento da resposta.

## ROTEIRO 1 (PERÍODO DE FORMAÇÃO E INICIAL)

- **Bloco 1: Antecedentes e Formação**

**Objetivo:** Identificar e avaliar o ambiente, o contexto, as condições e os fatores que levaram à criação e estruturação da Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal.

1. Em sua opinião, quais foram os fatores (por exemplo, falha no setor, pressão política, interdependência dos órgãos, criação em outros estados, etc) que impulsionaram a criação da Rede?
2. No período compreendido entre a assinatura do Acordo (2017) e o efetivo funcionamento, que se deu com a aprovação do Regimento Interno (2019), foram realizadas várias reuniões entre os representantes dos órgãos que integravam a Rede. Poderia falar um pouco sobre esse período de formação e construção do desenho institucional e das tratativas sobre a escolha do modelo de governança, dos protocolos e das regras de funcionamento? Houve algum membro/organização que exerceu o papel de liderança, mesmo que informalmente?
3. Havia um histórico de relacionamento anterior entre os órgãos ou seus representantes que participaram desse período de gestação da Rede? Se sim, esse histórico era de confiança e cooperação ou de conflitos?

- **Bloco 2: Condições Básicas e Ferramentas de Governança**

**Objetivo:** Avaliar os elementos relevantes para a escolha do modelo de governança, bem como identificar e analisar a meta-governança, ou seja, as ferramentas formais e informais utilizadas na governança da Rede de Controle da Gestão Pública do DF.

4. A Rede busca executar suas ações através da atuação de grupos de trabalho, nos quais se agregam recursos humanos, conhecimento, normas, liderança, etc. Como você avalia a capacidade de ação conjunta da Rede no período em que participou? (Apenas para participantes dos períodos intermediário e recente)

5. Durante o período em que participou da Rede você sentiu/detectou por parte de algum membro a atuação com liderança facilitadora que efetivamente contribuía para o aumento da motivação e da participação dos demais integrantes?
6. Você percebeu/detectou que havia “espírito de equipe” entre os membros da Rede, ou seja, havia o sentimento de pertencimento ao grupo? Com você isso ocorreu? Explique.
7. A Rede foi criada por um Acordo de Cooperação Técnica que rege questões como objetivos gerais, composição, base legal e alocação de recursos e é regulada pelo Regimento Interno que trata dos processos internos, tomadas de decisões, funcionamento, etc. Em sua percepção, durante as ações e reuniões esses dois documentos eram conhecidos, invocados e respeitados?
8. Nas discussões sobre quais as ações, as metas, as estratégias e os instrumentos a serem adotados pela Rede você acha que era incentivada a participação de todos de forma que o processo decisório fosse construído coletivamente? Como?
9. Ainda em relação ao processo de tomada de decisões, você percebeu que imperava a busca pelo consenso, mesmo que ele nem sempre fosse alcançado? Comente.

- **Bloco 3: Capital Social e Resultados**

**Objetivo:** Avaliar o processo colaborativo através da percepção dos membros da Rede.

10. A confiança é a expectativa dos indivíduos de que seus pares agirão de acordo com normas e valores comuns munidos de sentimento de estabilidade, honestidade e cooperação, o que contribuirá para o fortalecimento das interações naquele ambiente (Fukuyama, 2021). No período em que participou da Rede, como você avalia a confiança entre os membros do Gabinete de Gestão Integrada? Em sua opinião houve alteração nos níveis de confiança? Comece sua resposta indicando se: a) não havia confiança; b) havia pouca confiança, c) havia confiança moderada, d) havia muita confiança; ou e) havia plena confiança. Após, desenvolva.

11. Você acredita que havia compreensão mútua entre os membros da Rede, ou seja, os membros eram capazes de entender e respeitar as posições e interesses dos demais, mesmo quando não concordavam?
12. Como você avalia o comprometimento dos membros com o processo colaborativo da Rede? Comente.
13. Você considera que houve melhoria na interação e no processo colaborativo durante o período em que participou da Rede?
14. De que forma você acha que a Rede contribui para a prevenção e combate às irregularidades na gestão pública do Distrito Federal?
15. Há algo mais que deseja acrescentar sobre os assuntos tratados acima?

## **ROTEIRO 2 (PERÍODOS INTERMEDIÁRIO E RECENTE)**

- **Bloco 1: Condições Básicas e Ferramentas de Governança**

**Objetivo:** Avaliar os elementos relevantes para a escolha do modelo de governança, bem como identificar e analisar a meta-governança, ou seja, as ferramentas formais e informais utilizadas na governança da Rede de Controle da Gestão Pública do DF.

1. A Rede busca executar suas ações através da atuação de grupos de trabalho, nos quais se se agregam recursos humanos, conhecimento, normas, liderança, etc. Como você avalia a capacidade de ação conjunta da Rede no período em que participou? (Apenas para participantes dos períodos intermediário e recente)
2. Durante o período em que participou da Rede você sentiu/detectou por parte de algum membro a atuação com liderança facilitadora que efetivamente contribuía para o aumento da motivação e da participação dos demais integrantes?
3. Você percebeu/detectou que havia “espírito de equipe” entre os membros da Rede, ou seja, havia o sentimento de pertencimento ao grupo? Com você isso ocorreu? Explique.

4. A Rede foi criada por um Acordo de Cooperação Técnica que rege questões como objetivos gerais, composição, base legal e alocação de recursos e é regulada pelo Regimento Interno que trata dos processos internos, tomadas de decisões, funcionamento, etc. Em sua percepção, durante as ações e reuniões esses dois documentos eram conhecidos, invocados e respeitados?
5. Nas discussões sobre quais as ações, as metas, as estratégias e os instrumentos a serem adotados pela Rede você acha que era incentivada a participação de todos de forma que o processo decisório fosse construído coletivamente? Como?
6. Ainda em relação ao processo de tomada de decisões, você percebeu que imperava a busca pelo consenso, mesmo que ele nem sempre fosse alcançado? Comente.

- **Bloco 2: Capital Social e Resultados**

**Objetivo:** Avaliar o processo colaborativo através da percepção dos membros da Rede.

7. A confiança é a expectativa dos indivíduos de que seus pares agirão de acordo com normas e valores comuns munidos de sentimento de estabilidade, honestidade e cooperação, o que contribuirá para o fortalecimento das interações naquele ambiente (Fukuyama, 2021). No período em que participou da Rede, como você avalia a confiança entre os membros do Gabinete de Gestão Integrada? Em sua opinião houve alteração nos níveis de confiança? Comece sua resposta indicando se: a) não havia confiança; b) havia pouca confiança, c) havia confiança moderada, d) havia muita confiança; ou e) havia plena confiança. Após, desenvolva.
8. Você acredita que havia compreensão mútua entre os membros da Rede, ou seja, os membros eram capazes de entender e respeitar as posições e interesses dos demais, mesmo quando não concordavam?
9. Como você avalia o comprometimento dos membros com o processo colaborativo da Rede? Comente.
10. Você considera que houve melhoria na interação e no processo colaborativo durante o período em que participou da Rede?

11. De que forma você acha que a Rede contribui para a prevenção e combate às irregularidades na gestão pública do Distrito Federal?
12. Há algo mais que deseja acrescentar sobre os assuntos tratados acima?

## ANEXO A – CARTA DE ACEITE INSTITUCIONAL



Governo do Distrito Federal  
Controladoria-Geral do Distrito Federal

Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal

Autorização - CGDF/RCGP-DF

### **CARTA DE ANUÊNCIA**

A REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL, por meio de seu coordenador executivo, declara anuência e apoio em relação à realização da pesquisa intitulada **“REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL: UMA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS POTENCIAIS E EFETIVOS COM FOCO NO SEU SISTEMA DE GOVERNANÇA”**, cuja coleta de dados será realizada por meio de pesquisa documental e entrevistas, a ser conduzida sob a responsabilidade do pesquisador **Leonardo de Castro Cardoso**, no âmbito de curso de mestrado profissional do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/Unb) em convênio com a Polícia Civil do Distrito Federal, com obediência à Resolução nº466/12, do Conselho Nacional de Saúde.

**Hamilton Ruggieri Ribeiro**

Coordenador Executivo

Gabinete de Gestão Integrada

Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **HAMILTON RUGGIERI RIBEIRO - Matr.0044530-4**, Coordenador(a) Executivo(a), em 13/03/2025, às 23:15, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&verificador=165533616&crc=1DB56431](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=165533616&crc=1DB56431).

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
 Anexo do Palácio do Buriti - 12º e 14º andar - Bairro Zona Cívico Administrativa - CEP 70075-900 -  
 Telefone(s):  
 Sítio - [www.cg.df.gov.br](http://www.cg.df.gov.br)

---