



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

WANG YING TS

**REDE +BRASIL: mecanismos de governança digital
na redução de irregularidades em instrumentos de transferência
voluntária do governo federal**

Brasília – DF
2019

WANG YING TS

**REDE +BRASIL: mecanismos de governança digital
na redução de irregularidades em instrumentos de transferência
voluntária do governo federal**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Prof^{ta}. Dr^a. Selma
Maria Hayakawa Cunha Serpa.

WANG YING TS

**REDE +BRASIL: mecanismos de governança digital
na redução de irregularidades em instrumentos de transferência
voluntária do governo federal**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas,
da Universidade de Brasília, do aluno

Wang Ying Ts

Prof. Dra. Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa
Professora-Orientadora

Prof. Dra. Christiana Soares de Freitas
Professora Associada do Curso de Graduação do
Departamento de Gestão de Políticas Públicas
GPP/FACE/UnB

Brasília, 9 de dezembro de 2019.

Aos meus pais, *in memoriam*, por sempre valorizarem a importância dos estudos, do trabalho dedicado e do empenho necessário.

À minha esposa Renata, pela dedicação à família, aos amigos e pelas responsabilidades assumidas enquanto decorria esta pesquisa.

À minha filha Aurora, para que novos horizontes em sua vida surjam, pelo saber esclarecido e pelo empenho no aprender.

AGRADECIMENTOS

À professora Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa, pelas valiosas orientações no decorrer deste trabalho, por sempre estar à disposição, pela paciência, pelo carinho e pelo estímulo a continuar na pesquisa, instigando-me a aprender e a abrir novos horizontes em conhecimentos sobre a administração e a gestão pública.

À professora Christiana Soares de Freitas, pelas excelentes sugestões de leitura no levantamento do referencial teórico deste trabalho, pelas ideias inovadoras para descobrir novos caminhos em políticas públicas; inclusive, pela gentil aceitação do convite para participar da banca examinadora.

Aos ilustres professores do Departamento de Gestão de Políticas Públicas, que tão generosamente me trouxeram conhecimentos valiosos e aprendizados fascinantes no decorrer do curso, disciplinando-me a aprender mais e ser mais aplicado nos estudos.

À minha querida esposa Renata Vermelho Berford, pelo apoio, compreensão e generosidade, diante de minhas ausências nas atividades familiares.

À minha querida filha Aurora Li Min de Freitas Wang, que tanto me orgulho de suas empreitadas de trabalho, agora em novos horizontes no exterior.

À minha família e amigos, pela paciência e pela compreensão, por tolerarem minhas ausências em diversas ocasiões sociais e festivas.

Aos dedicados servidores e gestores do Ministério da Economia, em especial do Departamento de Transferência da União (DTRU/Seges/ME), pelas valiosas entrevistas, pelo acesso possível aos painéis logados da ‘*Plataforma +Brasil*’, pelo tempo dispendido com minhas dúvidas, e pelas inúmeras informações importantes que compuseram este trabalho.

Aos dedicados auditores do Tribunal de Contas da União; do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União; de outros ministérios; e do Governo do Distrito Federal que, tão generosamente, cederam seu tempo para serem entrevistados, mesmo em momentos de muito trabalho, reuniões e responsabilidades maiores.

Aos meus colegas de trabalho, no Prodasen, que tiveram compreensão pela minha ausência neste último mês, em função da finalização desta pesquisa, cuidando de todos os problemas do Setor até meu retorno.

RESUMO

Aspectos de inovação em serviços públicos têm sido estudados no âmbito da administração pública brasileira, em termos de processos ou serviços; sendo a governança um fator chave nos contextos de organizações ou em tecnologia da informação. Realça-se a necessidade da legalidade, efetividade, eficiência, eficácia e economicidade no uso de recursos governamentais para o atingimento dos objetivos das políticas públicas. Estas requerem instrumentos adequados de acompanhamento na execução, em especial daquelas advindas das transferências voluntárias da União. No entanto, análises de governança de redes têm sido pouco utilizadas para compreender os mecanismos que atuam em uma rede de capacitação, aprimoramento de gestão e disseminação de informações, cujo objetivo central é possibilitar a boa e correta execução dos recursos transferidos pelo governo federal, a fim de alcançar os resultados desejados. Este trabalho busca compreender como os mecanismos de governança da 'Rede +Brasil', que atuam na disseminação dos conhecimentos para a execução de transferências voluntárias da União, por meio da 'Plataforma +Brasil', influenciaram na redução de inconformidades e irregularidades apuradas na aplicação dessas transferências, tendo por base processos de tomadas de contas especiais (TCEs) e estudos de órgãos de controle, tais como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério da Transparência e Controladoria da União (CGU). Para tanto, utilizam-se de métodos mistos, iniciando-se com pesquisa qualitativa, no intuito de perceber os aspectos de governança sob a ótica dos diversos atores: gestores do sistema, órgãos de controle, concedentes, convenientes e demais gestores. Para análise dos resultados desta primeira parte, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, tendo como plataforma de suporte alguns *softwares*: *NVivo 12*, *Google Stream*, *Word Cloud Generator* e editores de áudio. Por meio da análise qualitativa da pesquisa, foram verificados os aspectos funcionais de governança de redes e suas dimensões, na percepção de diversos atores envolvidos. Outras informações obtidas nas entrevistas contribuíram a enriquecer a compreensão em diversos aspectos do Sistema e da própria Rede. No TCU, além dos quantitativos de processos de TCEs, as irregularidades foram mapeadas e classificadas, especialmente em termos de maiores ocorrências nos montantes apurados; e, para pesquisas quantitativas, utilizou-se ferramenta de inteligência de negócios, o QlikView, para obtenção de painéis gerenciais, tanto no Sistema eTCE, como no próprio módulo Siconv e no portal Siga Brasil. As informações quantitativas obtidas possibilitaram análises em termos de evolução temporal dos recursos, tanto em termos de transferências voluntárias de instrumentos celebrados, bem como dos montantes de recursos assinalados com irregularidades. Os quantitativos de processos ou instrumentos deram uma visão da evolução desses instrumentos antes da conformação da Rede e após sua implementação. Dados do Sistema do Ministério da Economia possibilitaram averiguar a redução dos tempos nos ciclos e fases de vida desses instrumentos, com decréscimos substanciais, tanto em fase de execução como, principalmente, nas prestações de contas. Aspectos de governança em termos de institucionalização, normatização, disseminação de capacitações e informações, fluxo de documentos entre sistemas informatizados governamentais, conjuntamente à gestão da Rede trouxeram benefícios para melhor execução dos recursos.

Palavras-chave: Governança de redes. Rede +Brasil. Transferências da União.

ABSTRACT

Innovation aspects in public services have been studied within the Brazilian public administration, in terms of processes or services; Governance being an important factor in organizational contexts or in information technology. The need for legality, effectiveness, efficiency, effectiveness and economy in the use of government resources to achieve public policy objectives is highlighted. These require appropriate monitoring tools for implementation, in particular those arising from voluntary Union transfers. However, network governance analyzes have been little used to understand the mechanisms that act in a Training, Management Improvement and Information Dissemination Network, whose main objective is to enable the proper and correct execution of the resources transferred by the federal government, in order to achieve the desired results. This paper seeks to understand how the governance mechanisms of 'Rede +Brasil' (+Brazil Network), that act in the dissemination of the knowledge for the execution of voluntary Union transfers, through the 'Plataforma +Brasil' (+Brazil Platform), influenced the reduction of non-conformities and irregularities found in the application of these transfers, based on special accounting processes (TCEs) and studies of control bodies, such as the Federal Court of Audit (TCU) and the Ministry of Transparency and Comptroller of the Union (CGU). Therefore, mixed methods were used, starting with qualitative research, in order to understand the governance aspects from the perspective of the various interviewees: system managers, control bodies, grantors, conveners and other managers. To analyze the results of this first part, the content analysis technique, having as support platform some software: *NVivo 12*, *Google Stream*, *Word Cloud Generator* and audio editors were used. Through the analysis of the qualitative of the research, the functional aspects of governance of networks and their dimensions were verified, from the perspective of several actors involved. Other information obtained from the interviews contribute to enrich understanding in various aspects of the System and the Network itself. In TCU, in addition to the number of TCE processes, irregularities were mapped and classified, especially in terms of higher occurrences in the amounts determined; and for quantitative research, were used business intelligence tool, QlikView, to obtain management panels, both in the eTCE System, in the Siconv module itself and in the 'Siga Brasil' portal. The quantitative information obtained made it possible to analyze the evolution of resources over time, both in terms of voluntary transfers of concluded instruments, as well as the amounts of resources marked with irregularities. Quantitative processes or instruments gave insight into the evolution of these instruments before the Network was formed and after its implementation. Data from the Ministry of Economy System made it possible to verify the reduction of the times in the cycles and life stages of these instruments, with substantial decreases, both in the execution phase and, mainly, in the rendering of accounts. Governance aspects in terms of institutionalization, standardization, dissemination of skills and information, document flow between government computerized systems, together with the management of the Network have brought benefits for the best execution of resources.

Keywords: Network Governance. Rede +Brasil. Union Transfers.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – <i>Framework</i> de inovação do setor público	25
Figura 2 – Complementaridade das abordagens de pesquisa	37
Figura 3 – Rede +Brasil e suas ferramentas	46
Figura 4 – Etapas da análise de conteúdo.....	52
Figura 5 – Nuvem de palavras do bloco Capital Social	56
Figura 6 – Nuvem de palavras do bloco Institucionalização.....	59
Figura 7 – Nuvem de palavras do bloco Sustentabilidade.....	64
Figura 8 – Nuvem de palavras do bloco Estrutura e Instrumentos de Coordenação.....	67
Figura 9 – Nuvem de palavras do bloco Comunicação	70
Figura 10 – Nuvem de palavras do bloco Informação e Análise.....	73
Figura 11 – Distribuição dos recursos por Ministérios (Siconv).....	98
Figura 12 – Instrumentos assinados em 2008.....	104
Figura 13 – Quantidade de instrumentos assinados em 2008.....	104
Figura 14 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2008.....	105
Figura 15 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2009.....	106
Figura 16 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2010.....	106
Figura 17 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2011.....	107
Figura 18 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2012.....	108
Figura 19 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2013.....	108
Figura 20 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2014.....	109
Figura 21 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2015.....	109
Figura 22 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2016.....	110
Figura 23 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2017.....	110
Figura 24 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2018.....	111
Figura 25 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2019.....	111
Figura 26 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2008) – tipos de irregularidades ...	135
Figura 27 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2009) – tipos de irregularidades ...	136
Figura 28 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2010) – tipos de irregularidades ...	137
Figura 29 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2011) – tipos de irregularidades ...	138

Figura 30 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2012) – tipos de irregularidades ...	139
Figura 31 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2013) – tipos de irregularidades ...	140
Figura 32 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2014) – tipos de irregularidades ...	141
Figura 33 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2015) – tipos de irregularidades ...	142
Figura 34 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2016) – tipos de irregularidades ...	143
Figura 35 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2017) – tipos de irregularidades ...	144
Figura 36 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2018) – tipos de irregularidades ...	145
Figura 37 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2019) – tipos de irregularidades ...	146
Figura 38 – Dados de TCEs (2008) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade.....	147
Figura 39 – Dados de TCEs (2009) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade	148
Figura 40 – Dados de TCEs (2010) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade	149
Figura 41 – Dados de TCEs (2011) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade	150
Figura 42 – Dados de TCEs (2012) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade	151
Figura 43 – Dados de TCEs (2013) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade	152
Figura 44 – Dados de TCEs (2014) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade	153
Figura 45 – Dados de TCEs (2015) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade	154
Figura 46 – Dados de TCEs (2016) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade	155
Figura 47 – Dados de TCEs (2017) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade	156
Figura 48 – Dados de TCEs (2018) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade	157
Figura 49 – Dados de TCEs (2019) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade	158

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Indutores de inovação	25
Quadro 2 – Três perspectivas da formulação de políticas públicas.....	32
Quadro 3 – Taxonomia da Rede Siconv	45
Quadro 4 – Matriz de impactos negativos e dinâmicas geradoras	46
Quadro 5 – Síntese do cumprimento das determinações do TCU (Ac. 2796/2019-P).....	60
Quadro 6 – Comparativo entre as dimensões (governança) <i>versus</i> função (jogo das redes) ..	76
Quadro 7 – Informações sobre os entrevistados.....	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de tomadas de contas especiais no TCU (2008 a 2018)	85
Tabela 2 – Processos autuados e deliberados no TCU, por tipo (antes da Rede +Brasil).....	86
Tabela 3 – Processos autuados e deliberados no TCU, por tipo (2014 a 2018)	87
Tabela 4 – Irregularidades Gerais em Tomadas de Contas Especiais (Sistema eTCE - TCU), fato gerador: 2008 a out./2019 (valores apurados em R\$ milhões)	89
Tabela 5 – Irregularidades apuradas em TCEs, convênios Siconv (Sistema eTCE - TCU) – fato gerador: 2008 a out./2019 (valores apurados em R\$ milhões)	91
Tabela 6 – Comparativo: valores anuais de irregularidades apuradas (Siconv x Geral).....	94
Tabela 7 – Percentual e Tempo de permanência (anos) dos convênios nas situações “Em execução” e “em prestação de contas”	100
Tabela 8 – Evolução dos Valores (globais, repassados, empenhados, desembolsados e pagos) na Plataforma +Brasil (2008-2018).....	102
Tabela 9 – Comparação entre Despesas Discricionárias: SICONV vs. Valores Totais	102
Tabela 10 – Ciclo de vida (médio) dos instrumentos de transferências voluntárias da União	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – TCEs autuadas e deliberadas no TCU (2008 a 2018)	86
Gráfico 2 – Comparação de irregularidades apuradas em TCEs: Siconv /valores (2008-2019).....	94
Gráfico 3 – Histórico dos convênios celebrados (2008 a 2016).....	96
Gráfico 4 – Distribuição de recursos e instrumentos - 2008 a 2016 - base: Siconv, por tipo de convenente	97
Gráfico 5 – Origem dos instrumentos firmados (2008-2016) - % das quantidades	97
Gráfico 6 – Origem dos instrumentos firmados (2008-2016) - % do valor global	98
Gráfico 7 – Distribuição (percentual) de tipos de objetos contratados via Siconv.....	99
Gráfico 8 – Distribuição de instrumentos (transferências) por faixa de valores	100
Gráfico 9 – Histórico do fluxo de execução dos instrumentos (2008-2016).....	101
Gráfico 10 – Ciclo de vida dos instrumentos na Plataforma +Brasil (2008-2019)	113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT – Acordo de Cooperação Técnica

ADFIS – Secretaria Adjunta de Fiscalização

Apps – *Applications* (Aplicativos móveis)

CEAG/UnB – Centro de Estudos Avançados de Governo da Universidade de Brasília

CEF – Caixa Econômica Federal

CGU – Controladoria-Geral da União

Codevasf – Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

DETRV – Departamento de Transferências Voluntárias

DTRU – Departamento de Transferências da União

EaD – Educação a Distância

e-Gov – Governo Eletrônico

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

ENW – Estado Neoweberiano

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNS – Fundo Nacional de Saúde

FOC – Fiscalização de Orientação Centralizada

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFAC – *International Federation of Accountants* (Federação Internacional de Contadores)

LOA – Lei Orçamentária Anual

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

MEG – Modelo de Excelência de Gestão

MEG-Tr – Modelo de Excelência de Gestão em Transferências

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NGP – Nova Gestão Pública

NPM – *New Public Management* (Nova Gestão Pública)

OBTV – Ordem Bancária de Transferências Voluntárias

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PSC – *Public Sector Committee* (Comitê do Setor Público)
RDC – Regime Diferenciado de Contratação
SECEXs – Secretarias de Controle Externo
SEGES – Secretaria de Gestão do MPDG
SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAPF – Sistema de Acompanhamento de Programas de Fomento da CAIXA
Siconv – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SS – Setorial Siconv
SUCAP/DF – Subsecretaria de Captação de Recursos
TCEs – Tomada de Contas Especiais
TCU – Tribunal de Contas da União
TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação
UGE – Unidade Gestora Estadual

DEFINIÇÕES

No presente trabalho, utilizam-se as seguintes definições (Instrução Normativa SEGES n° 01/2017):

I) Acordo de Cooperação Técnica da Rede-Siconv (ACT): instrumento pelo qual são formalizadas as adesões à Rede-Siconv, entre a União, por intermédio do Ministério da Economia e, de outro lado, o ente, por intermédio do seu órgão, a entidade da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, as entidades privadas sem fins lucrativos, para o apoio às atividades de interesse comum e o desenvolvimento de ações conjuntas de capacitação, melhoria da gestão, e de fortalecimento da comunicação e transparência relativas às transferências voluntárias da União;

II) Beneficiários finais: população diretamente favorecida pelos investimentos;

III) Concedente: órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros destinados à execução do objeto do convênio;

IV) Conveniente: órgão da administração pública direta ou entidade da administração pública indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;

V) Fórum virtual: fórum eletrônico disponibilizado no Portal dos Convênios, visando à interação dos participantes da rede.

VI) Multiplicador: pessoa indicada pelos parceiros para participar de evento de capacitação nos temas propostos pela Rede-Siconv, comprometendo-se a atuar como agente disseminador do conhecimento adquirido;

VII) Parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

VIII) Ponto focal: titular e suplente responsáveis pela coordenação da Rede-Siconv no âmbito da sua entidade;

IX) Portal dos Convênios: página específica, aberta ao público, disponibilizada via Internet, que contenha informações referentes à celebração, à liberação de recursos, ao acompanhamento da execução, à prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, e da Rede-Siconv;

X) Rede-Siconv: rede de cooperação mútua entre participantes de órgãos e entidades públicas e privadas, constituída para o aprimoramento, a disseminação e o compartilhamento de conhecimentos relativos à gestão dos recursos transferidos pela União;

XI) Setorial Siconv (SS): é a unidade responsável pela coordenação da Rede-Siconv no âmbito dos órgãos concedentes;

XII) Siconv: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, destinado a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no Siconv, aberto ao público, via Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios;

XIII) Painel gerencial: informações gerenciais para tomada de decisão, desenvolvidas e disponibilizadas pelo Departamento de Transferências Voluntárias, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – DETRV-SEGES-MP (integrado ao Ministério da Economia), geradas a partir da base de dados do Siconv;

XIV) Termo de adesão à Rede-Siconv: instrumento por meio do qual é formalizada a adesão ao Acordo de Cooperação Técnica, celebrado entre órgão e/ou entidade pública ou privada, parceiro da Rede-Siconv, e seus órgãos ou entidades, ou outros entes e entidades geograficamente localizados na sua abrangência; e

XV) Unidade Gestora Estadual (UGE): é a unidade responsável pela coordenação da Rede-Siconv no âmbito da unidade federativa estadual.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
1.1	Contextualização do tema	17
1.2	Pergunta de pesquisa.....	18
1.3	Objetivos	19
1.3.1	Objetivo geral	19
1.3.2	Objetivos específicos	19
1.4	Justificativa	19
2	INOVAÇÃO E GOVERNANÇA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS	22
2.1	Inovação em serviços	23
2.1.1	Especificidades dos serviços públicos	23
2.1.2	Modos de inovação segundo abordagem integradora.....	23
2.2	Inovação no setor público e administração pública brasileira	24
2.2.1	Modelos de análise da inovação no setor público	24
2.2.2	Obstáculos e propulsores ao processo de inovação no setor público	26
2.3	Nova Gestão Pública.....	27
2.3.1	Pós-NGP	27
2.4	Governança do setor público	29
2.5	Governança de redes	29
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	35
3.1	Tipo e descrição da pesquisa.....	35
3.2	Caracterização da Plataforma +Brasil e da Rede +Brasil	40
3.3	População e amostra.....	47
3.4	Caracterização dos instrumentos da pesquisa	48
3.4.1	Roteiro da entrevista	48
3.4.2	Dados quantitativos (painéis gerenciais)	49
3.5	Procedimentos de coleta e análise de dados	50
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	55
4.1	Análise das dimensões da pesquisa	55
4.1.1	Capital social	55
4.1.2	Institucionalização	59
4.1.3	Sustentabilidade.....	63

4.1.4	Estrutura e Instrumentos de Coordenação	66
4.1.5	Comunicação	69
4.1.6	Informação e Análise	72
4.2	Quadro comparativo entre as dimensões e as funções (governança de redes).....	75
4.3	A Rede +Brasil e o jogo de governança	82
4.4	Tomada de contas especiais: quantitativos, evolução e características	84
4.5	Mapeamento do Siconv até a época da criação da Rede (2016)	95
4.6	Ciclo de vida dos instrumentos de transferências voluntárias	103
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
	REFERÊNCIAS.....	123
	APÊNDICES	131
	Apêndice A– Consolidação das informações sobre os entrevistados	131
	Apêndice B – Roteiro das entrevistas semiestruturadas	132
	Apêndice C – Detalhes do conteúdo das entrevistas.....	134
	Apêndice D – Dados globais de TCEs no Sistema eTCE por tipo de irregularidade (2008-2019).....	135
	Apêndice E – Dados de TCEs via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade (2008-2019).....	147
	ANEXOS.....	159
	Anexo A – Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (ACT)	159
	Anexo B – PLANO DE TRABALHO	165
	Anexo C – 2º MODELO DE TERMO DE ADESÃO	168

1 INTRODUÇÃO

Desde o século XX, com o advento da informática, os sistemas computacionais também foram desenvolvidos no sentido de processar informações para gerir serviços públicos e propiciar melhorias na implementação de políticas públicas. Assim, há aspectos interessantes neste campo para serem pesquisados.

No contexto de informatização, as ferramentas computacionais possibilitam a automatização de controles e permitem análises de dados sob amplo espectro e com maior rapidez. Isto é, essas ferramentas são importantes aliadas no processo de governança e permitem processar massas significativas de dados, que podem auxiliar tanto na elaboração, quanto no gerenciamento de projetos, inclusive, de políticas públicas. Dessa forma, os recursos públicos poderiam ser aplicados com maior transparência, efetividade e controle.

Paralelamente, na transição ao século XXI, já surgiam movimentos incipientes para criação de governos eletrônicos e debates sobre o Estado Virtual, situações essas que confluíam para questões de governança eletrônica, ou melhor dizendo, governança digital. Assim, também o governo brasileiro, com todo o ferramental de informática existente, aliado à disseminação da microinformática, procurou novas formas de inovar a prestação de serviços públicos nos últimos anos, especialmente utilizando a internet que foi se tornando cada vez mais acessível, especialmente aos operacionalizadores de serviços e políticas públicas.

Gradativamente, muitos serviços passaram a ser ofertados ao público utilizando-se ferramentas computacionais, criando um terreno fértil para o surgimento de inovações na prestação de serviços públicos; inclusive na gestão de políticas públicas. Adicionalmente, essas inovações apresentaram cenários possíveis de um campo de pesquisa que oferece diversas oportunidades para observar o que vem sendo feito de inovador em gestão pública, para transformar os processos e ações governamentais, buscando criar melhores formas de relacionamento entre o governo e os cidadãos, mormente, quanto à possível governança de redes. Uma dessas inovações seria o Governo Eletrônico, também chamado de e-Gov.

Calmon e Costa (2013, p. 11), assinalam, ainda, que o “conceito de redes de políticas públicas tem um caráter inovador, porque combina conhecimentos advindos de diferentes áreas do conhecimento”. Tanto na tradição “analítica”, quanto em perspectiva de “governança”, elas são incorporadas no estudo de redes de políticas públicas, inclusive pela multidisciplinariedade, envolvendo o campo de políticas públicas, a área econômica, o

estudo de relações interorganizacionais e a administração em si. Dessa forma, se bem gerenciadas, essas redes poderão criar efeitos multiplicadores, com integração e benefícios aos participantes.

Diniz *et al.* (2009) estabelece que o conceito de e-Gov pode ser observado sob duas perspectivas: a primeira, quanto ao uso das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), ao se tratar da modernização da Administração Pública e aumento da eficiência em processos e serviços dos órgãos públicos; a segunda, quanto ao uso da Internet – incluindo aí a categoria de aplicativos móveis (*Apps*) –, como forma de prestação de serviços públicos por meio de ferramentas tecnológicas. No entanto, existem definições importantes de e-Gov que assinalam que o Governo Eletrônico não deve significar a mera prestação *on-line* de serviços, mas, sim, um conjunto de processos que irá modificar, em grande escala, a relação existente entre a população e o governo (COMISSÃO EUROPEIA, 2006).

1.1 Contextualização do tema

Em busca de processos de inovação em serviços públicos, observa-se que a temática “governança digital” está em relevo na administração pública brasileira. Em especial, considerando a existência, desde 2016, da Rede +Brasil (antiga Rede Siconv), entende-se que esses novos mecanismos de gestão podem propiciar intercâmbios promissores de informações entre os diversos atores e gestores de políticas públicas, buscando dar maior transparência, efetividade e eficácia no uso de recursos públicos, em especial, nas transferências de recursos federais a diversos entes estaduais e municipais.

Ademais, a Rede +Brasil é uma rede de governança colaborativa para o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos processos de gestão das transferências da União (vide Decreto nº 10.035, de 1º/10/2019). Essa Rede de governança atua em três eixos fundamentais: i) melhoria da gestão nos processos; ii) capacitação dos usuários da Plataforma + Brasil; e iii) comunicação e transparência das transferências da União.¹

A Rede +Brasil objetiva promover maior integração entre os parceiros, com vistas ao fortalecimento da governança, do diálogo e da gestão, bem como a melhoria dos gastos públicos e maior efetividade das políticas públicas implementadas com recursos decorrentes de transferências da União. Os benefícios esperados, seriam: fortalecimento da governança;

¹ Ver: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/rede-brasil>>.

compartilhamento de conhecimentos e unificação de entendimentos; sinergia na comunicação entre os parceiros; melhoria de processos; capacitação dos atores envolvidos; decisões colegiadas e legitimadas; construção colaborativa de soluções e melhorias, dentre outros. Assim sendo, parece interessante analisar os seus efeitos, em concretude, por meio da investigação de irregularidades apuradas em convênios e/ou outros instrumentos de repasses voluntários, antes da existência desta Rede, e, depois dela, com o advento desta rede de difusão de conhecimentos sobre a Plataforma +Brasil, em que o Siconv é parte integrante.

1.2 Pergunta de pesquisa

“Em que medida os mecanismos de governança instituídos com a implementação da Rede +Brasil (antiga Rede Siconv) contribuem para reduzir a incidência de irregularidades na execução das transferências voluntárias da União?”

Hipóteses:

1) Ao se ampliar a execução de transferências voluntárias por meio da utilização do Sistema de Convênios Eletrônicos, pela Plataforma +Brasil, ao qual o Siconv está integrado, a incidência de irregularidades, apuradas em Tomada de Contas Especiais (TCEs), tende a diminuir;

2) Ao se disseminar a utilização da Plataforma +Brasil, a partir de 2016, por meio dos mecanismos de comunicação e capacitação, com vistas à interação entre os atores da Rede +Brasil (criada em maio/2016, à época, Rede Siconv), a incidência de irregularidades e inconformidades apuradas, em prestações de contas desses recursos, tende a diminuir;

3) Ao se fazer o uso de mecanismos de governança digital, pela Rede +Brasil, o quantitativo de irregularidades e inconformidades tenderá a reduzir, na comparação entre os períodos antecedente (2008-2016) à Rede Siconv (atual Rede +Brasil), e subsequente (2017-2018), na medida em que menos recursos forem bloqueados e/ou devolvidos; e

4) Ao se interconectar as informações entre as bases de dados do Ministério da Economia (que englobou o anterior Ministério do Planejamento), da Secretaria da Receita Federal, do Cadastro de Óbitos (do Ministério da Justiça) e da própria Polícia (Civil e Federal), o tempo de análise da prestação de contas desses Convênios tende a reduzir com a efetiva utilização da Plataforma +Brasil, difundida pela Rede +Brasil.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

Investigar em que medida os mecanismos de governança instituídos com a implementação da Rede +Brasil contribuem para a redução da incidência de irregularidades na execução das transferências voluntárias da União.

1.3.2 Objetivos específicos

- Identificar os mecanismos de governança digital adotados pela atual Rede +Brasil (ex-Rede Siconv), a partir de maio/2016, e seus desdobramentos;
- Quantificar e mapear a tipologia de irregularidades identificadas na execução das transferências voluntárias da União, no período antecedente e no período subsequente à existência da Rede Siconv (atual Rede +Brasil), para recursos transferidos dentro e fora do Sistema (atual Plataforma +Brasil) com base nos dados constantes da Rede +Brasil, dos Dados Abertos (Portal da Transparência) e do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, do Governo Federal, bem como processos em análise ou julgados no Tribunal de Contas da União (TCU);
- Verificar em que medida a implementação da Rede +Brasil influenciou ou alterou, por meio de mecanismos de governança, a incidência de irregularidades apuradas na execução das transferências voluntárias da União, em um comparativo antes e depois da implementação desta Rede; e
- Verificar em que medida a implementação da Rede +Brasil alterou os tempos dos ciclos de análise de propostas, aprovação de propostas e prestação de contas desses convênios e repasses de transferências voluntárias, utilizando o Sistema Siconv – na Plataforma +Brasil.

1.4 Justificativa

A atual Rede +Brasil (à época, Rede Siconv) foi instituída em 10 de maio de 2016, por meio da Portaria nº. 161/2016-MPOG (BRASIL, 2016a), estava vinculada ao Departamento de Repasses Voluntários (DETRV), atual Departamento de Transferências da União (DTRU), da Secretaria de Gestão (Seges-Planejamento) do Ministério da Economia. Esta Rede objetiva capacitar os agentes executores e monitorar os repasses voluntários de

recursos do governo federal, utilizando trilhas de conhecimento e acompanhamento – via Plataforma +Brasil (devidamente convalidado pelo Decreto nº. 10.035, de 1º de outubro de 2019, publicado no DOU nº 191, de 02/10/2019, Seção 1, p. 24) (BRASIL, 2019a) – de transferências de recursos da União. Assim, busca-se melhorar a execução, de tais repasses, por meio da redução de tempo para celebração dos instrumentos com o governo federal e produção de indicadores de qualidade para avaliar a execução dos instrumentos, viabilizando mecanismos de governança à gestão pública.

Destarte, também objetiva ampliar a execução dos instrumentos de transferências voluntárias e agilizar a liberação de parcelas de recursos indicados por meio de emendas parlamentares. Considerando a existência do Sistema de Convênios Eletrônicos (Siconv) desde 2008, a sua implementação inicial e a ampliação de seu escopo – atualmente, integrante da Plataforma +Brasil –, entende-se que, em 2016, o marco da Rede Siconv (atual Rede +Brasil) foi essencial para integrar as redes **#Siconv Convenente**, **#Siconv Concedente**, **#Elo Controle**, mandatários, agentes intervenientes e outros atores, inclusive da sociedade civil. Desde então, há contínua ampliação da referida Rede, buscando integrar-se ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo, entre outras possibilidades.

Assim, analisar o período antecedente à Rede Siconv – em que ainda não havia esta rede de cooperação mútua e de difusão de conhecimentos e informações – no estudo e qualificação (tipificação) das irregularidades e inconformidades apuradas em processos de Tomadas de Contas Especiais (TCEs) no Tribunal de Contas da União (TCU), comparando-o a um período posterior à Rede +Brasil, em que muitos processos já foram autuados em forma de Tomadas de Contas Especiais eletrônicas (eTCEs) – e/ou prestadas as contas eletronicamente desde 2017 – na própria Plataforma +Brasil, migrando os dados ao Sistema TCE do TCU –, possibilitaria verificar em que medida a implementação desta Rede propiciou a redução de ocorrências de irregularidades apuradas em forma de TCEs; e, também, fazer comparativos de incidências destas, categorizadas, que se apresentam após a implementação da Rede +Brasil.

Muitas dessas informações, posteriores à Rede, estão conjugadas em forma de processos de TCEs sob análise nos órgãos concedentes ou no Ministério da Transparência e Controladoria-geral da União (CGU), em fase de tramitação inicial. As informações gerenciais do próprio Ministério da Economia, que englobou o Ministério do Planejamento, podem enriquecer a pesquisa, especialmente por meio dos painéis gerenciais disponíveis.

Em termos de originalidade e relevância, verifica-se que há estudos anteriores sobre: Inovação tecnológica na gestão pública brasileira – o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (CORRÊA, 2013); a Aderência entre gestão de

projetos e o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) (MOUTINHO e JÚNIOR, 2017); a real aplicação e efetividade no uso dos recursos em políticas públicas, tal como “Análise quantitativa das emendas parlamentares: estudo de caso dos beneficiários do orçamento impositivo registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv” (BENTO, 2017); e, inclusive, estudos iniciais da implementação de governança de redes em relação à Rede Siconv (JESUS e ARÔXA, 2018). No entanto, com existência aproximada de três anos da Rede, estudos sobre aspectos de sua governança e a incidência de irregularidades, em termos de tipologia, após sua implementação, em 2016, ainda são incipientes; especialmente para determinados tipos de repasses de recursos da união, tais como as transferências voluntárias.

Em acréscimo, por decisão do atual governo (2019), outros tipos de repasses, tais como os ‘Fundo a fundo’, passarão a integrar a Plataforma +Brasil em um módulo próprio, englobando: o Fundo Nacional de Segurança Pública, o Fundo Penitenciário Nacional e o Fundo Nacional Antidrogas, esses três do Ministério da Justiça e Segurança Pública; e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Ministério da Economia. Assim, parece-nos que o escopo do Sistema e da Plataforma irá se ampliar sensivelmente nos próximos anos, podendo abranger outras modalidades de repasses de recursos da União.

2 INOVAÇÃO E GOVERNANÇA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Para a presente pesquisa, inicia-se o referencial teórico abordando a questão da inovação nos serviços, com base nas ideias de Mulgan e Albury (2003) e Albury (2005), citados por Isidro-Filho (2017, p. 166), que, de modo geral, abordam a inovação no setor público como a “criação e a implementação de novos processos, produtos e serviços [...] que impliquem melhoria significativa na eficiência, na eficácia e na efetividade de resultados” percebidos pela sociedade. Para tanto, há utilização de novos métodos e técnicas de prestação de serviços públicos com integrações entre os diversos atores, para fins de possibilitar a obtenção de informações e prestação de serviços, com agilidade e transparência, almejando implementar políticas públicas com eficiência e eficácia.

Faz-se um contraponto entre a inovação em serviços e a inovação no setor público, o que, embora não seja somente aplicada para regulação política, a abordagem integradora da inovação (WINDRUM; GARCÍA-GÖÑI, 2008) pode trazer, em relevo, a teoria da inovação para o setor público, elevando-o a protagonista do processo, não só como mero financiador, regulador, fornecedor, produtor de bens e de serviços complementares (LIMA, 2011).

Ainda, traça-se um recorte na teoria da inovação em serviços, com abordagem integradora (GALLOUJ, 2002), para os quais pretende-se encontrar um caminho comum – de análise teórica de inovação em serviços – que seja aplicável tanto para os conceitos voltados às atividades industriais, com foco em produtos, quanto para a inovação em serviços, especialmente para o caso dos serviços públicos, que seriam as ações do Estado percebidas pelos seus cidadãos, traduzidas, também, em forma de políticas públicas.

Segue que, em trajetória histórica, nas últimas décadas, a administração pública brasileira vivenciou os modelos: burocrático, a Nova Gestão Pública (NGP) e o pós-NGP; transformando suas ‘formas de fazer’ e estabelecendo inovações nos mais variados tipos de serviços. Ocorre que, ao se implementar políticas públicas que sejam tangíveis aos cidadãos, não somente aspectos gerenciais-administrativos devem ser considerados – em uma dimensão voltada à Administração Pública –, mas principalmente a entrega efetiva dessas políticas aos cidadãos, em que os parâmetros não se restringem somente à eficiência, eficácia, efetividade, legalidade ou atingimento das metas e objetivos originalmente estabelecidos, mas também, ao quanto a sociedade percebe e se beneficia, de fato, da concretização dessas ações.

2.1 Inovação em serviços

Schumpeter (1985) assinala que o diferencial competitivo seria alcançado pela inovação, por isso a sua importância. E o sucesso dessa inovação traduziria em vantagens comerciais, benefícios competitivos e econômicos adicionais próprios: os ditos “lucros schumpeterianos”. Trabalha-se alinhado a essas ideias, aplicando-as ao contexto de inovações em serviços.

Então, considerando que há predomínio em serviços na área de atuação da administração pública, Gallouj e Weinstein (1997); Gallouj (2002); Gallouj e Zanfei (2013 *apud* Isidro-Filho, 2017), e outros autores, analisam essas questões sob quatro perspectivas teóricas diferentes da literatura original de inovações em serviços, a citar: assimilação, demarcação, inversão e integração.

2.1.1 Especificidades dos serviços públicos

Em termos de serviços públicos, Gallouj e Zanfei (2013 *apud* ISIDRO-FILHO, 2017, p. 166) assinalam que há “lacunas teóricas, empíricas, metodológicas e políticas na literatura do tema, e sugerem a realização de mais estudos”. Djellal, Gallouj e Miles (2013 *apud* ISIDRO-FILHO, 2017, p. 167) “argumentam que a inovação no setor público é paradoxal e que as administrações públicas são ambivalentes no sentido de apoiarem as inovações, mas não aproveitarem seus benefícios diretos e indiretos”.

Cavalcante *et al.* (2017), ao analisarem a implementação de inovações em serviços, abordam duas lógicas: 1) a da consequência, em que a inovação pode trazer preferências e expectativas (valores centrais: eficiência e efetividade); e 2) a da adequação ou apropriação, em que as inovações são ajustadas ao contexto político e social específico, necessitando identificar as especificidades da administração pública durante o processo inovador.

2.1.2 Modos de inovação segundo a abordagem integradora

Gallouj (2002 *apud* LIMA; VARGAS, 2011), na abordagem integradora da teoria da inovação em serviços, busca uma teoria unificadora da inovação. Entende que a questão da existência de especificidades no produto dos serviços e nos processos de inovação aplicáveis às atividades industriais pode ser insuficiente para ajudar a compreender esses processos

inovadores aplicáveis a serviços, ainda mais àqueles que afetam o setor público. Assim, trabalha uma abordagem flexível e abrangente ao analisar seus processos de inovação.

Em acréscimo, citados por Isidro-Filho (2017, p. 167), Gallouj e Weinstein (1997); Gallouj (2002); Gallouj e Savona (2009) e Djellal, Gallouj e Miles (2013) entendem que esta abordagem “contribui enquanto quadro analítico ampliado para serviços públicos, favorecendo a compreensão da inovação”, especialmente, “quando as fronteiras entre serviços públicos e privados se tornam mais turvas”.

Lima e Vargas (2011), ao discorrerem sobre a abordagem integradora, analisam as especificidades dos serviços e das formulações que foram desenvolvidas. Deste modo, apontam três modelos analíticos desta abordagem na teoria da inovação: 1) da relação de serviço (GADREY, 2001 *apud* LIMA; VARGAS, 2011); 2) da decomposição funcional do produto (GALLOUJ, 2002 *apud* LIMA; VARGAS, 2011); e 3) da representação vetorial do produto (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997 *apud* LIMA; VARGAS, 2011). Assim, procura-se “obter *insights* acerca de variáveis que atuem sobre o processo de inovação no setor público, por meio de abordagem que reconheça suas especificidades” (LIMA, 2011, p. 45).

2.2 Inovação no setor público e administração pública brasileira

Bugge e Bloch (2016 *apud* ISIDRO-FILHO, 2017, p. 167) trabalham na construção de *frameworks* (estruturas) aplicadas ao Poder Executivo Federal, na qual seus estudos denotam modelos que abordam inovação como processo, com base em: “i) antecedentes da inovação; ii) atividades relativas ao ciclo de inovação; iii) capacidades ou recursos para inovação; e iv) resultados ou impactos da inovação”. Adicionalmente, esses autores citam que “outras variáveis estão presentes na inovação e merecem destaque, tais como: indutores, barreiras e facilitadores, tipologias de inovação, coprodução e/ou cocriação da inovação”.

2.2.1 Modelos de análise da inovação no setor público

Citados por Isidro-Filho (2017); Halvorsen *et al.* (2005); Koch e Hauknes (2005); e Agolla e Lill (2013) elencam os antecedentes da inovação (quadro 1) – comumente chamados de indutores, razões ou *drivers* da inovação – que são mobilizadas para gerar o processo:

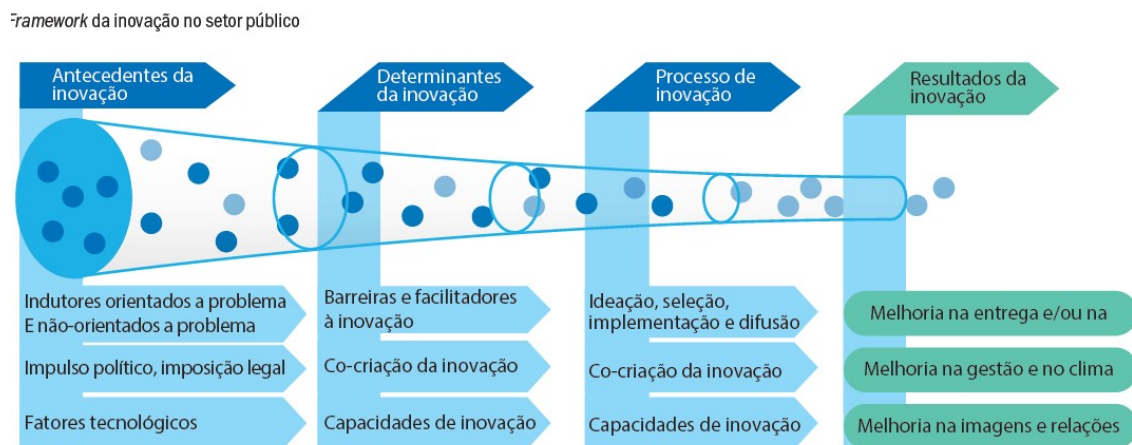
Quadro 1 – Indutores de inovação

Indutores	Definição
Orientado a problema	Introdução de inovações para responder a um ou mais problemas específicos, tais como fatores demográficos, envelhecimento da população, obesidade infantil, entre outros.
Não orientado a problema	Necessidade de melhorias em relação a uma situação anterior, em vez do tratamento de problema específico.
Impulso político	Mudanças estratégicas no serviço público que requerem decisões fortes do topo para a base. Podem ser baseadas em ideologia ou em resposta a eventos críticos e pressões. Também podem refletir-se por meio da imposição de metas de desempenho.
Fatores tecnológicos	Surgimento ou disponibilidade de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), que proporcionam oportunidades de inovação.
Imposição legal	Criação de normativos, regulação, lei, decreto, emenda constitucional ou ação governamental que induz inovação.

Fonte: ISIDRO-FILHO (2017, p. 168).

Melhor ilustrando, Isidro-Filho (2017, p. 167), elabora a seguinte Figura/esquema para mostrar o *framework* “Inovações no Setor Público Brasileiro: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014”, da inovação no setor público, o que pondera, além dos antecedentes: os determinantes da inovação, os processos e os resultados advindos (figura 1).

Figura 1 – Framework de inovação no setor público



Fonte: ISIDRO-FILHO (2017, p. 167).

Por sua vez, citados por Isidro-Filho (2017), Gallouj e Savona (2009) e Bloch (2011) categorizam a inovação em cinco modelos: radical, incremental, melhoria, recombinação e formalização. Para a presente pesquisa, entende-se mais aplicáveis três modelos de inovação – radical, incremental e melhoria – para estudos da rede de governança digital/eletrônica, suas nuances e benefícios, além de seus efeitos nas irregularidades encontradas.

Entende-se a inovação radical sendo um “ processo pelo qual a inovação representa a criação de um novo conjunto de características, expressas em um produto totalmente novo” (FERREIRA *et al.*, 2015, pp. 103 e 111); por sua vez, “inovação incremental representa a adição, a subtração ou a substituição de competências ou de características técnicas existentes na organização” [...] enquanto “a inovação de melhoria significa o aprimoramento de competências ou de características técnicas existentes na organização” (ISIDRO-FILHO, 2017, p. 168). Evidenciaram-se essas características na implementação do Sistema estudado.

2.2.2 Obstáculos e propulsores ao processo de inovação no setor público

Há obstáculos ao processo de inovação no setor público, iniciando-se desde a estrutura burocrática herdada, perpassando por inércias administrativas com base nos paradigmas anteriores de prestação de serviços públicos, em que o Estado aguardava a ação de seus cidadãos para demandarem os serviços necessários, e depois criavam-se políticas *top-down*, e prestavam esses serviços na medida do possível. Por sua vez, mesmo com as novas tecnologias da informação e o advento do governo eletrônico, a realidade do uso da informática – no contexto do governo eletrônico – ainda não possui uma abrangência nacional completa, dadas as diferenças culturais, econômicas e sociais em um país de dimensões continentais. Isso, principalmente, em função de inúmeras assimetrias históricas brasileiras.

Dessa forma, Crosby, Hart e Torfing (2016 *apud* ISIDRO-FILHO, 2017, p. 166) assinalam que “os problemas complexos (*wicked problems*) da sociedade moderna devem ser enfrentados por intermédio de estratégias de rede e colaboração com diferentes atores da sociedade e de governo”, a fim de catalisar soluções viáveis e que potencializem o valor público percebido.

Bugge, Mortensen e Bloch (2011 *apud* CAVALCANTE; CAMÕES, 2017, p. 124) ressalva que são determinantes da inovação na administração pública brasileira: “além dos objetivos e resultados mais comuns da inovação, como eficiência, qualidade e satisfação do usuário...”, a eficácia, a economia, a resposta ao ambiente externo e o envolvimento social. Estes são abordados na obra “Inovação no Setor Público: teoria, tendência e casos no Brasil (IPEA-2017)”, onde são elencados diversos casos de inovação ocorridos nos últimos anos, especialmente em nossa administração pública.

2.3 Nova Gestão Pública

Seguindo a tendência do *New Public Management (NPM)*, iniciado na Inglaterra entre 1970 e 1980, o setor público no Brasil começou a implementar esse novo modelo a partir de 1990, em meio a uma série de crises econômicas, culminando na reforma do aparelho do Estado do então MARE (BRESSER-PEREIRA, 1997; 1998), calcada em mecanismos e instrumentos de governança, para fins de buscar a produtividade e eficiência, em contraposição a paradigmas de administração burocrática e patrimonialista.

A Nova Gestão Pública trabalha com concepções diferentes de responsabilidade pública, reduzindo diferenças entre o setor público e o setor privado; de modo que transfere o foco do processo de prestação de contas das ações governamentais e direciona-as para resultados eficientes e eficazes (HOOD, 1995 *apud* MATOS, 2015). Ressalta-se que o termo traduzido “Nova” (Gestão Pública) não indica, necessariamente, serem propostas recentes, pois são ideias já existentes na administração pública anteriormente.

A NGP tem por base os seguintes princípios: 1) utiliza técnicas de engenharia de produção para mensuração de desempenho no setor público – deixando a administração burocrática em segundo plano – e volta-se para aspectos em que a competitividade e a responsabilização dos gestores são importantes; 2) prega o aumento da eficiência na qualidade dos serviços públicos, com foco nos resultados da administração pública, pelo bem comum (KOLTHOFF; HUBERTS; VAN DEN HEUVEL, 2007 *apud* MATOS, 2015).

Autores citados por Matos (2015), tais como Kolthoff; Huberts; Van Den Heuvel (2007); Ballestos, Sanchez e Lorenzo (2013) propuseram um modelo de mensuração e indicadores para fins de analisar o processo de descentralização funcional, com base em três principais pilares: eficácia, eficiência e flexibilidade. Estes estudos investigaram o impacto da reestruturação interna do serviço público, buscando a eliminação da burocracia e dando autonomia à gestão, por meio da descentralização e delegação de poderes, em busca de eficiência e eficácia.

2.3.1 Pós-NGP

Em momento subsequente, teorias pós-gerencialismo convergem em alguns pontos, a citar: 1) a visão de gradualismo e continuidade pós-NGP, não somente de superação ou mudança abrupta; 2) a nova gestão pública possui um efeito restritivo sobre as reformas seguintes (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2007); 3) em geral, nem processos convergentes,

nem divergentes, são observados nas reformas, o que restringe a trajetória delas com base em contextos internos e externos específicos, derivados de tradições administrativas anteriores; e 4) existem dificuldades em se analisar experiências reformistas, abordando-as a partir de uma perspectiva única. As variações são regra e não exceção (CAVALCANTE, 2017).

Alternativamente, outra perspectiva à nova gestão pública seria o Estado Neoweberiano (*ENW*), que parte da premissa do fortalecimento das capacidades estatais com intuito de liderar processos de desenvolvimento, reestabelecendo a confiança na administração pública. Assim, há que se modernizar o aparato estatal tradicional para fins de torná-lo mais profissional, eficiente e responsivo aos cidadãos (POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Para tanto, muda-se de um foco internalista das regras burocráticas para uma orientação mais interativa com os cidadãos, atendendo às demandas e preferências deles, fomentando uma cultura de qualidade do serviço, aliada a mecanismos de representação democrática, tais como consulta e participação direta, bem como promoção de melhorias no desempenho com base em controles tanto *ex ante* quanto *ex post* (CAVALCANTE, 2017).

Segue que, como característica do pós-NGP, há direcionamento para melhorias pequenas e constantes (*micro-improvements*) nos processos e serviços públicos, o que converge para a importância estratégica dos estudos sobre inovação em gestão pública – e nos serviços prestados na entrega das políticas públicas – à qual esses avanços estão vinculados, buscando o aperfeiçoamento e a atualização de processos organizacionais, além da melhoria na implementação de novos produtos, procedimentos, serviços, políticas ou sistemas oferecidos aos cidadãos (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Ressalta-se que há prevalência, na gestão pública atual, do fenômeno da governança, que consegue agregar parte significativa dos princípios e diretrizes da pós-NGP. Ademais, a importância e a relevância do Estado e da burocracia pública não se restringem ao padrão tradicional hierarquizado; em verdade, o papel dos gestores no setor público contemporâneo direciona-se “para o desenvolvimento de capacidades interdisciplinares, constante responsividade à sociedade, como também liderança com componente interativos” (CAVALCANTE, 2017, p. 34); seria o Estado em constante diálogo e interação com seus cidadãos.

2.4 Governança do setor público

A governança do setor público vem trazendo conceitos oriundos do setor privado, em termos de governança corporativa, cuja inspiração decorreu de problemas e desafios que surgidos nos anos de 1980, quando ocorreram escândalos financeiros, tais como a da *Enron Corporation* que fez surgir, em 2002, a lei norte-americana *Sarbanes-Oxley*. Tais princípios e práticas foram sendo aplicados e assimilados no setor público por iniciativa de alguns órgãos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Comitê do Setor Público (*Public Sector Committee – PSC*) da Federação Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants – IFAC*). Inclusive, os conceitos foram adaptados para a área da Tecnologia da Informação.

Essa governança inclui o Estado, mas o transcende, na medida em que contempla atores da sociedade civil como partes essenciais do processo de governo. Expande-se o foco, portanto, ao abranger “qualquer coletividade, pública ou privada, que se utilize de mecanismos formais ou informais de direção para demandar soluções, estruturar objetivos, direcionar problemas, buscar a efetivação de políticas públicas e gerar confiança” (PROCOPIUCK, 2013; PNUD, 1997; DIAS, 2012 *apud* BRASIL, 2014a, p. 29).

A presente pesquisa referenciou-se em trabalhos de Calmon e Costa (2013, p. 25) – ambos os autores com vasta experiência no Centro de Estudos Avançados de Governo da Universidade de Brasília (CEAG/UnB) –, que trabalha “expandindo a capacidade das redes de políticas públicas”, com as seguintes dimensões: a) capital social; b) institucionalização; c) sustentabilidade; d) estrutura e instrumentos de coordenação; e) comunicação; e f) informação e análise; que constam detalhados no artigo (CALMON; COSTA, 2013, p. 20). Esses aspectos estão correlacionados à governança na gestão estratégica de redes, nas funções analisadas de: i) ativação da rede; ii) enquadramento das relações; iii) intermediação; iv) facilitação e criação de consenso; e v) mediação e arbitragem.

2.5 Governança de redes

De início, poder-se-ia analisar a governança de redes como uma forma em que os agentes ou atores negociam, gerem, executam e modificam as estratégias de redes organizacionais e influenciam decisivamente, como partes, e julgam o equilíbrio e a eficiência da cooperação, possibilitando a motivação na continuidade destas cooperações através dos tempos (GUTH *et al.*, 1982 *apud* CRUZ; QUANDT, 2007).

Além de ser considerada uma estrutura necessária para o gerenciamento de alianças entre organizações, Silva (2001 *apud* CRUZ; QUANDT; MARTINS, 2008, p. 270) aduz que governança é: “um processo contínuo que determina como, o que, e por quem é feito, e que esse processo resulta de um sistema de relacionamento entre diversas audiências [instâncias] internas e externas em diferentes posições de responsabilidade, influência e autoridade”, de modo a trabalhar o “processo de constituição, enraizamento e consolidação de redes, já que pode ajudar na composição de forças e incentivar a legitimidade da tomada de decisões de forma participativa e compartilhada”.

Por sua vez, Casarotto e Pires (2001) entendem que, na medida que o Estado se retira da economia e de muitas funções sociais, pressupõe-se que outras forças privadas, tais como organizações espontâneas, assumirão os papéis do mercado ou da sociedade civil. Dessa forma, Martinho (2003 *apud* CRUZ; QUANDT, 2007) assevera que:

O trabalho de gestão em redes compreende a todo o momento da ação autônoma de cada um, dependendo da participação ativa e autônoma de seus integrantes, de forma a não configurar a ausência de acordos ou normas, onde o funcionamento da rede depende de um pacto que orquestre a coordenação das autonomias (MARTINHO, 2003, p.77 *apud* CRUZ; QUANDT, 2007, p. 6).

Neste ponto, cabem trazer os principais fatores de influência e vantagem competitiva, de Porter (1989), quais sejam: o papel do governo e o papel das corporações (atores da rede), no aprimoramento das relações de cooperação e competitividade, demonstrando possíveis cenários e possíveis ações por parte de empresas públicas e privadas, na tentativa de interação e entendimento das realidades propostas (CRUZ; MUGNAINI; MARTINS, 2007). Assim sendo, para a governança de redes, essas questões de cooperação entre esferas diferentes de atores, inseridos em suas respectivas realidades organizacionais, e estruturas de suporte, são questões a serem consideradas quando da análise de governança.

Cruz, Mugnaini e Martins (2007) citam os trabalhos de Van Aken e Weggeman (2000 *apud* SOUZA, 2004), mostrando algumas características interessantes de redes em relação a suas conexões e relacionamentos, quais sejam:

- 1) Uma quebra entre as conexões dos atores não destrói as estruturas individuais;
- 2) Ocorre uma divisão de trabalho entre os integrantes;
- 3) Em muitos casos, a formação de uma rede de cooperação é fundamental para a formação de outras redes (ou elos), haja vista os critérios de confiança existentes;
- 4) Em geral, as atividades operacionais, sejam elas interpessoais ou interorganizacionais, extrapolam os objetivos iniciais da rede; e
- 5) Em uma mesma estrutura de redes, pode-se observar níveis diferentes de formalização. Nesses casos, o grau de formalização das redes é função da importância de mensuração dos resultados e do grau de acessibilidade aos recursos dos parceiros.

Para Van Aken e Weggeman (2000 *apud* SOUZA, 2004), os conflitos de interesses, distribuição de poder e lealdade são as principais fontes de problemas das estruturas de redes. Ademais, existe a questão do equilíbrio entre: pouco gerenciamento e pouca produtividade *versus* muito gerenciamento e “destruição de caráter informal” (SOUZA, 2004, p. 14).

Ocorre que a questão da informalidade possibilita a operação interorganizacional em forma colaborativa, que é o desafio da gestão de redes (CRUZ; MUGNAINI; MARTINS, 2007, também, perpassando pelo objeto de nosso estudo.

Cruz, Quandt e Martins (2008, p. 271) propõem uma “combinação da teoria organizacional de redes com a teoria de gestão de conhecimento e analisam alguns problemas de coordenação”. Os autores inserem a questão da ‘gestão de redes’ em aspectos estratégicos e operacionais, isto é:

[...] Os aspectos estratégicos são denominados de governança em redes, que aborda a propriedade de recursos e a distribuição de poder, que abrange: funcionamento da rede, seleção dos participantes e regras de permanência, definição do papel dos participantes, definição dos mecanismos de controle e objetivos de performance, entre outros. Já o aspecto operacional está relacionado à coordenação das atividades entre os parceiros da rede, observando: a coordenação de atividades, o desenvolvimento de projetos, a resolução de conflitos, a gestão da lealdade, os conflitos relacionados a interesses diversos e poder, entre outros (VAN AKEN; WEGGEMAN, 2000 *apud* CRUZ, J; QUANDT; MARTINS, 2008, p. 271).

Esses autores destacam a “Teoria Geral de Governança de Redes”, na qual Souza (2004) realça o conceito:

Governança de redes é um tipo de coordenação inter-firmas caracterizado predominantemente por mecanismos sociais informais, cuja aplicação tem aumentado consideravelmente em sistemas produtivos complexos, ambientes caracterizados por incertezas e/ou alta competitividade (SOUZA, 2004, p. 16).

Isto é, há prováveis e possíveis mecanismos sociais envolvendo cooperação e coordenação, cuja relação de troca envolvam produção customizada de soluções ou adaptação dessas em outros contextos. Por isso, Jones, Hesterly e Borgati (1997 *apud* SOUZA, 2004) assinalam que a “Teoria Geral de Governança de Redes” amplia as explicações além do contexto de surgimento de redes, incorporando outros fatores, como persistência e sobrevivências das estruturas de redes.

Conforme já mencionado, em estudos de Calmon e Costa (2013) que trata de “Redes e governança de políticas públicas”, publicado na Revista RP3, elaborou-se comparação sob três diferentes perspectivas, em um contexto de múltiplas organizações:

(i) a perspectiva tradicional, fundamentada em uma visão *top-down* da gestão de políticas públicas, atribuindo ao governo federal papel preponderante; (ii) a perspectiva participativa, fundamentada em uma visão *bottom up* e que preconiza a importância da descentralização das políticas públicas, atribuindo ao poder local maior autonomia nas suas ações, o que seria desejável, considerando que ele possuiria melhor capacidade de identificar as preferências dos cidadãos para atendê-las de maneira adequada; (iii) a perspectiva de governança de redes de políticas públicas, em que prevalecem atores heterogêneos, relações de interdependência e problemas de ação coletiva (CALMON; COSTA, 2013, p. 18).

Assim, Calmon e Costa (2013) adaptaram os estudos de Kickert; Klijn; e Koppenjan (1999), sintetizando características dessas perspectivas (quadro 2):

Quadro 2 – Três perspectivas da formulação de políticas públicas

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

Fonte: KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN (1999 *apud* CALMON; COSTA, 2013, adaptado).

Em se tratando da governança do jogo das redes, numa perspectiva de gestão de jogo estratégico, Calmon e Costa (2013) realizaram uma combinação das propostas de Kickert e Koppenjan (1999) e McGuire (2002), realçando as seguintes funções: ativação da rede, enquadramento das relações, intermediação, facilitação e criação de consenso, e mediação e arbitragem. Isso foi evidenciado nos trabalhos de Jesus e Arôxa (2018) – “Dinâmica de governança em redes: uma contribuição da Rede Siconv” – quando foram analisados o início e as etapas de implementação da Rede em estudo; naquele momento, foi levantada a ‘Matriz de impactos negativos e dinâmicas geradoras’ (quadro 4) na conformação original da Rede.

Calmon e Costa (2013, p. 20) delineiam que “a função ativação envolve identificar e incorporar pessoas e organizações necessárias ao alcance dos objetivos”, em que “as habilidades, o conhecimento e os recursos de cada um desses membros devem ser analisados e avaliados cuidadosamente”. Estes autores comparam a função Ativação na administração de uma rede com o seu equivalente *staffing* no POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting*), que são funções fundamentais na gestão das organizações públicas. No caso, seria uma ‘gestão de competências’ em várias organizações, em várias instâncias de potenciais atores da rede, podendo ser “seletiva”.

Outra função seria o Enquadramento das relações, em que se desenvolvem bases para a interação, propiciando a formação de acordos e definindo arenas (decisórias) e procedimentos para interação entre os atores; no caso, essa seria uma atribuição da liderança, que deve “cultivar, desenvolver e disseminar as bases que orientam esse enquadramento” (CALMON; COSTA, 2013, p. 20). Mas deve-se procurar garantir que o envolvimento dos atores não seja só oportunista. E, diante de atores heterogêneos, conflitos poderão surgir, por isso a importância de haver arenas e procedimentos apropriados para lidar com isso, estabelecendo bases institucionais para a cooperação de todos. Daí a liderança legítima e formalizações de acordos, termos de compromisso ou até contrato tornam-se mais relevantes.

No que se refere à Intermediação, a sua importância “reside no fato de que ela resulta na reunião de diferentes recursos, informações, ideias e soluções que estão presentes na rede” (CALMON; COSTA, 2013, p. 21) que poderiam estar em cliques diferentes (seriam ligações em Teoria de Redes), havendo um “vazio estrutural” entre eles. Para a Rede +Brasil em estudo, os gestores optaram por chamar de “Elos”, reunindo-os em grupos comuns de interesse: gestores, concedentes, convenentes, controle etc. Nesse contexto, surgem os ditos empreendedores de políticas públicas, que investem tempo, recursos em troca de políticas; mas que encaminham soluções, propõem novos problemas e articulam outros atores a coordenarem suas ações, em busca de soluções conjuntas, de forma colaborativa.

Ao se tratar de Facilitação e criação de consenso, há o “estabelecimento de condições que permitam a interação favorável e produtiva dos diferentes membros da rede no intuito da promoção dos objetivos preconizados na ação coletiva” (CALMON; COSTA, 2013, p. 21), e é fundamental que isso ocorra diante da heterogeneidade de atores, dificuldades de comunicação e pelo alto risco de conflitos. Por isso, a facilitação envolve aspectos de natureza processual, gestão da informação e a comunicação interna e externa.

Enfim, o item Mediação e arbitragem assemelha-se muito à facilitação e criação de consenso (de caráter preventivo); porém, ele é exercido por terceira parte (já com o conflito), normalmente a direção da Rede, mas a decisão final cabe às partes diretamente envolvidas.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Tipo e descrição da pesquisa

No presente estudo, trabalhou-se com pesquisa empírica, que pode ser classificada como exploratória quanto aos seus objetivos. Isto é, Cooper e Schindler (2016, p. 128) assinalam que “estudos exploratórios tendem a gerar estruturas soltas com o objetivo de descobrir futuras tarefas de pesquisa”. Inclusive, Gil (2010 *apud* MOUTINHO E JÚNIOR, 2017) assinala que pesquisa exploratória é desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão global de determinado fato, especialmente quando há dificuldades em se formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

Então, utilizando os critérios de classificação de pesquisa de Cooper e Schindler (2016), temos como critério inicial: a maneira com que as questões de pesquisa são formuladas, o que nos conduz a uma do tipo exploratória ou formal, a depender dos objetivos imediatos da pesquisa. Ao caso concreto, em se tratando de uma rede de governança estabelecido a partir de 2016 – aplicado à Plataforma +Brasil –, a opção foi trabalhar com estudos exploratórios, “com objetivo de oferecer uma visão aproximada, preliminar, sobre um determinado fenômeno” (MEURER; PREVIDELLI, 2003, p. 9), cujos trabalhos buscam criar alicerces para uma futura investigação, mais profunda e mais consistente.

Outro critério de diferenciação, assinalados por Cooper e Schindler (2016), refere-se ao método de coleta de dados – especialmente na parte qualitativa desta pesquisa – em que compreende processos de monitoração e interrogação/comunicação. Usualmente, trabalha-se esta coleta sob dois métodos: observacional e modo de interrogação/comunicação. Para esta pesquisa, utilizou-se o segundo método, uma vez que foi possível questionar determinados assuntos e coletar suas respostas através de meios pessoais e impessoais, com base em questionários e entrevistas, especialmente quanto a aspectos de governança de redes, na proposição de Calmon e Costa (2013), aplicadas a este objeto de estudo.

Em um terceiro critério de diferenciação – quanto ao controle que o pesquisador exerce sobre suas variáveis (COOPER; SCHINDLER, 2016) – em que a classificação da pesquisa pode ser: experimental ou *ex post facto*. Aplicou-se nesta pesquisa, esta segunda vertente, uma vez que os dados foram coletados da Plataforma +Brasil, tanto dos ‘Dados Abertos’, quanto dos ‘Dados de Convênios’, além de informações de Portais de

Transparência sobre quantitativos, valores, saldos aplicados (e/ou devolvidos), números de convênios, prazos, datas etc., em situações e informações já ocorridas, desde o início do Sistema Siconv até outubro/2019, e por não ter sido exercido nenhum tipo de controle de manipulação – em termos experimentais (por exemplo, trabalhando com variáveis controladas) –, sendo assim, a segunda opção: *ex post facto* se aplica. Ademais, também foram obtidos dados em sistemas informatizados do próprio Tribunal de Contas da União (TCU), tais como o Sistema TCE, quanto às irregularidades de convênios e repasses, quais situações mais recorrentes, diante da implementação da Rede +Brasil, para fins de compará-las e categorizá-las.

Adicionalmente, em outro critério de classificação, também abordado por Cooper e Schindler (2016), refere-se aos objetivos da pesquisa, considerando-a descritiva ou causal. Em verdade, o presente estudo inicia-se de forma qualitativa, de forma mais descritiva, para entender melhor o modo de funcionamento da Rede +Brasil, o próprio sistema em si, e seus mecanismos de governança – com base em entrevistas a alguns atores da rede – e, de forma mista, passa a investigar outros elementos, já em uma busca por evidências causais, tais como em que medida essa governança de rede influenciou a incidência de irregularidades em repasses. Realça-se que a presente pesquisa não objetiva correlacionar variáveis quantitativas, com eventual intuito de fazer regressões econométricas, uma vez que os dados obtidos após a implementação da Rede, em 2016, ainda não seriam suficientemente consolidados para tal.

De forma geral, será utilizada abordagem mista – qualitativa e quantitativa – uma vez que cada uma delas, isoladamente, possui potencialidades e limitações. A vantagem da integração consiste em retirar o melhor de cada uma para responder a uma questão específica. Muito embora que, cientes da busca por elementos causais, quantitativos, essas informações seriam mais ilustrativas e gerenciais e não no intuito de fazer correlações ou inferências matemáticas entre as variáveis encontradas, lineares ou não. Desta forma, busca-se inferências descritivas, a partir de análise dos dados coletados (quantitativos e qualitativos).

Figura 2 – Complementaridade das abordagens de pesquisa



Fonte: PARANHOS et al. (2016, p. 389)

A integração de estudos mistos possibilita que a área inexplorada “C” possa ser trazida ao modelo analítico, propiciando a construção de um modelo de pesquisa mais robusto. Segundo Small (2011), há duas principais abordagens de integração de métodos: a primeira combina dados quantitativos e qualitativos (*mixed data-collection studies*) e a segunda integra técnicas quantitativas e qualitativas (*mixed data-analysis studies*).

Retornando às classificações de Cooper e Schindler (2016), um dos critérios leva em consideração a dimensão temporal, podendo a pesquisa tratar-se de corte transversal ou longitudinal. Os referidos autores asseveram que estudos transversais representam uma ‘foto instantânea’ de um ponto no tempo, ao passo que estudos longitudinais são repetidos por um longo período. Nesta pesquisa, procurou-se vislumbrar como na situação anterior à Rede – já com existência do Sistema Siconv (2008-2016) – ocorriam irregularidades e problemas na execução de convênios e repasses voluntários, tomando-a como desenho inicial; e logo após a implementação da Rede (2017-2019), assemelhando-se mais à análise longitudinal. Porém, para averiguar a situação e as características atuais – no último quadrimestre de 2019 – de governança da Rede +Brasil, denotar-se-á um corte transversal por meio dos dados qualitativos obtidos, por meio de entrevistas, com diversos atores da Rede.

Considerando-se que a presente pesquisa não buscou amplitude suficiente para alcançar um número expressivo de atores da rede estudada, mas sim um certo aprofundamento em alguns aspectos interessantes e relevantes que compuseram as hipóteses e objetivos de pesquisa, trata-se de um estudo de caso, por se fazer uma análise contextual mais completa de um número menor de eventos.

Para Yin (2015, p. 32), “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real”, mostrando-se apropriado

quando “as circunstâncias são complexas e podem mudar, quando as condições que dizem respeito não foram encontradas antes, quando as situações são altamente politizadas e onde existem muitos interessados”. Por sua vez, Hartley (1994) coloca que o estudo de caso consiste em uma investigação detalhada, geralmente com dados coletados no decorrer de um certo tempo, permitindo que se faça uma análise processual, contextual e geralmente longitudinal das várias ações e significados que acontecem e que são construídos dentro das organizações. Analisa-se, então, o contexto e os processos envolvidos no fenômeno sob estudo e não se busca isolar o fenômeno estudado de seu ambiente.

Assim, estrategicamente, optou-se pelo estudo de caso, “pelo fato de a questão de pesquisa abordar um evento contemporâneo sem a possibilidade de controle sobre eventos comportamentais” (YIN, 2015 *apud* MOUTINHO; JÚNIOR, 2017, p. 88). Nesta situação, há que se ter mais atenção e cuidado – por parte do pesquisador – do que em uma abordagem metodológica convencional; no entanto, o estudo de caso traz vantagens peculiares e oferece qualidade ao produto da investigação (MARTINS; THEÓPHILO, 2009 *apud* MOUTINHO; JÚNIOR, 2017). Os autores indicam que, ao escolher essa estratégia, a coleta de dados deve basear-se em diversas fontes de evidências, para fins de garantir maior confiabilidade, tais como as arroladas por Yin (2015):

a) Evidências documentais – análise de informações oficiais da Plataforma +Brasil e da Rede +Brasil², com detalhamento sobre a plataforma, a própria rede, os dados e estatísticas, os normativos correlatos – leis, decretos, portarias interministeriais, portarias e instruções normativas do então Ministério do Planejamento e do Ministério da Economia. Pesquisa-se, também, estudos anteriores – inclusive Relatórios de Auditoria e Monitoramento, realizados pela CGU e pelo TCU – sobre o Siconv e a Rede. Realça-se a vantagem desse tipo de fonte e a sua consistência, possibilitando revisitar a descrição e as características do objeto estudado;

b) Registros em arquivos – no caso em estudo, arquivos eletrônicos, em que o próprio Portal da Plataforma +Brasil oferece acesso a Painéis Gerenciais +BRASIL, sejam eles Dados Abertos (acesso livre) ou Dados de Convênios (neste caso, com *login/senha*), além de possibilitar acesso ao Ambiente de Treinamento, ao Sistema de Gestão da Rede +Brasil, ao Banco de Projetos, aos dados da própria Rede +Brasil, com informações dos diversos atores da rede, além dos comunicados, informações de fóruns, capacitações e outras que envolvem o trabalho em rede. Em acréscimo, outros arquivos de Relatórios de Gestão,

² Disponível em: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/>>.

de Auditoria, Acórdãos do TCU, informações dos registros da base de dados de TCEs do Tribunal de Contas da União, para fins de averiguar os tipos e quantitativos de irregularidades; e outros arquivos em formato *.csv* (formato aberto de planilhas de dados) de Dados Abertos em portais de transparência de diversos sítios (*web*) de órgãos governamentais, tais como Tesouro Nacional, Câmara dos Deputados e Senado;

c) Entrevistas (YIN, 2015) – conversas guiadas com alguns atores da rede, tais como gestores da Rede +Brasil, integrantes do Elo Controle (TCU, GGU), Concedentes, mandatária, gestores estaduais e, também, Convenentes (em localização geográfica mais próxima). E, após a identificação dos perfis dos entrevistados, procurou-se avaliar a percepção deles para com características e aspectos de governança da rede estudada, associada aos estudos de Calmon e Costa (2013). Considera-se essencial esta fonte de evidências e dados qualitativos, uma vez que proporciona evidências importantes e interessantes sobre o tema; e

d) Artefato físico – possibilita a análise do modelo de gestão da Rede +Brasil e da própria Plataforma +Brasil, em que o Siconv faz parte, no que tange a melhorias em termos de capacitação, disseminação de informações e orientação para gestão de projetos de seus parceiros; além de realçar áreas e aspectos de conhecimento menos enfatizados, o que propiciaria um direcionamento para possíveis aprimoramentos futuros (YIN, 2015).

Em termos práticos e operacionais, os estudos basearam-se em pesquisa bibliográfica inicial sobre o tema (GIL, 1991; DESLANDES, 1994) na busca de referenciar o presente trabalho em teorias sobre inovação em serviços, inovação nos serviços públicos e questões de governança; o que também perpassa sobre características da administração pública brasileira (burocrática, NGP, pós-NGP) nas últimas décadas, com base em diversos autores.

Em continuação, houve pesquisa documental em ‘sítios’ governamentais para dar forma descritiva ao objeto em estudo, inclusive para fins de detalhar os processos de inovação desenvolvidos com o advento do Sistema Siconv, que integra a atual Plataforma +Brasil; com posterior criação da rede (atual Rede +Brasil) de governança eletrônica. Assim, buscou-se identificar seus atores – em uma visão multicentrista – com participação dos níveis governamentais (federal, estadual e municipal), das diversas entidades concedentes e convenentes; e os órgãos de controle, tais como o TCU, a CGU, o Ministério Público e outros atores.

Complementarmente, trabalhou-se pesquisas documentais em publicações do então Ministério do Planejamento, por meio da Secretaria de Gestão (SEGES/Planejamento) e informações da Plataforma +Brasil, no Portal de Convênios – com base em normativos,

relatórios, e outras publicações de interesse ao estudo – no intuito de obter informações do início do Siconv e da rede de governança que, inclusive, foram subsidiadas com dados do TCU – com apoio de suas Secretarias de Controle Externo (SECEXs) que atuam em parceria nas fiscalizações dentro do próprio Sistema Informatizado, tais como Secex-Admin.

Em se tratando de dados qualitativos, foi elaborado um roteiro de entrevista, com 27 questões, agrupadas nas seguintes categorias de análise: Capital Social, Institucionalização, Sustentabilidade, Estrutura e Instrumentos de Coordenação, Comunicação, e Informação e Análise (CALMON; COSTA, 2013); com quatro a cinco questões por categoria. Assim, foram entrevistados gestores do sistema, concedente, membros do Elo Controle, gestores estaduais (elos) e convenente, a fim de vislumbrar suas percepções sobre a Rede +Brasil e obter evidências necessárias. Esses dados coletados (informações) serão analisados, posteriormente, em comparação com as dimensões de governança de redes no capítulo analítico deste trabalho.

Enfim, para coleta de dados quantitativos, realizaram-se diversas pesquisas em Painéis Gerenciais³, tanto nos painéis de Transferências Abertas, como de Convênios (acesso temporário concedido pela Coordenação de Transferências da União), em que a ferramenta gerencial, de *'business intelligence'*, utilizada foi o QlikView®. Ela possibilita transformar dados vindos de várias fontes diferentes em conhecimento de negócio, propiciando tomada de decisões com maior flexibilidade, rapidez e melhor apresentação gráfica das informações consolidadas. Outras coletas de dados quantitativos ocorreram em Portais de Dados Abertos (por exemplo, Portais de Transparência de Ministérios e do Tesouro Nacional), de sítios governamentais do TCU e do CGU, dados do Siga Brasil (do Congresso Nacional – Senado) e no próprio Sistema SIAFI. De forma similar, tanto o Sistema TCE (do TCU) e o Siga Brasil utilizam os painéis gerenciais do QlikView®.

3.2 Caracterização da Plataforma +Brasil e da Rede +Brasil

De início, a ideia do Sistema Siconv surgiu a partir de determinação constante no Acórdão nº. 788/2006-P (Ata nº. 20/2006, de 24/5/2006, Plenário Ordinária), do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2006a) que, em representação da Secretaria Adjunta de Fiscalização (ADFIS), à época, juntamente a outras Secretarias de Controle Externo (então, 2ª, 4ª, 5ª, 6ª Secex's e Secex/MG), trabalharam na Fiscalização de Orientação Centralizada

³ Disponível em: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/paineis-gerenciais-brasil>>.

(FOC) em órgãos e entidades federais repassadores de recursos mediante transferências voluntárias, a citar: Caixa Econômica Federal (CEF), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Fundo Nacional de Saúde (FNS), Ministério da Integração Nacional, Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Nesta fiscalização, detectaram diversas fragilidades de controle e efetuou-se a seguinte determinação (Acórdão n. 788/2006-P – relator: Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti):

9.2. Recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avalie a possibilidade de criação ou modificação de sistema de informática que permita o acompanhamento on-line pelo menos em parte dos convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou outros instrumentos congêneres, compreendendo a sinalização automática daqueles que mostrem comportamento discrepante (BRASIL, 2006a).

Em continuação, o Decreto nº. 6.170, de 25/07/2007 (alterado pelo Decreto nº. 8.180, de 30/12/2013) (BRASIL, 2007) e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº. 127/2008, de 29/05/2008 (BRASIL, 2008a) estabeleceram diretrizes basilares para a criação do Portal dos Convênios e o Siconv. A princípio, o Portal dos Convênios foi descrito como “um sítio eletrônico específico para o gerenciamento dos atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização da execução e prestação de contas dos convênios” (AADES, 2015, p. 40), mas seu escopo foi substancialmente ampliado, uma vez que o Sistema Siconv integra a atual Plataforma +Brasil⁴ desde 2019.

Originalmente, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) surgiu como iniciativa do governo federal, em 2008, buscando simplificação, automação e racionalização dos processos de transferências voluntárias da União, sob a responsabilidade gerencial do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (e, depois, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) que, a partir de janeiro/2019, passou a integrar o Ministério da Economia; mantida a estrutura da Secretaria de Gestão, em que, à época, o Departamento de Transferências Voluntárias (DETRV) operacionalizava as questões do sistema, atualmente a cargo da Diretoria de Transferências da União (DTRU). Desde então, o Siconv tornou-se responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no qual são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final, com dados migrados ao Tribunal de Contas da União, para o

⁴ Disponível em: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br>>.

sistema de análises de TCEs, em caso de irregularidades, por meio da autuação de Tomada de Contas Especiais pelo concedente ou órgão(s) de controle.

Este sistema melhorou em aspectos interessantes a gestão pública, uma vez que renovou a relação entre a Administração Pública Federal com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as Organizações da Sociedade Civil, automatizando os processos de transferências e desburocratizando as atividades fins, com foco na substituição do processo físico pelo eletrônico e no registro de todos os procedimentos, o que permite maior transparência e celeridade na execução das transferências voluntárias da União.

Presentemente, fundamentado no Decreto nº. 10.035, de 1º de outubro de 2019 (BRASIL, 2019c), a Plataforma +Brasil foi redesignada (renomeada) e evoluiu a partir dos resultados positivos auferidos pela evolução do Sistema Siconv. Ela vem em resposta à necessidade de ampliar os benefícios do sistema a outros tipos de transferências de recursos realizados pela União, que não sejam convênios ou contratos de repasse, propiciando uma melhor gestão do dinheiro público com foco na geração de resultados para os cidadãos brasileiros. No caso, a estrutura do Siconv continua e permanece evoluindo, internamente, como um módulo integrante da Plataforma. O diferencial da ‘Plataforma +Brasil’ é ser um sistema único *online*, de âmbito nacional, com potencial para integrar outros sistemas (módulos) – especialmente do governo federal (de vários órgãos e entidades) – com vistas à operacionalização das diversas modalidades de transferências de recursos da União, comportando cada uma delas com suas características particulares, buscando instrumentalizar a gestão e a fiscalização pelos entes envolvidos, com objetivo de dar maior efetividade nas entregas de políticas públicas para a sociedade. Ao início de 2020, irão operacionalizar o módulo de repasses na modalidade “Fundo a fundo”.

Essa plataforma pauta-se na probidade e nas necessidades de todos os atores envolvidos no processo em questão, e tem por base os seguintes princípios: i) otimização dos gastos de recursos públicos; ii) avaliação informatizada das prestações de contas; iii) rastreabilidade e menor custo de controle; iv) monitoramento digital da execução das políticas públicas com fortalecimento do controle social; e v) resultados para a sociedade por meio do fortalecimento da governança e da gestão públicas.

No portal da Plataforma +Brasil, consegue-se acesso a informações relacionadas às transferências voluntárias, tais como: legislação correlata (leis, decretos, portarias, instruções normativas e jurisprudência); manuais, glossário, perguntas frequentes, tutoriais e informações sobre treinamentos no sistema; além de comunicados, informações gerenciais – dados abertos e com acesso logado (para usuários da rede) –, atas e diretrizes da Comissão

Gestora da Plataforma. Em tempo, foi informado que, à medida que outros tipos de transferências da União forem sendo incorporados no Portal-Plataforma, mais informações serão colocadas à disposição do público, sejam gestores sejam cidadãos em geral.

Em acréscimo, a Portaria nº. 161, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016c), do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), instituiu a Rede Siconv, com o objetivo de desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos processos de transferências da União que forem operacionalizadas por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). A esta rede compete: 1) promover ações de melhoria da gestão nos processos de transferências da União operacionalizadas por meio do Siconv; 2) auxiliar os órgãos e entidades integrantes da rede nas atividades e processos voltados à capacitação dos usuários do sistema; e 3) aprimorar as atividades de comunicação e transparência dos instrumentos de transferência da União executadas no referido sistema.

Ainda, o art. 4º da supracitada Portaria (BRASIL, 2016c) dispõe que “o ingresso à Rede Siconv dependerá de manifestação de interesse por parte dos órgãos e entidades públicas ou privadas” (BRASIL, 2016c); e ocorrerá por meio da celebração de instrumento próprio entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os órgãos e entidades que manifestarem interesse. Naquele momento, o art. 6º da aludida Portaria MPOG colocou o Departamento de Transferências Voluntárias (DETRV), da Secretaria de Gestão (Seges), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, operando como Secretaria-Executiva da Rede Siconv, situação ainda mantida para a Rede +Brasil, sob a égide do atual Ministério da Economia.

Segue que a Portaria MPOG nº. 161, em seu art. 5º, assinala que “os procedimentos e as diretrizes necessárias ao cumprimento das competências da Rede Siconv serão disciplinados por meio de instrução normativa a ser expedida pela Secretaria de Gestão” (BRASIL, 2016c). Fato este que ocorreu pela Instrução Normativa Seges-MP nº. 1, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017a); que reafirma conceitos anteriores, de normativos correlatos, tais como: o Decreto nº. 6.170, de 25 de julho de 2007 (BRASIL, 2007); o Decreto nº. 8.818, de 21 de julho de 2016 (BRASIL, 2016d); a Lei nº. 13.019, de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014a); a Portaria Interministerial nº. 424, de 30 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016e); a própria Portaria MPOG nº. 161, de 10 de maio de 2016; e o recente Decreto nº. 10.035/2019 (BRASIL, 2019c), entre outros. Em seu art. 1º, a referida Instrução Normativa Seges-MP “dispõe sobre os procedimentos e diretrizes necessários ao funcionamento da Rede Siconv” (BRASIL, 2017a), cujo parágrafo único estabelece:

As atividades específicas de atuação na RedeSiconv são estabelecidas no instrumento celebrado entre o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP e os participantes interessados, de acordo os respectivos papéis institucionais (BRASIL, 2017a).

Em continuação, o art. 2º desta Instrução Normativa Seges-MP nº. 01 deixa estabelecidos os conceitos de: I) acordo de cooperação técnica da Rede Siconv; II) beneficiários finais; III) concedente; IV) conveniente; V) fórum virtual; VI) multiplicador; VII) parceria; VIII) ponto focal; IX) portal de convênios; X) Rede Siconv; XI) Setorial Siconv (SS); XII) Siconv; XIII) painel gerencial; XIV) termo de adesão à Rede Siconv; e XV) Unidade Gestora Estadual (UGE). Segue que os arts. 3º e 4º tratam dos objetivos e competências, já estipuladas na própria portaria nº. 161, do MPOG (BRASIL, 206c), além de normatizar as formas de ingresso e participação (arts. 5º e 6º – Capítulo II da IN-SEGES nº. 01) (BRASIL, 2017a). Detalham-se as formas de ingresso à rede, a manifestação de interesse dos futuros partícipes (atores), os instrumentos de parceria – termo de adesão por meio de Acordo de Cooperação Técnica da Rede Siconv. Este instrumento foi atualizado para se adequar ao Decreto nº. 10.035/2019 (BRASIL, 2019c).

Também, nesta Instrução Normativa Seges nº. 1/2017, pelo art. 7º c/c art. 8º, foi estabelecido o Comitê Gestor da Rede Siconv, sendo a instância máxima desta rede, “composto por representantes das UGEs, das unidades Setoriais Siconv e pelos parceiros que aderirem à Rede, e tem por atribuições deliberar sobre ações de sua competência” (BRASIL, 2017a); para tal, foi definida a necessidade do Regimento Interno deste Comitê definir as atribuições para deliberar ações de sua competência, além de toda a composição, o financiamento, a periodicidade das reuniões, dentre outras medidas deste Comitê. Cabe ressaltar que, considerando que Sistema Siconv passou a integrar a Plataforma +Brasil, sendo renomeado para Rede +Brasil, o recente Decreto nº. 10.035, de 1º/10/2019 (publicado no DOU nº 191, de 2 de outubro de 2019), por meio dos arts. 7º ao 12º, estabeleceu a Comissão Gestora da Plataforma +Brasil, abrangendo o Comitê Gestor da própria rede (BRASIL, 2019c).

Em continuação, pelos estudos de Jesus e Arôxa (2018), no trabalho “Dinâmica de governança em redes: uma contribuição da Rede Siconv”, foi mapeada a taxonomia da Rede naquela época, denotando algumas características de seus atores naquela oportunidade (quadro 3):

Quadro 3 – Taxonomia da Rede Siconv

Identificação	Formato	Público-alvo	Parceiro / colaborador
18 ministérios e outros concedentes	Administração direta	x	x
27 unidades gestoras estaduais (AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, RR, RS, SC, SE, SP e TO)	Administração direta	x	x
34 entidades municipalistas, sendo 3 de representação nacional e 31 em entes federados (AC, AL, AM, AP, BA, CE, ES, GO, MG, MT, PA, PB, PE, PI, RJ, RN, RO, RR, RS, SC, SE, SP e TO)	Administração direta		x
Conselho Nacional dos Ministérios Públicos; Ministério Público Federal; Ministério Público do Trabalho, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e 26 Ministérios Públicos Estaduais	Administração direta		x
Tribunal de Contas da União	Administração direta		x
24 tribunais de contas estaduais	Administração direta		x
5 tribunais de contas municipais	Administração direta		x
Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas e Instituto Rui Barbosa	Administração direta		x
Instituto Serzedello Correa	Fundação de apoio		x
Escola Nacional de Administração Pública	Fundação de apoio		x
Universidade Banco do Brasil	Fundação de apoio		x
Universidade Caixa	Fundação de apoio		x
Fundação Nacional da Qualidade	Fundação de apoio		x
2 prefeituras municipais de capitais	Administração direta		x

Fonte: JESUS; ARÓXA (2018), com base em informações do sítio eletrônico, disponível em: <www.planejamento.gov.br>, acesso em 18 set. 2018.

Também, diante das dificuldades em capacitar a maioria das instâncias locais, sejam estaduais sejam municipais, na utilização adequada do Sistema Siconv, houve a necessidade de se implementar esta rede, para fins de criar maior participação e comunicação entre os atores, especialmente concedentes e convenientes – e órgãos de controle – conforme evidenciado em sucessivas Auditorias do próprio TCU: Acórdãos TCU n^{os}. 788/2006-P (TC-003.777/2002-4) (BRASIL, 2006a); 1.141/2009-P (TC-013.032/2008-7) (BRASIL, 2009); 1.117/2010-P (TC-019.753/2009-0) (BRASIL, 2010); 3.304/2011-P (TC-000.828/2011-4) (BRASIL, 2011a); 2.927/2013-P (TC-010.133/2013-5) (BRASIL, 2013a); 468/2016-P (TC-007.501/2015-3) (BRASIL, 2016a); 2.551/2017-P (TC-011.801/2017-14) (BRASIL, 2017c); e n^o. 2.796/2019-P (TC-024.277/2018-5) (BRASIL, 2019f), 6^o Fase do Monitoramento do Siconv). Por isso, naquela época (2016-2017), o DETRV/Seges adotou ações de enfrentamento, mapeando impactos negativos e suas dinâmicas geradoras (quadro 4):

Quadro 4 – Matriz de impactos negativos e dinâmicas geradoras

Impactos negativos	Dinâmicas geradoras
Aplicações inadequadas dos recursos públicos.	Moderada transparência.
Problemas nas prestações de contas.	Moderada transparência. Capacitação insuficiente. Normas complexas.
Lentidão na entrega das políticas públicas para a sociedade.	Baixa participação do cidadão e da sociedade no acompanhamento dos projetos. Baixa capacidade operacional dos convenentes (estados, municípios e organizações da sociedade civil).
Projetos de políticas públicas inadequados.	Baixa participação do cidadão e da sociedade na identificação de necessidades. Baixa capacidade operacional dos convenentes (estados, municípios e organizações da sociedade civil).
Muitos atores com papéis e responsabilidades pouco claros.	Baixa governança.
Excessivo volume de normas distintas e sobrepostas.	Baixa governança.
Burocracia excessiva.	Baixa padronização de processos.
Falta de conformidade nos processos.	Baixa padronização de processos. Capacitação insuficiente. Normas complexas.

Fonte: JESUS; ARÔXA (2018, p. 4).

Assim, o principal objeto de estudo deste trabalho é a Rede +Brasil de capacitação e disseminação de informações sobre o Sistema Siconv e a Plataforma +Brasil, que faz interligações entre diversos atores governamentais, nas várias esferas da administração pública, além de interligar outros sistemas e aplicativos, sendo um modelo colaborativo de governança de redes.

Figura 3 – Rede +Brasil e suas ferramentas



Fonte: BRASIL (2019f, p. 22)

A Rede +Brasil atua em três eixos fundamentais: melhoria na gestão dos processos; capacitação dos usuários da Plataforma +Brasil; e comunicação e transparência das transferências da União executadas na plataforma. E, tem por objetivo “promover maior integração entre os parceiros, com vistas ao fortalecimento da governança, do diálogo e da gestão, bem como a melhoria do gasto público e maior efetividade das políticas públicas implementadas com recursos decorrentes de transferências voluntárias”.⁵

Pelas informações da plataforma⁶, podem fazer parte da Rede +Brasil: órgãos e entidades da administração direta ou indireta, da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos. E, os benefícios possíveis seriam: fortalecimento da governança; compartilhamento de conhecimento e unificação de entendimentos; sinergia na comunicação entre os parceiros; melhoria de processos; capacitação dos atores envolvidos nas transferências voluntárias da União; decisões colegiadas e legitimadas; construção colaborativa de soluções e melhorias; além de gestão pública +íntegra, +integrada, +inovadora, +transparente, +simples e +efetiva [dados da Plataforma].⁷

3.3 População e amostra

Para a parte qualitativa da pesquisa, nas entrevistas, foram selecionados os participantes constantes no Apêndice A deste trabalho, com intuito de compor uma amostra dos vários atores da Rede, quais sejam: gestores do sistema, no Ministério da Economia; Elo Concedente; Elo Controle; gestores nos estados (pontos focais de capacitação da rede); e Elo Conveniente. Em específico, foram entrevistados três gestores, que são coordenadores de Governança e de Atendimento, e Gerente de Projetos, da Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério da Economia, que já gerenciavam a Rede e o Sistema Siconv no âmbito do então Ministério do Planejamento; três auditores do Tribunal de Contas da União, sendo dois Secretários de Controle Externo e um Diretor de Secretaria – que participaram ativamente das auditorias ou do acompanhamento do Siconv desde o início; um auditor do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) que é Coordenador-geral de Auditoria de Logística, Transferências da União e TCE; um Concedente ministerial, Coordenador-

⁵ <http://plataformamaisbrasil.gov.br/rede-brasil>.

⁶ Id.

⁷ Id.

geral de transferências voluntárias do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTIC); um Gestor Estadual da Rede +Brasil que apoia capacitações e informações dessas transferências em seu estado; um Auditor Chefe de Controle Interno de um órgão ministerial, que também é palestrante e contadista da Rede; dois Convenentes, sendo um Analista de Políticas Públicas do GDF, que é Coordenador de Captação de Recursos de Transferências Voluntárias, da Subsecretaria de Captação de Recursos – SUCAP/DF, e um Gestor representante da Associação de Municípios de um estado, que trabalha apoiando a captação de recursos de transferências voluntárias para os municípios de sua região; isso em um universo de aproximadamente 148 entidades parceiras que já firmaram acordos de cooperação com a Rede, em várias instâncias administrativas governamentais, nos 27 estados da federação. Embora a amostra seja pequena, totalizando 13 atores, ela contempla todos os segmentos necessários para fins de realizar este estudo de caso. Ademais, houve impossibilidade de entrevistar uma mandatária (por exemplo, da Caixa Econômica); e dificuldades em se conseguir entrevistar mais convenentes.

3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

3.4.1 Roteiro da entrevista

Ressalta-se que Bauer e Gaskell (2002, p. 70) asseveram que “o objetivo da pesquisa qualitativa é apresentar uma amostra do espectro dos pontos de vista”; o que difere da Amostra do Levantamento, onde a amostra probabilística pode ser aplicada na maioria dos casos, pois “não existe um método para selecionar entrevistados das investigações qualitativas” (BAUER; GASKELL, 2002, p. 69).

Richardson (2012, p. 189) afirma que “os questionários cumprem pelo menos duas funções: descrever as características e medir determinadas variáveis de um grupo social”. Para este estudo, considerou-se: os gestores da Rede +Brasil do atual Ministério da Economia; os Concedentes que repassam os recursos (ministérios e órgãos); os Convenentes (aplicadoras dos recursos); os órgãos de controle interno e externo e outros elos da rede. Essas entrevistas buscam evidências que denotem elementos de governança de redes para o objeto em estudo.

Para Richardson (2012, p. 189) a “informação obtida por meio de questionário permite observar as características de um indivíduo ou grupo” e, também, fazer “medição de variáveis individuais ou grupais”. Assim, além das informações iniciais, o que se pretende é

identificar qual a atuação do integrante dentro dessa rede de governança e, após a implementação, qual a percepção de melhoria e de problemas ainda existentes. Para tanto, variáveis e categorias serão apropriadamente estipuladas; isto é, “ao planejar o questionário, deve-se considerar o tipo de análise que será realizado com os dados obtidos” (RICHARDSON, 2012, p. 198).

Em específico, elaborou-se um roteiro de entrevistas, com 27 questões, para fins de entrevistas individuais semiestruturadas – constantes do Apêndice B – em que se trabalha a expansão da capacidade de redes de políticas públicas, com base no modelo de Calmon e Costa (2013), agrupando-as em categorias (de 4 a 5 questões), quais sejam: Capital Social, Institucionalização, Sustentabilidade, Estrutura e Instrumentos de Coordenação, Comunicação, e Informação e Análise. Essas características associadas à Rede +Brasil possibilitam obter percepções de diversos atores desta rede, mesmo que no âmbito de seu Elo de atuação (gestor, concedente, conveniente, controle etc.).

Yin (2015 *apud* PARANHOS *et al.*, 2016, p. 398) adverte que “um dos principais desafios enfrentados pelos pesquisadores que combinam métodos é garantir a unidade do desenho de pesquisa [...] porque é comum que o trabalho acabe se fragmentando em desenhos de pesquisa paralelos”. Essa ressalva é importante, no sentido que a fase subsequente da pesquisa coletou dados quantitativos.

3.4.2 Dados quantitativos (painéis gerenciais)

Tendo em vista que o Sistema Siconv já existe desde 2008, as informações de convênios de repasses voluntários já foram sendo inseridas no sistema informatizado desde aquela época (encontram-se hospedados na Base de Dados do Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO) e estão, atualmente, sob a gerência do Ministério da Economia. Inclusive, no decorrer dos últimos anos, com a implementação da Rede +Brasil, praticamente todos esses convênios e contratos de repasse foram firmados e acompanhados eletronicamente. Trabalhou-se com coleta de dados, em painéis gerenciais do Sistema *QlikView*®, seja no âmbito da Plataforma +Brasil (módulo Siconv), seja do Siga Brasil (do Congresso Nacional), seja do próprio Sistema TCE, do Tribunal de Contas da União; considerando que todos eles trabalham apresentando os dados quantitativos em painéis, do tipo *business intelligence*, com ilustrações gráficas variadas e informações de evoluções de quantitativos de convênios, montantes de recursos envolvidos, tempos dos ciclos de convênios, além de informações sobre tomadas de contas especiais, categorizados em

tipos/aspectos de irregularidades encontradas, sejam anteriores ou posteriores à implementação da rede.

Assim, para fins de coleta de dados na base Siconv (hospedada no SERPRO), foi gerado um *login/senha*, por parte da Coordenação-Geral de Governança Colaborativa e Gestão do Conhecimento, do Departamento de Transferências da União, do Ministério da Economia, com acesso pleno sobre os Painéis de Convênios, ao Sistema *QlikView*® – que fornece, via relatórios gerenciais para subsidiar gestores, diversos Relatórios e parâmetros quantitativos das informações sobre os Convênios de repasses de Transferências Voluntárias, nas quais o governo federal é a repassadora dos recursos, por meio de seus órgãos e entidades operacionalizadores. Esses dados, aliados aos painéis gerenciais do Sistema TCE (do TCU), possibilitam verificar a situação e percentuais categorizados, além de montantes de recursos, de ocorrências de irregularidades nos últimos anos, aliado ao ciclo de maturidade da execução dos convênios, até culminar na prestação de contas desses recursos.

Outros dados quantitativos foram obtidos de Portais de Transparência, em Dados Abertos, em sítios do: Tesouro Nacional, Ministério da Economia, Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, entre outros. Muitos desses dados foram extraídos em formato ‘.csv’ (para planilhas *Microsoft Excel* ou *Office Libre*), em que, pela quantidade de informações, parte dos dados de interesse foi coletada e compilada em gráficos ou tabelas, já com as informações selecionadas, úteis a esta pesquisa. Outros dados já estavam compilados em relatórios gerenciais do TCU e CGU.

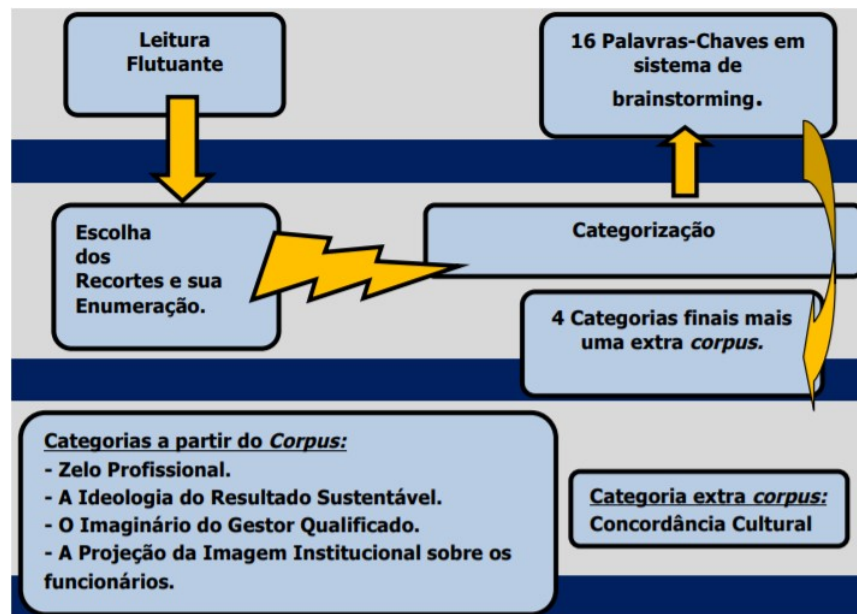
3.5 Procedimentos de coleta e análise de dados

Assinala-se que a maioria das entrevistas semiestruturadas, individuais, foi realizada no próprio local de trabalho dos gestores e/ou auditores entrevistados, no caso, no Ministério da Economia, no Tribunal de Contas da União, no CGU, no Anexo do Palácio do Buriti, no edifício-sede do IPHAN, em Brasília/DF; e outras, diante da impossibilidade de se estar presencialmente, foram por ligação telefônica (devidamente gravada), ou enviadas aos respondentes, por e-mail. Assim, embora as informações coletadas por meio de envio do roteiro ficassem restritas ao seu conteúdo; na ocasião das entrevistas presenciais, outras perguntas espontâneas surgiram no decorrer das entrevistas, o que propiciou enriquecer as informações qualitativas coletadas *in loco*. Essa coleta de dados qualitativos ocorreu entre outubro e novembro de 2019.

Richardson (2012, p. 224) assevera que “a análise de conteúdo é, particularmente, utilizada para estudar material de tipo qualitativo (aos quais não se podem aplicar técnicas aritméticas [...] [e] pela sua natureza científica, a análise de conteúdo deve ser eficaz, rigorosa e precisa” para fins de compreender e extrair as informações mais importantes que, no caso, seriam as das entrevistas. Assim, Mozzato e Grzybovski (2011) colocam que análise de conteúdo se refere à técnica de análise de dados que vem sendo muito utilizada em pesquisas qualitativas no campo da Administração, o que podemos aplicar a esta situação.

Bardin (2010) trabalha com três principais etapas de análise de conteúdo. Na etapa inicial, a de pré-análise, faz-se a exploração e organização do material levantado, para fins de sistematizar as ideias iniciais; subdivide-se esta etapa em quatro passos: 1) leitura flutuante – contato inicial com o material a ser utilizado; 2) escolha dos documentos – demarcação e delimitação daquilo que será analisado; 3) formulação de hipóteses e objetivos (no caso, já trabalhado em Projeto de Pesquisa); e 4) referenciação dos índices, ou determinação de indicadores, com base em ‘recortes’ de material de pesquisas, índices, marcadores de conteúdo etc. Na segunda etapa, subsequente, há exploração do material levantado (coletado), com base em definição de categorias e identificação de unidades de registro – no caso concreto, remete-nos aos estudos de Calmon e Costa (2013) quanto à governança de redes – e, esse material coletado é submetido a estudo orientado pelas hipóteses levantadas e pelos referenciais teóricos estudados, correlatos à pesquisa. A terceira etapa, elencada por Bardin (2010), é o tratamento dos resultados, em que se faz a síntese e o destaque das informações que serão utilizados na análise da pesquisa. Ilustrativamente, seria:

Figura 4 - Etapas da análise de conteúdo



Fonte: URQUIZA; MARQUES (2016, 138).

Desta forma, após a coleta dos dados qualitativos – por meio de entrevistas individuais semiestruturadas – as gravações em áudio (formato *.mp3*) foram transcritas com auxílio do *NVivo 12 Transcription*, um *software* para suporte a pesquisas, com métodos qualitativos e mistos, com possibilidades de organizar e analisar os dados e informações da pesquisa⁸. Ainda, foi utilizado o *software Microsoft Stream*⁹, um aplicativo de apresentação multimídia integrado ao *Office 365 online*, que é muito utilizado pela Secretaria de Comunicação do Senado Federal para degravação de Sessões e entrevistas no Congresso Nacional – identificando, por exemplo, as falas de cada interlocutor em um vídeo, durante uma Sessão Plenária. Dessa forma, em alguns casos, parte das gravações efetuadas foram transformadas para formato *.mp4* (vídeo), e as entrevistas foram transcritas para texto utilizando essa ferramenta adicional.

Após a revisão, também por escuta direta, além do apoio computacional dos *softwares* citados, as transcrições foram organizadas e disponibilizadas em um *pendrive* anexo ao presente trabalho, constando descritos no Apêndice C. Para fins de ilustração e análise do conteúdo das entrevistas, foram geradas “nuvens de palavras”, por meio dos *softwares WordClouds* e *Word Cloud Generator* – um módulo-complementar do editor *online* da *Google Docs*. Adicionalmente, poder-se-ia estabelecer as variáveis e categorias de

⁸ A referida ferramenta foi desenvolvida pela *QSR International Pty Ltd* e está em sua 12ª versão. Disponível em: <<https://www.qsrinternational.com/nvivo/nvivo-products/nvivo-12-windows>>.

⁹ Disponível em: <<https://products.office.com/pt-br/microsoft-stream>>.

análise desejáveis, com suporte da revisão bibliográfica e levantamento documental sobre a entidade e o objeto estudado – em composição léxica e estatísticas computacionais – trabalhando com *softwares* de análise de conteúdo, chamados de *CADCAS* (*Computer-Aided Qualitative Data Analysis Software*), tais como: AQUAD 7, Cassandre, Digital Replay System, IRaMuTeQ, KH Coder, KNIME, TranscriberAG e Textométrie (SCHLOSSER; FRASSON; CANTORANI, 2019). Ao presente trabalho, infelizmente, não foi possível aprofundar nestas outras possibilidades de análises computacionais usando algum *CADCAS*.

No que se refere aos dados quantitativos, muitos dos painéis gerenciais consultados constam do sítio: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/paineis-gerenciais-brasil>; especialmente dos Painéis de Convênios, o qual nos foi facultado o acesso por meio de *login*/senha gerado pelos gestores do Sistema. Esses painéis oferecem uma visualização inicial de parlamentar (para associar com Emendas, se foram executadas), passando por abas/subdivisões sobre: Atos preparatórios, Instrumentos assinados, Prestação de Contas, Saldo em conta, Ciclo de vida e consultas personalizadas; e há módulos de visualização de contratos de Prestação de Serviços e Ajuda. Ademais, nos Instrumentos Assinados, há detalhamento de: Empenho, Desembolso, Movimentação Financeira, Termos Aditivos (ou Prorrogações de ofício), Emendas e análise de Estoques etc. Denota-se que a apresentação do *QlikView*® permite obter gráficos em linha, barra, pizza, histograma, ciclos de vida (tal como gerenciamento de projetos), entre outros. Além do que as pesquisas nesta ferramenta gerencial podem ser parametrizadas por: modalidade do instrumento de transferências voluntárias, órgão superior (concedente), ano do convênio (assinatura), ano da liberação do recurso, unidade da federação (estado), município, programa, proposta, qualificação da proposta, número do convênio, situação do convênio, informações da emenda, e outros indicadores gerenciais do ciclo de vida do referido instrumento de transferência. São muitas informações possíveis em painéis.

Também, outros dados qualitativos e quantitativos foram coletados no Tribunal de Contas da União, tanto na fase de entrevistas, como também no portal do próprio TCU¹⁰; especialmente aqueles julgados e relatórios de auditoria referentes à implementação desta Plataforma +Brasil (outrora Siconv) e Rede +Brasil, que seriam as auditorias realizadas historicamente no Sistema Siconv, com Monitoramentos e Relatórios de Auditoria realizados pela atual SECEX-Admin, aliados a painéis gerenciais do Sistema TCE (nos Apêndice D e deste trabalho) – de instauração de Tomadas de Contas Especiais – em que o

¹⁰ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>>.

titular da Secex-TCE facultou acesso a painéis gerenciais (também via *QlikView*®), que serão interessantes como suporte documental para agregar mais aspectos categóricos de análise em irregularidades encontradas, inclusive no tipo de recurso, de transferência voluntária, escolhidos para esta pesquisa.

As planilhas, em formato *.csv*, de Dados Abertos, tanto do sítio do Ministério da Economia quanto do Tesouro Nacional¹¹, como de outros sistemas de controle, foram trabalhados por meio de filtros de pesquisa no *Microsoft Excel 365*, que permitiu trabalhar com várias “abas” de informações e fazer filtragem desses dados, com base nas variáveis de interesse para o presente estudo. Nessas planilhas, tanto as informações (montantes) de recursos de transferências discricionárias, ano a ano (2008 a 2018), foram de interesse, sejam constantes na Plataforma +Brasil, sejam também aqueles “fora” do sistema, que foram extraídos do Portal Siga Brasil¹² ou do sítio do Tesouro Nacional, com vistas a confrontar as informações de recursos utilizados e pagos, do global, para com o caso particular, Siconv.

Em acréscimo, nos trabalhos sobre a hipótese de redução dos Ciclos de Vida dos instrumentos de transferências voluntárias que estão sendo operados na Plataforma +Brasil, imagens de Relatórios (telas) de “painéis gerenciais” – via *QlikView*® –, trabalhando dados da Base Siconv, e suas informações de tempo, em dias, nas fases em: “Proposta/Plano de Trabalho”, “Execução”, “Aguardando Prestação de Contas”, “em Prestação de Contas”, e “Tempos Totais”, serão extraídos desses painéis, caracteristicamente de *business intelligence*. Assim, essas informações serão compiladas em planilhas Excel (*.xlsx*) ou apresentadas diretamente em tabelas, gerando alguns gráficos ilustrativos de interesse.

¹¹ Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/transferencias-discricionarias>>.

¹² Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil-PainelEspecialista>>.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em uma informação preliminar do perfil dos entrevistados, na fase de pesquisa qualitativa dentre os 13 entrevistados – nos perfis descritos no Apêndice A –, para a questão inicial, quanto ao tempo que têm experienciado o Sistema e a Rede +Brasil, com base nas respostas (questão 1), o tempo médio de utilização do Sistema Siconv (atualmente na Plataforma +Brasil) é de cerca de 8 anos, tanto na condição de gestor, usuário ou de fiscalizador desses recursos de transferências voluntárias. Ainda, o tempo médio de participação/vivência na rede é de 2 anos e 10 meses, o que denota que é um grupo com boa experiência, tanto na plataforma, quanto na Rede +Brasil, considerando que esta já existe há, aproximadamente, quatro anos. A maioria é formada por gestores e servidores públicos, com alguma experiência em gestão, controle ou fiscalização, tendo já um razoável entendimento de leis, decretos, portarias e normas em geral.

4.1 Análise das dimensões da pesquisa

4.1.1 Capital social

No que diz respeito ao bloco das respostas sobre a dimensão Capital Social (questões de 1 a 5), da parte qualitativa desta pesquisa, ilustra-se com uma “nuvem de palavras” (figura 5) as expressões mais recorrentes apresentadas pelos respondentes, evidenciando as palavras: rede, gente, muito, sistema, transpar(ência), Siconv, minist(ério)... (figura 5) Associando às ideias de Calmon e Costa (2013), tem que se considerar: o clima de credibilidade e confiança mútua, ampla participação nos processos decisórios e ‘transparência, fiscalização e responsabilização’.

Figura 5 – Nuvem de palavras do bloco Capital Social



Fonte: Autor (2019).

De início, um dos gestores do Sistema, entende que: “[...] objetivo principal (da rede) [...] é de colocar esses atores para conversar entre si”, sendo um “ponto chave sobre a implementação da rede” (Entrevistado #2). Também, um dos membros do Elo Controle assinala que “[...] a herança que a Rede +Brasil está recebendo [do Siconv] é muito boa, tanto com relação à credibilidade, aos atores envolvidos, à vontade de cooperar com a melhoria da transparência, dos dados públicos; tem sido muito grande [...]” (Entrevistado #4). E, um auditor do CGU corrobora, afirmando que “[...] o funcionamento da Rede +Brasil é muito mais maduro e robusto em comparação a outras como a de Compras ou em outras temáticas [...]” (Entrevistado #8). Entretanto, para alguns, a princípio, “[...] os estados não tinham a credibilidade muito boa dessa Rede [...] porque muitas coisas vieram meio que da forma ‘goela a abaixo’ [...]”, mas “[...] ela passou a ter uma credibilidade maior a ponto de que todos os estados começaram a entrar na Rede [...]” (Entrevistado #11).

Mesmo que indiretamente, mais de 90% dos respondentes entenderam que a credibilidade da Rede é boa, tal qual assinalado pelo Entrevistado #10: “[...] A questão da credibilidade, a gente percebe que hoje quem está na Rede +Brasil tem muita credibilidade [...]”; isso se aplica aos gestores, aos Elos formados (concedentes, convenientes, elo controle etc.) e à própria sistemática de trabalho em rede.

Quanto à participação em processos decisórios, um dos gestores do Sistema afirmou que a ideia da “[...] rede sempre foi ser colaborativa, então, por ser dessa forma, nós escutamos os atores envolvidos [...]” (Entrevistado #2); inclusive, “[...] a ideia é que os

normativos criados sejam apresentados antes de serem publicados pela Rede [...]” (Entrevistado #1) para que todos os atores possam opinar e ver a sua adequação. Ademais, um dos integrantes do Elo Concedente afirmou: “[...] tenho frequentado todas as reuniões de gestão e afirmo que existe participação efetiva dos atores nos processos decisórios [...]” (Entrevistado #6). Por sua vez, um integrante do Elo Controle entende que “[...] para tomada de decisão, eu acho que eles [convenientes] não têm tanto poder assim, mas os assuntos que são levados, as preocupações, sensibilizam os tomadores de decisão [...]” (Entrevistado #8).

O gestor do GDF, já pondera os dois aspectos: “[...] a gente participa bastante com eles na confecção de certas normas, eles abrem tanto para o governo federal quanto para os estados participarem na confecção dessas leis, na melhoria das leis [...]”; porém, disse que “[...] o sentimento é que há algo meio que ‘de cima para baixo’ [...]” (Entrevistado #11). Igualmente, um gestor de Associação Municipalista percebe que “[...] essas decisões são centralizadas lá em Brasília, pelo pessoal do Ministério da Economia [...]” (Entrevistado #12). Logo, a maioria dos respondentes entendeu que o poder, em termos de processo decisório, pertence mais à equipe gestora da Rede e ao Ministério da Economia, porém, os demais atores da Rede sempre são consultados e instados a opinar, dando suas contribuições, conforme seu Elo e contexto.

Em acréscimo, no que tange a transparência, fiscalização e responsabilização, a plataforma, na Rede +Brasil, tem “[...] a relação de todas as pessoas que são credenciadas para serem multiplicadores da rede, então eles têm que prestar contas [...]” (Entrevistado #1). Também, outro gestor da Rede assinala que “[...] todo mundo busca transparência, rastreabilidade dos dados e tudo mais [...]”, e eles estão “[...] fazendo tudo de uma forma bem clara, transparente para a fiscalização da melhor forma possível, com rastreabilidade [...]” (Entrevistado #2). Mais ainda, um dos membros do Elo Controle comentou que, quanto aos dados da plataforma, “[...] a gente incentiva esse movimento no sentido de ter um repositório confiável de informações e muito registro de metadados [...]” (Entrevistado #3). Essas são informações que auxiliarão nas prestações de contas e nas validações cruzadas de dados, seja para o Elo Concedente, quanto ao Controle. E, pelo aspecto de “[...] fiscalização, tivemos melhorias significativas com criação dos aplicativos [*Apps*], ou seja, isso estamos falando de controle social [...]” (Entrevistado #4); em continuação, quanto à “[...] responsabilização, da mesma forma, caminhou bem, assim com o conjunto todo, a gente tem mais bem definida como é a atribuição de cada ator no cenário [...]” (Entrevistado #4). Por sua vez, um dos gestores e integrantes do Elo Controle faz a ressalva de que o “[...] cidadão comum, ele não consegue acessar, pois não tem o conhecimento necessário para fazer as

pesquisas [...]” (Entrevistado #10), ou seja, “[...] existe a transparência, mas ela não é buscada pelo cidadão, entretanto, para fins de fiscalização em termos de TCU, CGU e Controle (interno) que é o nosso caso, é muito tranquilo [...]” (Entrevistado #10).

Ainda, o gestor do GDF, da área de captação de recursos, realçou que há outras de auxiliar na transparência, como os “[...] aplicativos [*Apps*] que tem para fiscalização de obra, onde você tira foto [...]” georreferenciada (Entrevistado #11); este e outros aplicativos para celular são ferramentas auxiliares: Cidadão Mais Brasil, Fiscalização Mais Brasil e Gestão Mais Brasil.

Na questão 5, de compartilhamento de valores entre os integrantes da Rede, as respostas denotaram dúvidas de se a pergunta era sobre recursos financeiros ou sobre os valores morais e éticos – a intenção da pergunta era essa segunda interpretação. Houve, então, respostas sobre o “[...] Fórum Regional de Fortalecimento da Rede, onde o coordenador estadual manifesta interesse de realizar [...]” (Entrevistado #1), ou sobre a “[...] realização de eventos e disseminação de capacitação e conhecimento, até cultura, a ser aplicada em convênios [...]” (Entrevistado #8), em que os parceiros – atores de alguns Elos – se organizam para ajudar a custear os eventos na alocação dos espaço físico, na voluntariedade dos palestrantes etc. Ainda, um gestor estadual (Entrevistado #5) disse: “[...] os únicos valores que compartilhamos é o conhecimento e através dele incrementamos as ações necessárias para o fortalecimento da Rede +Brasil [...]”. No entanto, em outras respostas, citaram: transparência, boas práticas, melhoria de gestão, minimização “[...] na questão do jogo de interesses [...]” (Entrevistado #11).

Ao término desta parte qualitativa da pesquisa, será apresentada no quadro 6, associação matricial das dimensões (de governança) pesquisadas e das funções da gestão de governança no jogo das redes com base nos estudos de Calmon e Costa (2013). Mas passemos à dimensão Institucionalização.

4.1.2 Institucionalização

Figura 6 – Nuvem de Palavras do bloco Institucionalização



Fonte: Autor (2019).

Na figura 6, temos a “nuvem de palavras” formada pelas respostas das questões 6 a 9 (Apêndice B), que tratam da dimensão Institucionalização, em que as ocorrências de maior incidência foram nas palavras: gente, rede, tem, uma, plataforma, sistema, Siconv, Brasil, atores, portaria, dificuldade, atores, transf(erências)...

Essas questões do bloco Institucionalização procuraram averiguar a clareza dos marcos regulatórios desta rede na questão 6, sendo que cerca de 70% dos respondentes citaram o recente Decreto nº. 10.035, de 1º de outubro de 2019 (BRASIL, 2019c), que instituiu a Plataforma +Brasil, e um terço dos entrevistados citou a Portaria MPOG nº. 161, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016c), que institui a Rede +Brasil, com algumas respostas seguidas da informação sobre a Instrução Normativa Seges/MP nº. 1/2017 (2017a), que regulamentou essa rede no âmbito do então Ministério do Planejamento. Muitos esclareceram que, originalmente, tanto o sistema, quanto a rede era designados de Siconv, e, na transição de governo, de 2018 para 2019, passaram a se chamar “+ Brasil”, ampliando o escopo para uma plataforma em que um dos módulos, de gestão de convênios e transferências, seria o Siconv. Alguns respondentes entenderam o marco como sendo o Termo ou Acordo de Cooperação firmado por eles com a rede, à época.

Audidores do Tribunal de Contas da União, citaram, além dos marcos legais (leis, decretos e portarias), os Acórdãos TCU nºs. 788/2006-P (TC-003.777/2002-4) (BRASIL,

2006a); 1.141/2009-P (TC-013.032/2008-7) (BRASIL, 2009); 1.117/2010-P (TC-019.753/2009-0) (BRASIL, 2010); 3.304/2011-P (TC-000.828/2011-4) (BRASIL, 2011a); 2.927/2013-P (TC-010.133/2013-5) (BRASIL, 2013a); 468/2016-P (TC-007.501/2015-3) (BRASIL, 2016a); 2.551/2017-P (TC-011.801/2017-14) (BRASIL, 2017c); e 2.796/2019-P (TC-024.277/2018-5) (BRASIL, 2019f); seis fases do monitoramento do Siconv, cujo acórdão foi prolatado pelo Plenário do TCU em 20 de novembro de 2019, sintetizando todo o percurso do cumprimento das determinações originárias dos Acórdãos n^{os} 788/2006-P (BRASIL, 2006a) e 2.066/2006 -P (BRASIL, 2006b), conforme apresentado no quadro 5.

Quadro 5 – Síntese do cumprimento das determinações do TCU (Ac. 2.796/2019-P)

(continua)

Passado (Diagnóstico) Acórdãos 788-P e 2.066/2006 -P	Presente (Acórdão nº 2.796/2019-P) Siconv / Plataforma +Brasil
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Controles internos inexistentes ou ineficientes ❖ Falta de informação centralizada no processo de transferências voluntárias ❖ Deficiências estruturais dos órgãos repassadores ❖ Falta de padronização de procedimentos ❖ Informações pulverizadas ❖ Carência de servidores habilitados a analisar e fiscalizar a descentralização de recursos ❖ Processos burocráticos em papel ❖ Baixa transparência das ações e execuções 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema trouxe transparência ✓ Rastreabilidade dos recursos (OBTV) ✓ Execução/acompanhamento online ✓ Informações organizadas de forma gerencial a gestores ✓ Visão geral das transferências da União, orçamentárias, financeiras ou no nível de saldo das contas bancárias ✓ Criação da Rede Siconv de parceiros ✓ Levou à realização de fóruns anuais de Transferências da União ✓ Marcos regulatórios e normativos fortalecidos no controle (em regra: transferências somente via sistema; liberação de recursos somente após aprovação da licitação; resgate diretamente no banco, se não restituídos valores não utilizados, percentuais máximos de liberação de recursos; garantia de acessibilidade e padronização) ✓ Ações de capacitação ✓ Censo para mapeamento da força de trabalho e macroprocessos, além de gerenciamento de passivos ✓ Instrumentos de medição de resultados implementados; ✓ Inclusão de todos os dados no Siconv, incluindo marcos do processo, até mesmo de engenharia ✓ Inclusão de módulo exclusivo de obras e painel de obras ✓ Criação de um painel de indicador de desempenho em transferências voluntárias

(conclusão)

Passado (Diagnóstico) Acórdãos 788-P e 2.066/2006 -P	Presente (Acórdão nº 2.796/2019-P) Siconv / Plataforma +Brasil
❖	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plataforma de controle social, com possibilidade de denúncias e envio de fotos referenciadas com <i>app mobile</i> (Cidadão +Brasil) ✓ Plataforma Gestão +Brasil, com <i>app mobile</i> de informações ao Gestor ✓ Plataforma Fiscalização +Brasil com <i>app mobile</i> de fiscalização ✓ Integração ao ComprasNet ✓ Análise automatizadas de prestação de contas (metadados e trilhas de auditoria) ✓ Criação do Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União

Fonte: Relatório do Acórdão nº. 2.796/2019-P, item 51, pp. 22-23 (TC-024.277/2018-5) (BRASIL, 2019f).

Em continuação aos marcos legais, foram citados os Decretos nºs. 6.170/2007 (BRASIL, 2007), 7.568/2011 (BRASIL, 2011b), 8.180/2013 (BRASIL, 2013a) e 8.726/2016 (BRASIL, 2016b); as Portarias Interministeriais nºs. 127/2008 (BRASIL, 2008a), 342/2008 (revogada) (BRASIL, 2008b), 507/2011 (BRASIL, 2011c), 424/2016 (BRASIL, 2016e) e 558/2019 (BRASIL, 2019d) – dos Ministérios do Planejamento, à época; da Economia; e do Ministério da Transparência e CGU –, entre outros, que regulamentaram essas questões de transferências voluntárias e afins. Acresça-se o recente Decreto nº. 10.024, de 20 de setembro de 2019, que “regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia [...]” (BRASIL, 2019b). Esses normativos, conjuntamente às leis que regem a administração financeira e orçamentária, aliados às deliberações do TCU, criaram um embasamento legal e normativo para o funcionamento dessas transferências voluntárias da União. Quanto à plataforma, o Decreto nº. 10.035/2019 (BRASIL, 2019c) é o principal normativo.

Relativamente à clareza das normas (questão 7), um dos gestores da Rede +Brasil citou o “[...] desafio no mundo das transferências, que é o fato de a gente ter uma despadronização na questão de que os órgãos que fazem a área finalística, que repassam os recursos, em que cada um tem um normativo distinto [...]” (Entrevistado #1); isto é, além das normas no Sistema Siconv, dentro da Plataforma +Brasil, alguns ministérios, tais como o da Educação, o da Saúde, entre outros, operam com sistemas informatizados próprios, processos de trabalhos específicos, bem como seu fluxo de informações, de modo que não

há integração com a plataforma; e esses ministérios têm suas Portarias regulamentando, por exemplo, repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), dentre outros. Assim sendo, em uma das respostas, comentou-se que o conveniente, “[...] vai para o Ministério A e lá ele tem que entregar os documentos X, Y e Z; depois, ele vai ao Ministério B e para ele não é da mesma forma, deve entregar os documentos X+1, o B e o C [...]” (Entrevistado #1), criando dificuldades no modo de trabalhar dos municípios, pois as regras de funcionamento são diferentes, a depender se é na plataforma ou se é em um outro ministério que não segue os seus padrões. E, existem aproximadamente 29 instrumentos dessas transferências, sendo que, atualmente, a Plataforma +Brasil consegue abranger cerca de cinco, já com as inserções de “Fundo a fundo” do Ministério da Justiça (três fundos) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no primeiro semestre de 2020.

Ainda, um auditor do CGU respondeu: “[...] percebo que há uma profusão muito grande de normas; e como em todas as áreas temáticas do governo, eu acho que a gente aqui no Brasil... nós somos contaminados com um problema de excesso de normas, enquanto a gente precisaria de melhores normas [...]” (Entrevistado #8); ou seja, mesmo quem fiscaliza, controla, entende que o excesso de normas só dificulta para aqueles que vão aplicar os recursos públicos. E, no âmbito da Rede +Brasil, comentou: “[...] é que não há muita clareza, tá, em Leis, Decretos, Portarias interministeriais, etc. que envolvem a Rede [...]”; ademais, um gestor de Associação Municipalista comenta: o “[...] problema é que, quando cria um novo normativo, nem sempre o anterior é revogado [...]” (Entrevistado #12), apenas sobrepõem-se, revogando alguns artigos, em parte. Então, um dos entrevistados afirmou que: “[...] a gente tinha expectativa que fosse ter um grande marco normativo [...] mais robusto, que regulasse todos os tipos de transferências [...]”, porém, eles “[...] tiveram que dividir... eles estão fazendo normatização por instrumento, por grupos de instrumentos e o que é possível [...]” (Entrevistado #9).

Realçando que Calmon e Costa (2013, p. 26) asseveram que “a definição e institucionalização de procedimentos e arenas decisórias dependem muito mais do estabelecimento de rotinas e práticas sociais compartilhadas entre os atores da rede”. Nessa linha, o Entrevistado #10 (questão 7) comenta que: “[...] a Comissão Gestora do próprio Ministério da Economia e CGU que, quando tem pontos polêmicos, eles discutem e orientam os parceiros” [...] “mas eles discutem muito isso abertamente em fóruns com sugestões de que forma que isso pode [ser aplicado] [...]”; “[...] eles discutiram em um fórum presencial e via *YouTube* pra você levar sugestões [...]” (Entrevistado #10). Assim, “[...] a intenção é encontrar essas coisas boas, e que tragam para a gente e compartilhem em

nossas reuniões [...]” (Entrevistado #1); mas eles estão cientes de que “[...] os atores envolvidos atuam de acordo com suas necessidades e demandas das unidades federativas e municípios [...]” (Entrevistado #5). Ainda, tanto para as capacitações e “[...] o Fórum Nacional de Transferências Voluntárias, o funcionamento de quem participa, dos atores, é da mesma forma: colaborativa, proativa... quem está proferindo palestras ali é sempre de forma gratuita, não-remunerada [...]” (Entrevistado #8).

Na conformação da rede, diante da “[...] possibilidade de formar os multiplicadores, foi mais fácil para os estados com esses atores diretos; já os indiretos foram mais complicados, estes atores que tem um papel (nas políticas públicas), mas que não é ali na execução do dia a dia [...]” (Entrevistado #1); assim, em vez de capacitação direta à Rede toda, os gestores do Sistema trabalharam na formação de “pontos focais” – gestores regionais nos 27 estados – para fins de multiplicar o conhecimento. O que custaria mais de R\$ 3,5 mil por capacitado (um ciclo completo), passou a ter um custo de quase 1% disso, com os locais físicos, os multiplicadores, as instalações... custeadas pelos parceiros, e o cursos EaD (Educação a Distância), pela Escola Virtual de Governo¹³ etc., que possibilitaram redução sensível dos custos e o aumento do alcance na disseminação da capacitação e dos conhecimentos com transferências voluntárias. Em essência, é importante “[...] tentar fazer com que os atores compreendessem o que é um ambiente de cooperação [...] isso é uma herança boa que a Rede Siconv trouxe para a Rede +Brasil, que é exatamente esse ambiente de mútua-cooperação [...]” (Entrevistado #4); e a “[...] composição de interesses, é essa diversidade de interesses, né, que tem entre órgãos, entre os setores [...]” (Entrevistado #9). Ademais, um dos gestores da rede assinala a necessidade de “[...] produzir esse tipo de elo, né? [...] colocar concedentes e convenientes na mesma sala de aula [...]”. Demos um salto de qualidade muito grande! [...]” (Entrevistado #7). Essas práticas sociais compartilhadas, aliadas à comunicação entre os grupos de *WhatsApp*, a formação de Elos com interesses mútuos, para fins de colaboração com os mesmos tipos de problemas, possibilitaram a rede ir evoluindo nesses anos.

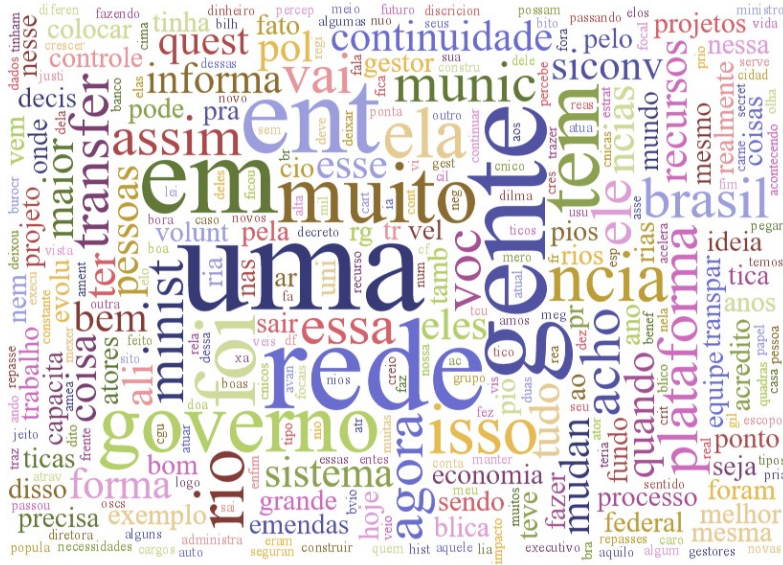
4.1.3 Sustentabilidade

Prosseguindo na análise da dimensão Sustentabilidade, relativamente às questões 10 a 14, das entrevistas da pesquisa qualitativa, fazemos ilustração com as ocorrências de

¹³ Disponível em: <<https://www.escolavirtual.gov.br/>>.

palavras nas respostas, com base na seguinte “nuvem de palavras” (figura 7), referente a maiores incidências: uma, rede, gente, governo, plataforma, sistema, continuidade, Siconv, agora, minist(ério), transf(erência), recursos, dentre outros.

Figura 7 – Nuvem de palavras do bloco Sustentabilidade



Fonte: Autor (2019).

Na percepção de continuidade, para as ações desenvolvidas pela rede (questão 10), comentaram que: “[...] nos últimos anos, considerando três a quatro anos, a gente deu uma aceleração desse desenvolvimento e uma aderência maior sobre isso [...]” (Entrevistado #3); de modo que “[...] as ações estão evoluindo com o Sistema, como um todo, a informação que você tinha restrita antes [...] agora você tem uma macroinformação [...]” (Entrevistado #4). E, um dos gestores da rede manifestou: “[...] vejo na sustentabilidade essa grande possibilidade da mudança microeconômica, social e cultural, através dessas transferências [...]” (Entrevistado #7), “[...] até porque claramente, como os regimentos são os que direcionam essa questão de continuidade [...]” (Entrevistado #10).

Relativamente às questões 10 e 11, sobre eventuais descontinuidades com a transição de governos, responderam que: “[...] foi bem tranquilo porque agora, com pessoas técnicas capacitadas, com o vínculo com a administração pública, e não mais com cargo político, a gente conseguiu uma estabilidade maior e diminuir essa rotatividade [...]” (Entrevistado #10). Então, muitos perceberam que “[...] houve uma continuidade, uma melhoria, ela foi constante e não teve diferença da Rede Siconv para a Plataforma +Brasil [relativamente a capacitações e informações], a única coisa que ampliou foram novos elementos a entrarem, para ajudar nessa parte de controle, de cadastramento de informações [...]” (Entrevistado

#11). Em relação à rede, “[...] vê que a continuidade foi bem possível, até com essa mudança presidencial que nós passamos, agora recentemente, nós tivemos uma mudança mínima dos ‘pontos focais’ em estados e tudo mais [...]” (Entrevistado #2). Em sequência, “[...] o trabalho que se iniciou em 2015 foi bem recepcionado por esse segundo governo em 2016, essa foi primeira boa passagem que tivemos [...] em um segundo momento, nós tivemos aí um governo finalizando em 2018, e [outro] iniciando em 2019”, e aí “[...] houve esse compromisso assumido publicamente pelo governo com relação à Plataforma +Brasil e o alcance que ela vai chegar [...]” (Entrevistado #4).

Em janeiro de 2019, ao advento do novo governo, diante da extinção do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), e integração deste ao Ministério da Economia¹⁴, relativamente à continuidade (questões 11 e 12) e Sustentabilidade’, os entrevistados disseram que “[...] a direção está sendo a mesma, os técnicos permaneceram os mesmos e nessa constante aceleração do desenvolvimento [...]” (Entrevistado #3); ademais, alguns entendem que “[...] ficou mais fortalecida, uma vez que o componente técnico tem conquistado mais espaço e contribuído para fundamentar os aspectos decisórios dos gestores políticos [...]” (Entrevistado #5). Outros perceberam “[...] ampliação da atuação da Rede, que até então ela era restrita às transferências voluntárias – leia-se aí muitas emendas parlamentares –, e que agora estão vindo outros tipos de transferência [...]” (Entrevistado #7), com a entrada do módulo de Repasses ‘fundo a fundo’ na Plataforma, ao ensejo de 2020. Entretanto, disseram: “[...] antigamente, nós tínhamos um acesso muito mais fácil aos representantes do Ministério, agora parece que complicou um pouquinho, parece que o acesso já não é tão rápido a eles, porque parece que tem outras pessoas [...]” (Entrevistado #11); possivelmente, “[...] é que agora ficou um ministério bem grande [...] e existem várias hierarquias [...]” (Entrevistado #1), em função da integração de três ministérios em um e modificação de estruturas. Mas “[...] essa transição não afetou tanto nas questões do próprio grupo, desses elos que compõem a rede, porque as reuniões continuaram acontecendo de três em três meses e tem sempre algum representante [...]” (Entrevistado #2).

Em continuação, na questão 14, quanto às sugestões de continuidade da Rede, para sua Sustentabilidade, afirmaram que “[...] tem o desafio de realmente garantir que os atores se envolvam ativamente, cada vez mais [...]” (Entrevistado #1). Ademais, outro gestor do sistema afirmou que quando “[...] tiver todos os meus eixos, todos os meus Elos [conveniente, concedente, controle, justiça, legislativo, etc.], em comunicação constante,

¹⁴ Vide Medida Provisória nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844, de 2019 (BRASIL, 2019e), que reduziu de 29 para 22, os ministérios.

entre eles e conosco, montando uma verdadeira rede, ela por si só, já é autoalimentável [...]” (Entrevistado #2). Em relação aos acórdãos de monitoramento do TCU, um dos auditores informou que: “[...] o Tribunal registrou isso, até mesmo como forma de elogio, mas ainda tem um caminho longo a ser feito e que não deve deixar de registrar o crescimento que vem sendo conseguido [...]” (Entrevistado #3)¹⁵. Paralelamente, um gestor estadual da rede comenta que é “[...] processo de melhoria na gestão, inovar e incrementar ações que tenham interface com as Políticas Públicas propostas, e propor ações de impacto que possam atender as necessidades básicas da população, desencadeando processos de inclusão social” (Entrevistado #5). Já o auditor da CGU afirma que se trata de “[...] empoderar os atores, delegar atribuições, responsabilidades para que todo mundo possa contribuir [...] dividir ali o poder decisório a demais atores” (Entrevistado #8). Outro gestor, de captação de recursos para o GDF, assinala que “[...] a Rede Siconv dentro do Estado, ela tem que ter força, se ela não tiver força, ela não consegue implantar o que o governo federal põe lá como diretriz, não consegue ser implementado [Rede] dentro do estado [...]” (Entrevistado #11). Nesse momento, também cita o “[...] piloto do MEG [Modelo de Excelência de Gestão] [...] o planejamento estratégico do Governo do Distrito Federal [...]” e verificar o alinhamento entre ambos, e “[...] ver se conseguimos conciliar os dois sem ofuscar nenhum dos dois elementos [...]” (Entrevistado #11), ao que entende que “[...] nós precisamos que os estados estejam fortes e o governo federal possa fazer funcionar [...]”. Essa seria uma parceria sustentável!

4.1.4 Estrutura e Instrumentos de Coordenação

Quanto à Estrutura e Instrumentos de Coordenação (questões 15 a 19), nesta parte qualitativa da pesquisa, vemos a necessidade de a coordenação das ações serem “[...] realizadas a partir de órgãos colegiados com ampla participação dos atores” [...] gozando de “legitimidade entre os atores da rede” (CALMON; COSTA, 2013, p. 26). É o que se busca enxergar nas respostas dos entrevistados. Ademais, estes autores também reafirmam que “o grau de governança de uma rede de políticas públicas depende também da qualidade desses instrumentos” de coordenação (CALMON; COSTA, 2013, p. 26). Os gestores do Ministério da Economia afirmam que têm “[...] coordenadores em todas as pontas, todos os estados, temos coordenadores nos ministérios e ainda temos as entidades municipalistas [...]”

¹⁵ Vide Acórdão nº. 2.796/2019 – TCU – Plenário, de 20 nov. 2019 (BRASIL, 2019f).

(Entrevistado #1), o que, para eles representam os “pontos focais” nos 27 estados da federação; e existe “[...] um coordenador e um suplente para cada um dos elos [...]”. Ainda, pelas respostas do Elo Controle, a rede “[...] criou um ambiente propício para que o próprio Ministério sentasse junto com Controladoria Geral da União (CGU), com o Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público Federal (MPF) [...]” (Entrevistado #4); assim, foram formadas muitas propostas de aprimoramento do sistema.

Para ilustrar, também apresentamos a “nuvem de palavras” (figura 8) desta dimensão, em que as palavras mais frequentes, encontradas nas respostas dos entrevistados, foram: rede, muito, uma, gente, minist(ério), economia, coordena, controle, capacita, recursos, assim, forma, sistema, parceiros, transf(erência), forma, lideran(ça) etc.

Figura 8 – Nuvem de palavras do bloco Estrutura e Instrumentos de Coordenação



Fonte: Autor (2019).

Interessantemente, em uma das respostas à questão 15, um dos respondentes afirmou que, para ele, “[...] *WhatsApp* é pessoal e acaba usando para as relações familiares [...] se acaba compartilhando-o, também, com atribuições, nas relações de trabalho [...]” (Entrevistado #8); no início, ele estranhou bastante essa sistemática. Mas ela é uma das formas com que a coordenação acontece, com essa comunicação rápida e fluida em grupos de *WhatsApp*. E a equipe da Rede dá “[...] muitas informações para todos, tiram as dúvidas [...] fazem um montão de reuniões [...]” com os elos (Entrevistado #12). Para os gestores do Ministério da Economia, nos grupos dos “[...] órgãos de controles, por exemplo, a participação de todos é muito homogênea; entre os órgãos concedentes, também é muito homogeneizada [...]” (Entrevistado #2).

Assim, para acontecer esta coordenação, uma Auditora do TCU respondeu que “[...] protagonismo do Ministério da Economia ou do então Ministério do Planejamento, foi fundamental para gerar credibilidade para gerar avanços, para confiabilidade, transparência [...] [mas] o estado que mais evolui com as ferramentas que a Rede dispõe para ele, depende do coordenador da rede naquele estado [...]” (Entrevistado #7), e que “[...] no Ministério da Economia, a liderança é fundamental! [...] ela, acho que funciona muito melhor sendo reconhecida por quem está sendo liderado, e por que está sendo imposto [...]” (Entrevistado #7). Este comentário já adentra as respostas da questão 16, em que uma delas assinalou: “[...] essa questão da formação da liderança, é uma coisa muito estrutural para formar uma cadeia [...]” (Entrevistado #9). Ademais, um dos respondentes pontuou que “[...] executar uma política pública, a gente sabe que ela vai sair da melhor forma possível, desde que seus atores estejam bem capacitados [...]” (Entrevistado #2), ou seja, volta-se novamente para um dos três eixos da rede: capacitação! E surge também a questão da liderança como elemento fundamental para a coordenação da Rede.

Segue que, na questão 17, ao se questionar a financiabilidade da Rede +Brasil, foi informado que “[...] um novo acordo junto com as escolas de governo estaduais, para que as próprias escolas venham para cá [...] fazemos a capacitação, uma formação de uma multiplicação diferenciada para escola e que elas possam replicar o mesmo curso [...]” em seus estados (Entrevistado #2). Alguns têm receios e comentam: “[...] acho que, infelizmente, quanto a recursos disponíveis, nós teremos um pouco mais de dificuldade, pois à medida que a rede cresce, ela precisará de um pouco mais de recursos [...]” (Entrevistado #4); ou “[...] temos muito problema de falta de recursos para essas questões administrativas, ainda mais de capacitações... acho que o Ministério da Economia poderia ajudar a financiar parte disso [...]” (Entrevistado #12). Por outro lado, há esforço de compartilhamento, tal como dito: “[...] parceiros da rede têm apoiado ativamente [...] [o Fórum Nacional de Transferências Voluntárias] já sediamos, no Instituto Serzedello Corrêa, por dois anos [...]” (Entrevistado #3); ou então, “[...] eu saio aqui da minha instituição vou lá, dou minha contribuição, a gente vai lá faz os conteúdos [de cursos] para tentar ajudar, no mais, é um sistema de colaboração mesmo, como cidadão e servidor [...]” (Entrevistado #10). Outras respostas assinalam que “[...] em aspectos de recursos disponíveis, o estado não ganha nada com isso, apenas, talvez a melhoria de gestão; e se a gente for conseguindo implantar as melhorias que o governo federal impõe, que a gente coloque e faça o funcionamento, isso pode gerar uma economia [...]” (Entrevistado #11).

Em relação a instrumentos, responderam que “[...] um Acordo [de Cooperação] que prevê um ‘ponto focal’ e esse ponto acaba sendo um instrumento macro de cada ente [...] [eles reúnem-se com cada elo, em que a] reunião acontece de três em três meses, onde essa pauta é construída de forma colaborativa [...] [há todo um trabalho de] gestão do conhecimento, uma otimização da comunicação e capacitação, então a gente usa a estrutura de reunião (que chamamos de Comitê) [...]” (Entrevistado #3). Segue que, ainda nas respostas às questões 18 e 19, do bloco Estrutura e Instrumentos de Coordenação, um gestor afirmou que “[...] próprio Siconv é um instrumento de coordenação que ajuda muito a gente, o painel, o aplicativo de fiscalização de obras, esses três ajudam muito a gente como coordenação interna dentro do DF [...]” (Entrevistado #11). E essa coordenação também propõe busca de novos parceiros, atores, para: “[...] identificar que a gente viu, que estamos maduros o suficiente para criar um novo elo das organizações da sociedade civil, controle social, tanto é que tivemos a procura no caso do Observatório [social] [...]” (Entrevistado #1). Ainda, em uma das respostas sobre o instrumento: “[...] os Acordos de Cooperação, para compartilhamento de informações e ajuda mútua [...] é uma tentativa de relação de ganha-ganha [...]” (Entrevistado #8). Assim, “[...] a Rede trabalha nesses [3] eixos: melhoria em gestão de processo; capacitação dos usuários da Plataforma; e comunicação e transparência das transferências da União [...]” (Entrevistado #12).

4.1.5 Comunicação

Passando à análise da dimensão Comunicação (questões 20 a 23), nesta parte de pesquisa qualitativa, temos a ilustração da “nuvem de palavras” (figura 9), em que a incidência maior de palavras foram: tem, uma, gente, comunica, muito, pode, aplicativo, WhatsApp, fazer, ainda, rede, minist(ério), economia, quando, informa, sistema, Brasil, assim, coisa, portal, sociedade, atores, eventos, dentre outras.

gestores da Rede asseverou: “[...] o papel de um dos aplicativos que nós temos que é o Cidadão +Brasil, que pode tanto ajudar na fiscalização e acompanhamento, como também propor a política pública [...]” (Entrevistado #2); ele fala que o cidadão “[...] pode fazer uma denúncia direta pelo próprio aplicativo, ou pode questionar ao fiscal ou gestor daquela obra, o porquê dela não estar, de fato, na situação que marca no aplicativo [...]”. Por outro lado, outro gestor comentou: “[...] acho que a rede, com tudo que ela já alcançou e com tudo que ela representa hoje, a gente comunica pouco com a sociedade [...]” (Entrevistado #7), vê que “[...] falta um pouco mesmo de, dessa divulgação... apostaria na melhoria de comunicação externa, e colocar essas ferramentas para a população mesmo [...]”. Assinala-se uma crítica sobre: “[...] a comunicação externa, às vezes, ela é um pouco atabalhoada, divulgando ou promovendo algumas ações que não são ou ainda não foram concretizadas [...]” (Entrevistado #8). Ainda, um gestor do DF percebe essa comunicação “[...] mais voltada na parte da transparência, com a Rede +Brasil, os painéis gerenciais e aplicativos que tem lá, não adianta a sociedade dizer que não viu, que não sabe, porque através dos aplicativos elas têm todas as informações de tudo [...]” (Entrevistado #11).

Ao procurar perceber os mecanismos de comunicação formais e informais (questão 22), um dos respondentes colocou: “[...] Grupo de *WhatsApp*, Portal do Ministério, Plataforma +Brasil, e-mail etc. [...]” (Entrevistado #6). Outro participante da rede citou: “[...] reuniões presenciais com os diversos elos e atores, as comunicações por e-mail [...] e alguns eventos que acontecem[...]” (Entrevistado #9); e, similarmente, foram elencados: “[...] Formais, têm os ofícios, os e-mails e até as informações na Plataforma [+Brasil], em que eles colocam várias notícias dos Fóruns e dos eventos que estão acontecendo [...] informais, sempre tem muito uso de *WhatsApp* [...]” (Entrevistado #12), porém, alguns entendem que o próprio uso dos grupos de aplicativos de comunicação seria uma comunicação formal, mas mais simples e direta.

Relativamente ao grau de interdependência percebido entre os atores da rede (questão 23), um dos gestores entende que “[...] necessitamos de todos os atores envolvidos, muitas vezes a gente consegue fazer ações pontuais dentro de um elo, mas é muito importante essas ações interelos [...]” (Entrevistado #1); ademais, “[...] toda ação dela envolve uma segunda opinião, uma terceira opinião, então, acaba sendo uma rede ‘interligada’ [...]” (Entrevistado #2). E, para um auditor do TCU, que lida muito com TCEs, “[...] compartilhar os dados em uma base comum [...] são formas de interdependência [...]” (Entrevistado #3), isto é, a informação já “nasce” em um órgão concedente ou de outras instâncias governamentais, e os órgãos de controle já podem utilizá-la em continuação, em

vez de se começar uma fiscalização novamente coletando dados primários. Outro gestor da rede asseverou: “[...] nosso grande desafio: fazer com que os personagens daquele elo trocassem informações entre eles [...] essa é a interdependência que nós tentamos construir dentro da Rede +Brasil [...]” (Entrevistado #7), ele também assinala que, “[...] dentro do grupo lá do *WhatsApp*, um estado faz uma pergunta e outro estado responde, e a gente nem entra na jogada; então, há essa interdependência muito interessante [...]”.

Nesse sentido, um auditor do CGU comenta que “[...] o convênio não vai conseguir atingir lá os objetivos, se cada um, da parte dos atores, é, realizarem seu papel corretamente, ou trabalhar harmoniosamente [...]” (Entrevistado #8), ele traça o percurso, desde a emenda parlamentar, o projeto (com aporte de recursos suficientes), os trabalhos de aprovação destes pelas concedentes, a boa execução do convênio ou repasse, a adequada prestação de contas, até a finalização. Ele faz uma analogia: “[...] não pode ser um jogo de tênis, que é um querendo ganhar o ponto do outro, sacar e jogar a bola (sozinho), é mais um jogo de ‘frescobol’, é um colocar a bola para o outro rebater [...]” (Entrevistado #8). Por sua vez, outro gestor estadual compara: “[...] sou responsável por isso, você é responsável por aquilo, e aí começa a execução, você vai começar a convivência... deu certo, o projeto fica perfeito, você aprova, a política pública é atendida, a sociedade fica satisfeita porque o benefício foi alcançado [...] não deu certo, entra o TCE [Tomada de Contas Especial] e o ‘divórcio’ [...]” (Entrevistado #10).

4.1.6 Informação e Análise

Em continuação, temos a última dimensão a ser analisada nesta parte qualitativa da pesquisa, que trata da Informação e Análise, relativamente às questões 24 a 27 das entrevistas, que se referem ao fluxo de informações, ao tempo de recebimento para tomadas de decisões, e se há geração e análise adequada destas informações. Assim, a figura 10 ilustra uma “nuvem de palavras” em que as ocorrências, mais frequentes, foram as palavras: uma, gente, informa(ção), tem, muito, você, vai, sistema, rede, plataforma, onde, essa, ele(s), pode, ainda, problema, melhoria, minist(ério), dinheiro, processo, ainda, economia, dinheiro, entre outras.

completa: “[...] são três atores que trabalham no mesmo circuito, mas cada um com uma visão diferente, não está 100% confiável, quem tem a informação mais atual? [...]” (Entrevistado #11). Ou seja, pode ser que haja uma defasagem na alimentação sistema por parte do convenente, da mandatária (Caixa) e da concedente: um diz que 85% está completo (no Projeto), outro 80% (parte foi executada, mas nem tudo pago), e outro 95% (por exemplo, o convenente, em relação à execução de obras, por meio de Contrato de Repasse).

Em relação à análise e disseminação de informações (questões 25 e 26), em tempo adequado ou suficiente, o primeiro entrevistado disse: “[...] a gente tem muito avançar, mas eu acredito que, hoje, pelo fato de existir a rede, isso é muito melhor do que se não existisse [...]” (Entrevistado #1). Muitos entendem que a gestão central da rede seria o principal vetor: “[...] o Ministério da Economia – da Diretoria de Transferências da União –, eles procuram detalhar o máximo de informações, de dados, e fazer fluir essa comunicação [...]” (Entrevistado #9). Porém, há ressalvas: “[...] de confiável, eu daria 90% de confiabilidade, porque o que que acontece, atualmente, quando eu chego lá na Caixa Econômica (mandatária), por exemplo, entreguei uma documentação hoje, a Caixa (CEF) está analisando, para mim eu já estou em 95% de execução do meu contrato [...]” (Entrevistado #11), que assinala um descompasso entre as informações de sistema e a realidade de execução. Por sua vez, comentaram: “[...] trabalhar em rede, melhora o tempo que a gente leva para conseguir informação e para subsidiar uma decisão” (Entrevistado #1). Nesse ponto, um auditor do TCU respondeu: “[...] com relação à tempestividade – o foco dessa questão –, ela era muito ruim há um tempo atrás e vem melhorando a cada dia que passa [...]” (Entrevistado #4); similarmente, o auditor da Controladoria-Geral da União (CGU) comentou: “[...] acho que elas são disseminadas e analisadas, sim, em tempo adequado, na medida do possível” (Entrevistado #8). E, novamente, citaram sobre a confiabilidade: “[...] a transparência para mim é a coisa mais rica que eles conseguiram colocar ali, que vai qualificar as tomadas de decisões e vai dar mais segurança ao gestor [...]” (Entrevistado #9).

Adicionalmente, um gestor estadual teceu a seguinte consideração: “[...] a estrutura do sistema foi desenhada dessa forma que você inclui uma licitação, faça os pagamentos mediante já um prévio empenho, só que as pessoas têm dificuldade de conhecer as normas, então, o sistema não é a dificuldade, é a norma que ele deve seguir para executar a despesa pública [...]” (Entrevistado #11); isto é, o problema reside nas deficiências de formação do executor desses repasses que lhe falta melhor conhecimento consolidado das normas que regem esses instrumentos. A Rede +Brasil poderia subsidiar essas informações, mas a

capacitação em aspectos de administração financeira e orçamentária não necessariamente são o foco principal.

Encerrando esta parte (questões 26 e 27), indaga-se sobre a estrutura de geração e análise de informações, se esta é suficiente e adequada; os gestores da rede almejam que ela “[...] sejam braços, pernas, para que a gente alcance outras pessoas que não estão na Rede +Brasil [...]” (Entrevistado #1). E eles querem capacitar gestores que não tenham “conhecimento necessário para gerir os recursos [...] formando multiplicadores no Modelo de Excelência em Gestão (MEG) e indo em todos os estados chaves [...]” (Entrevistado #1). Para “[...] gerar conhecimento ou otimizar uma análise para uma decisão, eu preciso aprimorar essa informação e não trazer ela de forma isolada, tem que trazer dentro de um contexto, para melhor análise de um cenário, e otimizar de uma forma bem categórica [...]” (Entrevistado #2). Ademais, quanto ao ferramental: a “[...] rastreabilidade das operações é diária e restrita ao login e ao CPF, então, o rastreo é muito bem feito sobre as informações e transações realizadas [...]” (Entrevistado #4); em que o “[...] painel é um ‘*dashboard*’ de informação, e quem vai interpretar pra utilizar aquelas informações é quem está lá na ponta, que muitas vezes não tem conhecimento suficiente para fazer essa análise [...] [isto é,] são realidades de capacidades interpretativas totalmente diferentes [...]” (Entrevistado #7). Assim, auditores e gestores assinalam que: “[...] a Plataforma +Brasil é muito mais amigável do que o Siconv que venho [vêm] acompanhando desde 2008 [...]” (Entrevistado #10); e quanto à “[...] construção conjunta na Rede +Brasil, isso evoluiu bastante, mas como qualquer projeto, ele carece de aperfeiçoamento e melhorias [...]” (Entrevistado #11).

4.2 Quadro comparativo entre as dimensões e as funções (governança de redes)

Nas próximas páginas, será apresentado o quadro 6 que sintetiza e associa as dimensões de governança estudadas (capital social, institucionalização, sustentabilidade, estrutura e instrumentos de coordenação, e informação e análise) com as funções estratégicas no jogo das redes, com base no estudo de Calmon e Costa (2013). E, nas células/campos são lançados excertos de respostas dos 13 entrevistados na pesquisa qualitativa, denotando algumas evidências desses respondentes, quanto a esses aspectos de governança de redes.

Quadro 6 – Comparativo entre as dimensões (governança) *versus* função (jogo das redes)

(continua)

Dimensões x função	Ativação da rede	Enquadramento das relações	Intermediação	Facilitação / criação de consenso	Mediação e arbitragem
Capital social	<p>“[...] criar multiplicadores nos estados, capacitar na metodologia e fazer o controle do conhecimento que era repassado [...]”;</p> <p>“[...] criando o Elo Justiça [...] chamar, identificar todos esses pontos e colocar eles para conversarem [...]”;</p> <p>“[...] todos pudessem ver que faziam parte de algo [...]”;</p> <p>“[...] Elos, para organizar [...] a atuação da rede [...]”;</p> <p>“[...] cada um tem o seu papel, seja lançando as informações [...] também, fazendo capacitações [...]”;</p> <p>“[...] faz com que nós [...] integrantes da rede nos conheçamos [...]”.</p>	<p>“[...] firmou Acordo de Cooperação [...]”;</p> <p>“[...] a gente precisa dos atores [...] que eles validem junto conosco [...]”;</p> <p>“[...] reuniões periódicas [...] de três em três meses para cada Elo [...]”;</p> <p>“[...] nos processos decisórios [...] uma atuação muito forte do Ministério da Economia” (DTRU) [...]”;</p> <p>“[...] a responsabilidade maior fica com o órgão central [...]”;</p> <p>“[...] problemas são discutidos, avaliados e deliberados [...] com sugestão de todos [...]”;</p> <p>“[...] discussão de boas práticas [...]”;</p> <p>“[...] com Comitê Gestor a cada 3 meses [...]”;</p> <p>“[...] temos que cumprir as normas e são muitas [...]”</p>	<p>“[...] fazer algo mais da relação de ganha-ganha [...]”;</p> <p>“[...] há um apoio forte do TCU [...] em melhorias promovidas [...]”;</p> <p>“[...] amparo para esses entes subnacionais [...] suporte para executar as políticas públicas [...]”;</p> <p>“[...] fazem oficinas, chamam esses atores [...] vão até as localidades [...]”;</p> <p>“[...] tudo o que você precisa [...], vamos tentar instrumentalizar, de uma forma sistêmica [...]”;</p> <p>“[...] a gente senta e apresenta os atores federais e estaduais uns para os outros [...]”;</p> <p>“[...] lacuna de uma falta de ação, muitas vezes pesava bem mais do que um ter feito errado [...]”.</p>	<p>“[...] coloca todo mundo junto numa mesa para que eles possam identificar gargalos [...] também as ações necessárias [...]”;</p> <p>“[...] ajudar de alguma forma colaborativa, a você evoluir e chegarem um novo patamar [...]”;</p> <p>“[...] as pessoas não precisam lutar sozinhas [...]”;</p> <p>“[...] você qualifica as tomadas de decisão [...] elas mesmas se responsabilizam [...]”;</p> <p>“[...] esse compartilhamento, ele se viu ampliado também [...]”;</p> <p>“[...] tem essas trocas de informações que são muito importantes [...]”.</p>	<p>“[...] eles sentaram à mesa para dizer o problema de todo mundo [...]”;</p> <p>“[...] chamamos esses atores e tentamos, juntos, melhorar esse processo [...]”;</p> <p>“[...] ‘um ponto de vista é simplesmente uma vista por outro ponto’ [...]”;</p> <p>“[...] a Caixa não está nos atendendo bem [...] procuramos entender o que está acontecendo”;</p> <p>“[...] os atores, apesar de estarem no mesmo estado, eles não conversam entre si [...]”;</p> <p>“[...] todo mundo [...] se compromete a resolver o problema [...]”.</p>

(continuação)

Dimensões x função	Ativação da rede	Enquadramento das relações	Intermediação	Facilitação / criação de consenso	Mediação e arbitragem
Institucionalização	<p>“[...] trazer todos os atores para fazer parte do processo de construção [...]”;</p> <p>“[...] quando você faz parte de algo, você dá mais valor [...]”;</p> <p>“[...] participação efetiva dos atores envolvidos [...]”;</p> <p>“[...] Elo dos Concedentes [...], estados e municípios [...], mas eles não conseguem conversar [...]”;</p> <p>“[...] a ideia é que a rede seja realmente colaborativa, então, que todos os atores tenham um papel ativo [...]”;</p> <p>“[...] a gente tem mais trabalho, mais informação e mais resultado para apresentar para sociedade [...]”;</p> <p>“[...] atores envolvidos atuam de acordo com suas necessidades e demandas [...]”;</p> <p>“[...] cada um tem um papel muito bem definido [...]”;</p> <p>“[...] ideia não é simplesmente passar obrigações [...] é dividir competências [...]”.</p>	<p>“[...] a gente segue o entendimento orientado pelo Ministério da Economia [...]”;</p> <p>“[...] outros normativos [...] foram surgindo, seja ele de eficiência de política pública, de acessibilidade, de melhor conduta para prestação e serviço [...]”;</p> <p>“[...] antes, foram tratados em grupos, discussões [...] com todos os atores envolvidos [...]”;</p> <p>“[...] criou-se a Comissão Gestora, ela é composta por participantes nomeados [...]”;</p> <p>“[...] eles fizeram vários convênios com órgãos, estados [...] para fazer parceria com a rede [...]”;</p> <p>“[...] ao Distrito Federal [...] a Rede teve que criar um Termo de Cooperação para atender 3 eixos [...]”</p> <p>“[...] pessoas estão quebrando resistências e participando mais, dos eventos [...]”.</p>	<p>“[...] todos nós discutimos [...] foi apresentado previamente, escutamos todos os lados [...]”;</p> <p>“[...] ele [TCU] foi o grande incentivador do desenvolvimento do Siconv e, posterior, a plataforma [...] por meio de sucessivos acórdãos e determinações [...]”;</p> <p>“[...] a gente leva esses grupos para onde eles possam opinar [...] sair simplesmente da ótica de um órgão central [...]”;</p> <p>“[...] Ministério da Economia acaba sendo o elo entre nós e eles [do Controle] ... é quem nos repassa ‘mais mastigado’ essas novas normas e decretos [...]”;</p> <p>“[...] a gente precisa quebrar essa cultura deles, de se alimentar apenas de informação e partir para colaborar também [...]”;</p> <p>“[...] vamos fazer funcionar isso [...]”;</p> <p>“[...] as pessoas: elas fazem parte do processo [...]”.</p>	<p>“[...] Rede é utilizada, com os seus atores concedentes, convenientes ou órgão de fiscalização, para ajudar construir essas normas [...]”;</p> <p>“[...] a gente apresenta para discussão... os órgãos de controle participam, TCU, CGU [...]”;</p> <p>“[...] forma para desburocratizar as questões da Administração como um todo [...]”;</p> <p>“[...] em relação às normas, acho que o vocabulário utilizado é complexo [...]”;</p> <p>“[...] ela não é impositiva, é tudo discutido com os parceiros, com quem está executando, o concedente e o conveniente [...]”;</p> <p>“[...] tenha uma uniformização, pelo menos de procedimento [...]”;</p> <p>“[...] habilidade na construção coletiva, democrática e paciente [...]”.</p>	<p>“[...] faz com que os normativos venham mais robustos, venham mais adequados a problemas que já passaram ao longo desse tempo [...]”;</p> <p>“[...] eu teria que abrir mão, sair do meu sistema, para entrar/utilizar um outro [...]”;</p> <p>“[...] outros interesses que não estão expostos [...]”;</p> <p>“[...] (reuniões) existem debates sobre um ponto dentro de uma lei, um ponto dentro de norma [...]”;</p> <p>“[...] quando envolve um ator ou mais de um grupo de atores [...] acaba diminuindo aquela zona de atritos, conflitos, emendas [...]”;</p> <p>“[...] pela questão de controle [...] assumir um papel auxiliar na informação para evitar esse quantitativo de TCEs [...]”;</p> <p>“...Associação Municipalista era de um partido e o governo de estado era de outro [...] eles não se falavam lá na ponta! ”</p>

(continuação)

Dimensões x função	Ativação da rede	Enquadramento das relações	Intermediação	Facilitação / criação de consenso	Mediação e arbitragem
Sustentabilidade	<p>“[...] preciso primeiro trazer esses estados [...] depois, os órgãos de controle para dar confiabilidade [...]”;</p> <p>“[...] tenha o cidadão muito mais engajado nisso [...]”;</p> <p>“[...] mobilizar o Congresso para que os assessores do legislativo façam capacitações nos painéis [...]”;</p> <p>“[...] faça um elo na rede com as empresas [...]”;</p> <p>“[...] a gente consegue mover vários atores para fazer as nossas ações [...] cada ator contribui de uma forma [...]”;</p> <p>“[...] os ‘pontos focais’ da rede acabaram se tomando pessoas bem técnicas e a grande parte deles servidores [...]”;</p> <p>“[...] o número de multiplicadores capacitados, o número de pessoas capacitadas lá na ponta, tudo gratuito [...]”;</p> <p>“[...] devido ao tamanho da pasta, alguns órgãos passaram a ter mais de um ponto focal [...]”.</p>	<p>“[...] evoluindo a norma, o sistema, a maturidade dos atores na rede [...]”;</p> <p>“[...] manutenção desses mesmos técnicos que, o mais das vezes [...], são pessoas de carreira dentro da administração pública [...]”;</p> <p>“[...] Evolução [...] digitalizando os documentos [...] fazendo operacionalização dentro de um sistema, com automações e integrações [...]”;</p> <p>“[...] mudaram porque são cargos geralmente políticos, onde o representante, às vezes, é um comissionado”;</p> <p>“[...] uma questão de fortalecimento da Rede +Brasil, com a edição do Decreto nº. 10.035/2019 [...]”;</p> <p>“[...] agora saia com o normativo e com diretrizes para melhorar mais ainda [...]”;</p> <p>“[...] a ideia acabou focando nos estados [...] benefícios de atuar em rede, comunicação [...] e capacitação com multiplicadores [...]”.</p>	<p>“[...] continuidade da ‘Rede +Brasil’ só depende de vontade Política das unidades da federação”;</p> <p>“[...] criar uma dependência do governo sobre Plataforma, pela grandiosidade de informações, de dados extremamente importantes para a administração pública”;</p> <p>“[...] composta por todas as unidades da federação [...] as atuações de cada Unidade dependem das decisões internas [...]”;</p> <p>“[...] foram as grandes entregas de transparência, com os aplicativos e com o painel [...] governança em cima dessas políticas públicas, através da colaboração [...]”;</p> <p>“[...] não é só o arranjo e se sentar para conversar, envolver todo mundo, ser democrático [...], mas a habilidade de comunicar [...]”.</p>	<p>“[...] uma Plataforma só com custo de desenvolvimento único [...] de todos esses recursos que são, de alguma forma, centralizados [...]”;</p> <p>“caso real [...] mulheres que receberam capacitação, tinham junto do projeto, a abertura de conta bancária [...]”;</p> <p>“[...] porque tem muita gente envolvida, o assunto é de todo mundo e deixou de ser uma coisa personalizada [...]”;</p> <p>“[...] foi idealizado por quem é do Controle de recurso públicos [...] pelo bom gestor, porque ele precisa de informações gerenciais para tomada de decisão [...]”;</p> <p>“[...] foram as grandes entregas de transparência, com os aplicativos e com o painel, e com a possibilidade de governança em cima dessas políticas públicas, através da colaboração [...]”</p>	<p>“[...] nem todos os governos têm a mesma percepção sobre a necessidade, acredito que poderiam realizar um fórum com os governantes [...]”;</p> <p>“[...] realmente termos o apoio político e o apoio técnico também [...]”;</p> <p>“[...] a gente vai sofrer uma interferência muito baixa por causa do aspecto técnico [...], por causa da capilaridade [...]”;</p> <p>“[...] parte de negociação, de apresentação do Projeto para os novos gestores entenderem o que é, para o que serve [...]”;</p> <p>“[...] eminente ameaça à questão da operacionalização da Plataforma +Brasil, com [...] a PEC nº. 48, de 2019¹⁶ [...]”;</p> <p>“[...] existem mais 23 que não estão no Sistema, em que cada órgão concedente gere em sistema próprio [...]”;</p> <p>“[...] própria discussão dali já chega a um consenso [...] pode ser proposto de forma unânime [...]”.</p>

¹⁶ BRASIL, 2019e.

(continuação)

Dimensões x função	Ativação da rede	Enquadramento das relações	Intermediação	Facilitação / criação de consenso	Mediação e arbitragem
<p>Estrutura e Instrumentos de coordenação</p>	<p>“[...] a ideia é que esses coordenadores sejam agentes nossos [...]”; “[...] trabalhar com parceiros que têm uma capilaridade [...] temos 29 entidades municipais que cobrem todo o território nacional [...]”; “[...] estamos falando de um público em que cada ente vai ter a sua particularidade [...]”; “[...] acabamos incluindo também as instituições municipalistas, justamente para esse apoio [...]”; “[...] desenvolvimento de parcerias em diversos setores do executivo [...]”; “[...] tem que avançar mais ainda na questão dos parlamentares [...]”.</p>	<p>“[...] propor um modelo de estrutura fechada para cada um, dada as suas particularidades”; “[...] eles montam [...] uma liderança informal dentro do grupo [...]”; “[...] já há formação de lideranças por interesses mútuos [...]”; “[...] a nossa liderança, pois nós levamos a pauta, nós discutimos e, enfim, um tipo de macrogestão da rede [...]”; “[...] postura de um líder, em termos de competência, somente o Min. da Economia [...]”; “[...] eles têm competência atribuída via Decreto e devem exercê-la [...]”; “[...] o Comitê Gestor é efetivo, desde a Rede Siconv até hoje [...]”</p>	<p>“[...] identificar gargalos [...] na comunicação do município com o coordenador [...] para melhorar toda essa articulação”; “[...] de acordo com a vontade política de cada Unidade Federativa [...] facilidade de integrar parceiros e recursos [...]”; “[...] fazer esse meio de campo: promover o diálogo e deixar que as soluções surjam [...]”; “[...] nós vemos uma conexão muito forte com esse Setor específico do Ministério da Economia [...]”; “[...] é de interesse que eles [gestores do Sistema] queiram que dê certo, pois é importante para o país [...]”.</p>	<p>“[...] de uma excelência da gestão, e estamos num escopo que é justamente o de boas práticas [...] e organizar [...]”; “[...] tem feito um trabalho articulado com os elos (no caso, os estados) de maneira quase que trimestralmente [...]”; “[...] a equipe do próprio Ministério [...] lidera a rede, pois eles dão as orientações para os elos: conveniente, concedente, controle, aos gestores estaduais [...]”; “[...] está ajudando o estado a custear o local [...] o Tribunal de Contas, que vai e cede o local [...] é mútuo o apoio para financiar eventos [...]”.</p>	<p>“[...] quando um estado traz uma problemática interna que nós, tentamos [...] verificar qual é a melhor forma de resolver aquela situação dele [...]”; “[...] vejo essa parceria muito forte, dos órgãos do Executivo, [...] uma divisão inclusive de esforços de recursos [...]”; “[...] construir uma rede e manter essa rede mesmo numa crise orçamentária [...]”; “[...] a questão de superação de obstáculo quanto à questão do contingenciamento orçamento [...]”; “[...] ela joga a responsabilidade p/ o estado fazer (capacitação) tudo o que tiver que fazer [...] da Rede Siconv [...]”.</p>

(continuação)

Dimensões x função	Ativação da rede	Enquadramento das relações	Intermediação	Facilitação / criação de consenso	Mediação e arbitragem
<p>Comunicação</p>	<p>“[...] um parceiro na rede que é [...] FNQ [...] fundamental para auxiliar criar o Modelo de Excelência em Gestão [...]”;</p> <p>“[...] identifica um parceiro, muitas vezes que já tem um <i>know-how</i> e que é fundamental para fluidez das ações da Rede [...]”;</p> <p>“[...] ainda tem que se aproximar mais do Judiciário, do Ministério Público [...]”;</p> <p>“[...] o próprio Congresso, que [...] está menos próximo deles [...]”;</p> <p>“[...] poder justamente incluir essa participação externa do público [...]”;</p> <p>“[...] envolver com os aplicativos: Cidadão +Brasil, Fiscalização +Brasil e Gestão +Brasil” [...];</p> <p>“[...] vejo isso de uma forma muito positiva, essas frentes de gestor, parlamentar, cidadão, controle [...]”;</p> <p>“[...] lá, não era só o município ou o estado; havia representantes da sociedade civil mesmo, ONG [...]”</p>	<p>“[...] ferramentas: ofícios, e-mails, telefonemas, WhatsApp, chats [...]”;</p> <p>“[...] criado o grupo, no WhatsApp, de concedentes e convenientes, em assuntos temáticos [...]”;</p> <p>“[...] passa por meio da tecnologia, [...] redes sociais, [...] um <i>site</i> bem estruturado, com informações ricas a respeito do que vem sendo feito [...]”;</p> <p>“[...] nós tivemos evoluções significativas na comunicação e a tendência tem sido essa melhoria [...]”</p> <p>“[...] temos redes de WhatsApp com todos esses elos [...], temos as reuniões trimestrais, [...]”;</p> <p>“[...] tem que ter um portfólio bem feito, uma carta de serviços, [...] de propostas bem estruturadas [...]”;</p> <p>“[...] segregação de função, [...] notar claramente a responsabilidade de quem formula o projeto, onde [...] o governo federal divulga a política que ele quer a execução [...]”.</p>	<p>“[...] está construindo uma coisa boa para a sociedade, para a administração pública [...]”;</p> <p>“[...] tiver uma maior integração, uma melhor explicação para os parlamentares, a gente vai ter ganhos significativos [...]”;</p> <p>“[...] comunicar esse propósito, que todo mundo faz parte da rede, isso é muito importante na solução dos problemas [...]”;</p> <p>“[...] aí eu consigo um acesso mais rápido, mais fácil como se fosse mais personalizada a conversa”;</p> <p>“[...] à medida que você vai recebendo curtidas ali daquela ideia, você pode fomentar uma política pública [...]”;</p> <p>“[...] rede deve otimizar os espaços que os governos estaduais, e demais atores, têm na mídia e fornecer subsídios que mostrem os principais diferenciais [...]”;</p> <p>“[...] como tem vários atores na cadeia [rede], cada um tem que deixar a bola arredondada para o outro, para prosseguir [...]”</p>	<p>“[...] sempre tem alguém do grupo que ajuda, passando a sua experiência e como conseguiu resolver [...]”;</p> <p>“[...] geração de soluções inovadoras, sem ideias pré-construídas, e que os construam as ideias lá [...]”;</p> <p>“[...] sugeriria campanhas usando esses canais que o Ministério Público tem feito no combate à corrupção incluindo esse aplicativo [...]”;</p> <p>“[...] o cidadão não entra lá para olhar [Dados Abertos] [...] por isso que a gente tem esses problemas de desvio de recursos públicos [...]”;</p> <p>“[...] tudo colaborativo: todos os palestrantes estão dentro da rede; telefone e e-mail [...]”;</p> <p>“[...] toda informação que a gente divulga, a ideia é que todo parceiro passe para frente e, assim, ver se a gente consegue expandir essa ideia [...]”.</p>	<p>“[...] a gente não podia influenciar, mas construir soluções com pessoas que não tenham o conceito formado [...]”;</p> <p>“[...] o governo deveria estar mais atento para uma ampla participação, seja de controle social, seja acompanhamento do cidadão [...]”;</p> <p>“[...] coordenar esse processo a fim de nortear e garantir o nivelamento da linguagem na rede [...]”;</p> <p>“[...] o governo federal tem outra instância do SEI, só que eles não se falam ainda, então, eu ainda não consigo fazer um ofício direto para o Ministério [...] nosso SEI não fala com SEI do governo federal [...]”;</p> <p>“[...] muitas vezes um município é de uma bandeira política, o estado é de outra [...] isso pode ser uma coisa delicada [...]”;</p> <p>“[...] sensibilizar para algumas questões, para não haver judicialização de qualquer coisa [...]”</p>

(conclusão)

Dimensões x função	Ativação da rede	Enquadramento das relações	Intermediação	Facilitação / criação de consenso	Mediação e arbitragem
Informação e Análise	<p>“[...] levantamento dos municípios que têm dificuldade de acesso à internet [...]”;</p> <p>“[...] as participações de todos trazem a informação mais rápido [...]”;</p> <p>“[...] a gente atua em cima do ponto focal, vê qual está sendo a dificuldade [...]”;</p> <p>“[...] outros não se comunicam tão bem assim, são mais passivos [...]”;</p> <p>“[...] ele depende da nossa rapidez, e isso é o que vai fazer essa mudança lá [...]”;</p> <p>“[...] teve essa coragem [...] de junto com o Ministério da Economia, sensibilizar o pessoal do Tribunal de Contas da União [...]”;</p> <p>“[...] passar as informações das reuniões, dos eventos, fóruns [...]”</p>	<p>“[...] conjunto de documentos, de notas fiscais, documentos bancários [...] a veracidade delas de uma forma mais rápida e fácil [...]”;</p> <p>“[...] entendimentos normativos, são bem detalhados e confiáveis [...]”;</p> <p>“[...] vindo do governo federal, isso é quase uma ordem [...]”;</p> <p>“[...] na Plataforma [+Brasil], já é bastante detalhado [...] estão passando notícias dos fóruns [...]”;</p> <p>“[...] Diretoria de Transferências da União [DTRU], do Ministério da Economia, é a grande provedora de informações [...]”;</p> <p>“[...] é difícil aceitar atacar o problema estruturalmente e não em pontos isolados [...]”.</p>	<p>“[...] a gente confia nos nossos parceiros, já que somos uma rede colaborativa [...]”;</p> <p>“[...] monitorei inúmeros casos de sugestões que foram feitas aqui [...] a respeito de melhorias que precisam ser feitas no sistema [...]”;</p> <p>“[...] os atores da rede se valem dessas informações para ajudar a tomar decisões e definir o que eles precisam na ponta [...]”;</p> <p>“[...] que resolveria o problema de todo um estado e Brasil inteiro saberia dessa informação [...]”;</p> <p>“[...] tinha que dar uma ferramenta [...]”;</p> <p>“[...] esse custo de negociação que eles [...] estão enfrentando com alguma sabedoria é grande! [...]”</p>	<p>“[...] trabalhamos em ambiente comum a todos com a maior transparência e liberdade, em criticar e/ou propor [...]”;</p> <p>“[...] demanda de um órgão externo, com uma outra determinação acima, e predeterminam um certo período [...]”;</p> <p>“[...] toda ação seja trabalhada da melhor forma possível [...]”;</p> <p>“[...] tratada dentro da rede há muito tempo, de otimização, dessas integrações... e assim melhorar a rastreabilidade da informação [...]”;</p> <p>“[...] uso informações da rede, desses painéis [...] quase que diariamente [...]”.</p>	<p>“[...] através dos questionamentos que vão chegando ou das dúvidas que vão surgindo nos grupos [...]”;</p> <p>“[...] e aí, pessoal do Ministério, o que eu faço agora? [...] então, nós colocamos nosso entendimento [...]”;</p> <p>“[...] erros que a gente verifica, eu acho que nunca eu vi um por falta de detalhamento de informação [...]”;</p> <p>“[...] são três atores que trabalham no mesmo circuito, mas cada um com uma visão diferente, não está 100% confiável, quem tem a informação mais atual? [...]”</p> <p>“[...] quem deveria colocar a informação lá? [...]”</p>

Fonte: Autor (2019), com base nas entrevistas.

4.3 A Rede +Brasil e o jogo de governança

Após quase sete anos, desde 2008, trabalhando no formato de capacitação direta dos convenentes, o então Departamento de Transferências Voluntárias (DETRV), do Ministério do Planejamento (à época), verificou a impossibilidade de se ficar enviando colaboradores aos diversos estados do Brasil para fins de capacitar os principais usuários no Siconv. Ademais, a cada novo ciclo de governantes (municipais, estaduais, e titulares ministeriais e de órgãos concedentes), havia substancial perda de colaboradores e conhecimento, por não haver uma manutenção de boa parte dos capacitados anteriores, tendo que recomeçar todo o ciclo de capacitação para determinados entes. Assim sendo, a ideia da formação de uma rede nos estados foi tomando corpo para a equipe do DETRV, que cuidava do Sistema Siconv. Essa rede foi estabelecida pela Portaria MPOG nº 161, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016c) e o seu funcionamento foi regulamentado pela Instrução Normativa Seges nº 1, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017a); sendo renomeado, depois, pelo Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019 (BRASIL, 2019c), passando-se, oficialmente, a ser chamado: Plataforma +Brasil e Rede +Brasil.

Segundo informações do Entrevistado #11, desde 2015, o Distrito Federal foi o primeiro ente da Federação a assinar um Acordo de Cooperação – e renovou este acordo em agosto de 2017 – objetivando o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria de gestão dos processos, capacitação dos usuários, comunicação e transparência dos instrumentos, por meio do Sistema de Gestão de Convênios: Siconv. Além desses pilotos iniciais, também o GDF participou do início do desenho do Modelo de Excelência de Gestão (MEG) em fevereiro de 2018, convidados pelo então Ministério do Planejamento. Desta forma, mesmo anteriormente à normatização da Rede, para sua criação, já havia ações do Ministério, por parte da equipe do DETRV (atual Departamento de Transferências da União – DTRU).

A lógica inicial, conforme relatos dos gestores do Ministério da Economia entrevistados (#1, #2 e #7), foi criar “pontos focais” nos 27 estados da Federação, uma vez que esses dariam capilaridade para capacitar as instâncias regionais e municipais subjacentes. Assim, para trazer esses colaboradores – vetores de capacitação – para serem capacitados na Capital Federal, ofereceram atrativos de maior acesso ao sistema, com mais amplitude em termos de relatórios gerenciais e informações próprias do Siconv. Além disso, diante da permanência temporária de muitos colaboradores vinculados a cargos políticos ou em comissão; optou-se por incentivar a participação de servidores públicos de carreira, seja no âmbito estadual ou municipal; muitos deles, pertencentes à Secretaria de Planejamento de

sua esfera de atuação. Assim, a rede foi sendo ativada nos seus anos iniciais, nesse processo de recrutamento.

Ao verificar as necessidades específicas de grupos, como convenientes e concedentes, a estratégia de ativação passou por formação de elos específicos dentro da Rede +Brasil, tais como os Elos Concedente, Conveniente, Controle, Justiça, Ministério Público, dentre outros, com prospecção para criarem elos do Congresso Nacional, e com outros grupos de atores em potencial. E, nesses grupos, realizam-se as reuniões de Comitê, trimestralmente, com a pauta construída democraticamente e de forma colaborativa, além de fóruns nacionais ou regionais, a depender da estratégia de ativação em curso. Esses grupos formados possuem seus respectivos grupos de *WhatsApp*, cuja comunicação é multidirecional e voltada para os problemas e dificuldades mais comuns dentro do grupo. Deste modo, diante das orientações do Ministério da Economia, por meio do DTRU, com o enquadramento das relações observadas nas respostas das entrevistas, entende-se que a topologia desta rede é mais centralizada, tendo os gestores o papel de coordenar suas ações e disseminar as informações pelos seus elos e vários nós.

Operacionalmente, para participação na rede, há o estabelecimento de um Acordo de Cooperação entre o Ministério da Economia – por meio do DTRU/Seges – e o órgão/ente, de modo que o interessado oficia à Diretoria da DTRU, manifestando interesse de participar da rede, trabalhando os gestores os passos administrativos subsequentes, em contato com interessado, elaborando o Termo de Acordo, padronizado, e prestando esclarecimentos. Conforme já citado, esses Acordos trabalham em 3três eixos principais: melhoria da gestão dos processos; capacitação dos usuários na Plataforma +Brasil; e comunicação e transparência das transferências da União executadas na Plataforma.

Para o enquadramento das relações, as normas correlatas às essas transferências estão todas disponíveis em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/rede-brasil>, na seção de Legislação. Em geral, havendo controvérsias nos grupos ou nos fóruns, a equipe gestora da rede trabalha como liderança maior e como mediadora de conflitos ou controvérsias. E, tem-se o foco principal na capacitação em transferências da União, com formação de elos (ou sub-redes) com interesses comuns; sendo que há gestores estaduais para motivar e trabalhar as questões de capacitação no âmbito de sua região ou estado da federação. Inclusive, há perspectivas de troca de experiências e resolução de problemas interelos, diante das reuniões dos Fóruns Nacionais de Transferências ou outras oportunidades criadas pela gestão da rede. Assim, mesmo com ativa intermediação do Ministério da Economia, existe bastante colaboração dos parceiros (atores da rede), seja em instâncias locais ou regionais, além do Elo Controle

que participa ativamente nas capacitações e Fóruns Nacionais. Essas colaborações são voluntárias e não envolvem troca de recursos financeiros, seja para alocação de espaço seja de pessoas.

Ao mesmo tempo que faz a ativação da Rede, há todo um trabalho de intermediação para prospectar novos elos, e, para aqueles já integrantes, há um trabalho de melhoria de gestão em curso, por meio do “Modelo de Excelência de Gestão” (MEG), em que se busca melhorar a capacitação dos atores em gestão e administração, em geral, e não somente na operacionalização da Plataforma +Brasil, porque muitos dos problemas enfrentados de execução de transferências voluntárias (por exemplo, convênios) residem no descumprimento de normas (leis, decretos, portarias, instruções normativas, acórdãos do TCU etc.), além das dificuldades operacionais de se utilizar o próprio sistema e, inclusive, decorrentes do ciclo inconstante da liberação desses recursos (ocorre a “dezembrada”), em que se acumulam a liberação da maior parte delas ao final de cada ano, dificultando sobremaneira o planejamento adequado e a preparação e apresentação de propostas e projetos melhor elaborados.

Dentre as respostas dos entrevistados, verifica-se um trabalho intenso de ‘facilitação e criação de consenso’ da parte dos gestores da rede, no Ministério da Economia, uma vez que trabalham continuamente com reuniões (e muita conversa) com os diversos elos, em busca de melhor interação com vários atores – que muitas vezes são heterogêneos em suas realidades organizacionais locais – e, mesmo nesse processo de comunicação, buscam a eficácia e simplicidade com grupos de *WhatsApp*, além das demais formas de comunicação, sejam formais ou informais. Estando eles cientes das resistências de determinados atores ou grupos, fazem um trabalho contínuo de melhoria de processos, atualização normativa, e, por que não dizer, de “convencimento” das instâncias superiores, além de disseminação das boas práticas entre todos os integrantes da rede, nas diversas esferas de administração (federal, estadual, municipal e demais órgãos).

4.4 Tomadas de contas especiais: quantitativos, evolução e características

No intuito de avaliar a evolução do quantitativo de processos Tomada de Contas Especiais (TCEs) – parte substancial advinda de instrumentos de transferência – e sua evolução nos trabalhos do TCU, foram extraídas informações em Relatórios Anuais de

Atividades de 2008 a 2018¹⁷ (BRASIL, 2017b; 2019a), em que se mapearam os dados consolidados totais de processos de TCEs que haviam sido autuados (criados) e deliberados (julgados), a cada ano, além de averiguar a composição percentual desses em comparação ao total dos processos deliberados no Tribunal de Contas da União ano a ano. Os dados foram compilados na tabela 1, na qual se constata que, de 2008 até 2012, o quantitativo de processos deliberados era superior ao de processos de TCEs autuados no TCU, ano a ano; e este tipo de processo representava entre 21,69% a 27,07% dos processos totais apreciados (deliberados). Ocorre que, a partir de julho de 2012, as OBTV (Ordem Bancária de Transferências Voluntárias) passaram a ser lançadas no Sistema Siconv, com efetiva obrigatoriedade para todos os convênios a partir do exercício de 2013. Note que, desse momento em diante, para os anos de 2013 a 2015, houve um incremento substancial de autuação de processos de Tomada de Contas Especiais; e, após o ano de 2016, voltou a se inverter, com menos TCEs autuadas e bem mais deliberadas na Corte de Contas (Tabela 2). Realça-se a criação da Rede Siconv, em 2016.

Tabela 1 – Quantitativo de tomadas de contas especiais no TCU (2008 a 2018)

TCE / ano	Autuados	Deliberados	% TCE em relação aos processos totais TCU
2008	1304	1924	23,46%
2009	1888	1965	21,69%
2010	1400	2155	26,87%
2011	1070	1771	27,07%
2012	1205	1304	22,73%
2013	2105	1452	24,51%
2014	2399	1903	32,02%
2015	2970	1958	34,79%
2016	1579	2244	39,91%
2017	1404	1917	38,42%
2018	1558	1772	37,38%

Fonte: Autor (2019), com base em Relatórios Anuais de Atividades do TCU de 2008 a 2018.

¹⁷ Disponíveis em: <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/relatorios-de-atividades.htm>>.

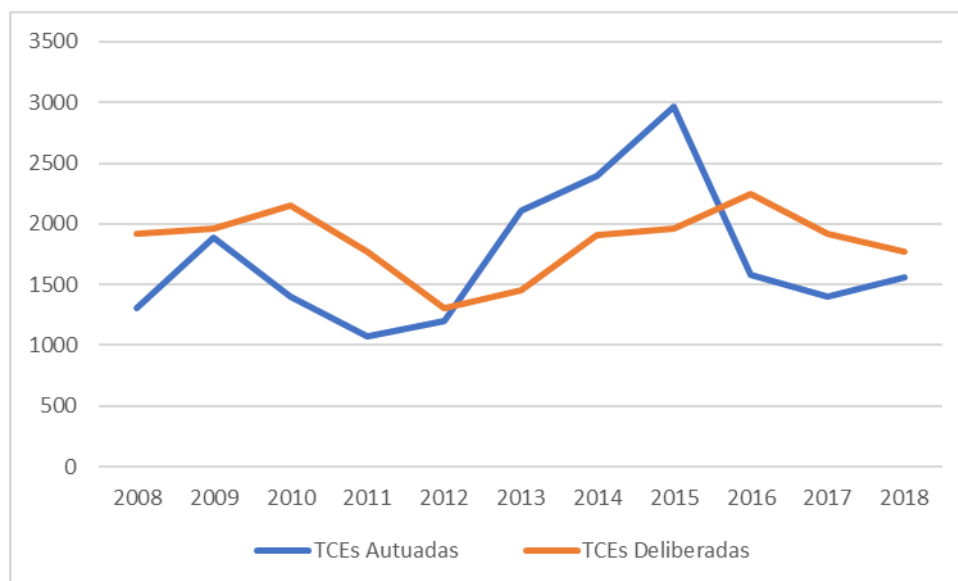
Tabela 2 – Processos autuados e deliberados no TCU, por tipo (antes da Rede +Brasil)

Processos autuados e apreciados (exceto processos de pessoal e sobrestados)

Tipo do processo	2012		2013		2014		2015		2016	
	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados
Consulta	57	53	62	56	40	45	43	33	41	45
Contas	585	536	494	615	461	694	402	719	270	555
Denúncia	333	373	299	347	333	326	299	300	297	295
Fiscalização	827	760	508	739	560	693	437	575	417	487
Representação	1.894	2.125	1.690	2.012	1.466	1.745	1.505	1.509	1.485	1.543
Solicitação do Congresso Nacional	98	76	125	110	92	109	124	114	61	79
Tomada de Contas Especial	1.205	1.304	2.105	1.452	2.399	1.903	2.970	1.958	1.579	2.244
Outros	623	511	448	592	274	428	467	420	397	375
Total de processos	5.622	5.738	5.731	5.923	5.625	5.943	6.247	5.628	4.547	5.623

Fonte: BRASIL, 2017b, p. 23.

No gráfico 1, é possível visualizar o número de processos de Tomada de Contas Especial autuados e deliberados no TCU em pouco mais de uma década. Tais processos de TCE deliberados representavam cerca de 1/4 dos processos deliberados, ano a ano, e passaram, a partir de 2014, a representar mais de 1/3 dos processos apreciados (deliberados) a cada ano.

Gráfico 1 – TCEs autuadas e deliberadas no TCU (2008 a 2018)

Fonte: Autor (2019) com base em uma década de Relatórios Anuais do TCU.

Tabela 3 – Processos autuados e deliberados no TCU, por tipo (2014 a 2018)

Processos autuados e apreciados (exceto processos de pessoal e sobrestados)

Tipo de processo	2014		2015		2016		2017		2018	
	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados	Autuados	Apreciados
Consulta	40	45	43	33	41	45	38	36	53	52
Contas	461	694	402	719	270	555	308	328	252	283
Denúncia	333	326	299	300	297	295	261	277	178	254
Fiscalização	560	693	437	575	417	487	396	378	374	345
Representação	1.466	1.745	1.505	1.509	1.485	1.543	1.847	1.688	1.670	1.730
Solicitação do Congresso Nacional	92	109	124	114	61	79	56	57	35	49
Tomada de Contas Especial	2.399	1.903	2.970	1.958	1.579	2.244	1.404	1.917	1.558	1.752
Outros	274	428	467	420	397	375	333	308	334	222
Total de processos	5.625	5.943	6.247	5.628	4.547	5.623	4.643	4.989	4.454	4.687

Fonte: BRASIL, 2019d.

Desta forma, trabalhando na hipótese de pesquisa: “ao se disseminar a utilização da Plataforma +Brasil, a partir de 2016, por meio dos mecanismos de comunicação e capacitação, com vistas à interação entre os atores da Rede +Brasil (criada em maio/2016, à época, Rede Siconv), a incidência de irregularidades e inconformidades apuradas, nas prestações de contas das transferências voluntárias, tende a diminuir”; e, considerando ainda o segundo objetivo específico proposto, foram extraídos relatórios gerenciais (tabelas 4 e 5), no Sistema eTCE do TCU, por meio de relatórios gerenciais do *QlikView*® constantes nos Apêndices D e. Observe-se que as irregularidades frequentes foram categorizadas no Sistema eTCE, conforme a seguir descritas:

- a) Apresentação de documentação inidônea a título de comprovação de despesas;
- b) Ausência de comprovação de que as empresas não detinham direitos de exploração de bens públicos;
- c) Ausência de comprovação de despesa de programa do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);
- d) Ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada;
- e) Ausência parcial de documentação de prestação de contas;
- f) Concessão irregular de aposentadoria;
- g) Contratação por inexigibilidade de licitação, por empresas que não detinham direitos sobre produtos específicos;
- h) Desvio de finalidade na aplicação de recursos federais da saúde;
- i) Divergência total ou parcial entre movimentação financeira e os documentos de prestação de contas apresentados;
- j) Falta e/ou falha na documentação comprobatória das despesas de recursos da...;
- k) Inexecução parcial do objeto com aproveitamento da parcela executada;
- l) Inexecução total do objeto;
- m) Não comprovação do aporte da contrapartida pactuada;
- n) Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados;
- o) Não comprovação da execução física e/ou financeira do objeto;
- p) Não comprovação da execução física do objeto;
- q) Não cumprimento do prazo para prestação de contas pelo gestor(es);
- r) Não cumprimento do prazo para prestação de contas pelo sucessor;
- s) Não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas;
- t) Não devolução de saldo remanescente na conta específica;
- u) Pagamentos indevidos de tarifas bancárias;
- v) Pagamentos indevidos por procedimentos de saúde não realizados e/ou superfaturados;
- w) Realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto;
- x) Superfaturamento decorrente de sobrepreço; e outros.

Tabela 4 – Irregularidades Gerais em Tomadas de Contas Especiais (Sistema eTCE - TCU), fato gerador: 2008 a out./2019 (valores apurados em R\$ milhões)

(continua)

Irregularidades apuradas em TCEs – Ano (valores em R\$ milhões)		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
a	Apresentação de documentação inidônea a título de comprovação de despesas	5,24	0,00	13,07	0,00	0,00	0,00	5,12	0,00	0,00	6,51	0,00	0,00
b	Ausência de comprovação de que as empresas não detinham direitos de exploração de bens públicos	0,00	6,05	5,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
c	Ausência de comprovação de despesa de programa do FNAS	0,00	0,00	0,00	0,00	7,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
d	Ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada	0,00	0,00	0,00	73,12	0,00	7,69	312,2	4,55	55,21	35,32	3,91	0,26
e	Ausência parcial de documentação de prestação de contas	8,77	8,99	15,75	14,21	16,91	49,79	4,25	19,13	16,38	0,00	0,63	12,76
f	Concessão irregular de aposentadoria	0,00	0,00	5,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
g	Contratação por inexigibilidade de licitação, por empresas que não detinham direitos sobre produtos específicos	0,00	1,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
g1	Desfalque em numerário em agência de correios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,04	0,16
h	Desvio de finalidade na aplicação de recursos federais da saúde	2,67	7,32	0,00	0,00	7,35	0,00	12,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
h1	Desvio de finalidade na aplicação de recursos em benefício do ente federado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	49,91	0,00	0,89	0,00
i	Divergência total ou parcial entre movimentação financeira e os documentos de prestação de contas apresentados	0,00	0,00	0,00	17,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
j	Falta e/ou falha na documentação comprobatória das despesas de recursos da...	4,48	0,00	2,66	0,00	13,17	28,77	0,00	12,37	11,10	0,00	0,00	0,00
k	Inexecução parcial do objeto com aproveitamento da parcela executada	6,70	0,00	0,00	0,00	17,14	0,00	5,91	15,58	0,00	0,00	0,00	12,76
l	Inexecução total do objeto	0,00	5,74	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
m	Não comprovação do aporte da contrapartida pactuada	6,70	0,00	0,00	0,00	14,85	0,00	0,00	0,00	0,00	8,85	0,00	0,00

(conclusão)

	Irregularidades apuradas em TCEs – Ano (valores em R\$ milhões)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
n	Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados	6,86	25,03	4,22	29,06	11,04	62,30	33,93	44,14	49,36	102,59	42,49	1,75
o	Não comprovação da execução física e/ou financeira do objeto	2,01	10,93	8,93	49,48	0,00	20,94	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
p	Não comprovação da execução física do objeto	2,68	3,82	7,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
q	Não cumprimento do prazo para prestação de contas pelo gestor(es)	0,00	0,00	0,00	0,00	7,15	8,41	14,41	29,47	23,37	18,08	9,86	0,00
r	Não cumprimento do prazo para prestação de contas pelo sucessor	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,28	18,54	1,98	0,00
s	Não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	41,02	0,00	0,00	6,08	27,77	0,00	0,00
t	Não devolução de saldo remanescente na conta específica	0,00	1,79	0,00	21,29	0,00	0,00	0,00	4,35	0,00	6,67	6,39	12,76
tl	Movimentações financeiras irregulares em agência da Caixa Econômica Federal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,07	0,00	0,00
u	Pagamentos indevidos de tarifas bancárias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
v	Pagamentos indevidos por procedimentos de saúde não realizados e/ou superfaturados	0,00	0,00	0,00	0,00	16,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
x	Pagamentos irregulares por medicamentos dispensados no âmbito do Programa Farmácia Popular	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,82	0,00	0,00	0,00	0,00
y	Realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto	0,00	0,00	4,13	23,17	0,00	20,04	0,00	0,00	0,00	0,00	1,33	0,00
w	Superfaturamento decorrente de sobrepreço	0,00	0,00	0,00	57,89	0,00	0,00	299,48	10,64	0,00	0,00	0,00	0,00
z	Outros	35,86	11,02	20,37	49,97	9,55	31,67	34,11	34,91	42,77	34,35	37,08	18,84
	Somatório de irregularidades apuradas (R\$ milhões)	81,97	82,36	87,77	335,33	121,03	290,67	722,01	178,96	257,46	259,75	105,6	59,29

Fonte: Autor, com base em informações do eTCE, do TCU (2019).

Tabela 5 – Irregularidades apuradas em TCEs, convênios Siconv (Sistema eTCE - TCU) - fato gerador: 2008 a out./2019 (valores apurados em R\$ milhões)

(continua)

Irregularidades apuradas em TCEs – Ano (valores em R\$ milhões)		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
a	Apresentação de documentação inidônea a título de comprovação de despesas	0,00	0,00	9,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b	Ausência de comprovação de que as empresas não detinham direitos de exploração de bens públicos	0,50	6,05	2,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,00	0,00	0,00	0,00
c	Não comprovação de gratuidade do Evento, nem demonstrativo de necessidade do benefício	0,00	1,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
d	Ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada	0,00	0,00	0,00	0,00	0,75	0,84	6,19	3,97	4,77	2,34	0,47	0,00
e	Ausência parcial de documentação de prestação de contas	0,90	5,01	12,78	4,74	1,32	20,39	3,73	1,13	5,19	0,34	0,16	0,00
f*	Atuação da entidade Conveniente apenas como intermediário do convênio.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
g	Contratação por inexigibilidade de licitação, por empresas que não detinham direitos sobre produtos específicos	0,00	1,67	1,06	2,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
g1	Desfalque em numerário em agência de correios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
h	Desvio de finalidade na aplicação de recursos federais da saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
h1	Desvio de finalidade na aplicação de recursos em benefício do ente federado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
i	Divergência total ou parcial entre movimentação financeira e os documentos de prestação de contas apresentados	0,00	0,70	0,00	0,00	0,00	0,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
j	Falta e/ou falha na documentação comprobatória das despesas de recursos da...	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
k	Inexecução parcial do objeto com aproveitamento da parcela executada	0,00	0,00	0,92	4,15	14,98	0,00	0,00	0,00	0,95	0,00	0,00	0,00
l	Inexecução total do objeto	0,00	0,21	0,00	0,00	1,45	0,81	0,50	0,75	0,00	0,00	0,00	0,00

(conclusão)

Irregularidades apuradas em TCEs – Ano (valores em R\$ milhões)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
m Não comprovação do aporte da contrapartida pactuada	0,00	0,00	0,00	4,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,72	2,34	0,00	0,00
n Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados	0,00	0,00	0,82	0,00	2,28	1,83	11,26	1,04	4,10	7,47	0,75	1,42
o Não comprovação da execução física e/ou financeira do objeto	0,32	9,44	4,34	32,33	0,62	20,15	0,00	0,44	0,00	0,35	0,48	0,00
p Não comprovação da execução física do objeto	0,32	3,56	5,42	6,20	0,77	0,50	1,20	0,00	0,00	0,12	0,00	0,00
q Não cumprimento do prazo para prestação de contas pelo gestor(es)	0,00	0,00	0,00	0,00	2,28	0,00	0,00	0,34	2,00	0,00	0,00	0,00
r Não cumprimento do prazo para prestação de contas pelo sucessor	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,72	2,80	0,00	0,00
s Não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,00	0,00
t Não devolução de saldo remanescente na conta específica	0,00	0,00	0,00	4,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,72	2,34	0,00	0,00
t1 Movimentações financeiras irregulares em Ag. da CEF / Não aplicação de recursos no mercado financeiro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
u Pagamentos indevidos de tarifas bancárias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
v Pagamentos indevidos por procedimentos de saúde não realizados e/ou superfaturados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
v1 Realização de evento vinculado ao aniversário do município que é vedado pelo Ministério...	0,00	0,17	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
x Realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto	0,00	0,00	0,00	4,84	0,77	20,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
y Superfaturamento decorrente de sobrepreço	0,00	0,00	0,00	16,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
z Outros	0,00	3,19	3,67	19,23	0,69	20,46	9,87	0,16	5,36	3,30	0,58	0,00
Somatório anual (em R\$ milhões)	2,04	31,13	41,10	98,51	25,91	105,95	34,15	7,95	24,53	21,52	2,44	1,42

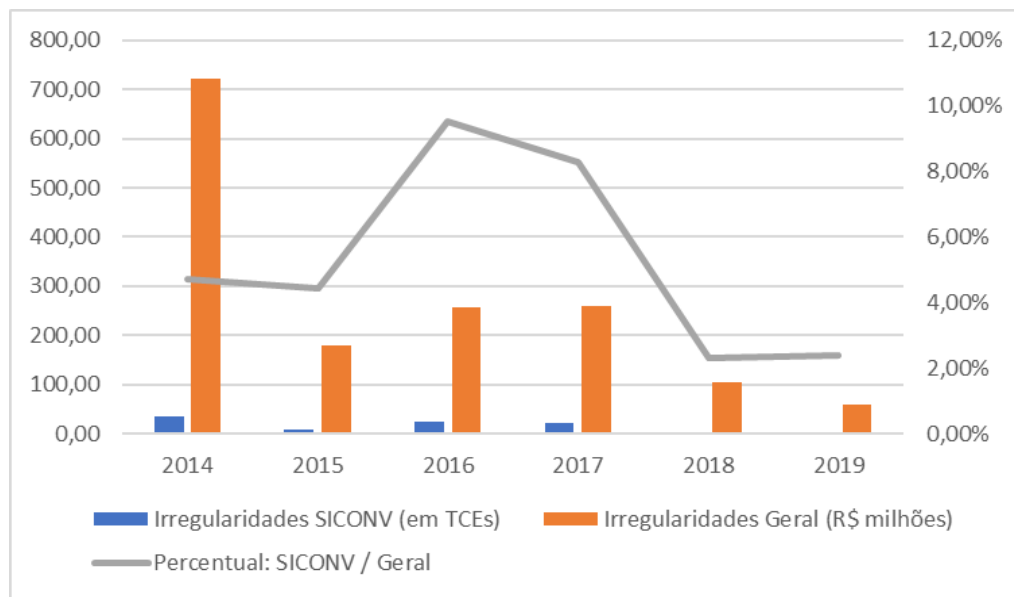
Fonte: Autor, com base em informações do eTCE, do TCU (2019).

Dentre as dez irregularidades mais frequentes, mapeadas ano a ano, em todas as TCEs autuadas no TCU (dentro e fora do Siconv), constatou-se os seguintes fatos geradores: ausência de comprovação de despesa de programa do FNAS; concessão irregular de aposentadoria; desfalque em numerário em agência de correios; desvio de finalidade na aplicação de recursos federais da saúde; desvio de finalidade na aplicação de recursos em benefício do ente federado; movimentações financeiras irregulares em agência da Caixa Econômica Federal; pagamentos indevidos por procedimentos de saúde não realizados e/ou superfaturados; e pagamentos irregulares por medicamentos dispensados no âmbito do Programa Farmácia Popular – a maioria delas, de fato, não são transferências voluntárias tipicamente executadas pelo Siconv.

Por sua vez, para aqueles convênios firmados e executados pelo Sistema analisado, agora Plataforma +Brasil, observam-se outras irregularidades apuradas em TCEs – além daquelas acima mencionadas, tais como: não comprovação de gratuidade do evento, nem demonstrativo de necessidade do benefício; atuação da entidade Conveniente apenas como intermediário do convênio; não aplicação de recursos no mercado financeiro; realização de evento vinculado ao aniversário do município que é vedado pelo Ministério, dentre outros.

Elabora-se, neste ponto, uma comparação entre os montantes totais, a cada ano, de valores decorrentes de irregularidades apuradas em TCEs, comparando aquelas transferências executadas via Siconv e o montante total do valor apurado nas TCEs (gráfico 2):

**Gráfico 2 – Comparação de montantes de irregularidades apuradas em TCEs:
Siconv / valor Geral**



Fonte: Autor (2019). Nota: valores em R\$ milhões (eixo vertical à esquerda) / Sistema eTCE.

O gráfico 2 foi obtido com os valores da última linha das tabelas 5 e 4 anteriores, com o quociente: [valor total (irregularidades quantificadas) Siconv ÷ total Geral (TCEs)], em que foram considerados os anos: 2014 a 2019.

Ressalta-se o valor expressivo de R\$ 722,01 milhões, no valor total, de irregularidades apuradas em TCEs (Geral), no ano de 2014, que foram bastante influenciadas pelas obras relativas à Copa 2014, em que muitas situações ainda estão em fase de apuração e responsabilização. Cabe observar, ainda, que a partir de 2016, os montantes de irregularidades apuradas em TCEs de transferências registradas no Siconv foram decrescendo substancialmente:

Tabela 6 – Comparativo: valores anuais de irregularidades apuradas (Siconv x Geral)

Montantes apurados em TCE (R\$ milhões)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TCEs cad. Siconv	34,15	7,95	24,53	21,52	2,44	1,42
TCEs no geral	722,01	178,96	257,46	259,75	105,6	59,29
Proporção (%)	4,73%	4,44%	9,53%	8,28%	2,31%	2,4%

Fonte: Autor (2019).

Note que os percentuais – dos montantes de irregularidades apuradas (em TCEs no Sistema eTCE/TCU) – na comparação entre o que já foi implementado no Siconv, em relação ao geral (total de TCEs no Sistema Eletrônico do TCU), passou para menos de 2,5% a partir de 2018. Essa constatação pode ser relacionada à mobilização para criação da Secex-TCE, unidade especializada nesse tema no Tribunal de Contas da União, que implementou o Sistema eTCE em 2017, com metadados do próprio Sistema Siconv, tais como: nome e CPF de responsáveis, razão social e CNPJ de fornecedores, certidões e ‘nada consta’ de vários órgãos públicos, toda emissão e pagamento – em transações eletrônicas (inclusive OBTV) – que ficam cadastradas no Sistema. Assim sendo, há um aperfeiçoamento substancial dos trabalhos no próprio Tribunal de Contas da União que possibilitou a redução dos estoques de processos de TCEs a partir de 2016 (vide gráfico 1).

4.5 Mapeamento do Siconv até a época da criação da rede (2016)

Tendo por base o Relatório nº 201700374-CGU, que efetuou a “Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União” (Exercícios: 2008 a 2016), por meio da fiscalização efetuada no início do ano de 2017, pode-se ter um vislumbre interessante da situação antes da implementação, de fato, da Rede Siconv. Isto é, até aquele momento, conforme Relatório do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU (BRASIL, 2018), as transferências voluntárias da União que foram firmadas com os Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil (OSCs), totalizaram cerca de R\$ 80 bilhões – em valores históricos – no período de 2008-2016; correspondendo a 98.780 instrumentos assinados, excetuando-se aqueles convênios cancelados e anulados. Ressalta-se um pico de celebração de convênios nos exercícios de 2009 e 2010, anos anteriores à implementação da Rede (gráfico 3). No exercício de 2013, houve o maior volume de recursos pactuados dessas transferências voluntárias e, ainda no mesmo ano, criou-se a obrigatoriedade da OBTV.

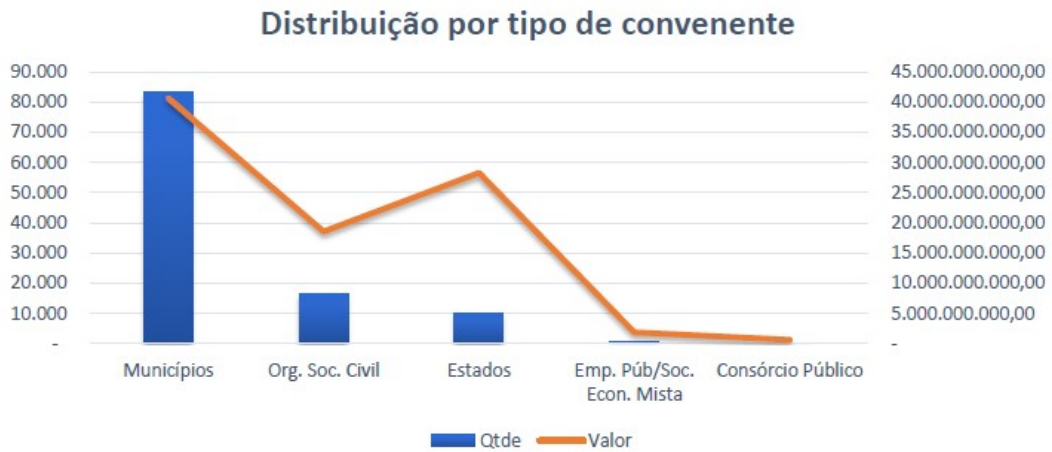
Gráfico 3 – Histórico dos convênios celebrados (2008-2016)

Fonte: BRASIL, 2018, p. 11. Nota: valores globais de convênios celebrados, à direita, em R\$.

Nos exercícios de 2008 a 2016, cerca de 30 (trinta) áreas para o período, consumiram mais de 88% dos recursos, repassados no âmbito do Siconv, na qual podemos ilustrar as dez mais expressivas, ordenadas por montantes: 1) Planejamento, gestão e desenvolvimento urbano, R\$ 11,3 bi; 2) Apoio ao turismo, R\$ 9,3 bi; 3) Atenção especializada em saúde, R\$ 7,5 bi; 4) Agricultura familiar, R\$ 5,5 bi; 5) Recursos hídricos, R\$ 4,3 bi; 6) Segurança pública, R\$ 4,3 bi; 7) Políticas indígenas, R\$ 4,2 bi; 8) Esportes grandes eventos, R\$ 3,7 bi; 9) Esporte e lazer, R\$ 2,8 bi; 10) Agricultura e pecuária, R\$ 2,7 bi; isso na soma dos anos considerados.

Adicionalmente, até 2016, em termos de tipos de entes e entidades receptoras, têm-se a maior parte dos convenentes sendo municípios, tanto em quantidade de instrumentos, quanto em volume de recursos, o que é mostrado, conforme gráfico 4.

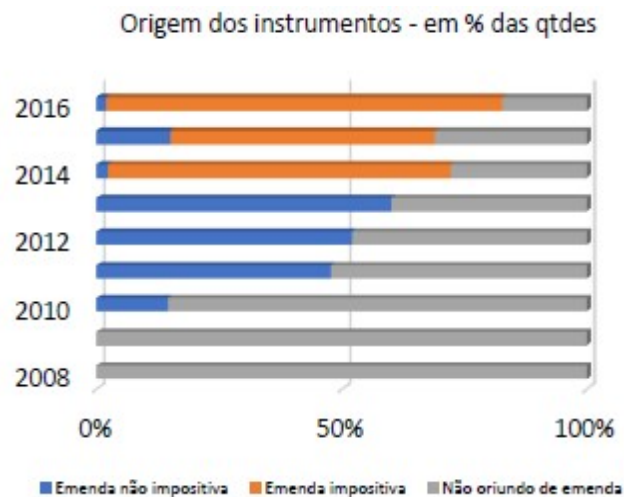
Gráfico 4 – Distribuição de recursos e instrumentos - 2008 a 2016



Fonte: sistema Siconv, por tipo de convenente (BRASIL, 2018, p. 12).

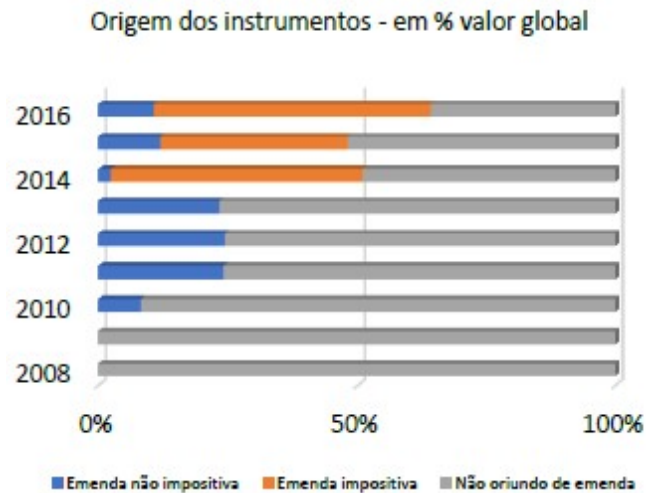
Ainda com base no Relatório nº 201700374-CGU (BRASIL, 2018), a partir do exercício de 2014, houve uma tendência de a maioria dos instrumentos firmados no âmbito do Siconv serem oriundos de emendas impositivas (gráficos 5 e 6).

Gráfico 5 – Origem dos instrumentos firmados (2008-2016) - % das quantidades



Fonte: BRASIL, 2018, p. 12.

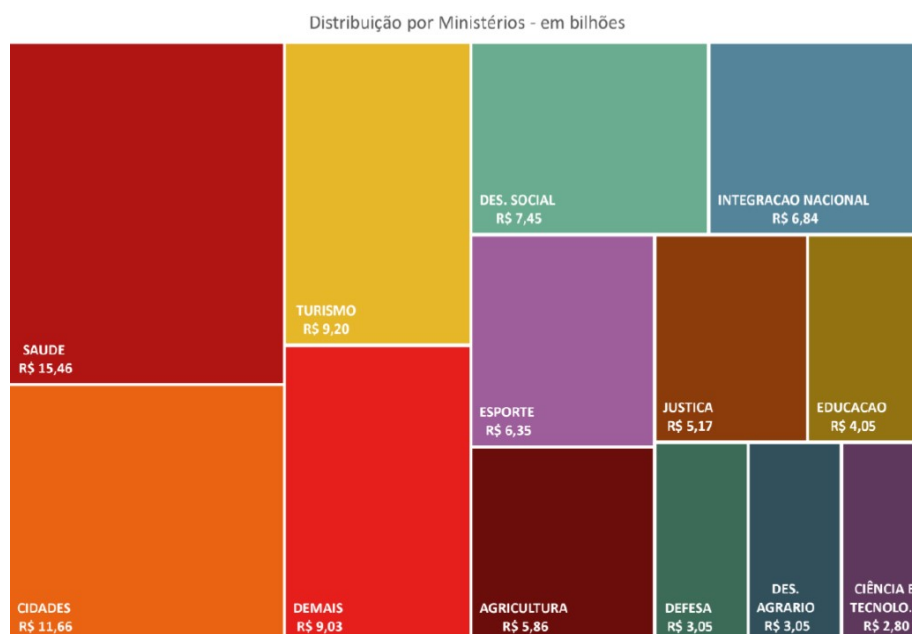
Gráfico 6 – Origem dos instrumentos firmados (2008-2016) - % do valor global



Fonte: BRASIL, 2018, p. 12.

Em 2016, época da criação da rede, cerca de 82% dos instrumentos firmados, em termos de quantitativos, foram oriundos de emendas parlamentares, os quais 80% originaram de emendas impositivas. Em termos de valores (montantes), cerca de 64% dessas transferências voluntárias foram oriundas de emendas parlamentares. Historicamente, os ministérios que mais se utilizaram de transferências voluntárias foram o Ministério da Saúde, o Ministério das Cidades e o Ministério do Turismo, que juntos concentraram cerca de um terço dos recursos destinados a este tipo de transferência (figura 11).

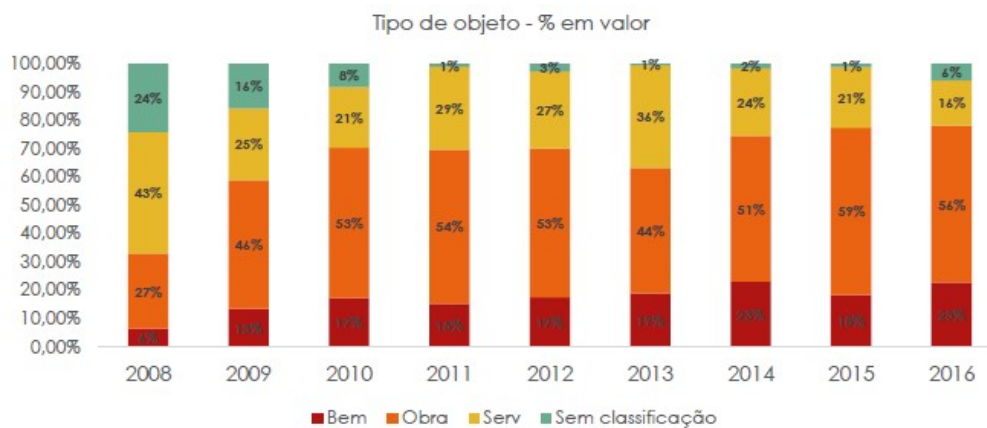
Figura 11 – Distribuição de recursos por Ministérios (Siconv)



Fonte: BRASIL, 2018, p. 13. Nota: Em bilhões (2008 a 1º semestre/2017).

Em acréscimo, essas transferências voluntárias, executadas para distintos objetos, podem ser agrupadas em três grupos: obras, serviços e bens. Aqueles referentes a obras, usualmente são feitas mediante contratos de repasse, com intermediação de uma mandatária, tal como a Caixa Econômica Federal; e nas demais, prevalecem a modalidade convênio. No gráfico 7 tem-se a distribuição histórica por grupo dos instrumentos assinados de 2008 até 2016:

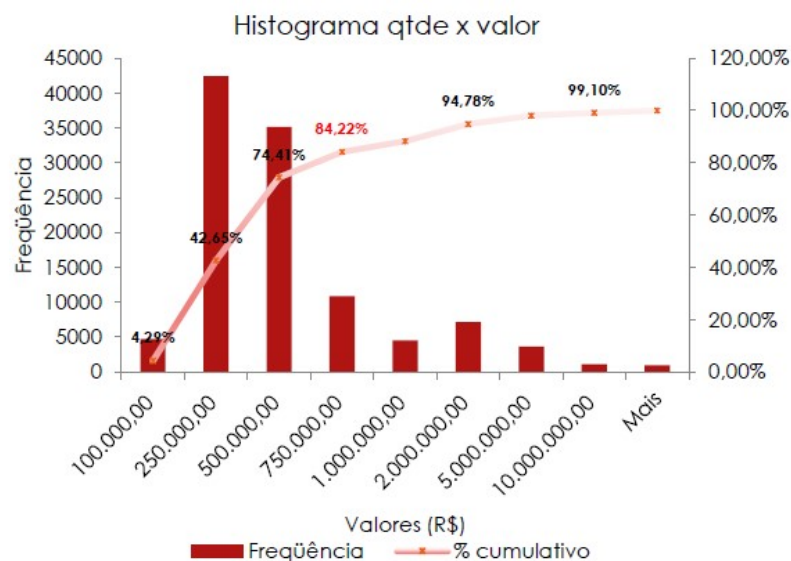
Gráfico 7 – Distribuição (percentual) de tipos de objetos contratados via Siconv



Fonte: BRASIL, 2018, p. 14.

Note que os instrumentos para execução de obras predominam em termos de quantidade e vulto (volume de recursos); enquanto os serviços ocupam segunda posição em termos de volumes financeiros; mas, em termos de quantidade, os instrumentos firmados para fornecimento de bens ultrapassam os de serviços.

Para completar este perfil *ex ante*, até o início da Rede Siconv, traça-se um perfil dessas transferências voluntárias por faixas de valores. Assim, com base no Relatório nº. 201700374-CGU (BRASIL, 2018), e em pesquisa na base Siconv até 2016, constatou-se que a maioria dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria possuem valores abaixo de R\$ 750 mil (gráfico 8).

Gráfico 8 – Distribuição de instrumentos (transferências) por faixa de valores

Fonte: BRASIL, 2018, p. 14.

Tabela 7 – Percentual e Tempo de permanência (em anos) dos convênios nas situações “Em execução” e “em prestação de contas”

Médias	Geral	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Execução e Atos Preparatórios	2,53	4,21	3,39	2,78	2,62	2,52	2,55	2,11	1,86	0,99
% existente na fase em fev/2017	36,5%	11,0%	10,4%	11,4%	14,2%	24,1%	41,3%	56,7%	91,8%	97,9%
Quantidade de Contratos	40.074	253	2.155	2.256	1.619	2.353	6.100	6.222	7.507	11.568
Prestação de Contas	2,64	4,25	3,32	2,98	2,45	2,29	1,90	1,81	1,67	1,08
% existente na fase em fev/2017	20,9%	51,5%	26,1%	21,1%	21,3%	26,0%	26,8%	24,7%	5,2%	0,7%
Quantidade de Contratos	22.930	1.180	5.398	4.196	2.427	2.539	3.961	2.717	429	83
Soma Execução e Prest Contas	5,16	8,46	6,71	5,76	5,06	4,81	4,44	3,92	3,53	2,08
% existente na fase em fev/2017	57,4%	62,6%	36,5%	32,5%	35,5%	50,1%	68,1%	81,4%	97,0%	98,6%
Quantidade de Contratos	63.004	1.433	7.553	6.452	4.046	4.892	10.061	8.939	7.936	11.651
Concluídos	3,74	5,93	4,68	3,87	3,46	2,99	2,55	1,90	1,33	0,79
% existente na fase em fev/2017	32,7%	30,5%	49,7%	48,9%	50,3%	41,7%	25,1%	14,0%	1,9%	0,1%
Quantidade de Contratos	35.909	699	10.282	9.702	5.736	4.070	3.705	1.542	159	14
Desconsiderado	5,64	3,62	4,58	5,06	5,75	6,52	7,67	7,92	8,01	8,29
Finalizado c/Problemas	5,87	5,59	5,77	5,73	6,11	6,78	7,69	7,50	8,33	-
% existente na fase em fev/2017	9,9%	6,9%	13,8%	18,6%	14,2%	8,2%	6,8%	4,6%	1,0%	1,3%
Quantidade de Contratos	10.869	158	2.852	3.699	1.615	803	1.006	502	83	151

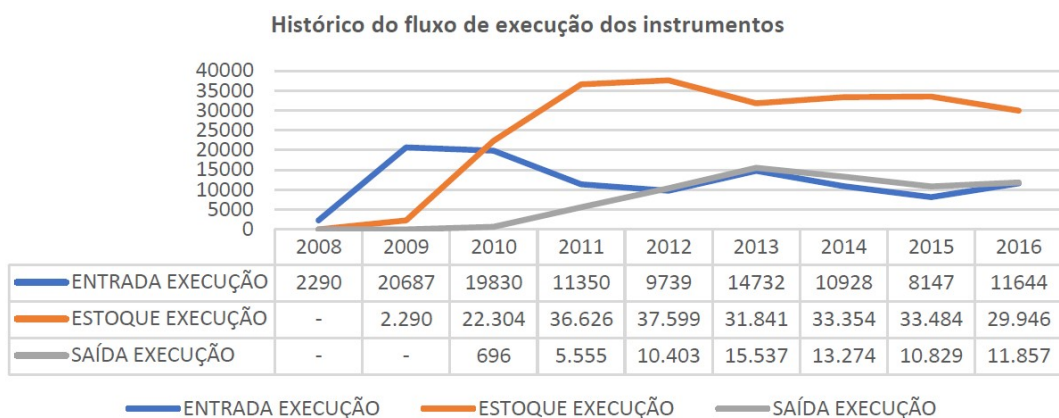
Fonte: BRASIL (2018, p. 16). Nota: tempos especificados em ‘anos’.

Até o ano de 2016 – na média geral computada –, o tempo médio total dos instrumentos celebrados desde a aprovação do projeto/plano de trabalho até sua conclusão foi de 5,16 anos, o que se denota extremamente elevado, haja vista a maioria dos instrumentos ser de valor abaixo de R\$ 750 mil, conforme o gráfico 8. Com base na tabela 7 (Relatório nº 201700374-CGU) (BRASIL, 2018), vê-se que, até fevereiro de 2017, os tempos médios não denotavam melhora na execução e nem na prestação de contas. Ademais, a própria Auditoria da CGU constatou que, para os instrumentos assinados em

2014, o tempo médio de execução e prestação de contas, somados, era de 3,92 anos, tendo ainda muitos projetos pendentes de finalização e, por conseguinte, de prestação de contas.

Além dos tempos médios de execução, a questão do desempenho dos convênios e contratos de repasse, para fornecimento de bens, acabavam demorando, em média, 4,25 anos para completa finalização: sendo 1,84 anos o tempo de execução; e 2,41 anos o tempo despendido para prestação de contas. Assim, essas questões serão mais bem trabalhadas na próxima e última seção (4.5 Ciclo de vida dos instrumentos de transferências voluntárias), na qual trataremos da quarta hipótese de pesquisa, quando forem verificados os ciclos desses instrumentos (gráfico 9).

Gráfico 9 – Histórico do fluxo de execução dos instrumentos (2008-2016)



Fonte: BRASIL, 2018, p. 21.

Tabela 8 – Evolução dos Valores (globais, repassados, empenhados, desembolsados e pagos) na Plataforma +Brasil (2008-2018)

Ano de assinatura	Quantidade instrumentos assinados	Valor global (R\$)	Valor repasse (R\$)	Valor (R\$) contrapartida	Valor empenhado acumulado	Valor (R\$) desembolsado acumulado	Valor pago (R\$)
2008	2.289	2.874.548.631,61	2.418.497.596,36	422.296.817,94	2.251.832.938,25	1.758.959.338,47	1.545.347.959,80
2009	20.687	12.986.538.112,30	11.105.931.893,22	1.782.507.147,43	9.288.825.345,79	8.403.273.820,50	7.041.289.164,84
2010	19.853	11.948.177.528,02	10.513.296.500,22	1.310.115.462,75	8.186.624.958,30	7.350.644.048,53	6.596.811.818,83
2011	11.399	10.868.582.229,58	9.350.202.536,50	1.399.132.967,21	7.384.265.146,63	6.617.084.096,79	5.825.557.684,71
2012	9.766	12.958.843.558,41	11.358.326.655,36	1.381.848.445,43	9.118.260.229,80	8.074.076.731,64	6.879.349.481,83
2013	14.773	19.822.716.921,88	17.656.611.041,90	1.898.895.454,00	14.757.046.710,96	13.457.985.329,29	13.582.150.764,51
2014	10.983	6.944.696.476,78	6.390.988.667,16	502.114.172,71	5.241.507.376,64	4.661.135.453,85	4.119.138.924,96
2015	8.185	6.085.194.314,54	5.779.855.267,93	275.342.376,67	4.812.374.302,26	4.092.771.482,32	3.464.389.622,05
2016	12.968	7.886.920.564,67	7.450.399.116,76	420.357.700,18	6.363.392.602,98	4.646.199.475,24	3.670.653.795,52
2017	16.888	11.666.383.052,81	11.127.715.611,76	537.455.223,52	9.548.857.534,63	3.554.561.063,92	2.708.449.321,98
2018	15.390	11.064.607.424,15	10.690.180.556,32	374.255.974,33	8.880.680.943,80	1.858.190.648,43	1.286.254.819,16
Totais:	143.181	115.107.208.814,75	103.842.005.443,49	10.304.321.742,17	85.833.668.090,04	64.474.881.488,98	56.719.393.358,19

Fonte: Autor (2019).

Tabela 9 – Comparação entre Despesas Discricionárias: SICONV vs. Valores Totais

Ano	Dotação Inicial: Despesas Discricionárias União (total geral no ano)	Valor Global SICONV (R\$)	Percentual SICONV	Empenhado: Despesas Discricionárias Globais (R\$)	Valor Empenhado SICONV (R\$)	Percentual SICONV (empenhado)	Valor Total Pago: Despesas Discricionárias (R\$)	Valor Pago via SICONV (R\$)	Percentual SICONV (Vlr. Pago)
2008	R\$ 182.248.423.687,00	2.874.548.631,61	1,58%	195.336.824.479,24	2.251.832.938,25	1,15%	170.729.939.663,26	1.545.347.959,80	0,91%
2009	R\$ 214.283.102.822,00	12.986.538.112,30	6,06%	198.125.576.911,95	9.288.825.345,79	4,69%	170.871.323.795,64	7.041.289.164,84	4,12%
2010	R\$ 223.768.391.922,00	11.948.177.528,02	5,34%	218.062.449.501,32	8.186.624.958,30	3,75%	192.958.725.389,86	6.596.811.818,83	3,42%
2011	R\$ 256.078.823.563,00	10.868.582.229,58	4,24%	248.468.471.584,93	7.384.265.146,63	2,97%	222.575.834.611,33	5.825.557.684,71	2,62%
2012	R\$ 298.600.188.938,00	12.958.843.558,41	4,34%	273.551.731.165,35	9.118.260.229,80	3,33%	242.877.735.742,92	6.879.349.481,83	2,83%
2013	R\$ 323.881.953.205,00	19.822.716.921,88	6,12%	293.001.078.818,30	14.757.046.710,96	5,04%	249.583.475.788,90	13.582.150.764,51	5,44%
2014	R\$ 338.515.732.230,00	6.944.696.476,78	2,05%	308.813.206.734,98	5.241.507.376,64	1,70%	267.285.158.579,99	4.119.138.924,96	1,54%
2015	R\$ 359.004.144.563,95	6.085.194.314,54	1,70%	305.960.063.972,09	4.812.374.302,26	1,57%	278.730.357.429,29	3.464.389.622,05	1,24%
2016	R\$ 337.986.778.713,85	7.886.920.564,67	2,33%	335.827.707.667,33	6.363.392.602,98	1,89%	314.494.730.175,65	3.670.653.795,52	1,17%
2017	R\$ 344.507.964.443,35	11.666.383.052,81	3,39%	337.577.380.014,83	9.548.857.534,63	2,83%	309.487.521.833,59	2.708.449.321,98	0,88%
2018	R\$ 351.345.258.674,62	11.064.607.424,15	3,15%	365.170.390.299,76	8.880.680.943,80	2,43%	344.323.705.373,27	1.286.254.819,16	0,37%
	R\$ 3.230.220.762.762,77	115.107.208.814,75	3,56%	3.079.894.881.150,08	85.833.668.090,04	2,79%	2.763.918.508.383,70	56.719.393.358,19	2,05%

Fonte: Autor (2019).

A tabela 8 consolida as informações extraídas da Plataforma +Brasil (2008-2018), ano a ano, fornecidas com apoio da própria equipe do Ministério da Economia – Departamento de Transferências da União (DTRU/Seges/ME). Assinala-se que os montantes totais, por ano de instrumentos aprovados, variaram entre R\$ 6 bi e R\$ 13 bi (2009-2018), tendo o mínimo (montante) no ano de 2015 (instrumentos assinados), em que muitas das transferências, tais como ‘Fundo a fundo’, não passaram pelo Siconv; igualmente, os valores empenhados acumulados têm o mínimo para os instrumentos de 2015. Ressalta-se que, embora os valores executados – dos instrumentos assinados em 2017 e 2018 –, estejam pouco acima de 3% (tabela 9) em relação ao Total de Transferências Voluntárias da União [Portal da Transparência: de Transferências Legais, Voluntárias e específicas], que foram em 2017, 2018 e 2019, nos montantes de: R\$ 344.507.964.443,35, R\$ 344.507.964.443,35 e, até outubro de 2019, R\$ 86.544.999.770,14; e que, diante da PEC nº. 048/2019, aprovada pela Câmara dos Deputados ao final do mês de novembro/2019 (sob análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal) – “acrescenta o art. 166-A na Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual” –, poder-se-ia entender que muitos desses recursos de transferências voluntárias deixariam de ser executados na Plataforma +Brasil; ocorre que, ao ensejo da transição de 2019 a 2020, o módulo “Fundo a fundo” estará sendo operacionalizado na plataforma, assim, incluiriam três ‘Fundo a fundo’ do Ministério da Justiça e o próprio FAT, ensejando ampliação dos montantes totais (valores executados dentro da Plataforma +Brasil), possivelmente, para mais de 25% em relação ao Total de Transferências Voluntárias da União.

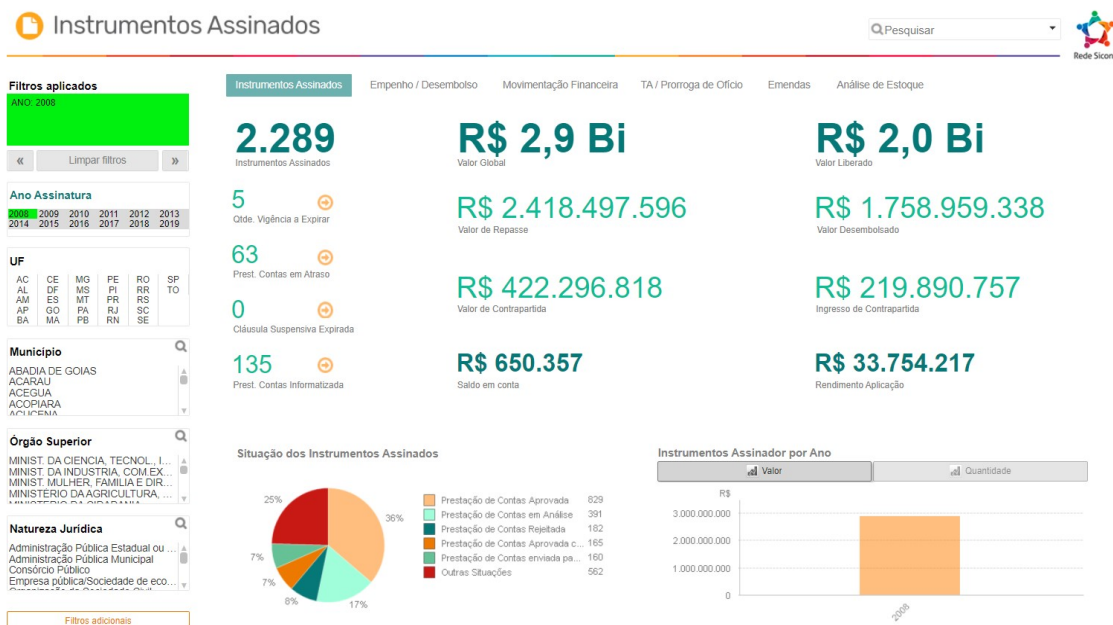
Na tabela 9, consta uma comparação entre as despesas discricionárias executadas no âmbito do Siconv e os valores totais de Despesas Discricionárias da União, nas modalidades de aplicação, códigos: 30, 31, 40, 41, 45 e 71, para transferências voluntárias, em que se faz uma comparação percentual, ano a ano, dos recursos que são executados no Siconv em relação ao total. Denota-se que o percentual pago nos últimos anos (2017-2018) ainda é baixo.

4.6 Ciclo de vida dos instrumentos de transferências voluntárias

Acessando o Painel de Convênios da Plataforma +Brasil¹⁸, temos, por exemplo, em 2008, ano de início do Siconv (figuras 12 e 13).

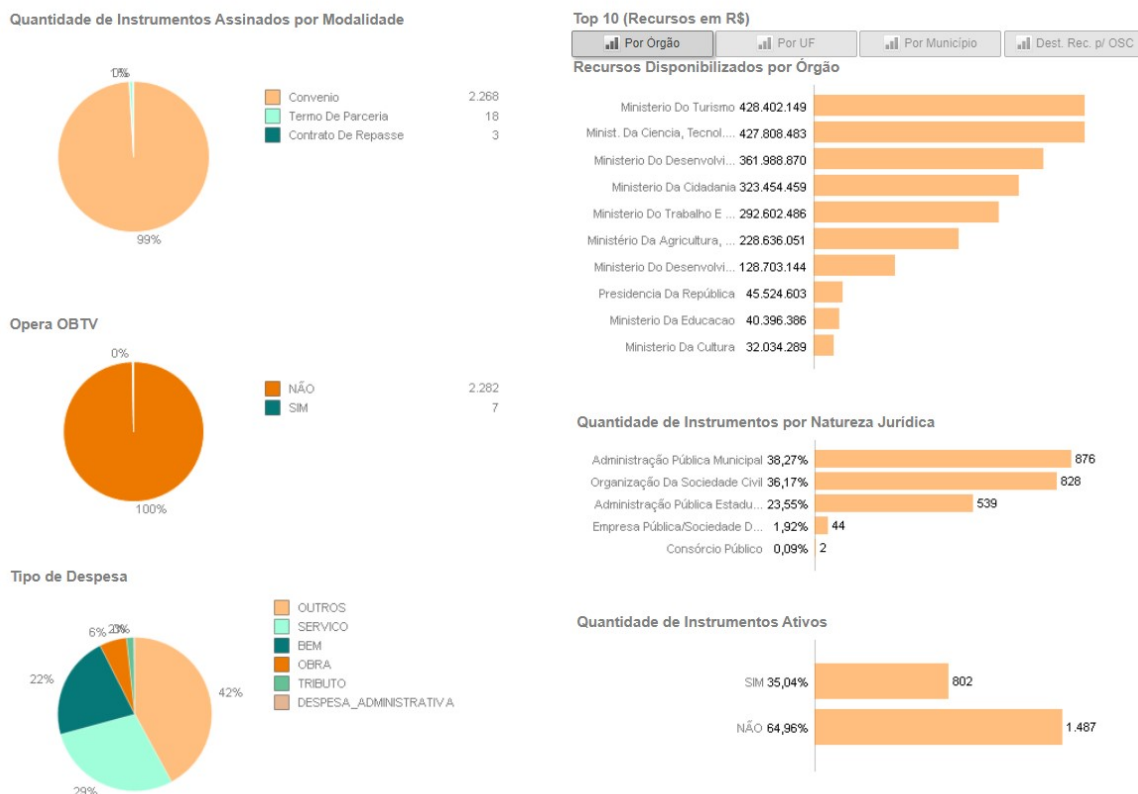
¹⁸ Disponível em: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/paineis-gerenciais-brasil>>, login/senha habilitados pela Equipe do DTRU/Seges/ME, acesso à aba (menu) geral ‘Instrumentos Assinados’.

Figura 12 – Instrumentos assinados em 2008



Fonte: Plataforma +Brasil (2019) – painéis de Convênios.

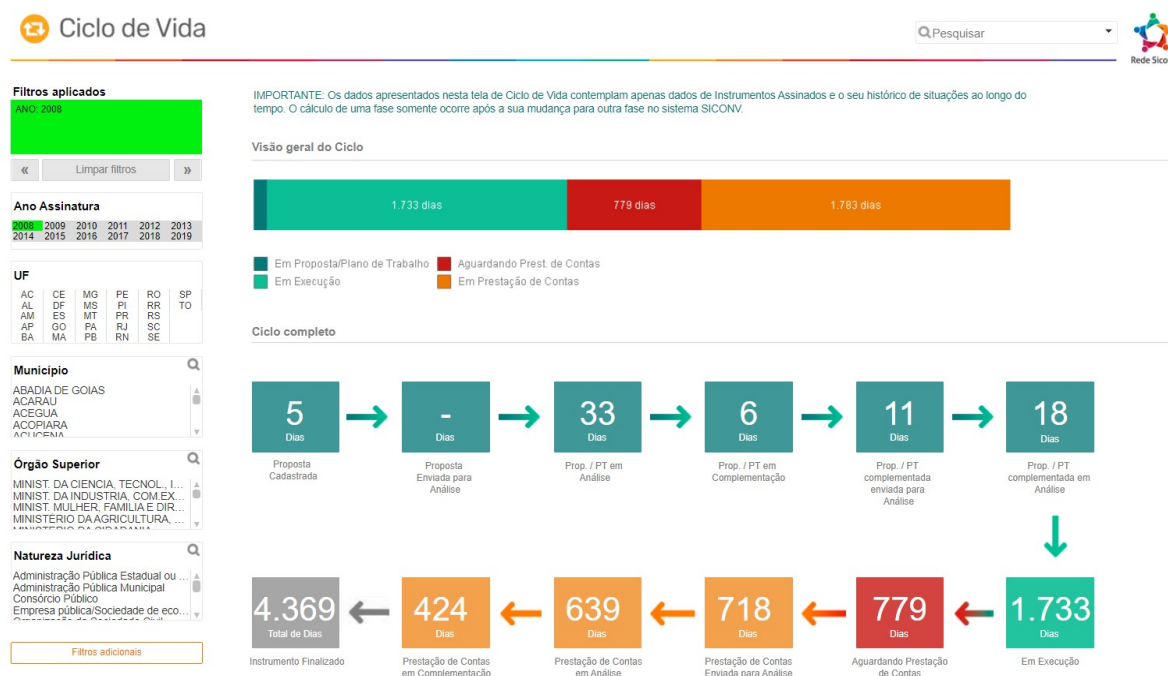
Figura 13 - Quantidade de instrumentos assinados em 2008



Fonte: Plataforma +Brasil, módulo Painéis de Convênios, instrumentos executados no Siconv em 2008 (2019).

A seguir, na figura 14, apresentam-se os Ciclos de Vida, ano a ano, dos instrumentos assinados (celebrados) nos exercícios de 2008 (dados atualizados até 2019):

Figura 14 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2008

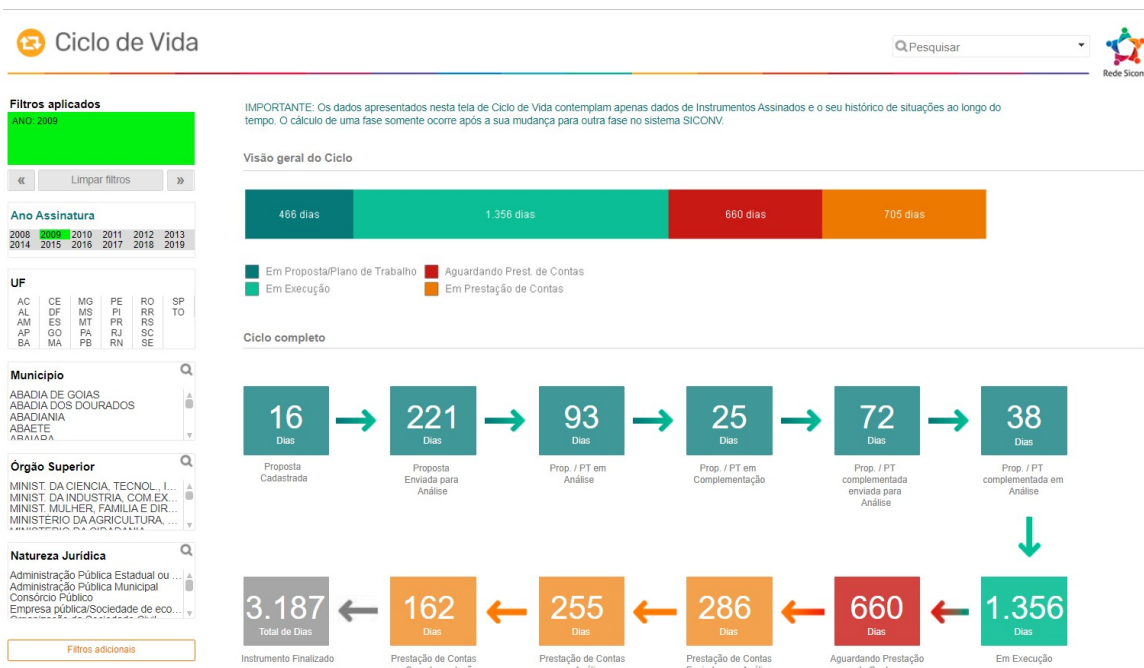


Fonte: Plataforma +Brasil (2019).

No início do Sistema Siconv, em 2008, ainda não eram obrigatórias o lançamento de todas as transferências voluntárias advindas de convênios, contratos de repasse e outros. Assim, muita dessa documentação continuou nos respectivos concedentes em forma de papel ou de sistemas informatizados próprios, de modo que demorou a registrar-se a maior parte dos instrumentos. Ademais, muitos outros dados foram somente digitalizados (em imagem).

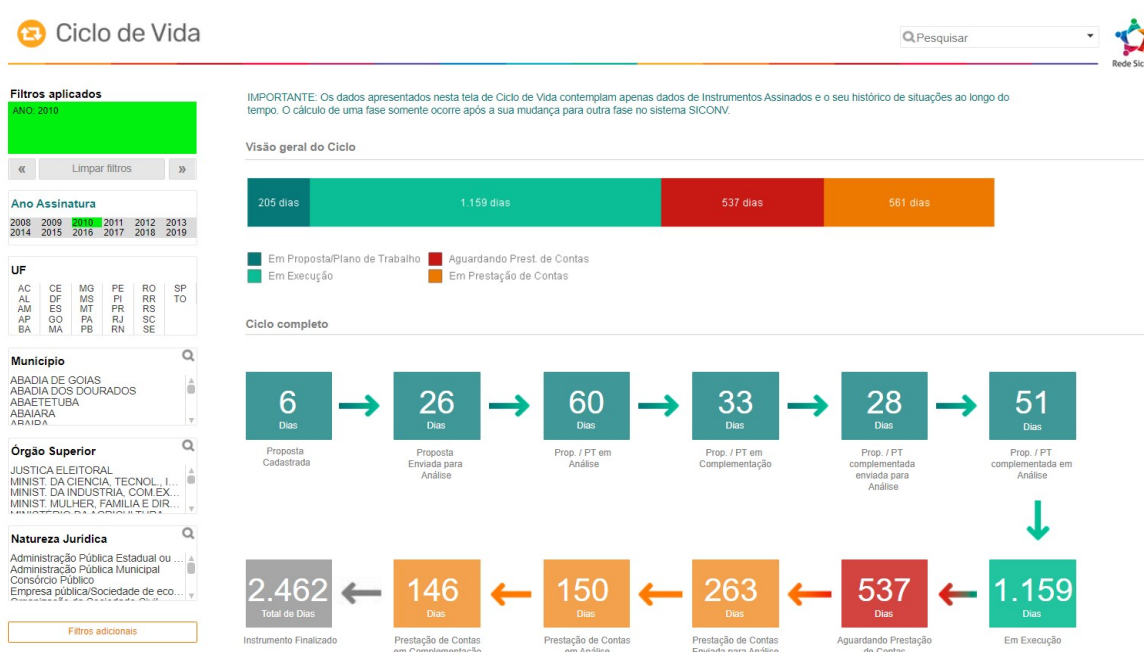
Note que, para a etapa inicial, no Sistema Siconv, para “Em Proposta/Plano de Trabalho (PT)”, há subdivisão em: 1) proposta cadastrada; 2) proposta enviada para análise; 3) proposta ou Plano de Trabalho em análise; 4) proposta ou PT em complementação; 5) proposta ou PT complementada enviada para análise; e 6) proposta ou PT complementada em análise. E, somente após aprovada, é que será possível assinar o Instrumento de transferência voluntária, passando à fase de “Em Execução”. Adicionalmente, também na fase de “Em Prestação de Contas”, há subdivisão em: i) prestação de contas enviada para análise; ii) prestação de contas em análise; e iii) prestação de contas em complementação.

Figura 15 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2009



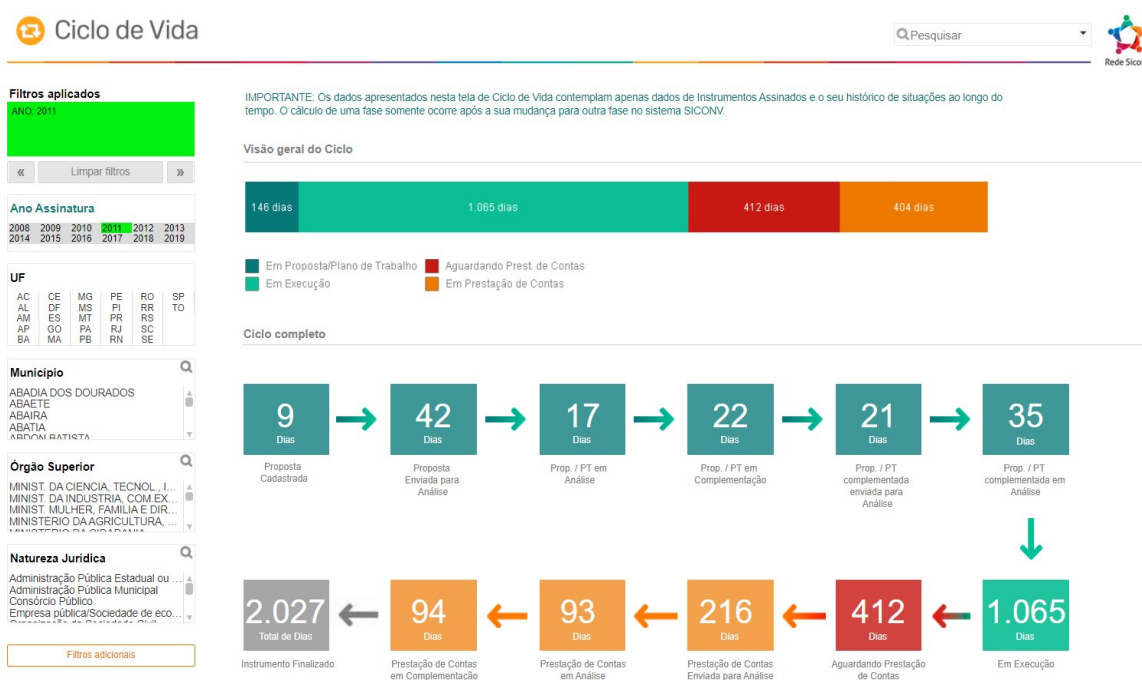
Fonte: Plataforma +Brasil (2019).

Figura 16 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2010



Fonte: Plataforma +Brasil (2019).

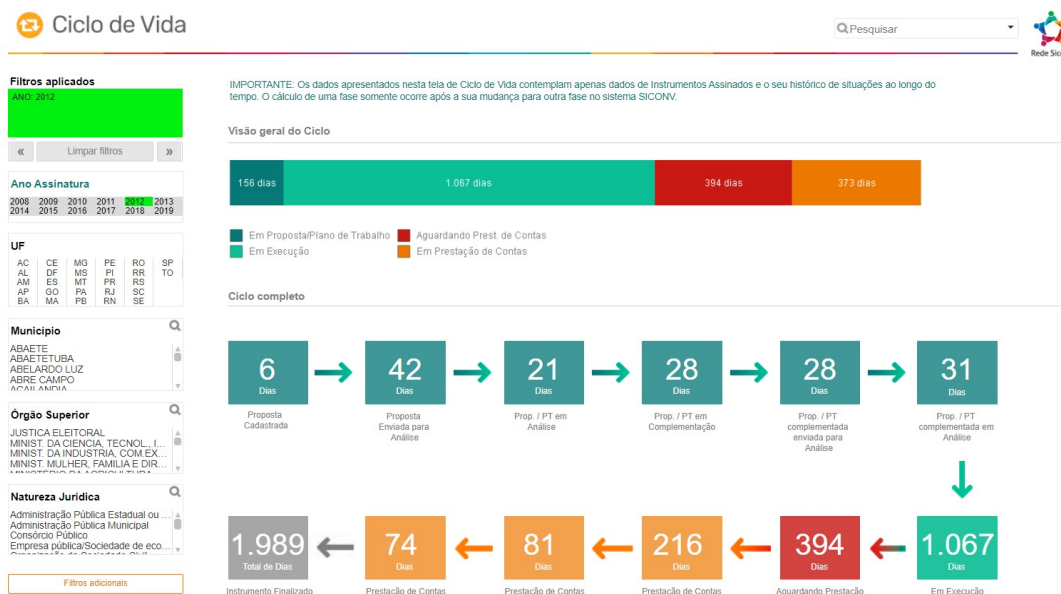
Figura 17 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2011



Fonte: Plataforma +Brasil (2019).

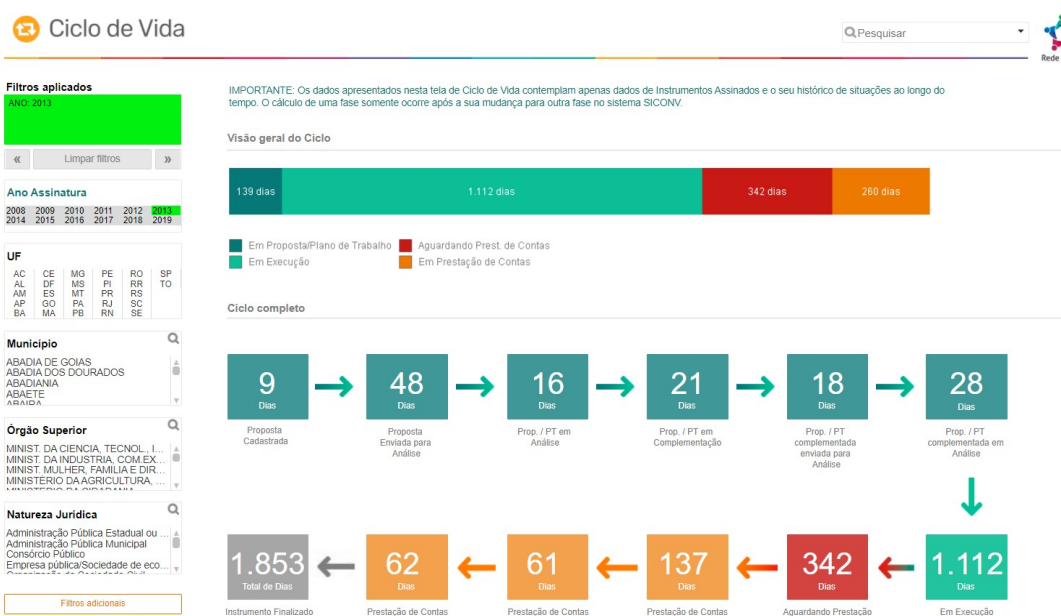
Note que, para os anos de 2009 a 2011 (figuras 15 a 17), já com mais de 70 mil instrumentos assinados (no acumulado), os tempos de Ciclos de Vida (de transferências voluntárias) eram superiores a 2 mil dias; e, para a execução dos instrumentos, gastava-se, em média, de 3 a 4 anos. Ainda, na situação “Aguardando prestação de contas”, demorava-se mais 1,5 ano, em média, e, mais outro 1,5 ano em “Prestação de Contas”. Ou seja, após a aprovação do instrumento de transferências voluntárias, entre a assinatura e a finalização, para muitos desses instrumentos executados, em um ciclo completo, já haviam decorridos uns 7 anos!

Figura 18 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2012



Fonte: Plataforma +Brasil (2019).

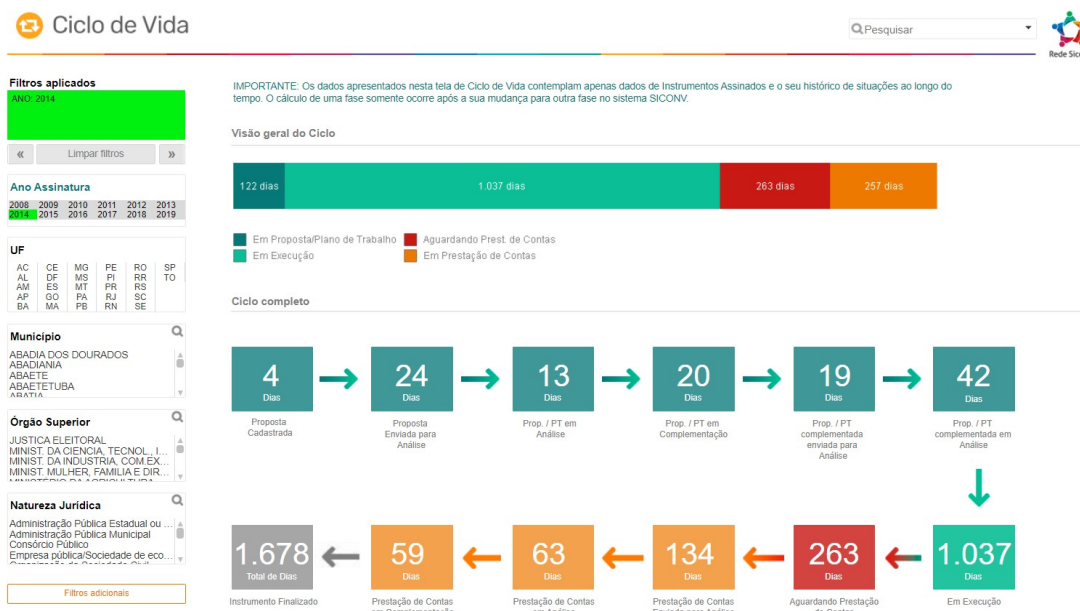
Figura 19 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2013



Fonte: Plataforma +Brasil (2019).

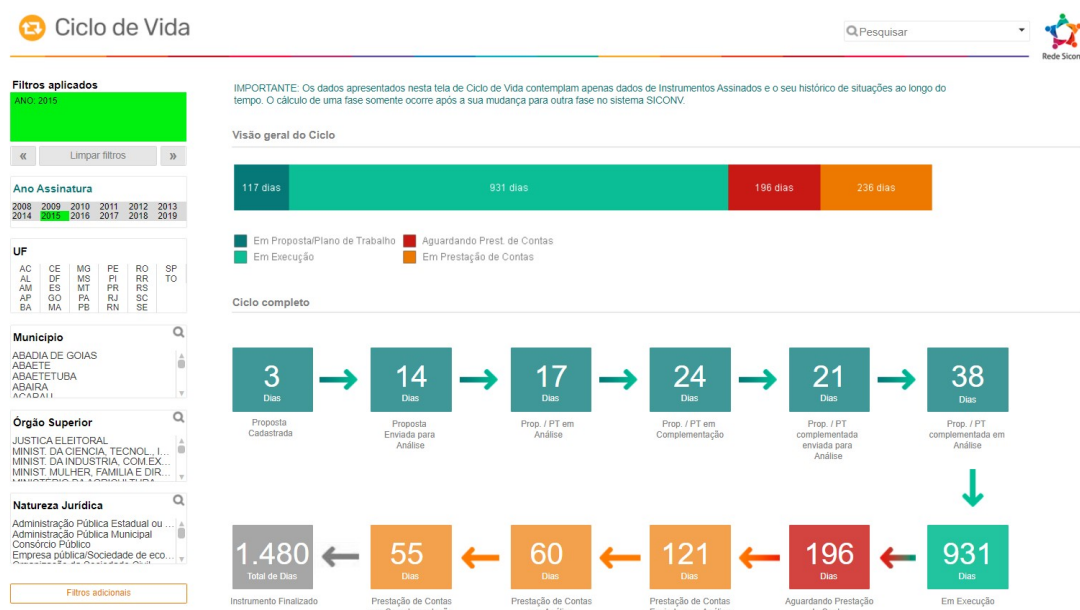
Nos anos de 2012 e 2013 (figuras 18 e 19), os tempos totais de ‘Ciclo de Vida’ desses instrumentos, na média, ainda estavam em torno de 1.900 dias (mais de 5 anos), e, a partir de 2013, as transferências em OBTV passaram a ser obrigatórias, o que aumentou o controle sobre a execução dos instrumentos.

Figura 20 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2014



Fonte: Plataforma +Brasil (2019).

Figura 21 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2015

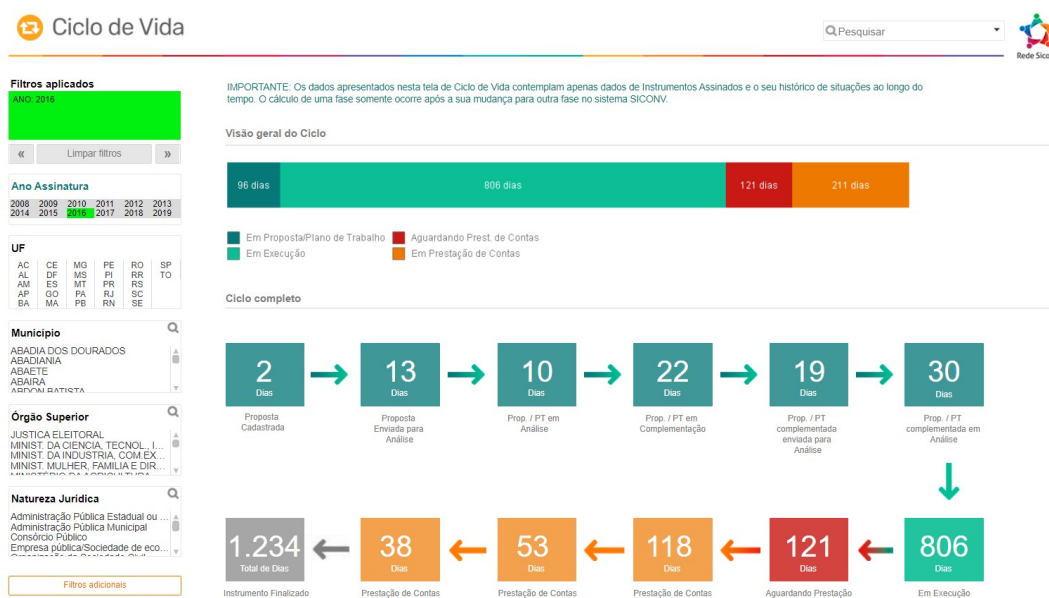


Fonte: Plataforma +Brasil (2019).

Para os anos de 2014 e 2015, os valores globais de Transferências Voluntárias no Sistema Siconv passaram a estar entre R\$ 6 bi e R\$ 7 bi (os valores mais baixos até então), com a maior parte dessas transferências passando por outros instrumentos não mapeados pelo Siconv (por exemplo, “Fundo a Fundo”), além disso, tem-se os gastos substanciais para

a Copa 2014 relativos a obras de grande porte. Ainda assim, os tempos médios dos “Ciclos de Vida” ficaram em torno de 1.500 dias (figuras 20 e 21).

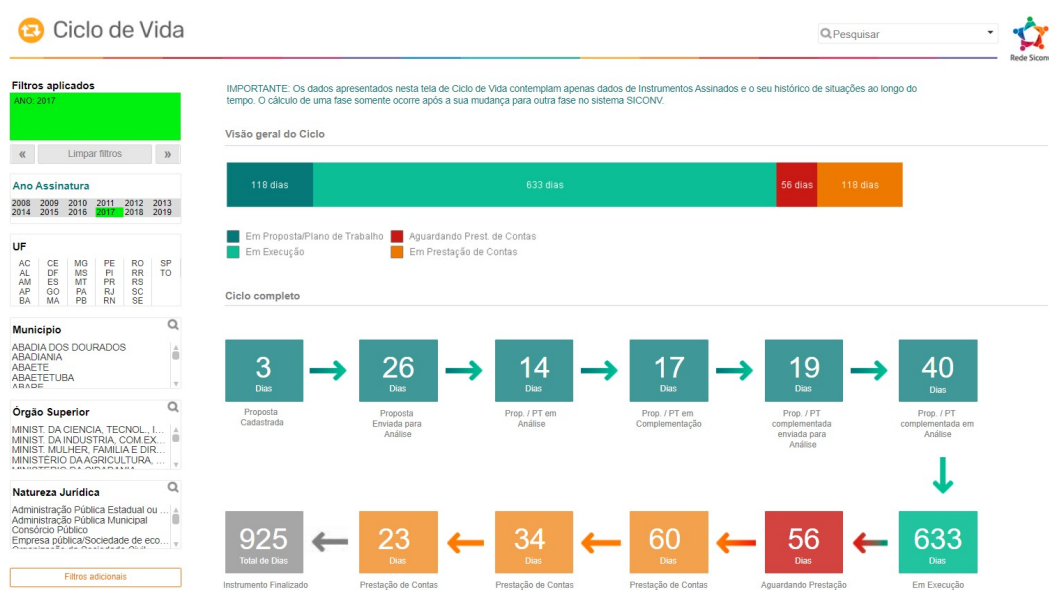
Figura 22 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2016



Fonte: Plataforma +Brasil (2019).

A partir de 2016 (figura 22), foi implementado a Rede Siconv, atual Rede +Brasil, em busca da ativação desta Rede com os parceiros (“pontos focais”) nos 27 estados da Federação, além de diversos órgãos concedentes e a conformação do Elo Controle também.

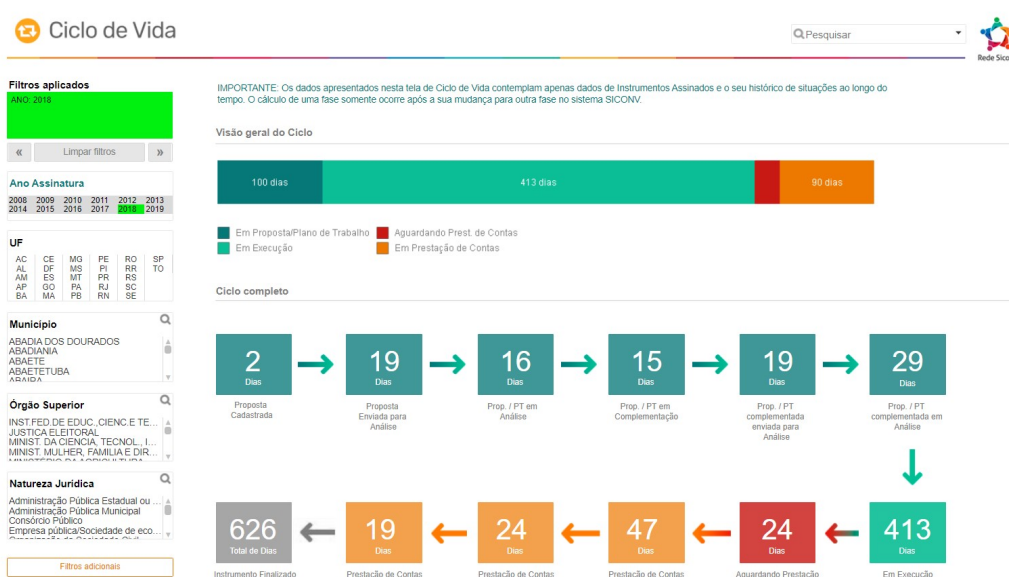
Figura 23 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2017



Fonte: Plataforma +Brasil (2019).

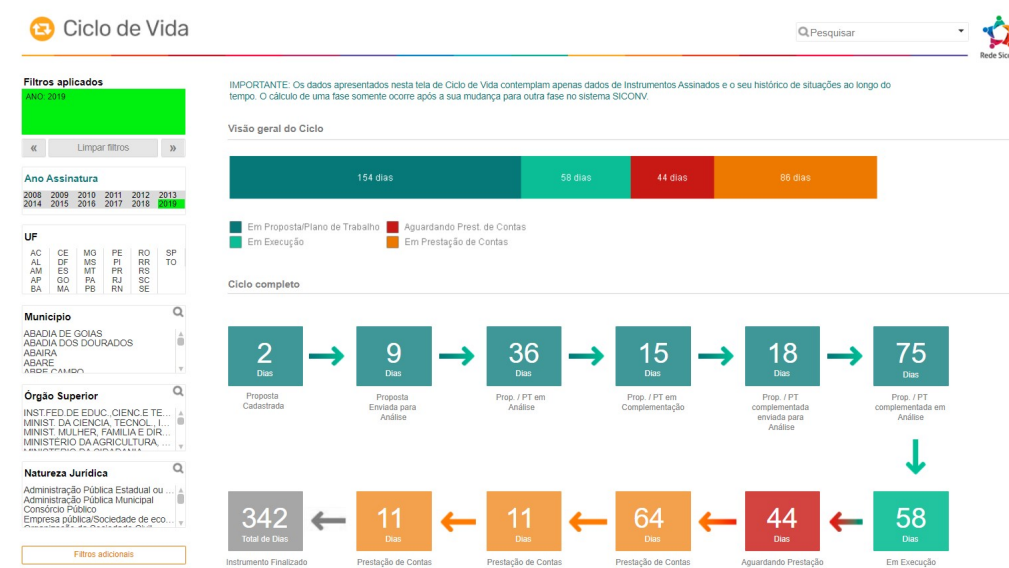
De 2016 a 2017, observa-se que os tempos totais de “Ciclo de Vida” (instrumentos) reduziram para menos de 1.000 dias, tendo as maiores reduções nas fases de “Aguardando e Prestando Contas”. E, desde 2015, os montantes globais de transferências voluntárias no âmbito do Siconv voltaram a crescer, passando para mais de R\$ 10 bi. Da mesma forma, no período 2016-2017, também houve aumento em função da obrigatoriedade de executar parte das emendas parlamentares, muitas delas, de transferências voluntárias.

Figura 24 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2018



Fonte: Plataforma +Brasil (2019).

Figura 25 – Ciclo de vida dos instrumentos assinados em 2019



Fonte: Plataforma +Brasil (2019).

Assinala-se que, esses tempos de ‘Ciclo de Vida’ devem aumentar um pouco para esses últimos anos (2017 a 2019), à medida que forem finalizando a execução e prestando as contas respectivas destes instrumentos; especialmente na fase de Prestação de Contas (figuras 23 a 25).

Na tabela 10, sintetizam-se os Ciclos de vida dos instrumentos antes apresentados (figuras 14 a 25).

Tabela 10 – Ciclo de vida (médio) dos instrumentos de transferências voluntárias da União

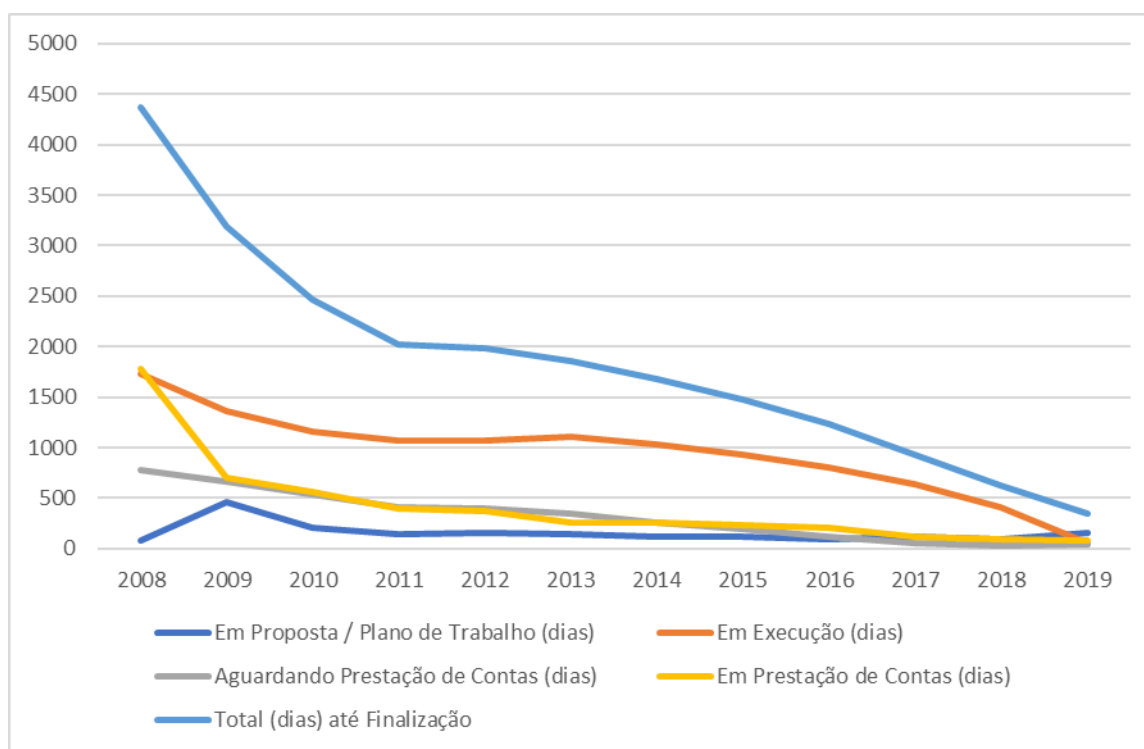
Ano de assinatura do instrumento	Em proposta / plano de trabalho (dias)	Em execução (dias)	Aguardando prestação de contas (dias)	Em prestação de contas (dias)	Total (dias) até finalização	Observações
2008	74	1.733	779	1.782	4.369	1º ano de inserção Dados no Siconv; 2.289 IA
2009	466	1.356	660	704	3.187	20.687 IA
2010	205	1.159	537	560	2.462	19.853 IA
2011	147	1.065	412	403	2.027	11.399 IA
2012	157	1.067	394	371	1.989	9.766 IA
2013	140	1.112	342	260	1.854	Obrigatoriedade das OBTV. 14.773 IA
2014	122	1.037	263	256	1.678	10.983 IA
2015	117	931	196	236	1.480	8.185 IA
2016	97	806	121	210	1.234	12.968 IA
2017	119	633	56	117	925	16.888 IA
2018	99	413	24	90	626	15.390 IA
2019	154	58	44	86	342	1.903 IA
Média	158	948	319	423	1.848	Total: 145.084 instrumentos
Média (2008-2016)	169	1141	412	531	2.253	2016 e antes da Rede +Brasil
Média (2017-2019)	124	368	41	98	631	Anos seguintes à Rede +Brasil

Fonte: Autor (2019), compilação de informações extraídas da ‘Plataforma +Brasil’, base de dados Siconv.
Nota: IA = Instrumentos assinados

Verifica-se que melhorias substanciais, em fases do ‘Ciclo de Vida’ de transferências voluntárias no Siconv, advieram dos momentos/fases de ‘Aguardando Prestação de Contas’ e da fase ‘Em Prestação de Contas’; no primeiro, a redução foi cerca 90% para os dois períodos comparados; para o segundo, a redução foi de aproximadamente 80% (de 531 para 98 dias), o que podemos entender que houve melhora sensível nestes momentos de prestação de contas. Para a ‘Execução do Instrumento’, os tempos reduziram para cerca de um terço.

Ressalta-se que, pelas informações dos gestores do Sistema (do DTRU - Ministério da Economia), após as capacitações ganharem amplitude, na medida que a Rede expandiu-se pelos diversos elos, muitos gestores locais (estaduais, municipais, de OSCs etc.) passaram a executar melhor os instrumentos de transferência voluntária no Siconv, de forma que, grande parte das informações já são inseridas corretamente, em formato digital/eletrônico, o que permitiu a celeridade na prestação de contas desses instrumentos, o que são evidenciados nos dados temporais coletados. Ademais, os próprios concedentes já conseguem analisar esta prestação de contas mais rapidamente e/ou autuar Tomada de Contas Especiais, pois os metadados estão disponíveis de forma muito mais rápida do que outrora.

Gráfico 10 – Ciclo de vida dos instrumentos na Plataforma +Brasil (2008-2019)



Fonte: Autor (2019), informações extraídas da ‘Plataforma +Brasil’, base de dados Siconv.

De forma geral, com base no gráfico 10, os tempos (em dias) de todas as fases do “Ciclo de Vida” dos instrumentos de transferências voluntárias decresceram sensivelmente; e, mesmo o tempo de “Em Proposta / Plano de Trabalho”, que tinha uma média histórica de mais de 150 dias, decresceu para 124 dias (média de 2017 a 2019). No cômputo global de todo o ciclo, que durava de 5 a 7 anos – até a prestação final de contas –, decresceu para cerca de 2 anos (na média dos anos de 2017 a nov./2019). Cabe a ressalva que instrumentos do tipo contratos de repasse, são supervisionados por uma mandatária (por exemplo, Caixa Econômica Federal) que fiscaliza e acompanha as situações das obras, fazendo as devidas medições e controlando as etapas de execução. Esses casos, tendem a demorar mais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A parte qualitativa desta pesquisa, relativamente às entrevistas com diversos gestores (do sistema, concedentes, Elo Controle, gestores estaduais e convenientes) e dirigente de associação municipalista, examinou aspectos do objetivo geral, que seria “investigar em que medida os mecanismos de governança instituídos com a implementação da Rede +Brasil contribuem para a redução da incidência de irregularidades na execução das transferências voluntárias da União”. Paralelamente, estava se analisando a possibilidade de validação das duas hipóteses iniciais desta pesquisa.

A princípio foi possível constatar que, na Rede +Brasil, os aspectos funcionais de governança de redes estão intrinsecamente ligados às dimensões referenciadas do modelo de Calmon e Costa (2013), quais sejam: ativação da rede, enquadramento das relações, intermediação, facilitação e consenso, e mediação e arbitragem. Muitas das evidências que corroboram essa percepção estão demonstradas nas entrevistas lançados no quadro 6 – Comparativo entre as dimensões (governança) versus função (jogo das redes) –, com base em excertos das respostas dos entrevistados, correlatos a estes aspectos.

Após o Sistema Siconv ter sido implementado em 2008, com obrigatoriedade de inserção de alguns tipos instrumentos de transferência voluntária – tais como os convênios, os contratos de repasse e termos de parceria, nos anos subsequentes – a equipe do então Ministério do Planejamento enfrentava dificuldades em conseguir capacitar pelo Brasil afora os milhares de gestores em várias instâncias governamentais (órgãos federais, estaduais, municipais, associações, órgãos de controle, entre outros). Esta situação perdurou por quase sete anos, quando viram que estavam fazendo um trabalho direto (de capacitação) que voltava, às vezes, à estaca zero, a cada ciclo de novos governantes, pois muitos dos capacitados e usuários eram cargos em comissão (temporários) e, quando eram empossados outros titulares nas entidades ou órgãos, parte dos colaboradores capacitados ia embora.

Para solucionar esse problema, criou-se a Rede Siconv, à época, oficializada pela Portaria MPOG nº 161, em 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016c), pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; posteriormente, normatizada internamente pela IN/Seges/MP nº 1, em 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017a). No entanto, a equipe do então Departamento de Transferências Voluntárias da União (DETRV), já vinha trabalhando em um projeto-piloto, desde 2015, em parceria com o governo o Distrito Federal para a implementação dessa rede colaborativa. A escolha para este parceiro decorreu da

proximidade geográfica da sede do GDF, pois havia necessidade de contínuas reuniões e intercâmbios de informações, além de capacitações e alinhamento entre equipes, seja da Secretaria de Planejamento do DF seja do DETRV (do Ministério do Planejamento à época, atual Departamento de Transferência da União – DTRU).

Curiosamente, o próprio Termo de Acordo assinado com o GDF foi reformulado por umas três vezes, à medida que a parceria evoluía e constatava-se necessidade de se incluir novos aspectos nessa parceria (vide Anexos A, B, C); inclusive, uma parceria inicial com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) foi estratégica para possibilitar a disseminação dessas capacitações, por módulos iniciais de Educação a Distância (EaD), já abrindo caminhos para os próximos ciclos de capacitação, permitindo um nivelamento preliminar de conhecimentos.

De fato, com o início da Rede em 2016, sua ativação foi sendo feita por grupos (elos) de interesses comuns, tais como os Convenentes (estados, municípios), Concedentes (órgãos e ministérios, especialmente na esfera federal), Elo Controle (TCU, CGU, controles internos) e, assim, foram se formando ‘pontos focais’ que representaram multiplicadores, tanto de conhecimentos e capacitações, como também de informações e rede de contatos (políticos, administrativos, operacionais etc.). Dessa forma, nos estados da federação, procurou-se um gestor estadual que pudesse estar atuando bem próximo à administração do estado, conjuntamente a gestores de Associações de Municípios (ao todo 29), que foram integrados à Rede para facilitar a disseminação de capacitações perante os atores municipais e, na medida do possível, buscar colaboradores que fossem mais perenes – tais como servidores públicos nessas esferas locais – pois, em anos anteriores, conforme relatos de um dos gestores da rede, “depois que se capacitava uns dez, quando ia para o décimo primeiro, a equipe anterior daquela localidade era trocada, em função da mudança de comando na entidade ou administração local”.

No enquadramento de relações, além de muitas normas que regem, tanto esses instrumentos de transferências voluntárias, quanto a própria administração financeira e orçamentária, os gestores da rede sempre buscaram formalizar seus Acordos de Cooperação (vide Anexos) com as entidades parceiras (atores da rede). Operacionalmente, todas as informações importantes são disponibilizadas na Plataforma +Brasil e encaminhadas via documentos oficiais, seja pelo SEI, seja por e-mails e outros meios de comunicação. Em outubro de 2019, com o Decreto nº 10.035, em seu art. 2º, estipulou-se claramente os aspectos de governança desejáveis: I) padronizar e simplificar os processos de transferências de recursos; II) permitir que os recursos aplicados sejam rastreados; III) oferecer meios

tecnológicos para o fortalecimento da integridade e a transparência das informações; IV) fomentar boas práticas de governança e gestão na execução de políticas públicas, com foco na geração de resultados para a sociedade; V) promover a participação dos cidadãos na aferição de resultados das políticas públicas implementadas com os recursos transferidos por meio da plataforma; e VI) estimular a operacionalização de outras transferências por meio da plataforma (BRASIL, 2019c). Objetivos esses já trabalhados pela rede desde início.

Pelos resultados da pesquisa, constatou-se que, tanto a ativação da Rede, como a intermediação, sempre foram feitas em busca de formar parceiros nos elos (por exemplo, Justiça, Congresso, Empresas), embasados em trabalhos contínuos da gestão da rede, que apoiariam os parceiros já existentes; como também fariam esclarecimentos de dúvidas aos potenciais novos entrantes. Essa contínua busca por melhorar a governança da rede também intenciona o preenchimento de “vazios estruturais” e “laços fracos”, uma vez que há uma grande heterogeneidade entre os atores da rede em função de serem formados por colaboradores de esferas de administração bem distintas, talvez, até por grupos políticos divergentes, além da imensa quantidade de entidades subnacionais espalhadas em todo o território nacional. Some-se a isso as assimetrias administrativas que existem, pois, alguns estados da federação podem ter somente um ponto focal, auxiliando, por exemplo, a capacitação de 15 municípios, enquanto outros, tais como o estado de Minas Gerais, possuem centenas de municípios, o que altera substancialmente a configuração da sub-rede naquele elo ou região.

Outros aspectos funcionais de governança, tais como facilitação, criação de consenso, mediação e arbitragem – conforme os resultados das entrevistas –, denotam estar sempre bem presentes nos trabalhos do Ministério da Economia que trabalha, de fato, com uma perspectiva de governança de redes, dando especial atenção à gestão do ambiente e da infraestrutura de interação nas políticas públicas. Tanto é que implementam, desde 2017, o Modelo de Excelência de Gestão em Transferências (MEG-Tr) junto aos parceiros, o qual visa avaliar a gestão dos recursos de transferências da União, para fins de qualificar melhor os atores da rede e identificar eventuais gargalos em processos administrativos e de gestão, nas instâncias de execução de políticas públicas, sobretudo nos entes subnacionais, tais como municípios.

Aliando esses aspectos anteriores com os dados quantitativos obtidos primeiramente, cabe assinalar que a intenção inicial desta pesquisa – ainda quando estava em fase de Projeto – era concentrar em determinados tipos de transferências voluntárias, tais como repasses específicos de um ministério, e até de um programa ou política pública. Ocorre que, diante

de entrevistas preliminares, constatou-se que os ciclos de execução desses instrumentos de transferências geridos no Siconv eram superiores a cinco anos até a finalização da prestação de contas e/ou apreciação, de mérito, das tomadas de contas especiais, em caso de irregularidades. Diante disso, com a criação da rede em 2016, tínhamos que aguardar mais uns três anos para termos esses dados consolidados. Assim sendo, a alternativa foi trabalhar com *proxies* em painéis gerenciais e informações de Dados Abertos, que pudessem evidenciar benefícios da Rede +Brasil, em governança, traduzidos na redução das irregularidades apuradas. Por isso, a opção foi mapear como as TCEs evoluíram em quantitativos no TCU.

Os dados quantitativos coletados no Tribunal de Contas da União evidenciaram que, embora as TCEs não sejam somente de transferências voluntárias executadas no Siconv, o quantitativo cresceu substancialmente de 2013 a 2015 (vide Tabela 1), o que fez com que a alta administração do TCU buscasse formas de melhor trabalhar nessas tomadas de contas especiais com a criação da Secex-TCE e a implementação do Sistema eTCE. Ocorre que, ao tempo que esta situação estava sendo desenhada na Corte de Contas, os próprios gestores do Sistema Siconv estavam em busca de melhorar a governança na aplicação desses recursos de transferências voluntárias, inclusive com obrigatoriedade do OBTV, a partir de 2013. Nesse contexto, surgiu a ideia da rede. Adicionalmente, diante de diversos acórdãos, já citados na caracterização do objeto de estudo e no bloco Institucionalização, em que o TCU efetuou seis monitoramentos no Sistema de Convênios desde a sua origem, possibilitou a melhora na execução dos instrumentos (quadro 5). Assim, após 2016, houve um decréscimo sensível das TCEs autuadas em relação àquelas apreciadas pelo TCU; e, muitos dos metadados da Plataforma +Brasil, advindos de prestação de contas no Siconv, são utilizados no Sistema eTCE, que trabalha com essas tomadas de contas especiais, muitas dessas provenientes de instrumentos de transferência da União.

Assim, embora não possamos confirmar umnexo causal em que a implementação e gestão da rede, é notado que, de fato, propiciaram essa redução constatada de irregularidades e diminuição no quantitativo de processos de TCEs no TCU, uma vez que há vários outros fatores que contribuíram para isso, tais como: mudança de processos de trabalho nos órgãos de controle; autuação eletrônica desses processos com todos os documentos já inseridos, eletronicamente e/ou via metadados; alteração em normativos legais (e infralegais); trabalhos contínuos de intercâmbio de dados entre órgãos (concedente, mandatária, de controle e outros atores) e outros mecanismos de interconexão entre sistemas informatizados, dentre outros. Pode-se associar, à questão da existência da Rede Siconv,

melhorias de gestão e de utilização da plataforma que, em momentos subsequentes, permitiram melhor prestação de contas, maior celeridade nos processos de trabalho – vide os Ciclos de Vida dos instrumentos analisados –, de modo que, havendo malversação ou execução com problemas desses recursos de transferências voluntárias, o controle será mais tempestivo, a imputação de débitos mais precisa e o cruzamento de informações e a validação mais fidedignos.

A evidência da redução desses ciclos, nas fases do processo de execução de transferências voluntárias da União, trouxe os resultados advindos do quarto objetivo específico desta pesquisa, que seria mostrar benefícios do modo de trabalhar desta Rede, e do próprio Sistema Siconv – com base na governança efetuada – de modo que houve, nos resultados, redução significativa dos tempos dos ciclos.

Segue que, tais quais outros sistemas de amplitude nacional, como SIAFI, SIDOR e muitos outros, a capacitação necessária para utilizar a Plataforma +Brasil, juntamente a outras ferramentas auxiliares (*Apps*: Gestão +Brasil, Fiscalização +Brasil e Cidadão +Brasil), amplia a governança, tanto da rede, quanto dos recursos públicos utilizados por meio dessas transferências da União, através do Siconv.

Em acréscimo, em busca de simplificação administrativa, os arts. 5º e 6º do Decreto nº 10.035/2019 estipulam: “Na hipótese de existência, de possibilidade de disponibilização ou de registro de documentos em meio digital na Plataforma +Brasil, é vedada a solicitação de documentos em meio físico” (BRASIL, 2019c, p. 24); e em

transferências operacionalizadas na Plataforma +Brasil, os órgãos e as entidades da administração pública federal não poderão solicitar dos recebedores de recursos documento disponível em base de dados federais oficiais que possa ser obtido diretamente no sítio eletrônico do órgão ou da entidade responsável (BRASIL, 2019c, p.24).

Assim, também com colaboração dos atores da Rede, busca-se uma interligação documental, eletrônica e de sistemas informatizados, entre diversos órgãos governamentais, nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, abarcando muitas informações já disponíveis publicamente, mas que eram exigidas anteriormente. Paralelamente, o Decreto nº 10.024, de 20/9/2019 (BRASIL, 2019b), ampliou o uso do Pregão Eletrônico, que também poderá ser utilizado para execução de despesas decorrentes de transferências voluntárias da União.

Em acréscimo, a despeito do receio de descontinuidade da Rede – conforme questionado nas entrevistas –, diante das transições de governo e da integração do Ministério do Planejamento ao atual Ministério da Economia, no início de 2019, a equipe da DETRV

(atual DTRU) soube conduzir a transição com sabedoria, dedicação e diligência, de modo a evidenciar a potencialidade do sistema (e da plataforma) e seus benefícios, permitindo, assim, já ampliar a Plataforma +Brasil, e a rede, sob a nova administração. Com base na redução dos tempos de Ciclos de Vida dos Instrumentos (tabela 9 e gráfico 10), entende-se que parte das hipóteses estão comprovadas. É claro que, com utilização de “painéis gerenciais” e variáveis “proxies” não se estabeleceu nexos causal inequívoco entre as variáveis de irregularidades e aquelas de governança de redes. No entanto, pode-se inferir, descritivamente, com base nos dados coletados e analisados, que há redução no quantitativo de irregularidades, objeto de tomadas de contas especiais (TCE), especialmente quando os resultados advindos da implementação da Rede ficarão bem mais evidentes somente nos próximos anos, quando o TCU tiver apreciado a maioria dos processos de TCEs de instrumentos assinados após 2016.

Relativamente ao segundo objetivo específico, quanto à tipificação e categorização dos tipos de irregularidades apuradas em Tomadas de Contas Especiais, na seção 4.4, após análise dos dados quantitativos relativos aos processos de TCEs no TCU, as irregularidades mais recorrentes, mapeadas pelo Sistema eTCE, cujas situações foram detalhadas naquela seção, e seus “painéis gerenciais”, ano a ano, juntados nos Apêndices D e E, denota-se que, embora bastante variados os problemas, as principais irregularidades originaram de: i) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos; ii) falta ou ausência parcial de documentação comprobatória da aplicação destes recursos; iii) não cumprimento do prazo para prestação de contas, entre outros. Ocorre que, com os mecanismos de governança, tanto para disseminação de capacitação pela Rede +Brasil, como para melhorias de gestão nos recebedores de recursos, essas ações, conjuntamente a mecanismos de controle informatizados, seja na plataforma, seja em outros sistemas de órgãos concedentes e de controle, acabam por melhorar substancialmente a tempestividade e a qualidade das informações, o que, nas instâncias seguintes, possibilitam a averiguação mais rápida de problemas e irregularidades ocorridos na aplicação dos recursos de transferências voluntárias.

Em tempo, registre-se a aprovação da PEC nº 48/2019, na Câmara dos Deputados, em novembro de 2019 (ainda em análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal), que incluiu o “Art. 166-A – As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: I – transferência especial; ou II – transferência com finalidade definida [...]”. De sorte, poder-se-ia entender que, caso aprovada, haverá uma

redução drástica de recursos de transferências voluntárias executadas pelo Siconv. No entanto, algumas transferências como a “Fundo a fundo” (três fundos do Ministério da Justiça e o FAT) já serão geridas na Plataforma no próximo ano.

Enfim, diante dos dados qualitativos coletados nas entrevistas e dos dados quantitativos obtidos em diversas fontes de órgãos governamentais, quanto à evolução da situação da execução dessas transferências voluntárias da União, conclui-se que a governança de uma rede de capacitação, de disseminação de boas práticas de gestão, aliado a informações tempestivas adequadas a todos atores, de fato, propiciaram melhorias e reduções de irregularidades na aplicação desses recursos, seja porque otimizaram os mecanismos dessas aplicações, seja porque alçaram os diversos atores desses processos a aliados e partícipes do bom uso dos recursos públicos. O trabalho concomitante do Ministério da Economia, de órgãos concedentes, de órgãos de controle, mandatários e gestores regionais, juntamente ao interesse de executar as políticas públicas de forma descentralizada, fizeram com que houvesse melhorias significativas em relação ao retrato *ex ante* traçado no Relatório nº 201700374-CGU (BRASIL, 2018) (vide Seção 4.4), o que, após 2016, mesmo com algumas transições abruptas do governo federal, está se configurando uma melhor governança na gestão e aplicação dos recursos transferidos.

Este estudo de caso, ao fazer análises sobre a Rede +Brasil e a Plataforma, representa apenas um início e alvorecer na criação de novos horizontes de pesquisa, em estudos sobre mecanismos de gestão inovadores na administração pública, o que, embora seja constantemente criticada pela ineficiência ou lentidão, há muitos colaboradores diligentes – entenda-se aqui, servidores públicos – que trabalham hodiernamente e continuamente pela melhoria dos serviços, pelo aperfeiçoamento dos processos, pela adequada aplicação dos recursos públicos e na sua gestão para implementação de políticas públicas com eficiência, eficácia e efetividade; buscando traduzi-los em melhor atendimento às demandas da sociedade.

Desse modo, vislumbra-se para o futuro, algumas outras possibilidades de pesquisa que estariam associadas à Rede ou Plataforma +Brasil, sejam de efetividade das emendas parlamentares – a aderência delas às necessidades locais – até a execução efetiva desses recursos repassados; a efetivação na aplicação do Modelo de Excelência de Gestão em Transferências (MEG-Tr) adequado à realidade de gestão de inúmeros atores e entes subnacionais; a conformação de novos elos da rede, tais como as Casas Legislativas ou até o empresariado (mercado), e potenciais pesquisas sobre a necessidade e factibilidade de interligações entre sistemas de Poderes distintos, tais como o Siga Brasil (do Senado) e a

própria plataforma ou sistemas do Tesouro Nacional, uma vez que muitas dessas conexões informatizadas, entre Poderes, ainda não são realidade, e, mesmo dentro do próprio Poder Executivo existem esses insulamentos administrativos.

Ao fim, durante o processo desta pesquisa, constatou-se que, mesmo havendo diversos portais de Dados Abertos, com a devida transparência governamental, essas informações de execução orçamentária e seus ciclos, estão muito além da compreensão do cidadão mediano. Então, mesmo havendo disponibilidade de informações, o controle social fica prejudicado por excesso de informações e formatos não inteligíveis à maioria das pessoas. Neste ponto, também os aprendizes em ambientes acadêmicos teriam que ter maiores vivências nesses ferramentais para poder extrair informações dos sistemas ou portais, especialmente quando houver interesse de fazer alguma inferência quantitativa ou obter compreensão de relatórios.

Conclui-se, por fim, pela assertiva de que os mecanismos de governança da Rede +Brasil e de sua Plataforma, utilizando as funções e trabalhando as dimensões de governança, influenciam positivamente na redução de ocorrência de problemas e irregularidades apuradas em TCEs, uma vez que as informações ficam melhor qualificadas, interligadas e compartilhadas em sistemas informatizados do governo, além de se multiplicar a capacitação, de forma capilar, por toda a rede e seus elos, abrangendo muitas regiões do país. E, ainda que esta pesquisa mista não lograsse a confirmação, inexorável, de nexos causais entre essa governança e a diminuição das irregularidades evidenciadas em TCEs, os painéis gerenciais, os relatórios e acórdãos do TCU denotam melhoria substancial na execução desses recursos, sem o prejuízo da continuidade de aperfeiçoamentos futuros.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA AMAZONENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Apostila de Treinamento Elaboração de Projetos para o Terceiro Setor [Captação de Recursos Públicos e Privados]. Manaus: AADES, 2015. 80 p. Disponível em: <http://www.aades.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/APOSTILA_01_PROJETOS_2015_AADES>. Acesso em 30 out. 2019.

ALBURY, D. Fostering innovation in public services. **Public Money & Management**, v. 25, n. 1, p. 51-56, 2005.

BAUER, M.W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições70, 2010.

BENTO, Edercio Marques. **Análise quantitativa das emendas parlamentares: estudo de caso dos beneficiários do orçamento impositivo registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv**. 2017. 47 f. Monografia (Especialização MBA em Gestão Pública) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

BRASIL. **Decreto Federal nº 6.170, de 25 jul. 2007**, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul. 2007, Seção 1, p. 1. Retificado no DOU 14 nov. 2007. (Alterado pelos decretos nºs. 6.428/2008, 6.497/2008, 6.619/2008, 7.568/2011, 7.594/2011, 8.180/2013 e 8.244/2014). Brasília: DOU, 2007.

_____. **Decreto Federal nº 7.568, de 16 set. 2011**, que altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 jun. 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 mar. 1999, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 2011, Seção 1, p. 1. (republicação) Brasília: DOU, 2011b.

_____. **Decreto Federal nº 8.180, de 30 dez. 2013**, que altera o Decreto nº 6.170, de 25 jul. de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 253, 31 dez. 2013, Seção 1, p. 1. Brasília: DOU, 2013b.

_____. **Decreto Federal nº 8.244, de 23 maio 2014**, que altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 98, 26 de maio de 2014c, Seção 1, p. 8.

_____. **Decreto Federal nº 8.726, de 27 abr. 2016**, que altera o Decreto nº 6.170, de 25 jul. de 2007, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 jul. 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do Regime Jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública

Federal e as Organizações da Sociedade Civil. [...]. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 140, 28 abr. 2016, Seção 1, p. 18. Brasília: DOU, 2016b.

_____. **Decreto Federal nº 8.818, de 21 jul. 2016**, que altera o Decreto nº 6.170, de 25 jul. de 2007, que Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas, [...]. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 140, 22 jul. 2016, Seção 1, p. 10. Brasília: DOU, 2016d.

_____. **Decreto Federal nº 10.024, de 20 set. 2019**, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 184, 23 set. 2019, Seção 1, p. 4. Brasília: DOU, 2019b.

_____. **Decreto Federal nº 10.035, de 1º out. 2019**, que institui a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 191, 2 out. 2019, Seção 1, p. 24. Brasília: DOU, 2019c.

_____. **Instrução Normativa SEGES nº 1, de 16 fev. 2017**. Dispõe sobre os procedimentos e as diretrizes necessárias à participação na rede do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – RedeSiconv. Brasília: Seges, 2017a. Disponível em <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-n-1-de-16-de-fevereiro-de-2017>>. Acesso em 5 out. 2019.

_____. **Lei nº 13.019, de 31 jul. 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco [...]. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 146, 1º ago. 2014, Seção 1, p. 1. Brasília: DOU, 2014a.

_____. **Lei nº 13.844, de 11 nov. 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 146, 12 nov. 2019, Seção 1, p. 3. Brasília: DOU, 2019e.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União**: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG; Secretaria de Gestão – SEGES; Exercícios: 2008-2016. Relatório nº 201700374. 57 p. Brasília: CGU, abr. 2018. Brasília: CGU, 2018.

_____. **Portaria Interministerial ME/CGU nº 558/2019, de 10 out. 2019**. Altera a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que estabelece normas para execução do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 198, 11 out. 2019, Seção 1, p. 9. Brasília: ME/CGU, 2019d.

_____. **Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 dez. 2016.** Estabelece normas para execução do estabelecido no Dec. nº 6.170, de 25 jul. 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União [...]. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 1, 2 jan. 2019, Seção 1, p. 25. Brasília: DOU, 2016e.

_____. **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº. 127/2008, de 29 maio 2008.** Estabelece normas para execução do disposto no Dec. nº 6.170, de 25 jul. 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília: MPOG/MF/CGU, 2008a. Disponível em: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-127-de-29-de-maio-de-2008>>. Acesso em: 13 out. 2013.

_____. **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº. 342/2008, de 5 nov. 2008.** Altera a Portaria Interministerial nº 127 /MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 216, 6 nov. 2013, Seção 1, p. 74. Brasília: MP/MF/CGU, 2008b.

_____. **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº. 507/2011, de 24 nov. 2011.** Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 jul. 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 maio 2008 e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 nov. 2011, Seção 1, p. 85. Brasília: MPOG/MF/CGU, 2011c.

_____. **Portaria MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº. 161, de 10 maio 2016.** Ministério do Planejamento. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 maio 2016, Seção 1, p. 141. Brasília: MPOG, 2016c.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 788/2006 (TC-003.777/2002-4).** Plenário. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 24/5/2006. Ata nº 20/2006-P. Código eletrônico para localização na página do TCU: AC-0788-20/06-P. Brasília: TCU, 2006a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.066/2006 (TC-015.568/2005-1).** Plenário. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 08/11/2006. Ata nº 45/2006-P. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 novembro. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2066-45/06-P. Brasília: TCU, 2006b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.141/2009 (TC-013.032/2008-7).** Plenário. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 27/05/2009. Ata nº 20/2009-P. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 maio. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1141-20/09-P. Brasília: TCU, 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.117/2010 (TC-019.753/2009-0).** Plenário. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 19/05/2010. Ata nº 16/2010-P. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 junho. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1117-16/10-P. Brasília: TCU, 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.304/2011 (TC-000.828/2011-4)**. Plenário. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 07/12/2011. Ata nº 54/2011-P. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3304-54/11-P. Brasília: TCU, 2011a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.927/2013 (TC-010.133/2013-5)**. Plenário. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 30/10/2013. Ata nº 42/2013-P. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 nov. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2927-42/13-P. Brasília: TCU, 2013a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 468/2016 (TC-007.501/2015-3)**. Plenário. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 02/03/2016. Ata nº 6/2016-P. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 mar. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-468-6/16-P. Brasília: TCU, 2016a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.551/2017 (TC-011.801/2017-4)**. Plenário. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 14/11/2017. Ata nº 46/2017-P. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 nov. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2551-46/17-P. Brasília: TCU, 2017c.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.796/2019 (TC-024.277/2018-5)**. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 20/11/2019. Ata nº 45/2019-P. dez/2019. Código eletrônico para localização na página do TCU: AC-2796-45/19-P. Brasília: TCU, 2019f.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. 91 p. Brasília: TCU, 2014b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2016**. Brasília: TCU, 2017b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2018**. Brasília: TCU, 2019a.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. v. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: _____; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2. ed., Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 21-38.

CALMON, P.; COSTA, Arthur T. M. Redes e Governança das Políticas Públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. n. 1, Brasília, UnB, jul./2013.

CASAROTTO, N. F.; PIRES, L. H. Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local: Estratégias para a Conquista da Competitividade Global com Base na Experiência Italiana. São Paulo: Atlas, 2001.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília/Rio de Janeiro, 2017.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. Inovação Pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: CAVALCANTE, Pedro *et al.* (orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: ENAP-IPEA, 2017. 266 p., pp. 119-144

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 12. ed. Porto Alegre, RS: AMGH, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. A reorganização das retaguardas administrativas de governo para a melhoria de serviços públicos eletrônicos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p. 87-112, jan./mar. 2006.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1.059-1.066, 2007.

CORRÊA, P.H.A. **Inovação tecnológica na gestão pública brasileira: o sistema de gestão de convênios e contratos de repasse do governo federal**. 39 f. Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília (UnB), Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Políticas Públicas (Face); Departamento de Administração, Brasília, DF, 2013.

CRUZ, J. A. W.; QUANDT, C. O. Redes, Cooperação e Desenvolvimento: estudo de caso em uma rede de Associações de Coletores de Materiais Recicláveis. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais do XXXI EnANPAD**. Rio de Janeiro, ANPAD, 2007.

CRUZ, J.A.W.; MUGNAINI, A.; MARTINS, T.S. Governança em Redes como Forma de Promoção de Qualidade de Vida. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais do XXXI EnANPAD**. Rio de Janeiro, ANPAD, 2007.

CRUZ, J.A.W; QUANDT, C.A.; MARTINS, T.S. A estrutura de redes como forma de promoção de vantagem competitiva. **Redes (Santa Cruz do Sul. Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 266-287, dez. 2008.

CUNHA, Maria Alexandra; ANNENBERG, Daniel; AGUNE, Roberto Meizi. Prestação de serviços públicos eletrônicos ao cidadão. In: KNIGHT, Peter Titcomb; FERNANDES, Ciro Campos Christo; CUNHA, Maria. Alexandra. (orgs.). **Desenvolvimento no Brasil e no Mundo: subsídios e Programa e-Brasil**, São Caetano do Sul: Yendis, 2007.

DESLANDES, S. F. A construção do projeto de pesquisa. In: MINAYO, M. C. (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

DINIZ, Eduardo Henrique *et al.* O Governo Eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 23-48, jan./fev. 2009.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. Two decades of research on innovation in services: which place for public services? **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 98-117, Dec. 2013.

FERREIRA, V. R. S.; TETE, M. F.; ISIDRO-FILHO, A. S.; e SOUSA, M. M. Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 12, n. 4 p. 99-118, out./dez. 2015.

GALLOUJ, Faïz. **Innovation in the Service Economy: the new wealth of nations**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

GALLOUJ, F.; SAVONA, M. Innovation in services: a review of the debate and a research agenda. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 19, n. 2, p. 149-172, 2009.

GALLOUJ, Faïz; WEINSTEIN, Olivier. Innovation in Services. **Research Policy**, n. 26, p. 537-556, 1997.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

HARTLEY, J. F. Case studies in organizational research. In: CASSELL, Catherine; SYMON, Gillian (Ed.). **Qualitative methods in organizational research: a practical guide**. London: Sage, p. 208-229, 1994.

ISIDRO-FILHO, Antonio. Inovações no Setor Público Brasileiro: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. In: **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. CAVALCANTE, Pedro *et al.* (orgs.). Brasília: ENAP-IPEA, Cap. 8, p. 165-177, 2017.

JESUS, M.C.S.; ARÔXA, D.V.M. **Dinâmica de Governança em Redes: uma Contribuição da Rede Siconv**. 31 p. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Casoteca de Gestão Pública; Secretaria de Gestão (SEGES), atual Ministério da Economia, Brasília, DF, 2018.

KICKERT, W.; KOPPENJAN, J. Public management and network management: an overview. In: W. Kickert; E.-H. Klijn; J. Koppenjan, **Managing Complex Networks**. London: Sage Publications, 1999, p. 35-61.

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

KOCH, P.; HAUKNES, J. Innovation in the Public Sector. **Publin Report**, n. D20. Oslo: NIFU STEP, 2005.

KOLTHOFF, E., HUBERTS, L., VAN DEN HEUVEL, H., 2007. The ethics of new public management: is integrity at stake? **Public Administration Quarterly**, 30 (4), pp. 399-439.

LIMA, Dagomar Henriques. **Inovação na regulação de internação em UTI no DF: o processo e seus efeitos sobre os serviços**. 187f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília (UnB), Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Políticas Públicas (Face), Programa de Pós-graduação em Administração, Brasília, DF, 2011.

_____; VARGAS, E. R. V. Abordagem integradora da inovação em serviços no Distrito Federal: a regulação de internação em UTI. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO

NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XXXV EnANPAD. Rio de Janeiro, ANPAD, 2011.

MARTINHO, C. **Redes**: uma Introdução às Dinâmicas da Conectividade e da Auto-organização. WWF, p. 77-78, 2003.

MARTINS, G.; THEÓFILO, C. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2009.

MATOS, N. B. **Governança eletrônica municipal e eficiência na distribuição de recursos públicos: uma análise nos municípios mais populosos do Brasil**. 76f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa Multi-institucional e inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis (UnB-UFPB-UFRN), Natal, RN, 2015.

MCGUIRE, M. Managing networks: propositions on what managers do and why they do it. **Public Administration Review**, v. 62, n. 5, p. 599-609, set./out.2002.

MEURER, V.; PREVIDELLI, J. J. O empreendedorismo na área de saúde: prescrição de alta ou UTI? In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 27, 2003, São Paulo. **Anais do XXVII EnANPAD**, São Paulo, ANPAD, 2003.

MOUTINHO, J. da A.; JÚNIOR, R. R. Aderência entre gestão de projetos e o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). **Revista Eletrônica: Sistemas & Gestão**. v. 12, n. 1, 2017, pp. 83-97.

MOZZATO, Anelise R.; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: Potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 4, pp. 731-747, jul./ago. 2011.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. London: Strategy Unit/ Cabinet Office, 2003.

PARANHOS, Ranulfo et al. Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias**. Porto Alegre: v. 18, n. 42, p. 384-411, ago. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222016000200384&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 out. 2019.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform**: a comparative analysis- new public management, governance, and the Neo-Weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2011.

PORTER, Michael. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. 15. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SCHLOSSER, D. F.; FRASSON, A. C.; CANTORANI, J. R. H. Softwares livres para análise de dados qualitativos. **Revista Brasileira de Ensino de Ciência e Tecnologia**, v. 12, n. 1, 2019.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SILVA, A. L. P. **Governança Institucional**: um estudo do papel e da operação dos Conselhos das Organizações da Sociedade Civil no Contexto Brasileiro. Dissertação de mestrado, FEA-USP, São Paulo, 2001.

SMALL, M. L. How to conduct a mixed methods study: Recent trends in rapidly growing literature. **Annual Review Sociology**, 37:57–86, 2011.

SOUZA, Q. R. **Governança de Redes Interorganizacionais no Terceiro Setor**: níveis de controle formal em atividades operacionais de gestão do conhecimento: o caso do COEP Paraná 2000-2003. Dissertação de Mestrado em Administração. Curitiba: PUC-PR, 2004.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da Inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

URQUIZA, M. A.; MARQUES, D. B. Análise de conteúdo em termos de Bardin aplicada à comunicação corporativa sob o signo de uma abordagem teórico-empírica. Londrina: **Entretextos**, v. 16, n. 1, p. 115-144, jan./jun. 2016.

VAN AKEN, J. E.; WEGGEMAN, M. P. Managing learning in informal innovation networks: overcoming the Daphne-dilemma. **R&D Management**, n. 30, v. 2, 2000, p.139-149.

WINDRUM, P.; GARCÍA-GÖÑI, M. A neo-Schumpeterian model of health services innovation. **Research Policy**, n. 37, p. 649-672, 2008.

APÊNDICES

Apêndice A – Consolidação das informações sobre os entrevistados

Quadro 7 – Informações sobre os entrevistados

Entrevistado	Sexo	Cargo/Função
Entrevistado 1	Feminino	Gerente de Projetos – Coordenadora da ‘Rede +Brasil’
Entrevistado 2	Masculino	Coordenador-Geral de Governança Colaborativa e Gestão do Conhecimento – DTRU/Seges
Entrevistado 3	Masculino	Secretário de Controle Externo – Secex-TCE
Entrevistado 4	Masculino	Diretor de Secretaria – Secex-Administração
Entrevistado 5	Masculino	Gestor e Coordenador Estadual/MS da ‘Rede +Brasil’
Entrevistado 6	Masculino	Coordenador-Geral de Gestão de Transferências Voluntárias – MCTIC (concedente)
Entrevistado 7	Masculino	Coordenador-geral de Atendimento – DTRU/Seges
Entrevistado 8	Masculino	Coordenador-Geral de Auditoria de Logística, Transferências da União/TCE – Min. Transparência CGU
Entrevistado 9	Feminino	Secretária de Controle Externo da Secex-Admin.
Entrevistado 10	Masculino	Auditor Chefe de Controle Interno do IPHAN
Entrevistado 11	Masculino	Coordenador de Captação de Recursos de Transferências Voluntárias – SUCAP/SEFP/DF (conveniente)
Entrevistado 12	Masculino	Gestor de Associação de Municípios do Estado
Entrevistado 13	Masculino	Coordenador-Geral de Gestão de Convênios/RR

Apêndice B – Roteiro das entrevistas semiestruturadas

- 1) Há quanto tempo trabalha com o Sistema Siconv? E, a partir de quando integra/participa da Rede +Brasil (anteriormente, chamada Rede Siconv)?
- 2) Em relação à implementação da Rede +Brasil (antiga Rede Siconv), como você percebe a questão da **credibilidade e confiança mútua** entre os atores da rede e os gestores do Sistema?
- 3) Em relação às ações da Rede +Brasil, qual a sua percepção em relação à **participação nos processos decisórios** dos diversos integrantes da rede?
- 4) Em se tratando desta rede, como você enxerga as questões: **transparência, fiscalização e responsabilização** nas ações dos atores da Rede +Brasil?
- 5) Em sua percepção, como é feito o **compartilhamento de valores** entre os integrantes da rede?
- 6) Em seu entender, quais foram os **marcos regulatórios** que estabeleceram a Rede +Brasil?
- 7) No contexto da Rede +Brasil, como você percebe a questão das **normas**? Há clareza nas leis, decretos, portarias interministeriais, portarias etc. que envolvem esta rede?
- 8) Ao se tratar de questões: de arenas decisórias, divisão de competências e atribuição dos atores, qual a sua percepção em termos de **procedimentos**?
- 9) Quais foram as maiores dificuldades, em sua percepção, para a **institucionalização** desta rede?
- 10) Desde o seu início na Rede +Brasil (anterior Rede Siconv), como você percebe a continuidade das ações promovidas, tanto pela rede como no próprio sistema?
- 11) Em relação à mudança de governos, qual sua percepção sobre a **continuidade** da rede?
- 12) Após a mudança para o atual governo, com mudanças ministeriais (o outrora Ministério do Planejamento passou a fazer parte do Ministério da Economia), quais alterações ou impactos você percebeu no funcionamento da Rede +Brasil?
- 13) Diante da evolução da Plataforma +Brasil e da própria Rede +Brasil, quais seriam as suas expectativas em relação à continuidade da rede?
- 14) Dentro do contexto atual de funcionamento da Rede +Brasil, em sua percepção, quais ações seriam necessárias para dar melhor **sustentabilidade** à rede?
- 15) Em sua percepção, a **estrutura de coordenação** da Rede +Brasil têm conseguido articular, de que maneira, as ações necessárias para o desenvolvimento da rede?
- 16) Diante da atual estrutura e do modo de funcionamento da rede, como você percebe a questão da **liderança** entre os atores da Rede +Brasil? Há algum sistema de liderança formado?

- 17) Para a manutenção da Estrutura da Rede, com suas ações e diversos intercâmbios de informações e capacitações, qual a sua percepção quanto a recursos disponíveis e **financiabilidade** da 'Rede +Brasil' para continuá-la?
- 18) Quais **instrumentos de coordenação** você percebe na implementação da Rede +Brasil?
- 19) Como são realizados (ou como vocês realizaram) os **acordos de cooperação** com a Rede +Brasil?
- 20) Em relação aos **processos de comunicação interna** (entre atores governamentais), como você a percebe dentro da Rede +Brasil?
- 21) Quanto à **comunicação externa** (entre o governo e a sociedade), qual a sua percepção e você sugere alguma melhoria/aprimoramento a ser feita(o)?
- 22) Quais são os principais mecanismos de **comunicação** (formais ou informais), em sua percepção, para essa rede?
- 23) Você percebe qual grau de **interdependência**, nos trabalhos, entre os diversos atores da Rede +Brasil?
- 24) Em sua percepção, o fluxo de informações passados pelos diversos atores da Rede +Brasil são confiáveis e suficientemente detalhados(as)?
- 25) Você percebe que estas informações são analisadas e/ou disseminadas em tempo adequado, de forma a subsidiar a(s) tomada(s) de decisão(ões) dos integrantes da rede?
- 26) A estrutura atual de geração e análise de informações da Rede +Brasil está, em sua percepção, adequada às necessidades dos diversos atores da rede?
- 27) Em sua atuação na Rede +Brasil, como você proporia melhorias na **qualidade e confiabilidade** nas informações disseminadas entre os atores da rede?

Apêndice C – Detalhes do conteúdo das entrevistas

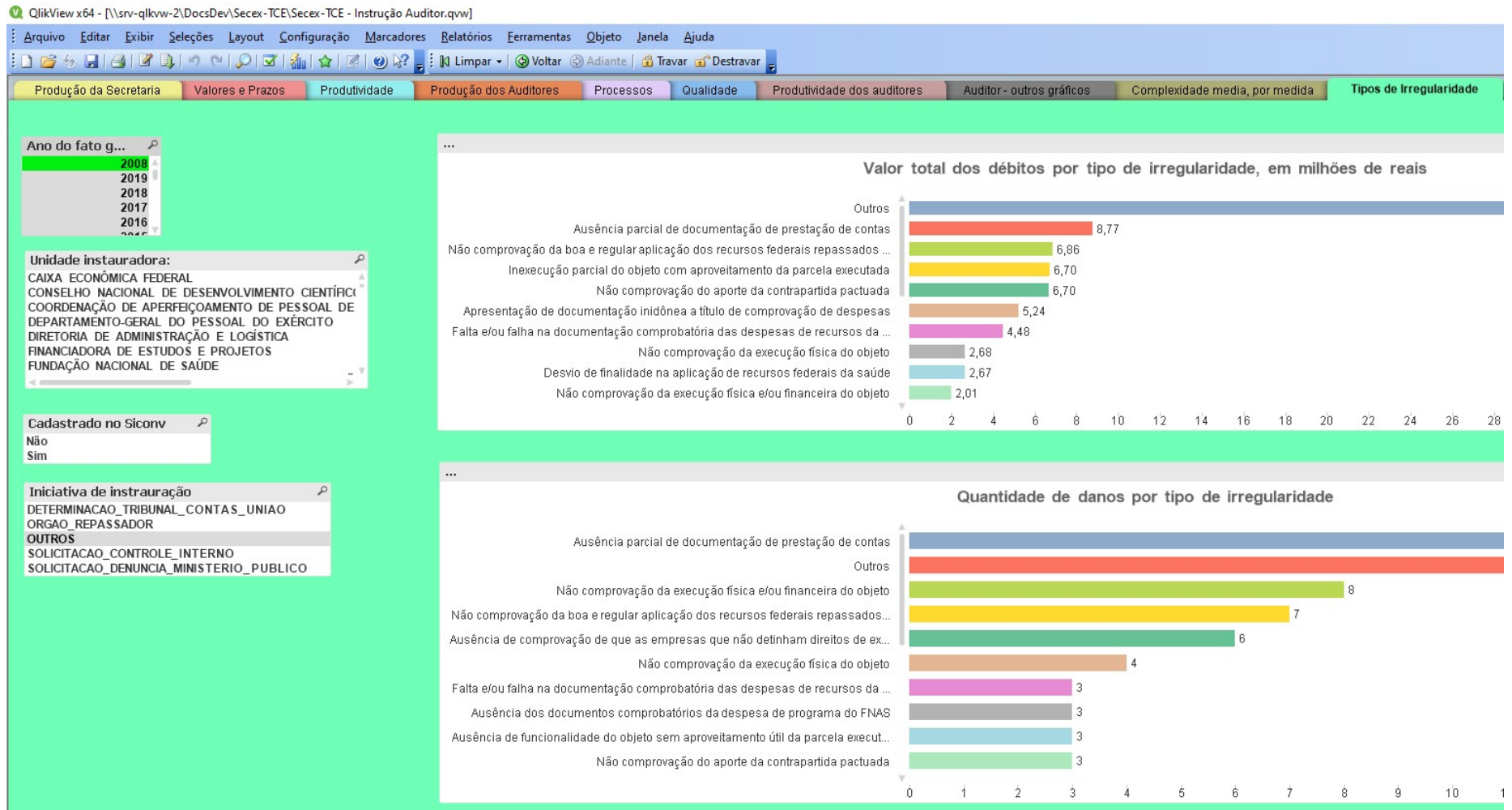
Segue em mídia ‘*pendrive*’, os arquivos das transcrições das 13 entrevistas realizadas, que constam na seguinte estrutura:

Nome	Data de modificação	Tipo	Tamanho
Entrevista 01	12/11/2019 11:41	Pasta de arquivos	
Entrevista 02	20/11/2019 12:37	Pasta de arquivos	
Entrevista 03	16/11/2019 22:31	Pasta de arquivos	
Entrevista 04	13/11/2019 10:23	Pasta de arquivos	
Entrevista 05	13/11/2019 10:24	Pasta de arquivos	
Entrevista 06	13/11/2019 10:24	Pasta de arquivos	
Entrevista 07	13/11/2019 10:24	Pasta de arquivos	
Entrevista 08	16/11/2019 22:32	Pasta de arquivos	
Entrevista 09	18/11/2019 18:26	Pasta de arquivos	
Entrevista 10	20/11/2019 12:31	Pasta de arquivos	
Entrevista 11	20/11/2019 12:29	Pasta de arquivos	
Entrevista 12	27/11/2019 10:18	Pasta de arquivos	
Entrevista 13	27/11/2019 10:19	Pasta de arquivos	
Bloco consolidado - Capital Social (q1 a ...	29/11/2019 18:00	Documento do Mi...	141 KB
Bloco consolidado - Comunicacao (q20 ...	30/11/2019 08:32	Documento do Mi...	98 KB
Bloco consolidado - Estrutura e Instr Coo...	29/11/2019 20:40	Documento do Mi...	147 KB
Bloco consolidado - Informacao e Analis...	30/11/2019 11:25	Documento do Mi...	105 KB
Bloco consolidado - Institucionalizacao (...	29/11/2019 18:42	Documento do Mi...	116 KB
Bloco consolidado - Sustentabilidade (q1...	29/11/2019 19:41	Documento do Mi...	125 KB
Formulário para Entrevista semiestrutura...	01/11/2019 19:51	Documento do A...	1.393 KB
Roteiro para Entrevista Semiestrutura (Re...	31/10/2019 12:04	Documento do A...	218 KB
Roteiro para Entrevista semiestruturada - ...	31/10/2019 12:05	Documento do Mi...	22 KB

Em cada pasta de ‘Entrevista X’ contam os arquivos no formato *.mp3* (áudio) e o respectivo arquivo Word (**.docx*) contendo a transcrição respectiva da entrevista a que se refere. E, os arquivos dos ‘blocos consolidados’ contém as 4 ou 5 questões de cada dimensão estudada, sendo composta pela questão em si, seguido das treze respostas dos entrevistados (respondentes). E, em formato **.pdf* (*Adobe Acrobat*) contam o roteiro de entrevistas e o próprio formulário (a preencher) nos casos em que foram enviados por correio eletrônico.

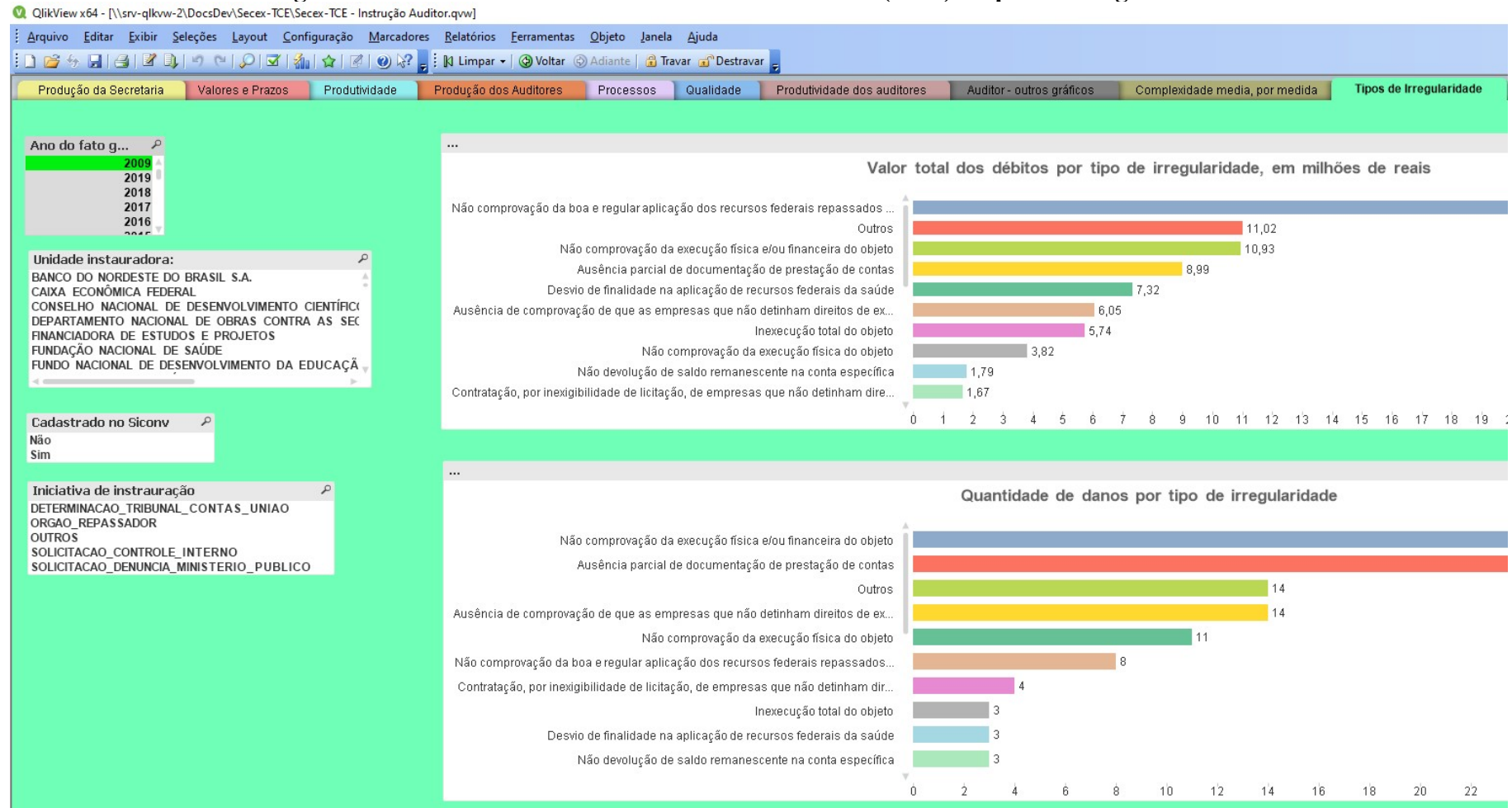
Apêndice D – Dados globais de TCEs no Sistema eTCE por tipo de irregularidade (2008-2019)

Figura 26 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2008) – tipos de irregularidades



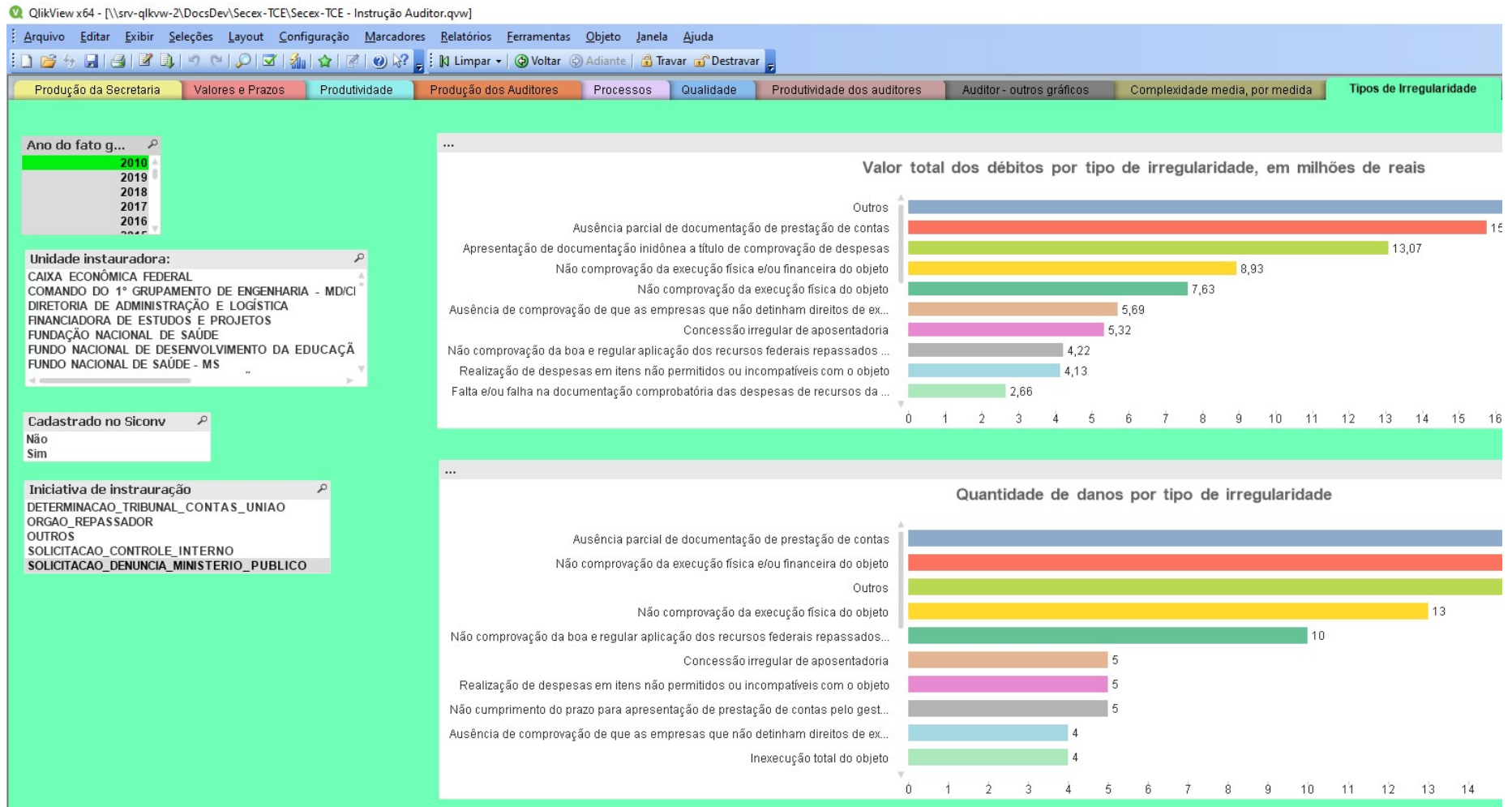
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 27 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2009) – tipos de irregularidades



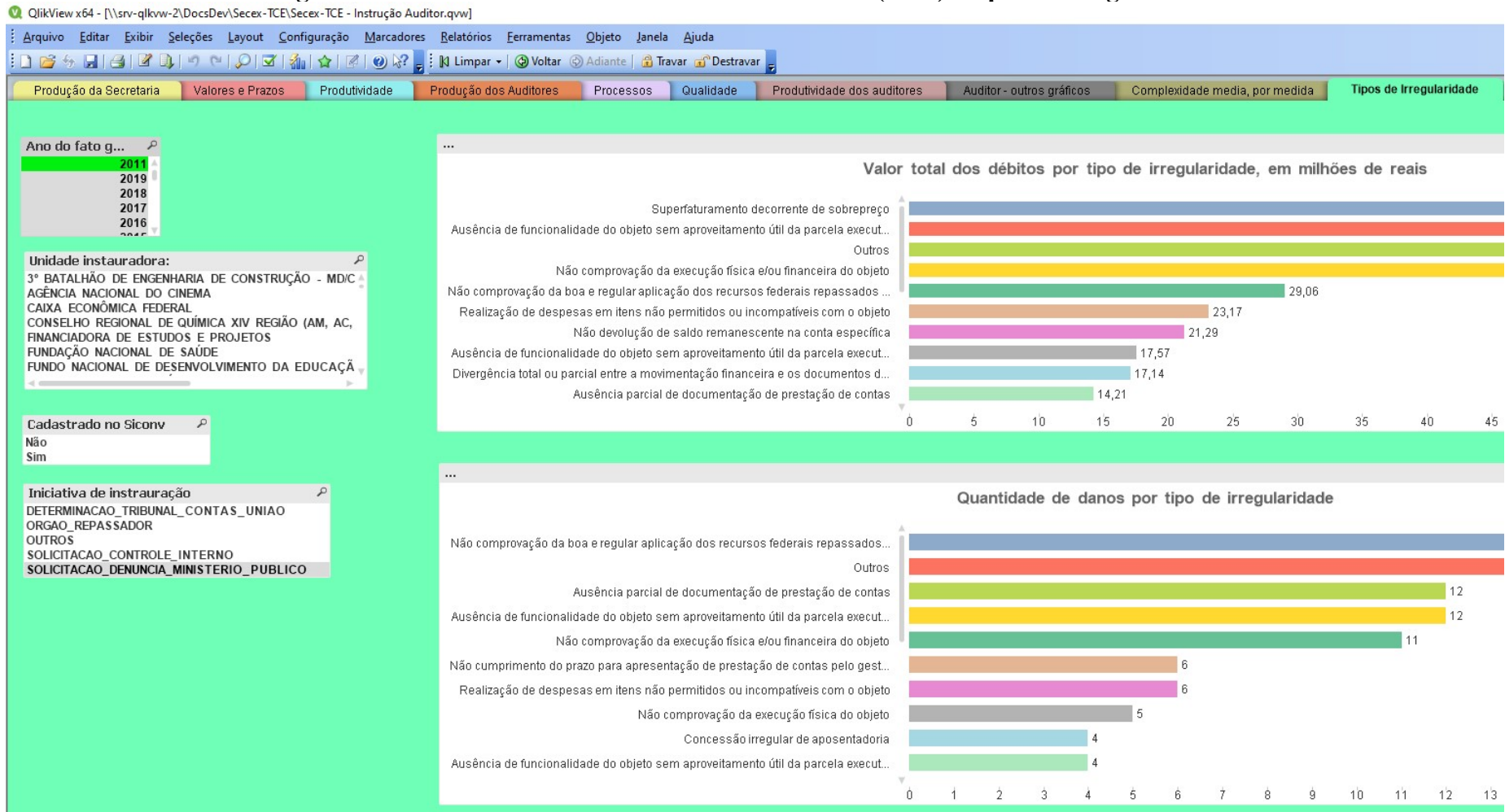
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 28 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2010) – tipos de irregularidades



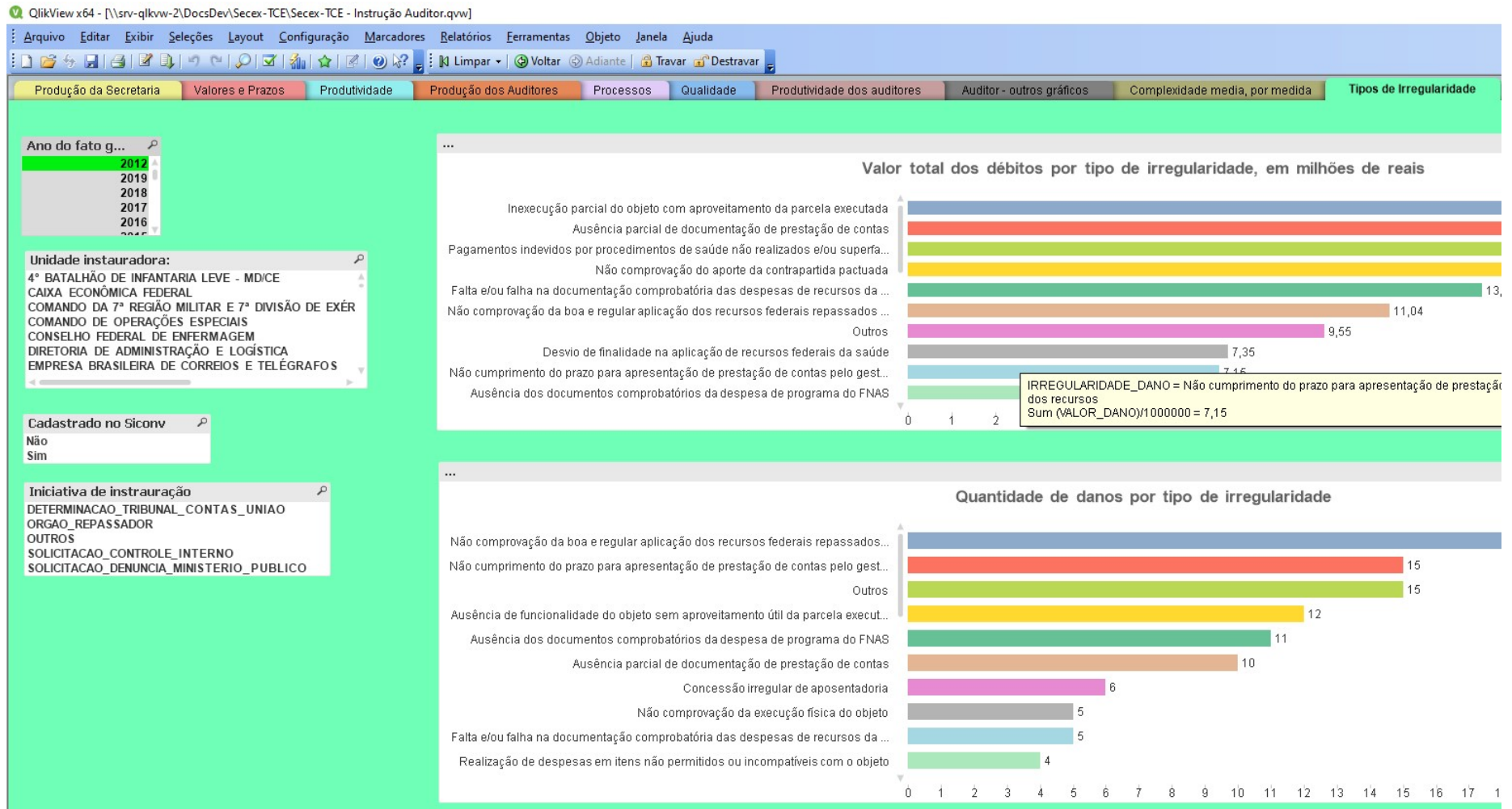
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 29 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2011) – tipos de irregularidades



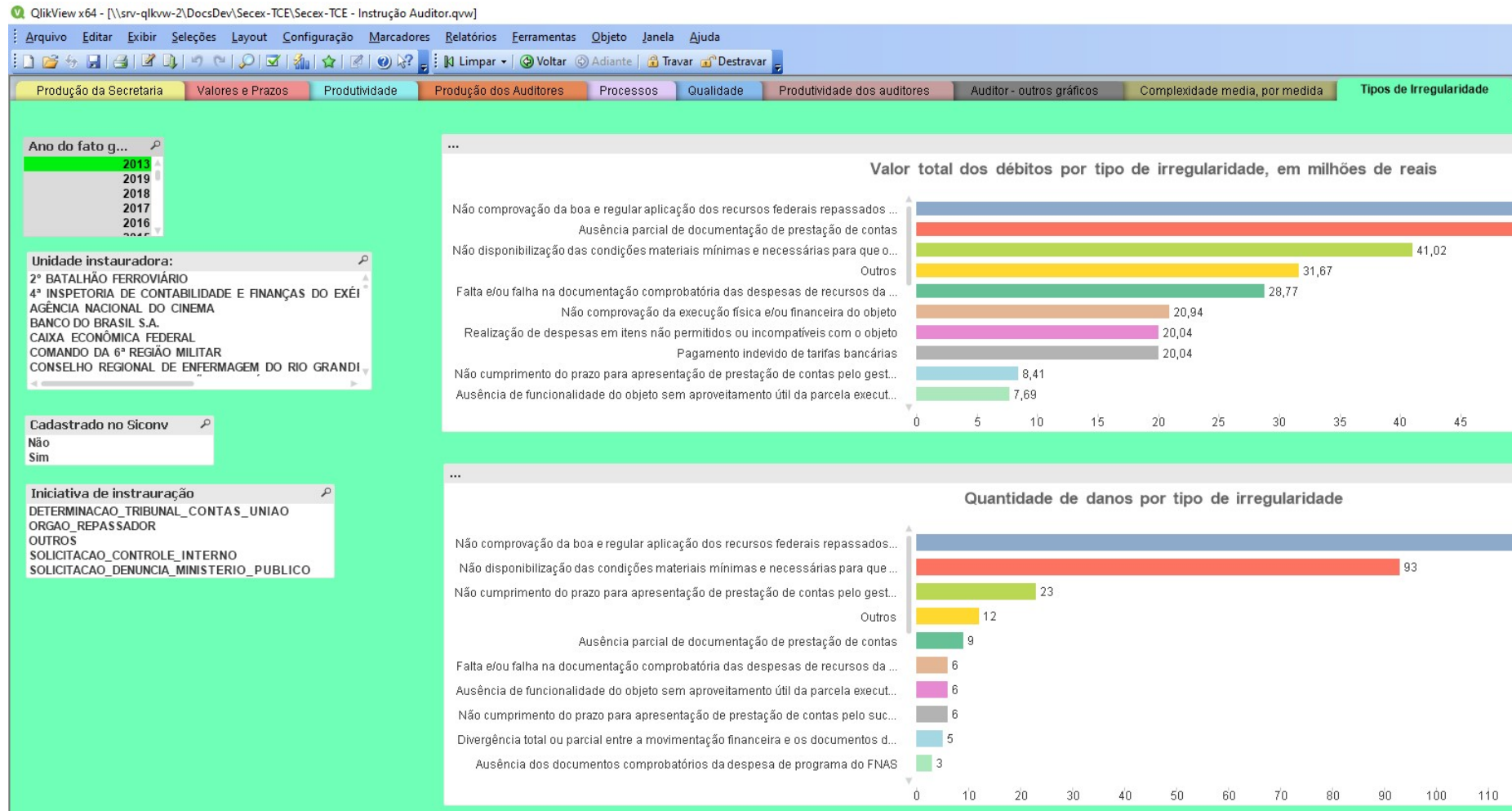
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 30 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2012) – tipos de irregularidades



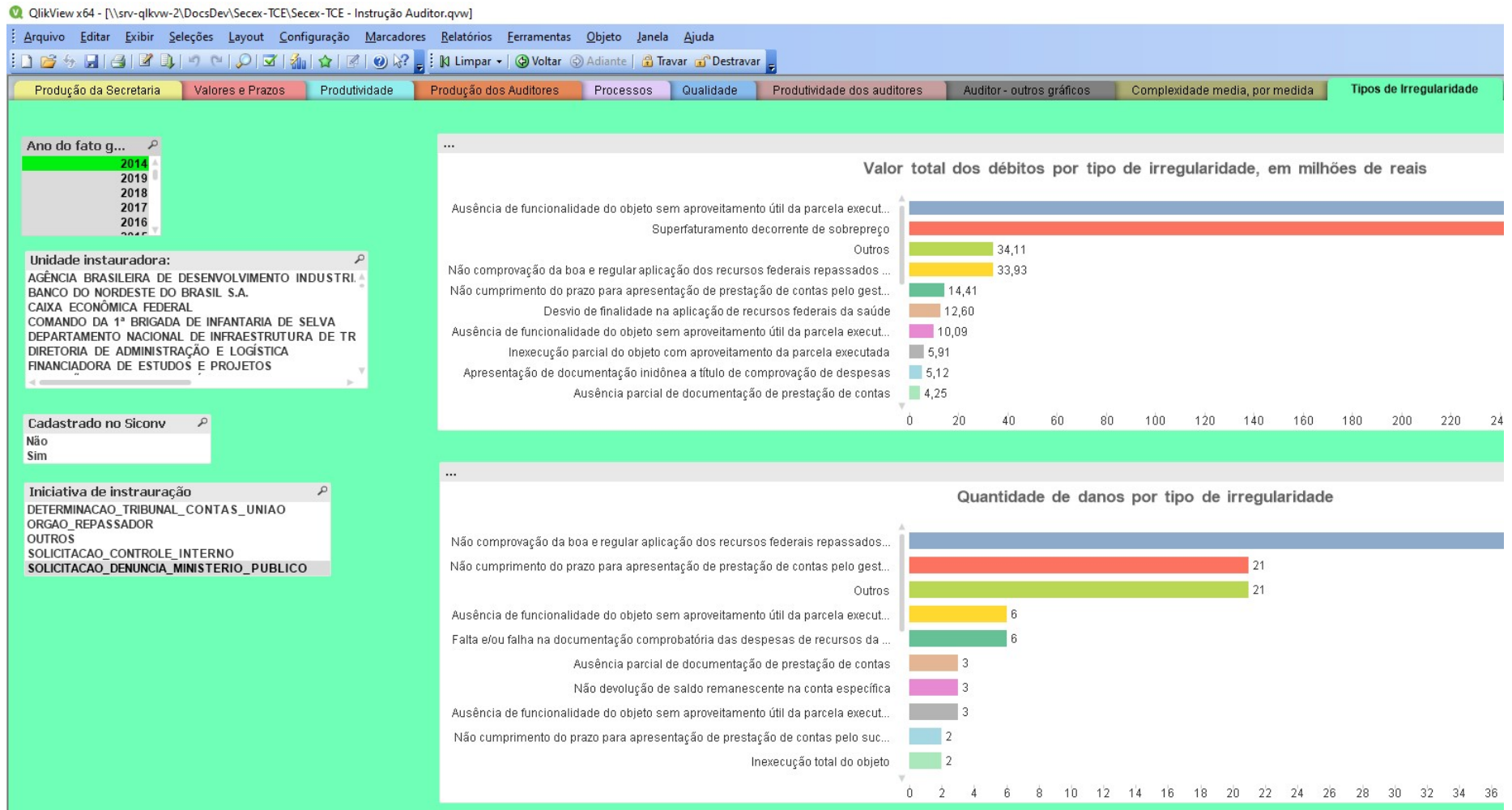
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 31 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2013) – tipos de irregularidades



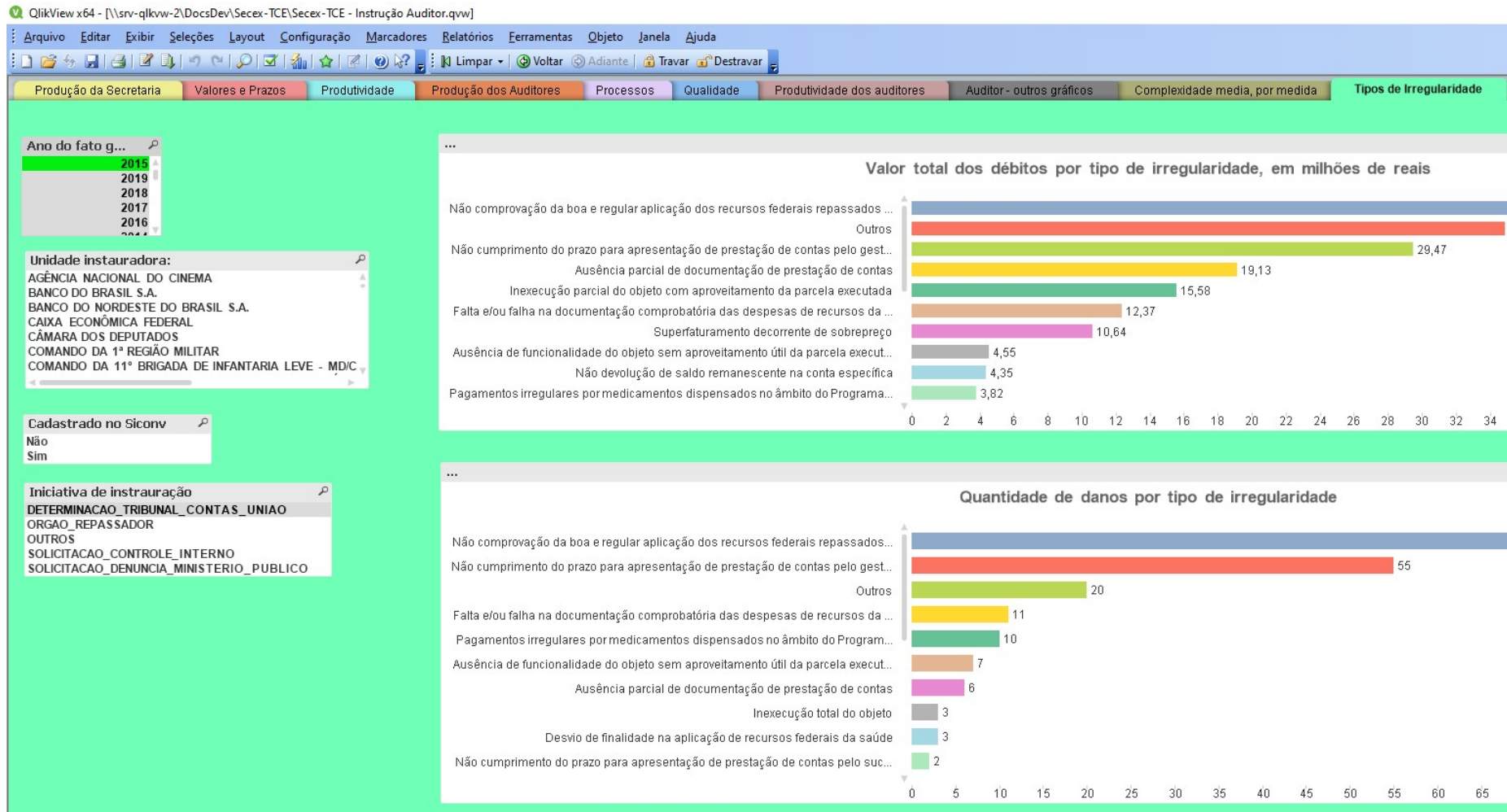
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 32 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2014) – tipos de irregularidades



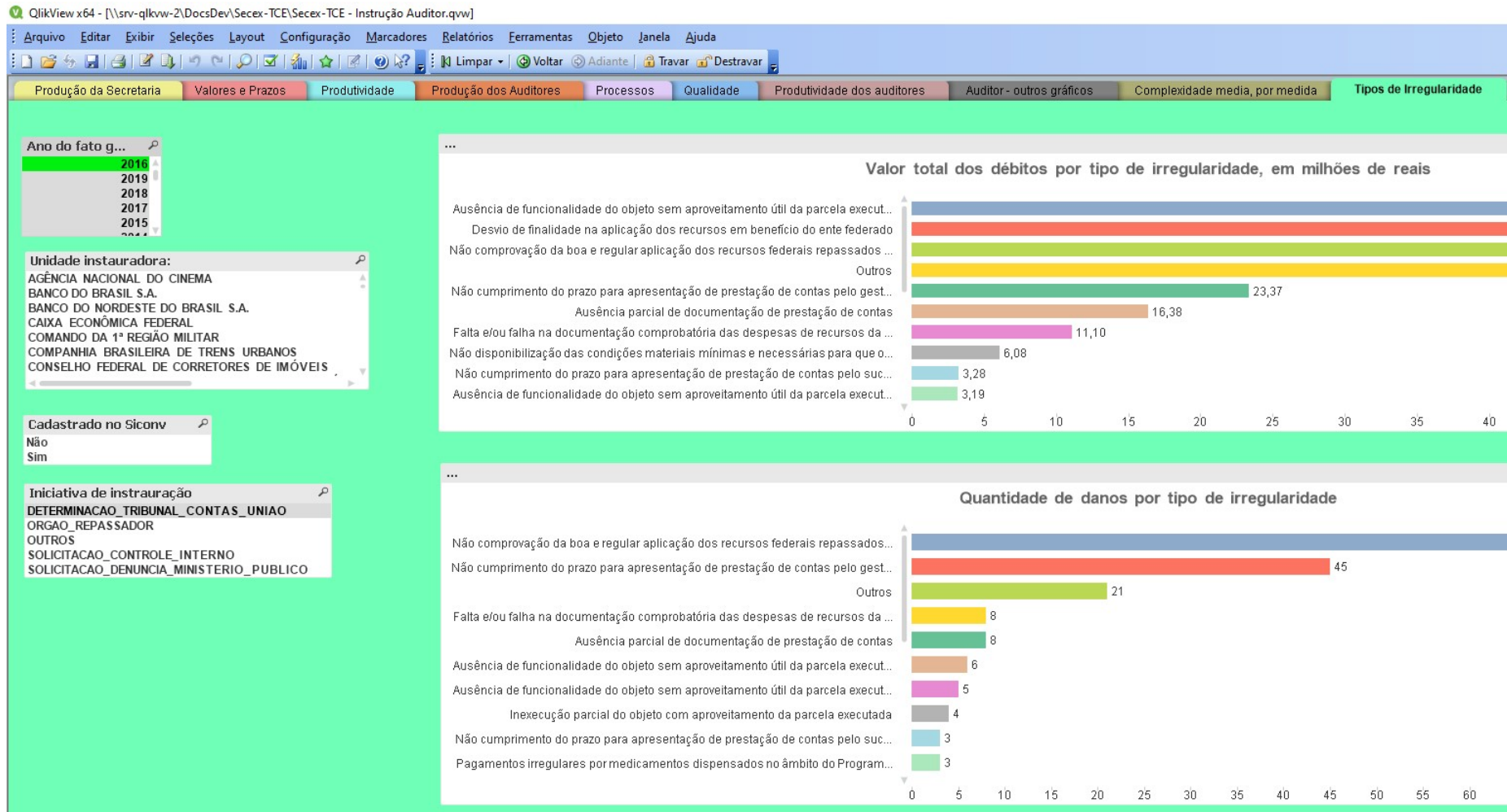
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 33 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2015) – tipos de irregularidades



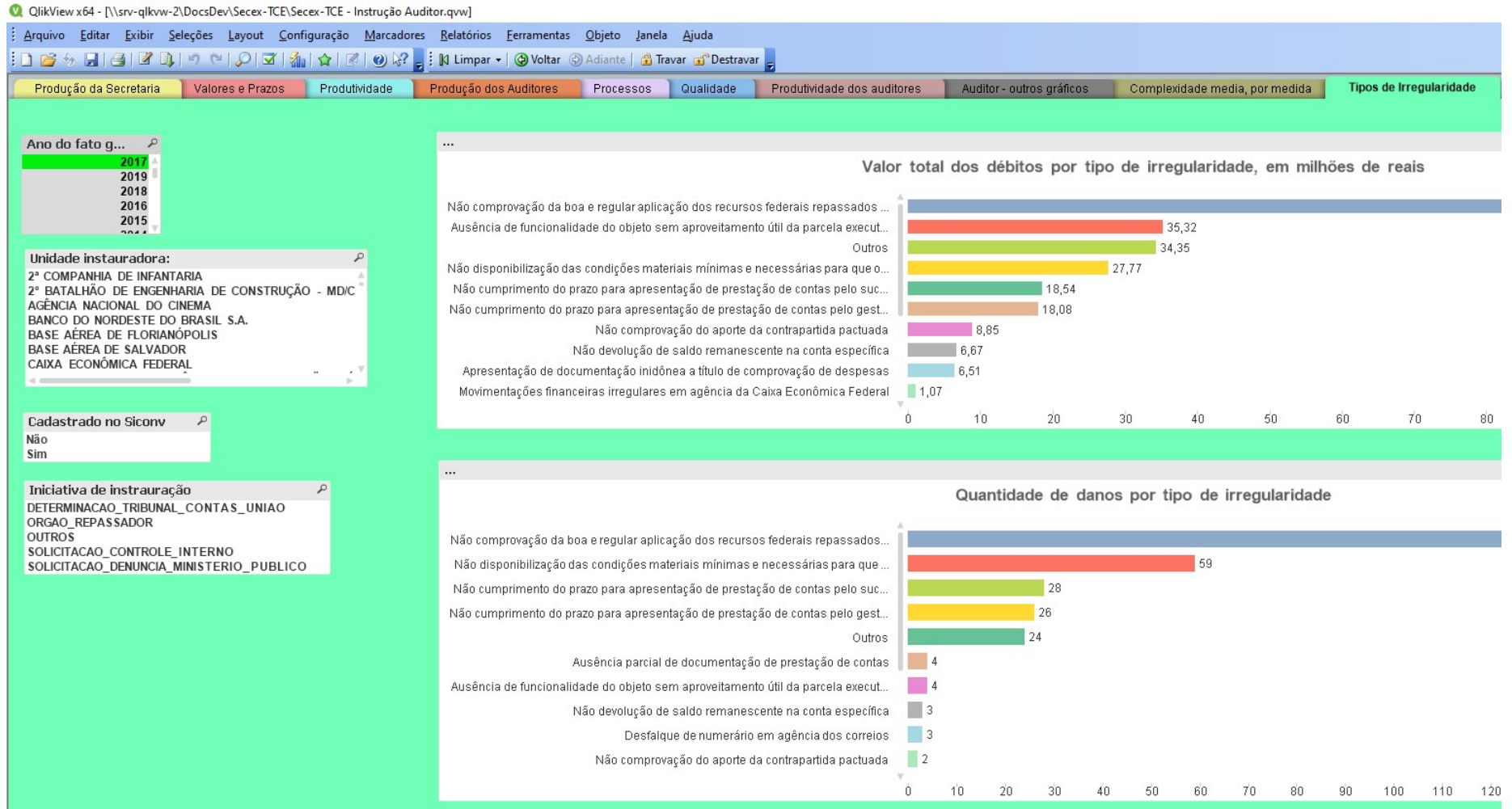
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 34 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2016) – tipos de irregularidades



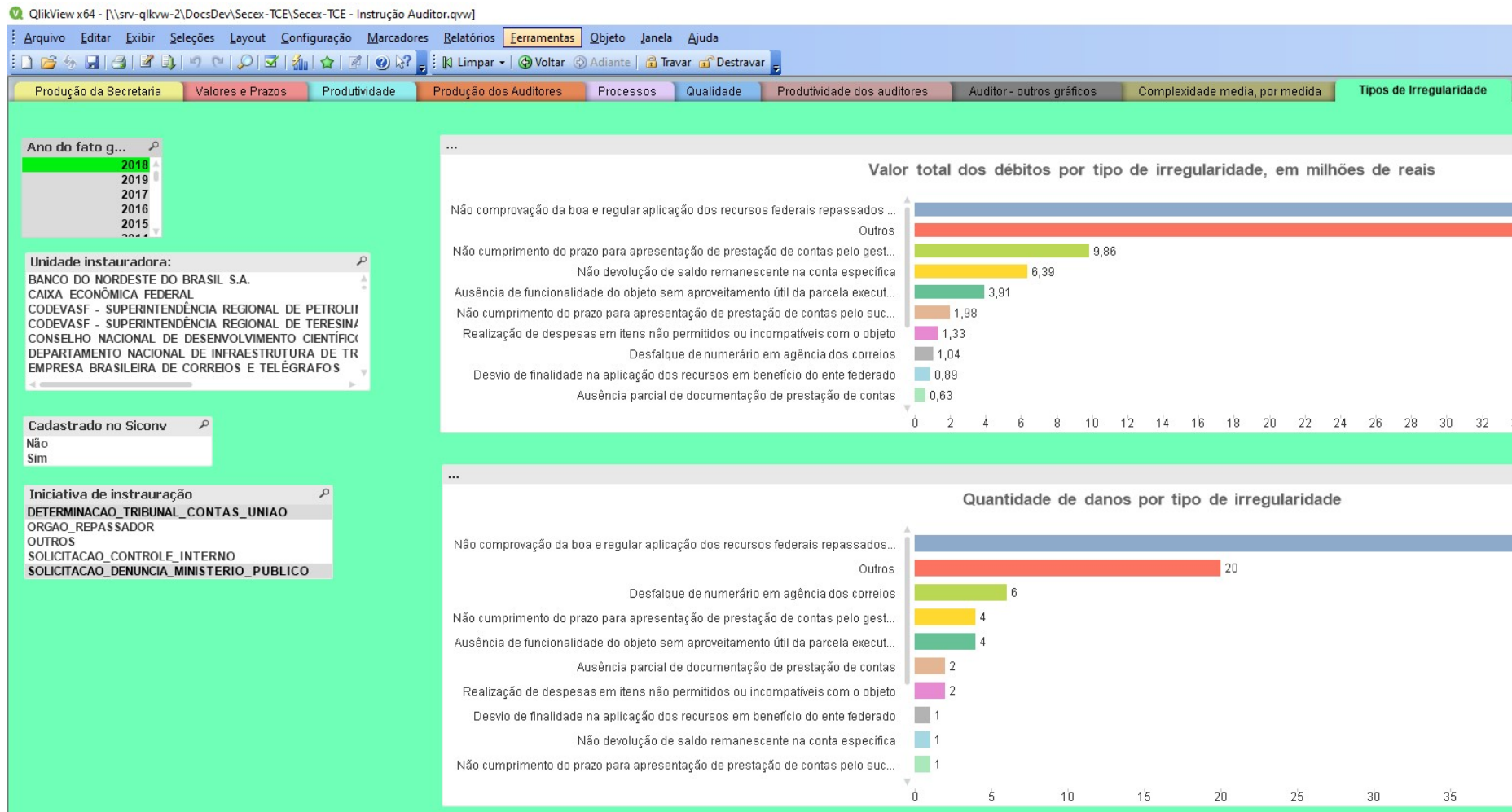
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 35 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2017) – tipos de irregularidades



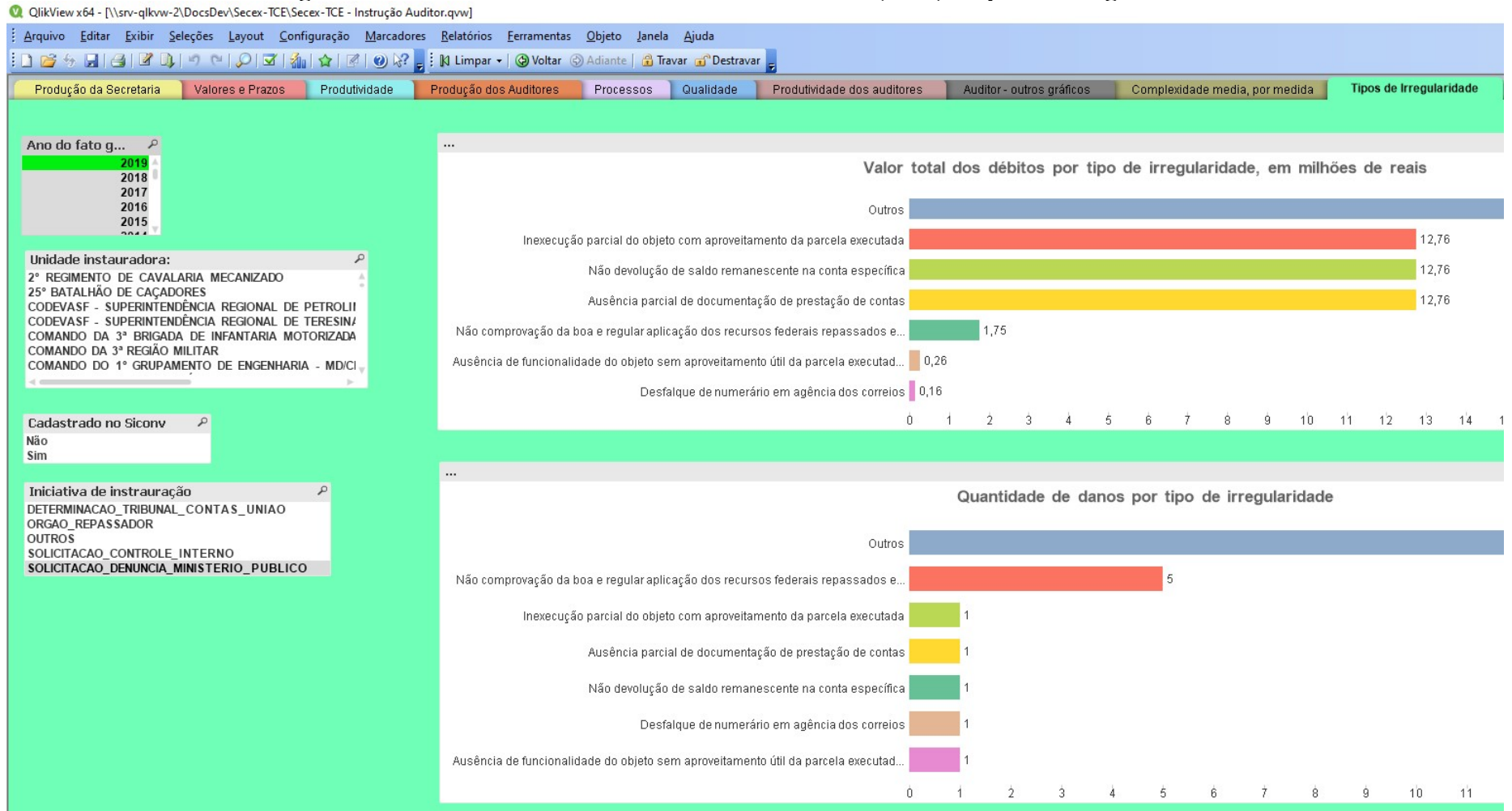
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 36 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2018) – tipos de irregularidades



Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

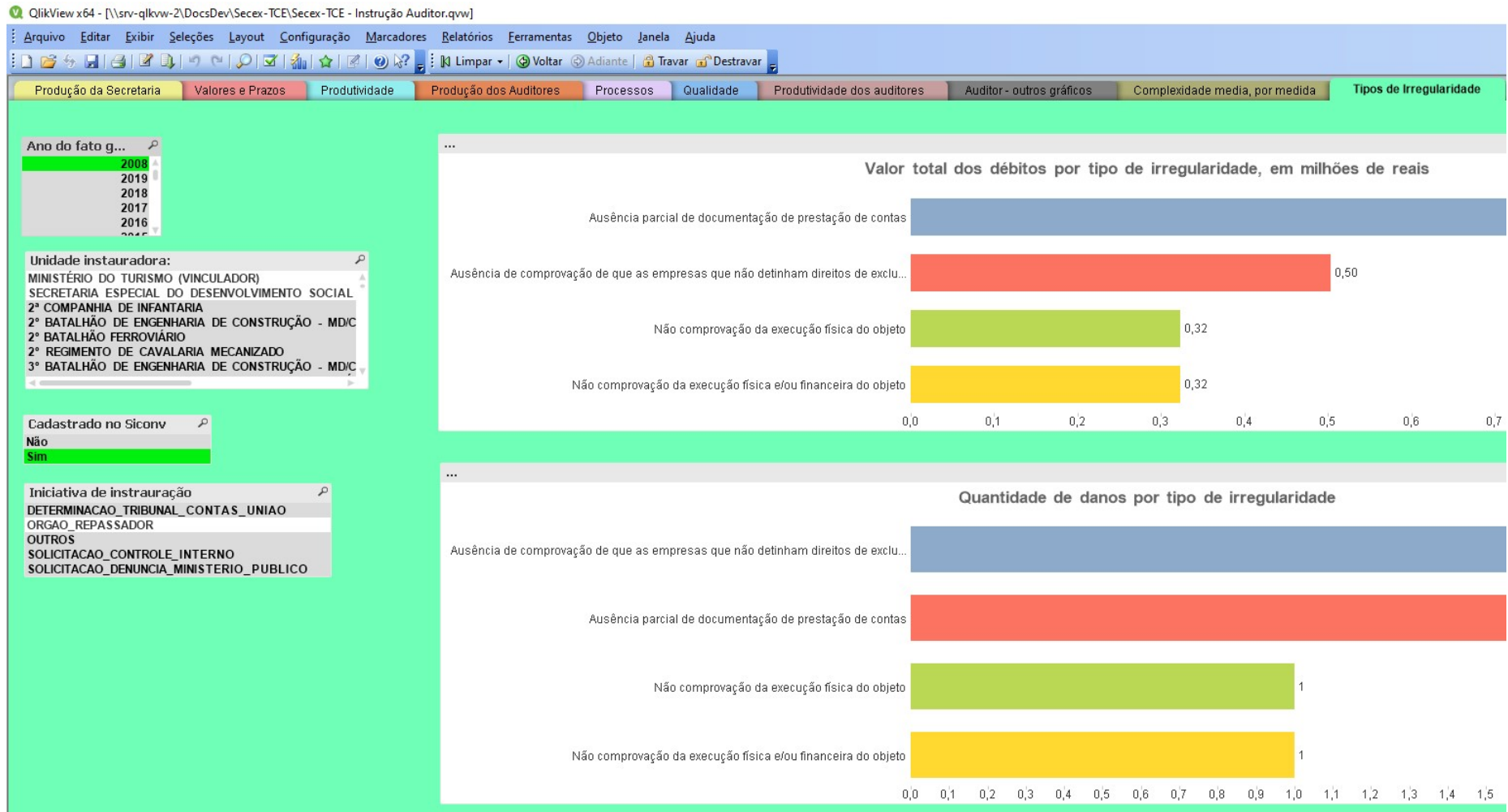
Figura 37 – Dados Globais de TCEs do Sistema eTCE (2019) – tipos de irregularidades



Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

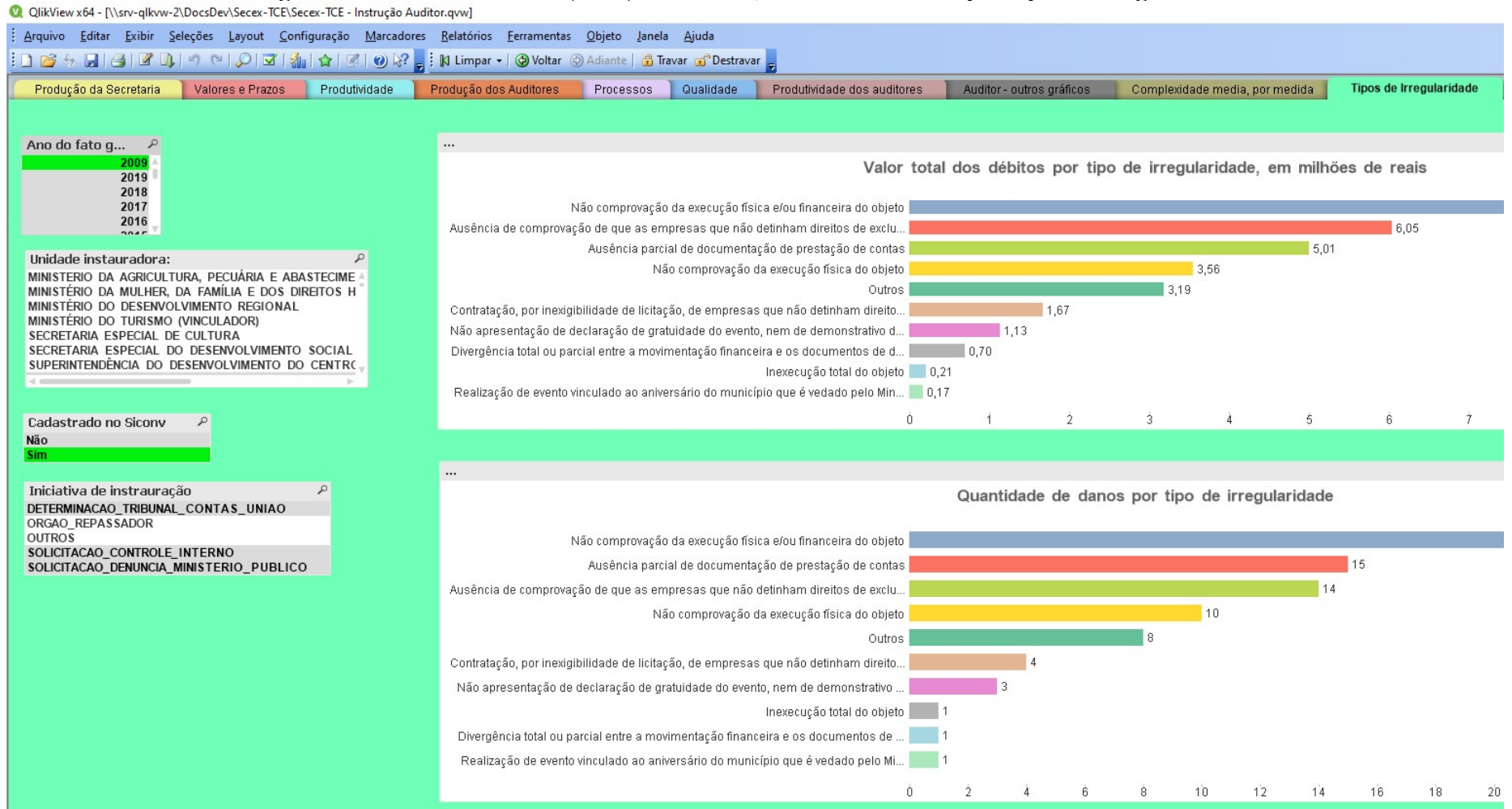
Apêndice E – Dados de TCEs via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade (2008-2019)

Figura 38 – Dados de TCEs (2008) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade



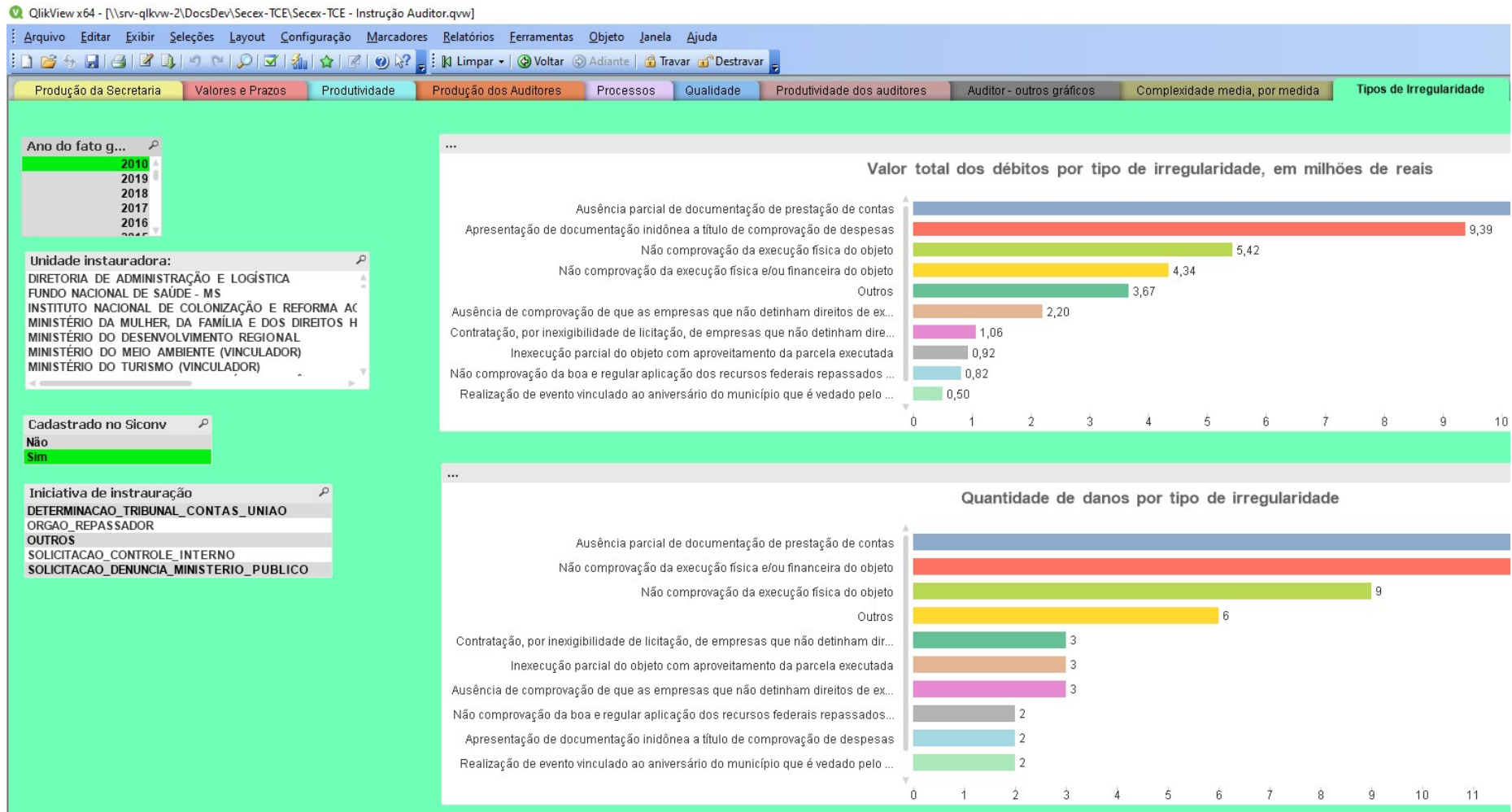
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 39 – Dados de TCEs (2009) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade



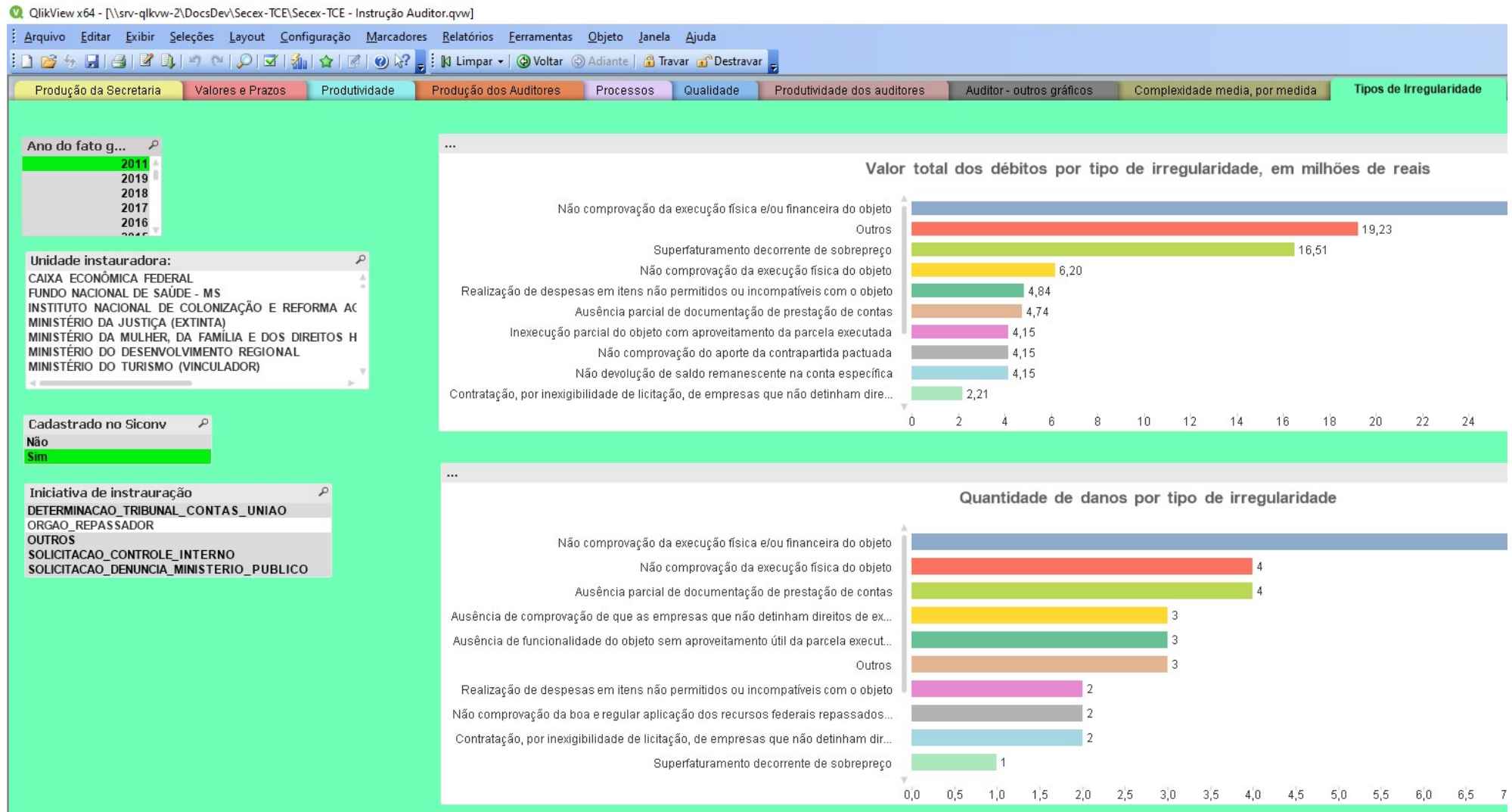
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 40 – Dados de TCEs (2010) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade



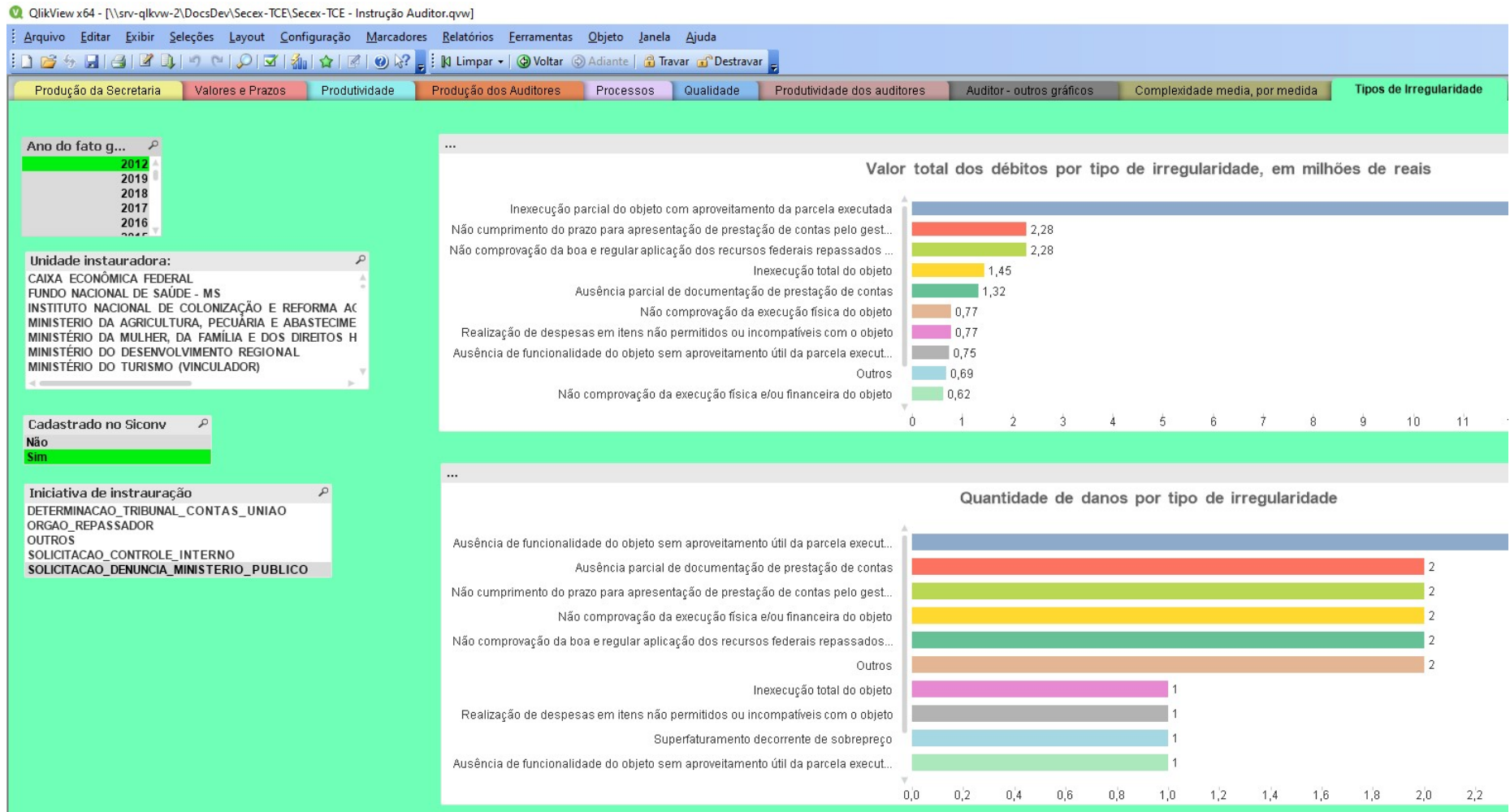
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 41 – Dados de TCEs (2011) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade



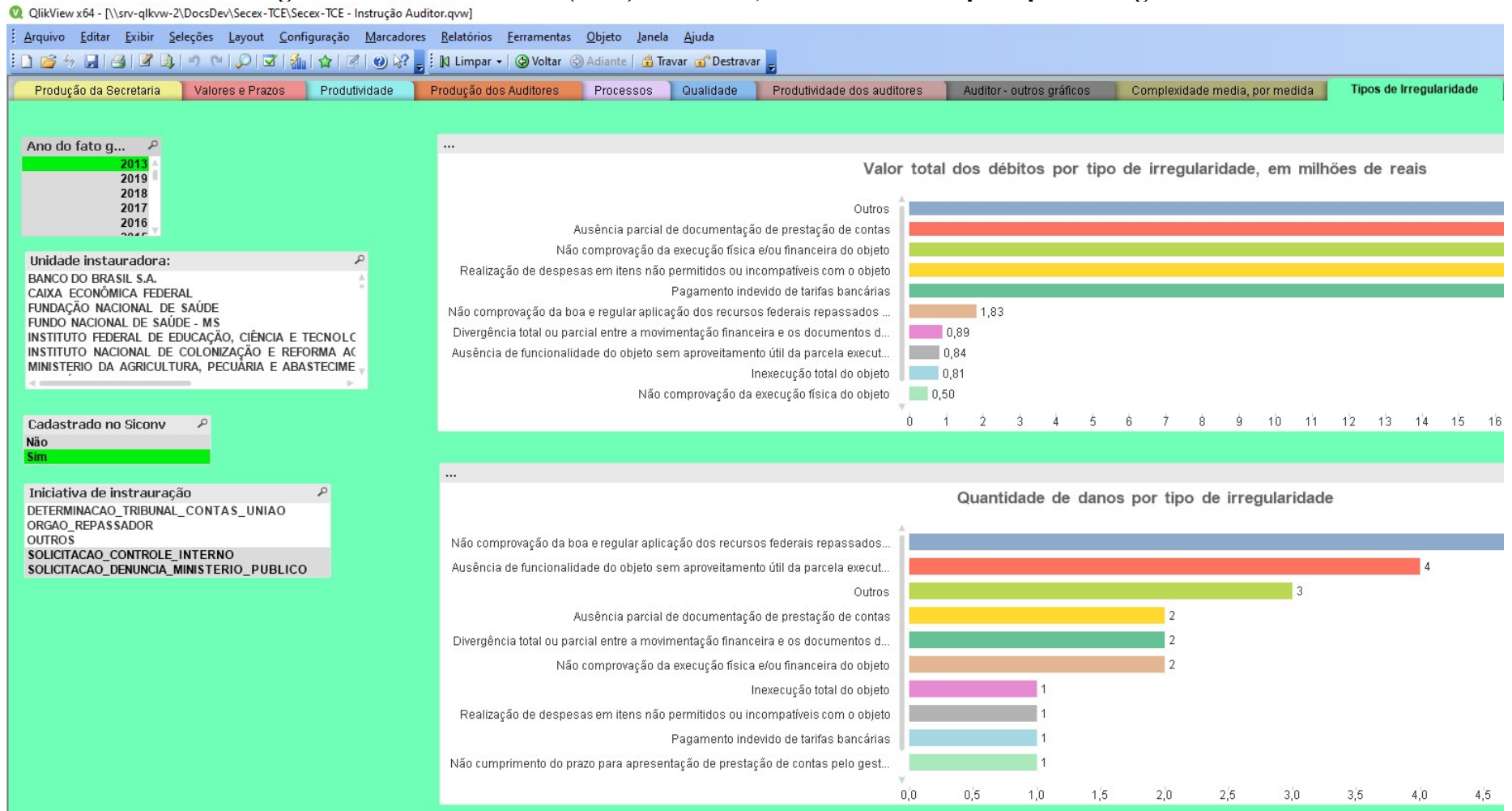
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 42 – Dados de TCEs (2012) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade



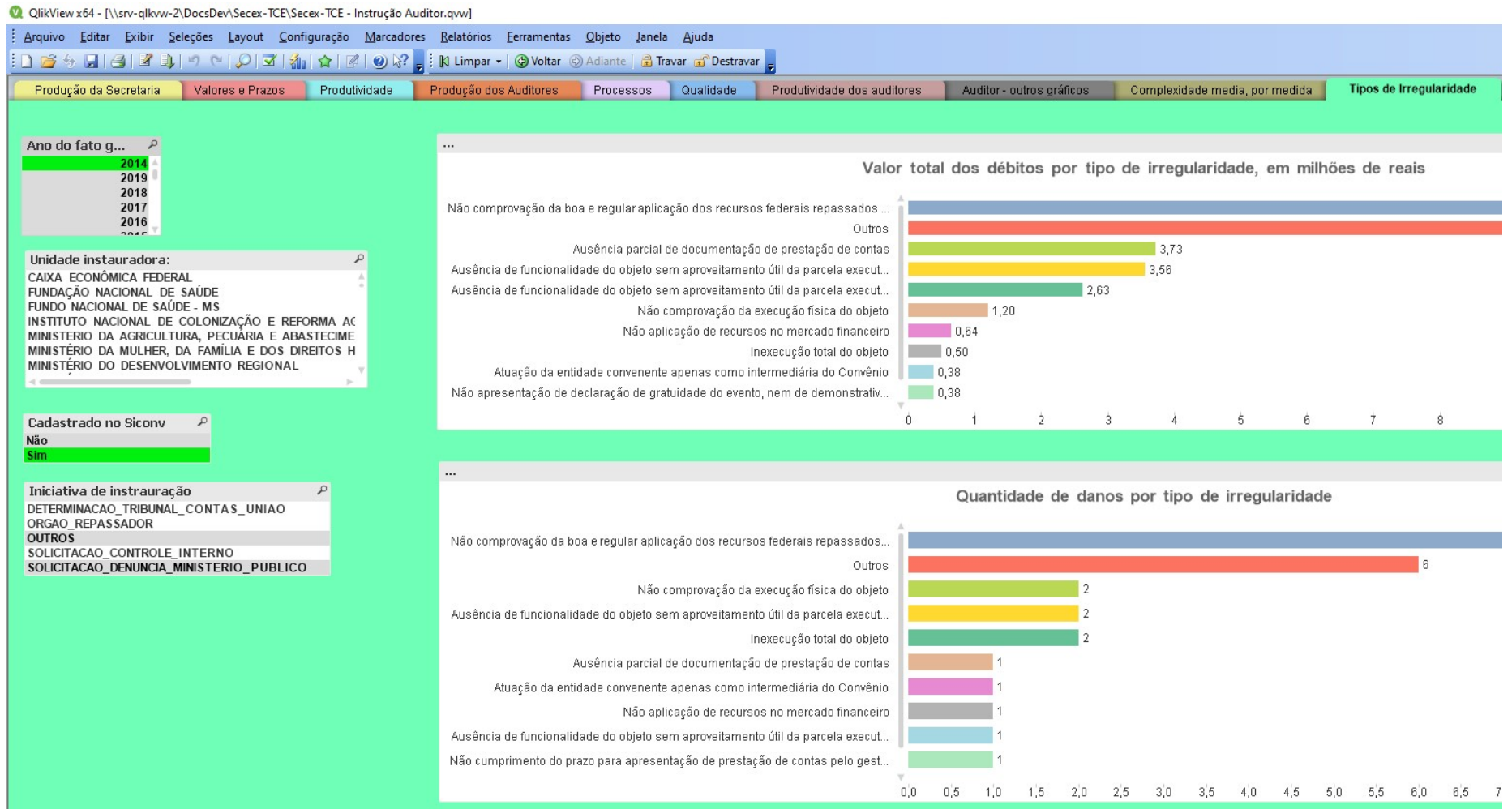
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 43 – Dados de TCEs (2013) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade



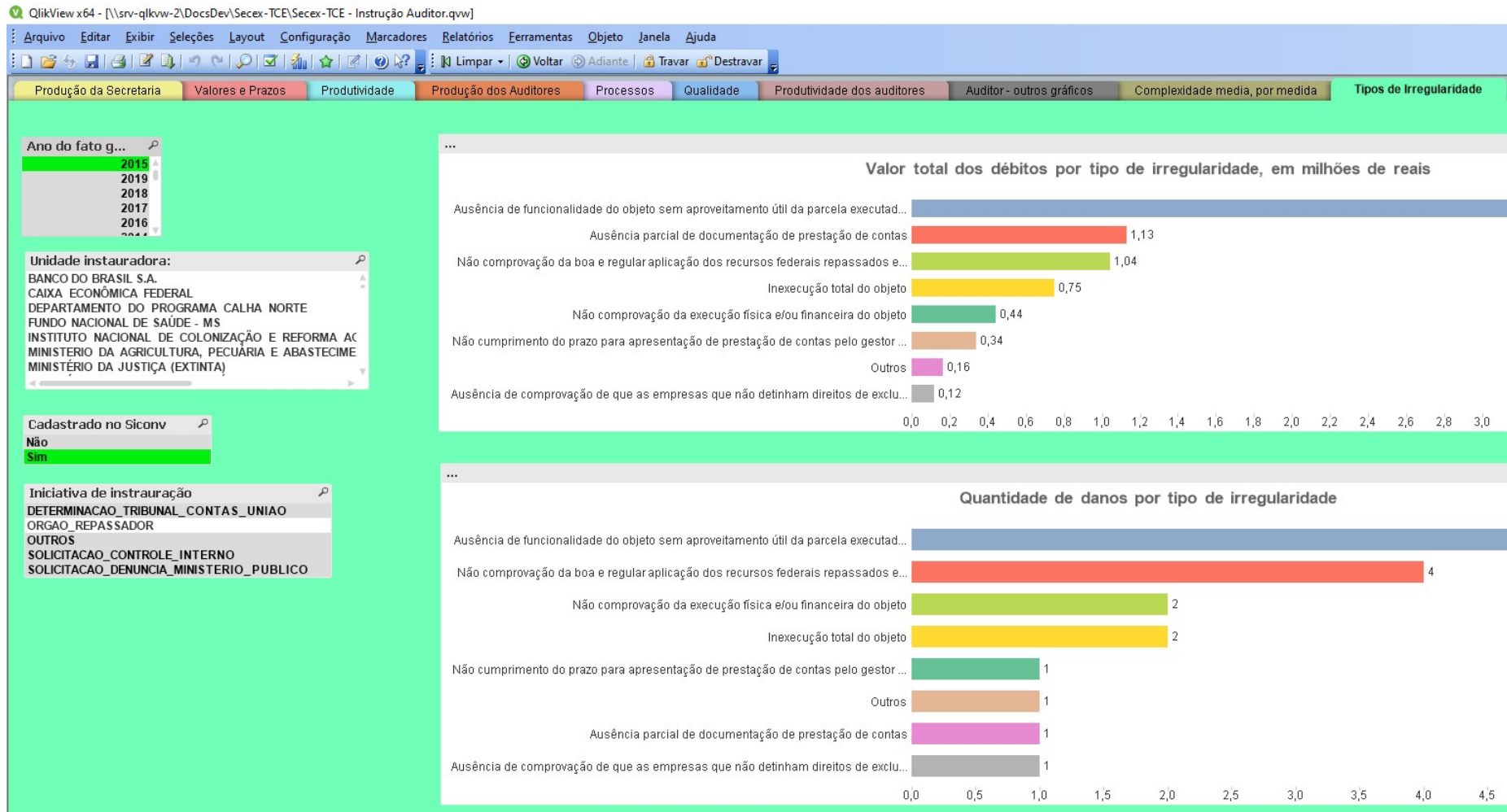
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 44 – Dados de TCEs (2014) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade



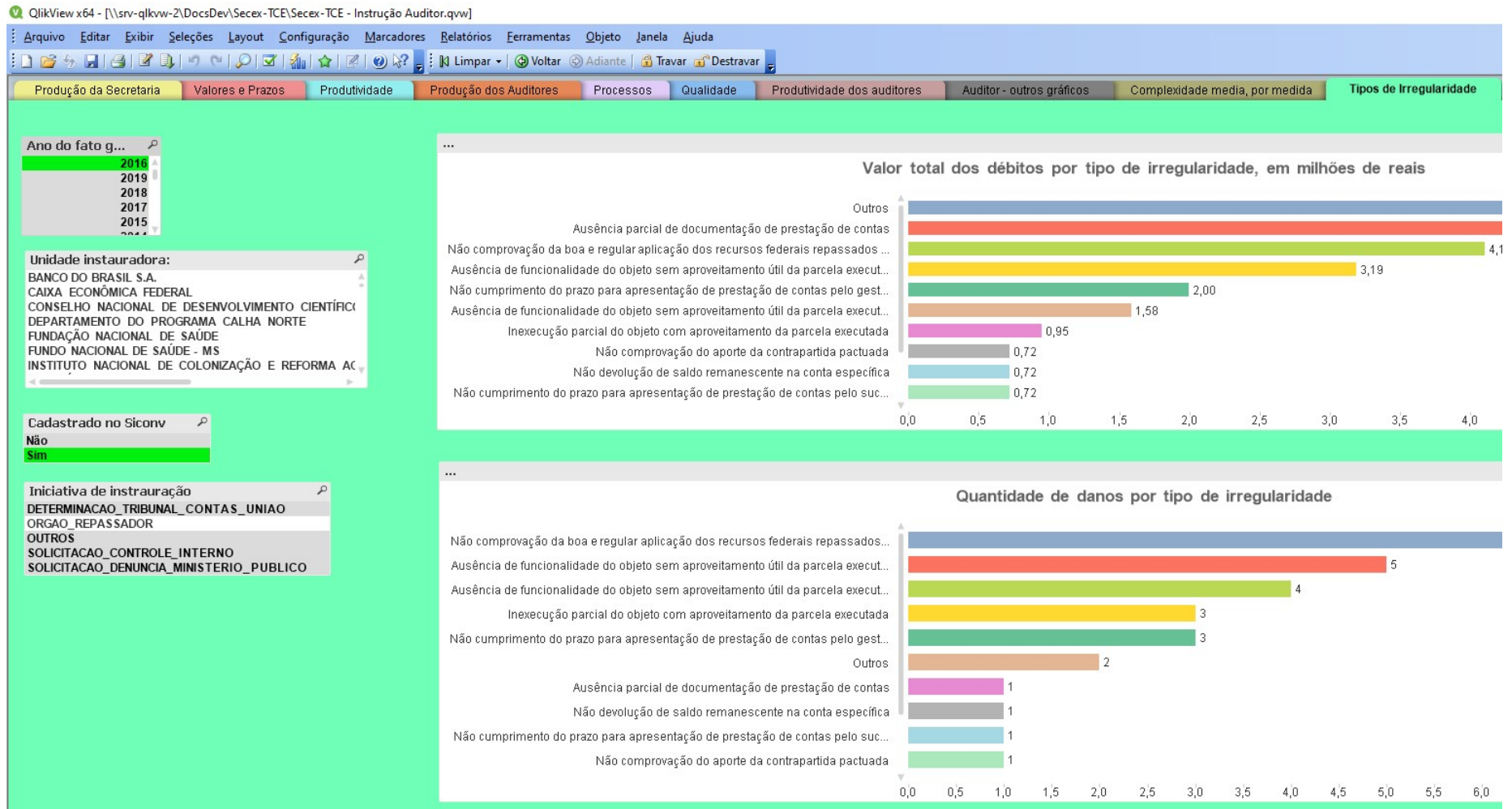
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 45 – Dados de TCEs (2015) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade



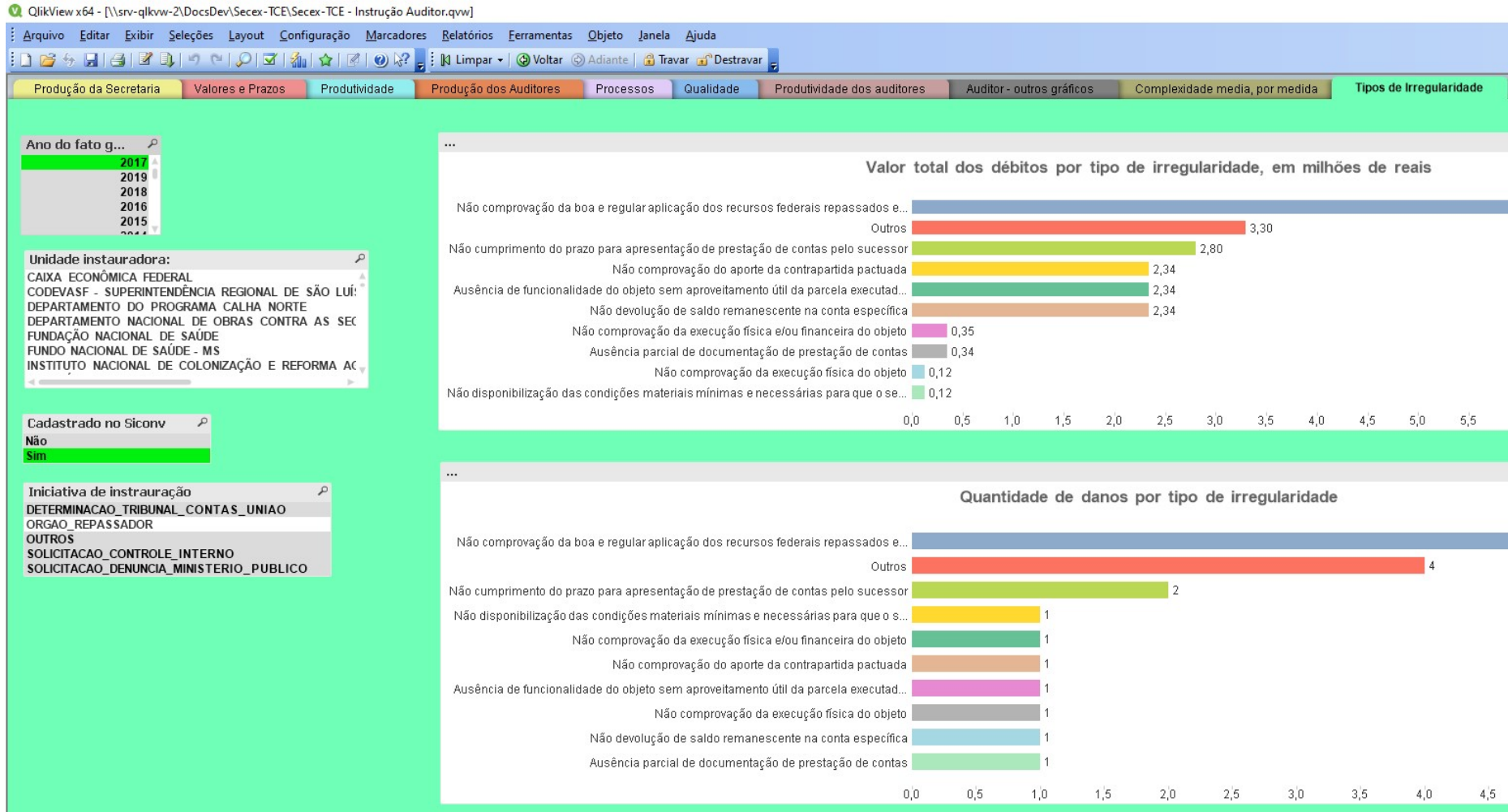
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 46 – Dados de TCEs (2016) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade



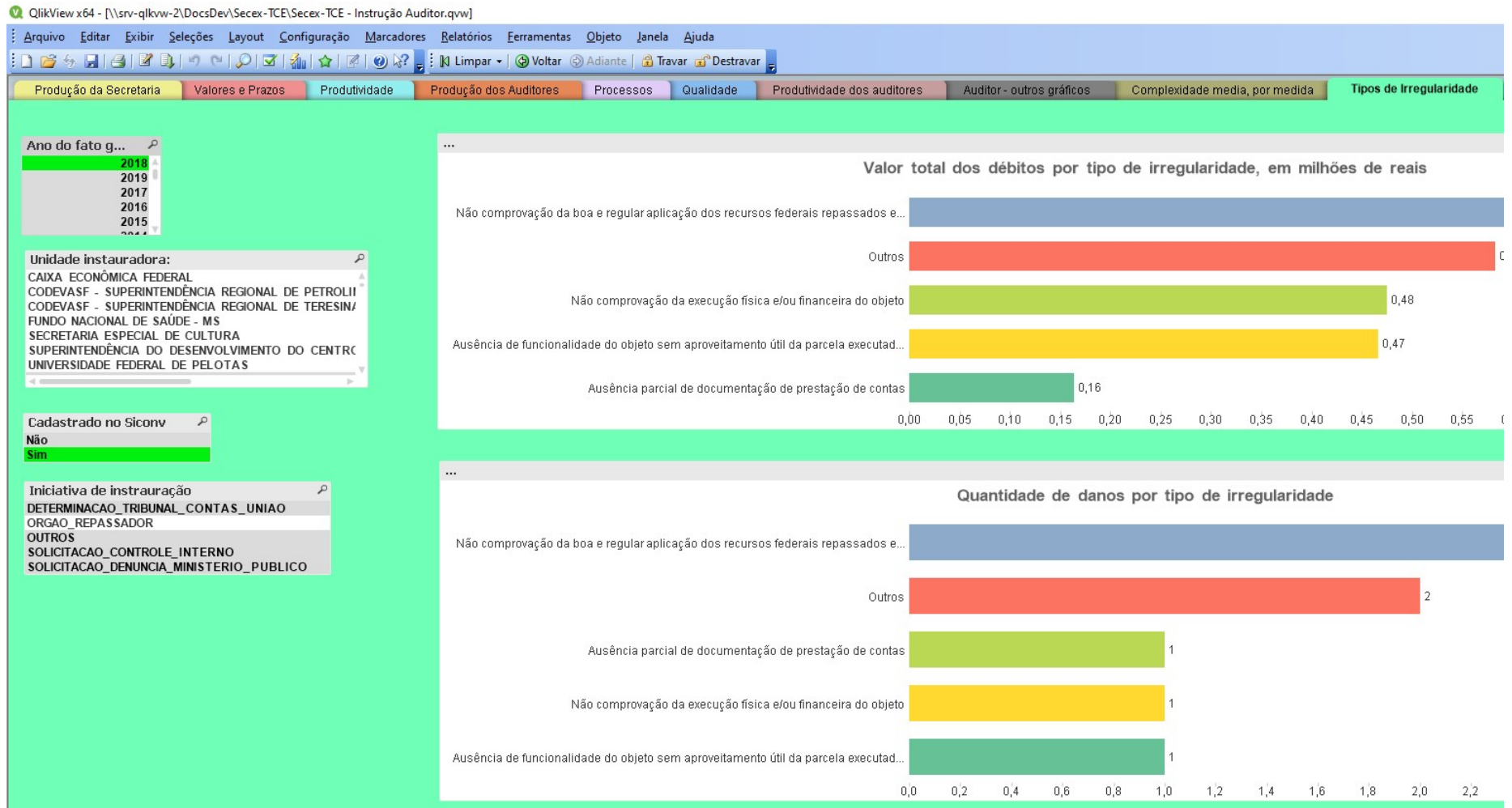
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 47 – Dados de TCEs (2017) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade



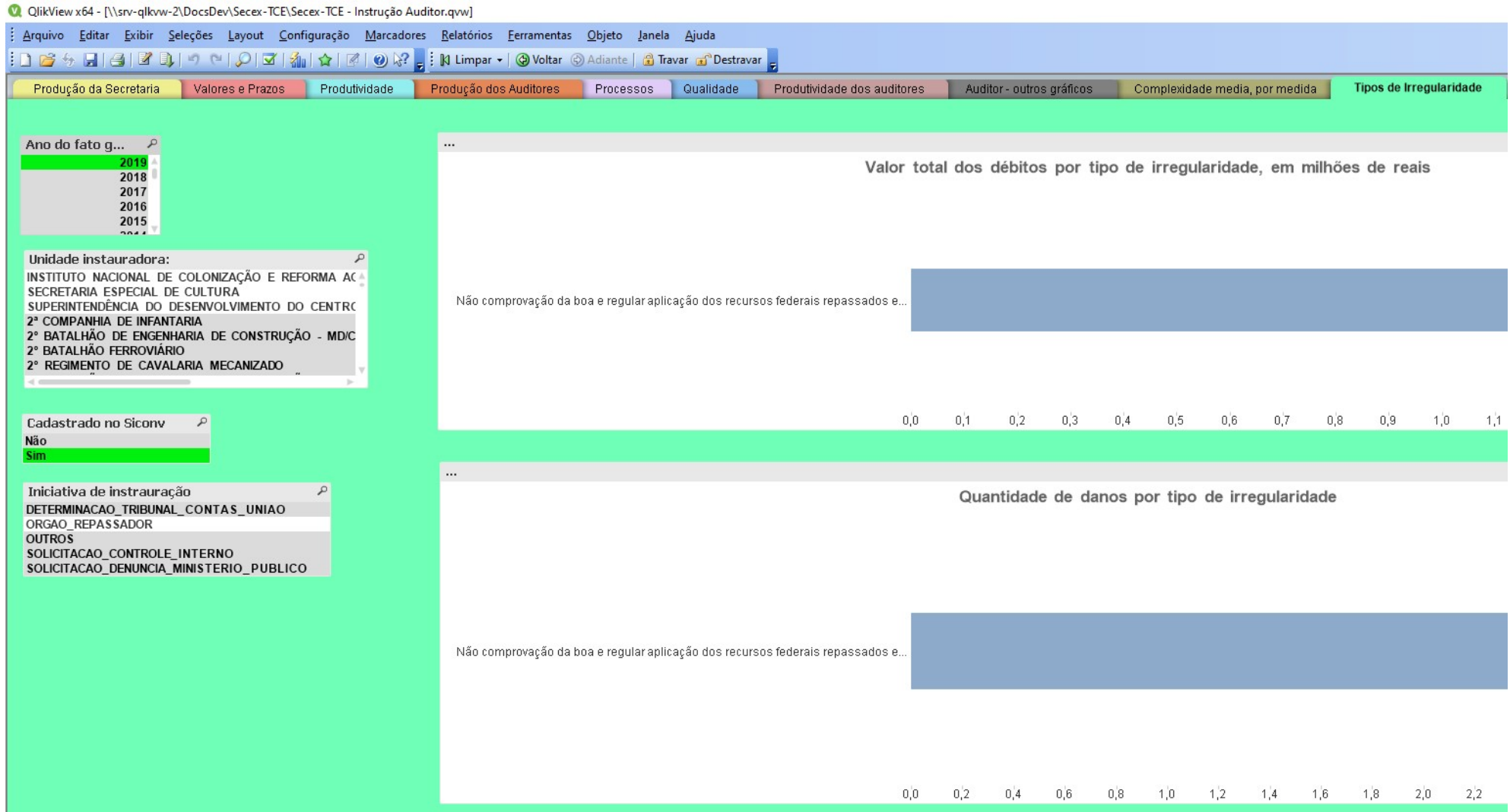
Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 48 – Dados de TCEs (2018) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade



Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

Figura 49 – Dados de TCEs (2019) via Siconv, no Sistema eTCE por tipo de irregularidade



Fonte: Sistema eTCE, do Tribunal de Contas da União – Relatório extraído via QlikView® em 25/11/2019.

ANEXOS

Anexo A – Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (ACT)

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Acordo de Cooperação Técnica N° /201X

Processo: XXXXXXXXXXXXXXXXX

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, QUE CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA REPRESENTADO PELA SECRETARIA DE GESTÃO, A [ENTIDADE PARCEIRA], COM O XXXXXXXXXX, POR MEIO DO XXXXXXXXXXXXXXXX.

A **UNIÃO**, por intermédio do **MINISTÉRIO DA ECONOMIA**, doravante denominado **ME**, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco "P" – Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o nº 00.394.460/0001-41, por meio da **SECRETARIA DE GESTÃO**, doravante denominada **SEGES**, neste ato representada pelo Secretário de Gestão, **[NOME DO SECRETÁRIO]**, brasileiro, portador da Carteira de Identidade nº **XXXXXXX**, expedida pela SSP/**XX**, inscrito no CPF sob o nº **XXX.XXX.XXX-XX**, residente e domiciliado em Brasília/DF, nomeado pela Portaria nº 139, de 4 de janeiro de 2019, publicada no D.O.U. Nº 3-A, Edição Extra, Seção 2, de 4 de janeiro de 2019; a **[ENTIDADE PARCEIRA]**, doravante denominada **YYYYYYY**, com sede no **[ENDEREÇO]**, inscrita no CNPJ sob o nº **YYYYYYYYYYY**, neste ato representada por seu Presidente, **[Nome do Dirigente]**, brasileiro(a), portador(a) da Carteira de Identidade nº **YYYYYYY**, inscrito no CPF sob o nº **YYYYYYYYYYY**, residente e domiciliado em **[Cidade, Estado]**, designado pela Portaria nº **XXX**, publicada no D.O.U. de **[Data]**; e, de outro lado, o **(ÓRGÃO)**, doravante denominado **(Sigla do ÓRGÃO)** com sede na **XXXXXXXXXX, XXX/XXF**, inscrito no CNPJ/MF sob o nº **XX.XXX.XXX/XXX-XX**, neste ato representado pelo **(Cargo), (NOME)**, brasileiro(a), portador(a) da Carteira de Identidade nº **XXXXXXXXXX**, expedida pela **XX/XX**, e do CPF **XXX.XXX.XXX-XX**, residente e domiciliado em **XXXXXXXXXX**, nomeado pela Portaria nº **XXXX**, publicada no **D.O.U., de XX de XXXX de XXXX**, resolvem celebrar o presente Acordo de Cooperação Técnica, o qual se regerá pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber, mediante as cláusulas a seguir especificadas.

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Estabelecer a adesão à Rede Siconv, o apoio às atividades de interesse comum e o desenvolvimento de ações conjuntas de capacitação, melhoria da gestão, e de fortalecimento da comunicação e transparência relativas às transferências voluntárias da União.

CLÁUSULA SEGUNDA – DO PLANO DE TRABALHO

Integra este ACORDO o Plano de Trabalho, Anexo I, assinado pelas partes, no qual constarão as atividades a serem executadas, cumprindo a exigência prevista no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666, de 1993.

Parágrafo Único: Durante o prazo de vigência deste ACORDO, o Plano de Trabalho poderá ser alterado, desde que previamente autorizado e assinado pelos partícipes.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS FORMAS DE COOPERAÇÃO

A cooperação firmada pelos partícipes e consistirá em:

I - promover ações de melhoria dos indicadores de gestão relativos aos processos de transferências voluntárias da União, por meio de:

- a. utilização das informações disponíveis no Painel Gerencial do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv para subsidiar a tomada de decisões, o planejamento e a verificação da efetividade das políticas públicas;
- b. estímulo à melhoria da qualidade do gasto dos recursos públicos relativos às transferências voluntárias da União;
- c. incentivo ao monitoramento e controle social do uso dos recursos públicos;
- d. participação nos eventos promovidos pelos parceiros, relativos ao objeto do presente ACORDO; e
- e. promoção e compartilhamento de conhecimentos, informações, experiências, metodologias de gestão, ou quaisquer outras atividades de interesse comum.

II - promover e realizar ações de capacitação, mediante:

- a. indicação de multiplicadores para participar das capacitações que compõem a trilha de ensino, necessárias para fomentar conhecimentos e habilidades à operacionalização do sistema, execução e efetividade da política pública;
- b. garantia à formação de multiplicadores por meio da participação presencial nos cursos.
- c. incentivo à participação nos cursos à distância disponíveis pelas instituições de ensino, ligadas à Rede Siconv;
- d. proposição de novas metodologias e plataformas de capacitação; e
- e. compartilhamento de conhecimentos, informações, experiências, ou quaisquer outras atividades de interesse comum, relativas ao eixo de capacitação.

III - aprimorar e implementar ações de comunicação e transparência, por meio de.

- a. divulgação de atualizações normativas relativas às transferências voluntárias da União;
- b. divulgação de cursos dos parceiros da Rede;
- c. divulgação de material e metodologias adotadas nas capacitações, pelos parceiros da Rede;
- d. estímulo à divulgação das informações relativas à aplicação e execução dos recursos públicos;

- e. estímulo à participação no fórum virtual, disponível no sítio eletrônico do Portal de Convênios - portal.convencios.gov.br; e
- f. compartilhamento de conhecimentos, informações, experiências, ou quaisquer outras atividades de interesse comum, que visem à melhoria da gestão das transparências voluntárias.

CLÁUSULA QUARTA – DA ADESÃO:

É permitida, quando couber, a adesão à Rede Siconv ('Rede Mais Brasil') por órgão ou entidade vinculada ao [XXXXXXXXXX](#), desde que se comprometam a seguir integralmente com os termos do presente Acordo.

Parágrafo Primeiro: A adesão far-se-á mediante a celebração de Termo de Adesão, constante no Anexo II, firmado diretamente entre o ([Órgão ou Entidade, parceiro interessado e signatário do presente Acordo](#)) e o órgão ou entidade a ele vinculado, quando interessado.

Parágrafo Segundo: Caberá ao [XXXXXXXXXX](#), quando da celebração do Termo de Adesão:

- a. publicar o extrato do Termo de Adesão celebrado;
- b. informar à SEGES a relação dos órgãos que celebrarem o Termo de Adesão, em comunicação por escrito, até o 10º (décimo) dia útil do mês subsequente à referida celebração, apresentando cópia dos instrumentos assinados;
- c. oferecer apoio e suporte aos respectivos participantes.

CLÁUSULA QUINTA – DAS OBRIGAÇÕES

Caberá aos partícipes acompanhar a execução deste ACORDO, promovendo todas as medidas necessárias para o fiel cumprimento de seu objeto.

Parágrafo Primeiro: A SEGES obriga-se a:

- a. cumprir as atividades estabelecidas no Plano de Trabalho;
- b. garantir a administração, disponibilidade e acesso dos dados do painel gerencial do Siconv;
- c. promover a realização de eventos de interesse comum com relação ao objeto do presente ACORDO;
- d. compartilhar informações, conhecimentos e experiências relativas às transferências voluntárias;
- e. manter atualizados e disponíveis no Portal dos Convênios os cursos e a trilha de ensino de multiplicadores;
- f. gerir as capacitações presenciais para a formação de multiplicadores;
- g. disponibilizar no Portal dos Convênios as atualizações normativas, materiais e metodologias adotadas nas capacitações, relativas às transferências voluntárias da União;
- h. garantir a disponibilidade do Portal dos Convênios para fins de realização do fórum virtual;
- i. adotar as providências necessárias para a realização dos eventos do Comitê Gestor da Rede Siconv, divulgando agendas, programação, deliberações e resultados das atividades realizadas; e

j. elaborar e aprovar os Planos de Trabalho, na forma estabelecida no presente instrumento.

Parágrafo Segundo: A [XXXXXXXXXX](#) obriga-se a:

- a. cumprir as atividades estabelecidas no Plano de Trabalho;
- b. gerir as turmas dos cursos à distância fazendo a gestão didático-metodológica;
- c. disponibilizar em sítio eletrônico de livre acesso a programação das capacitações a distância;
- d. disponibilizar ambiente com infraestrutura adequada à realização dos cursos presenciais de formação de multiplicadores;
- e. fornecer ao MP, em meio eletrônico, informações dos cursos realizados;
- f. estimular as Escolas de Governo estaduais a incluir em seu calendário cursos relativos ao Siconv; e
- g. elaborar e aprovar os Planos de Trabalho, na forma estabelecida no presente instrumento.

Parágrafo Terceiro: A [XXXXXXXXXX](#) obriga-se a:

- a. cumprir as atividades estabelecidas no Plano de Trabalho;
- b. utilizar as informações gerenciais disponíveis no painel do Siconv para monitorar a aplicação dos recursos públicos, subsidiar a tomada de decisões e o planejamento, a fim de garantir maior efetividade das políticas públicas;
- c. compartilhar informações, conhecimentos e experiências relativas às transferências voluntárias;
- d. designar servidores para participar dos cursos de formação de multiplicadores, os quais deverão atuar como replicadores do conhecimento adquirido, no âmbito de sua competência;
- e. promover capacitações presenciais garantindo a formação mínima estabelecida no Plano de Trabalho;
- f. estimular à participação nas capacitações a distância relativos às transferências voluntárias;
- g. disponibilizar em sítio eletrônico de sua competência, criado na rede de computadores *internet*:
 1. programação anual das capacitações presenciais referidas no item e;
 2. link de acesso da programação das capacitações a distância, divulgadas no Portal dos Convênios;
 3. link de acesso aos materiais didáticos adotados nas capacitações;
- h. incentivar os órgãos ou entidades vinculados a aderirem a este ACORDO por meio da celebração do Termo de Adesão conforme descrito na CLÁUSULA QUARTA;
- i. indicar e manter atualizados os dados cadastrais das pessoas que acompanharão do presente ACORDO; e
- j. elaborar e aprovar os Planos de Trabalho, na forma estabelecida no presente instrumento.

CLÁUSULA SEXTA – DAS COMUNICAÇÕES E PRESERVAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

As comunicações relativas ao presente ACORDO serão consideradas regularmente se entregues por ofício, por correio eletrônico, ou mediante o Sistema Eletrônico de Informações – SEI, do projeto Processo Eletrônico Nacional – PEN.

Parágrafo único: Os partícipes devem assegurar a propriedade intelectual e os direitos autorais dos conteúdos disponibilizados em cursos, programas ou qualquer material de divulgação técnica ou institucional utilizados nas ações previstas neste ACORDO.

CLÁUSULA SÉTIMA – DOS RECURSOS FINANCEIROS

O presente ACORDO não gera obrigação pecuniária, sendo celebrado a título gratuito, não implicando compromissos financeiros, indenizações ou transferências de recursos entre os partícipes.

Parágrafo único: As despesas necessárias à consecução do objeto acordado serão de responsabilidade de cada partícipe no âmbito de sua atuação.

CLÁUSULA OITAVA – DA VIGÊNCIA

Este ACORDO terá vigência de 5 (cinco) anos, a contar da data de sua publicação no Diário Oficial da União, podendo ser prorrogado, em caráter excepcional, devidamente justificado e autorizado pelas autoridades destes órgãos partícipes, única vez, pelo período de 12 (doze) meses, mediante termo aditivo.

CLÁUSULA NONA – DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Para fins de operacionalização da Rede Siconv deverá ser observada a legislação aplicável, notadamente a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, a Portaria Interministerial nº 424 de 30 de dezembro de 2016, e suas alterações; e a Portaria nº 161 de 10 de maio de 2016, que constituiu a Rede do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – RedeSiconv.

CLÁUSULA DÉCIMA – DA DENUNCIA E DA RESCISÃO

Este ACORDO poderá ser denunciado, assim como poderá ser rescindido em virtude do descumprimento de qualquer de suas cláusulas, por iniciativa de qualquer um dos partícipes, a qualquer tempo, mediante notificação escrita, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA PUBLICAÇÃO

Cabe ao Ministério da Economia a publicação do extrato do presente ACORDO e seus respectivos termos aditivos no Diário Oficial da União, conforme dispõe o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8666, de 1993.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO FORO

As causas e conflitos oriundos do presente ACORDO serão submetidas à conciliação e à mediação, e só após se persistir o impasse, submetidos à Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal.

E assim, com aceitação plena, e por meio do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, do projeto Processo Eletrônico Nacional, assinam eletronicamente os celebrantes o presente instrumento para todos os fins de direito.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 XXXXXXXX
 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 XXXXXXXX
 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
[Dirigente do Órgão / Entidade]
 Fundação Escola Nacional de
 Administração Pública - ENAP

CRISTIANO ROCHA HECKERT
 Secretário de Gestão
 Ministério da Economia – SEGES-ME

TESTEMUNHAS:

<p>Nome: Regina Lemos de Andrade CPF: 087.149.007-26 Identidade: 123245946 SSP DF</p>	<p>Nome: [indicar] CPF: Identidade:</p>
--	--

Anexo B – PLANO DE TRABALHO

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Anexo I - ACT N° /201X

Plano de Trabalho N° xxxxxx

Processo: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Instrumento que integra o Acordo de Cooperação Técnica, em atendimento à Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, especificamente em seu art. 116.

1. OBJETO

Estabelecer a adesão à Rede Siconv, o apoio às atividades de interesse comum e o desenvolvimento de ações conjuntas de capacitação, melhoria da gestão, e de fortalecimento da comunicação e transparência relativas às transferências voluntárias.

2. JUSTIFICATIVA

O Decreto nº 6170, de 25 de julho de 2007, instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv, e estabeleceu que desde à celebração à prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria todos os atos devem ser nele registrados.

Em 2008, o Siconv foi efetivamente implantado, informatizando a execução e acompanhamento das transferências voluntárias da União, antes em processos físicos.

Por outro lado, percebeu-se a necessidade de instrumentalizar o conhecimento daqueles que operacionalizam o Siconv; de aperfeiçoar a gestão dos recursos; de aprimorar execução dos projetos e, conseqüentemente tornar mais efetiva a implementação das políticas públicas.

Nesse sentido, foi criada uma rede de cooperação e governança entre parceiros das diferentes esferas de governo, denominada Rede Siconv, efetivamente instituída por meio da Portaria nº 161 de 10 de maio de 2016.

A Rede Siconv, coordenada no âmbito da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia - ME, tem por objeto desenvolver ações em três grandes eixos, quais sejam:

- (1) melhoria dos processos de gestão;
- (2) auxiliar os órgãos e entidades parceiros nas atividades e processos de capacitação dos usuários; e
- (3) aprimorar as atividades de comunicação e transparência dos instrumentos de transferências da União operacionalizadas por meio do Siconv.

Anota-se, ainda, para contribuir com o aumento da maturidade da gestão e governança no âmbito dos órgãos atuam nas transferências da União, foi instituído o Modelo de Excelência em Gestão (MEG-Tr), mediante a Portaria nº 66, de 31 de março de 2017 e a Instrução Normativa nº 05, de 24 de junho de 2019. Tais instrumentos vêm reforçar a busca contínua para tornar mais efetiva a entrega de valor público à sociedade.

Justifica-se a participação do XXXXX por..... [deverá o órgão motivar o seu interesse em participar da Rede Siconv].

A participação e atuação em Rede se efetiva por meio da celebração de **Acordo de Cooperação Técnica** entre o Ministério da Economia (ME), por intermédio da Secretaria de Gestão (SEGES), a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e o XXXXXXXX, cabendo aos parceiros a execução das atividades que se propõem no presente Plano de Trabalho.

3. META

Consoante aos eixos de atuação da Rede Siconv, propõe-se as atividades e etapas listadas abaixo, por ordem de execução, necessárias para o alcance das seguintes metas:

Meta 1: Melhoria da gestão nos processos de transferências da União operacionalizados por meio do Siconv;

Meta 2: Capacitação dos usuários do Sistema; e

Meta 3: Comunicação e transparência.

Nº	Meta	Atividades/Etapas	Início	Término	Responsável
1	1	Indicar servidores, que acompanharão a execução do ACORDO com nome, CPF e e-mail.	10 dias após publicação	15 dias após publicação	ÓRGÃO / ENTIDADE
2	1	Cadastrar CNPJ indicado para acesso ao painel gerencial do Siconv, e disponibilizar senhas.	15 dias após publicação	20 dias após publicação	SEGES-ME
3	1	Apresentar semestralmente Relatório das Ações Realizadas relativas ao objeto do ACORDO	6 meses após o início da vigência	Fim da vigência	ÓRGÃO / ENTIDADE
4	1	Disponibilizar o painel gerencial do Siconv.	A partir do início da vigência	Fim da vigência	SEGES-ME
5	1	Promover a adesão de órgãos e entidades ao Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União - MEG-Tr	A partir do início da vigência	Fim da vigência	ÓRGÃO / ENTIDADE
6	1	Apoiar órgãos e entidades adesos ao MEG-Tr na implementação do Modelo e seus instrumentos.	A partir da adesão ao MEG-Tr	Fim da vigência	SEGES-ME e ÓRGÃO / ENTIDADE
7	1	Divulgar os resultados das ações de implementação do MEG-Tr	A partir da adesão ao MEG-Tr	Fim da vigência	SEGES-ME e ÓRGÃO / ENTIDADE
8	2	Elaborar cronograma de formação de multiplicadores.	Após turmas de multiplicadores	Durante a vigência	SEGES-ME e ÓRGÃO / ENTIDADE
9	2	Desenvolver e aprimorar o conteúdo de apoio aos cursos de multiplicadores, sempre que houver evolução.	A partir do início da vigência	Fim da vigência	SEGES-ME
10	2	Organizar cursos presenciais na unidade federativa de atuação do signatário, no mínimo 72 horas/ano, após turma de multiplicadores)	Após turmas de multiplicadores	Fim da vigência	ÓRGÃO / ENTIDADE
11	2	Disponibilizar ambiente com infraestrutura adequada à realização dos cursos presenciais de formação de multiplicadores	A partir do início da vigência	Fim da vigência	ENAP
12	2	Fornecer ao ME, em meio eletrônico, informações dos cursos realizados;	A partir do início da vigência	Fim da vigência	ENAP
13	3	Inserir banner para divulgação das ações da Rede Siconv, notícia e pop-up em sua página oficial na Internet.	A partir do início da vigência	Fim da vigência	SEGES-ME e ÓRGÃO / ENTIDADE

14	1 e 2	Estimular as Escolas de Governo estaduais a incluir em seu calendário os cursos à distância relativos ao Siconv	A partir do início da vigência	Fim da vigência	ENAP
15	1 e 3	Disponibilizar fórum virtual para troca de conhecimento e dúvidas.	10 dias após publicação	Fim da vigência	SEGES-ME
16	2 e 3	Disponibilizar cronograma dos cursos, oferecidos pela Rede, com as datas de início e fim das inscrições de cada turma à distância e presencial no sítio do portal dos convênios.	A partir do início da vigência	Fim da vigência	SEGES-ME
17	2 e 3	Manter atualizados no sistema de gestão da Rede os dados referentes aos cursos realizados com as informações: quantidade de inscritos e concluintes e cópia das listas de frequência.	A partir do início da vigência	Fim da vigência	ÓRGÃO / ENTIDADE
18	2 e 3	Disponibilizar em sítio eletrônico, de livre acesso, a programação das capacitações a distância	A partir do início da vigência	Fim da vigência	ENAP

4. CRONOGRAMA FÍSICO

As atividades terão início a partir da publicação do Acordo de Cooperação Técnica no Diário Oficial da União, e se encerrarão no fim da vigência do ACORDO. Quaisquer ajustes necessários serão definidos após avaliação e confirmação do documento pelos partícipes.

5. CRONOGRAMA FINANCEIRO

O Acordo não acarretará transferência de recursos financeiros entre os partícipes.

As despesas necessárias à consecução do objeto serão de responsabilidade de cada partícipe no âmbito de sua atuação.

6. CLÁUSULA OITAVA – DA VIGÊNCIA

Cinco (5) anos, a contar da data da publicação no Diário Oficial da União, podendo ser prorrogado, em caráter excepcional, devidamente justificado e autorizado pelas autoridades destes órgãos partícipes, única vez, pelo período de 12 (doze) meses, mediante termo aditivo.

7. APROVAÇÃO PELOS PARTÍCIPIES

APROVADO, após análise técnica.

Assinam eletronicamente, por meio do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, do projeto Processo Eletrônico Nacional,

XXXXXXXXXXXXXXXXXX Dirigente do Órgão / Entidade YYYYYYYYYYYYYY PARCEIRO da REDE	XXXXXXXXXXXXXXXXXX Secretário de Gestão Ministério da Economia – SEGES-ME
---	---

Anexo C – 2º MODELO DE TERMO DE ADESÃO

MINISTÉRIO DA ECONOMIA ANEXO II - do ACT Nº XX/201X TERMO DE ADESÃO Nº/201X

TERMO DE ADESÃO AO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº XXXX/20XX, CELEBRADO ENTRE O MINISTÉRIO DA ECONOMIA, POR MEIO DA SECRETARIA DE GESTÃO, A FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, E O [NOME DA ENTIDADE/ÓRGÃO].

O **XXXXXXXXXXXXXXXXX** [NOME DO ÓRGÃO/ENTIDADE que celebrou o ACT com o Ministério da Economia], doravante denominado **XXXXXXXX**, com sede na **XXXXXXXXXXXXXXXXX**, CEP **XXXXX** - **Brasília/DF**, CNPJ nº **XXX.XXX.XXX-XX**, representado neste ato por seu (Cargo), **[NOME DA AUTORIDADE]**, CPF Nº **XXXXXXXXXXXXX**, no uso das atribuições que lhe confere a Portaria **XXXXXX**, de **XX** de **XX** de **XXX**, e o **[NOME DA ENTIDADE/ÓRGÃO]** interessada em celebrar o presente Termo], doravante denominado **[XXXXX]**, CNPJ nº **XX.XXX.XXX/XXXX-XX**, com sede no [endereço completo com CEP], neste ato representado por seu [Cargo], **[NOME DA AUTORIDADE]**, CPF Nº **[XXX.XXX.XXX-XX]**, no uso das atribuições que lhe confere [citar a referência normativa completa que lhe dá poderes para representar o Órgão/Entidade], celebram o presente **Termo de Adesão**, doravante denominado apenas **TERMO**, com base na legislação aplicável, notadamente a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber, e no Acordo de Cooperação Técnica nº **XX/201X**, mediante as Cláusulas e condições a seguir especificadas.

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Aderir ao Acordo de Cooperação Técnica nº **XX/201X**, celebrado entre o Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Gestão, da Escola Nacional da Administração Pública, e o **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, com vistas a aderir à Rede Siconv e estabelecer o apoio às atividades de interesse comum e o desenvolvimento de ações conjuntas de capacitação, melhoria da gestão, e de fortalecimento da comunicação e transparência relativas às transferências voluntárias da União.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Para fins de operacionalização da Rede Siconv deverá ser observada a legislação aplicável, notadamente a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, a Portaria Interministerial nº 424 de 30 de dezembro de 2016, e suas alterações; e a Portaria nº 161 de 10 de maio de 2016, que constituiu a Rede do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – RedeSiconv.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES

Obrigam-se as partes do presente TERMO a promoverem ações de interesse comum e que visem ao cumprimento do Acordo de Cooperação Técnica nº [XX/201X](#).

CLÁUSULA QUARTA – DE EXECUÇÃO E DO ACOMPANHAMENTO

O [\[NOME DO ÓRGÃO/ENTIDADE vinculado órgão que celebrou o ACT com o Ministério da Economia\]](#), quando couber, participará da elaboração de Plano de Trabalho, e se responsabilizará pelo acompanhamento e fiscalização da execução das ações decorrentes deste TERMO, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto.

Parágrafo único: No prazo de 15 (quinze) dias, contados do início da vigência do presente TERMO, o [\[NOME DO ÓRGÃO/ENTIDADE vinculado ao órgão que celebrou o ACT com o Ministério da Economia\]](#), indicará um representante para atuar como interlocutor nas ações dele decorrentes.

CLÁUSULA QUINTA – DOS RECURSOS

O presente TERMO não gera obrigação pecuniária, sendo celebrado a título gratuito, não implicando compromissos financeiros, indenizações ou transferências de recursos entre os partícipes.

Parágrafo único: As despesas necessárias à consecução do objeto acordado serão de responsabilidade de cada partícipe no âmbito de sua atuação.

CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA

O presente TERMO vigorará a partir de sua assinatura, respeitado o prazo estabelecido na Cláusula Oitava do Acordo de Cooperação Técnica nº [XX/201X](#).

CLÁUSULA SÉTIMA – DA PUBLICAÇÃO

Cabe ao [\[NOME DO ÓRGÃO/ENTIDADE que celebrou o ACT com o Ministério da Economia\]](#) responsável pela celebração do presente Termo de Adesão, publicar no respectivo sítio eletrônico, na rede mundial de computadores e de livre acesso, o extrato do presente instrumento.

Parágrafo único: O [\[NOME DO ÓRGÃO/ENTIDADE que celebrou o ACT com o Ministério da Economia\]](#) deve observar o disposto na Cláusula Quarta do Acordo de Cooperação nº [XX/201X](#), ao qual se vincula o presente Termo de Adesão.

CLÁUSULA OITAVA – DA DENUNCIA E DA RESCISÃO

Este TERMO poderá ser denunciado, assim como poderá ser rescindido em virtude do descumprimento de qualquer de suas cláusulas, por iniciativa de qualquer um dos

partícipes, a qualquer tempo, mediante notificação escrita, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias.

E assim, por estarem de pleno acordo, assinam os respectivos representantes, em 2 (duas) vias.

Cidade-UF, XX de xxxxx de 201X.

XXXXXXXX

Cargo

[NOME DA ENTIDADE/ORGÃO
signatário do ACT com o Ministério da
Economia]

XXXXXXXX

Cargo

[NOME DA ENTIDADE/ORGÃO
Interessada em celebrar o presente Termo]