

## **Estudo de caso: como ajustes na governança da rede de controle da Bahia podem viabilizar auditorias conjuntas em políticas públicas?**

Case study: how adjustments in the governance of the Bahia control network can enable joint audits in public policies?

<https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1097>

**Mariana Santos Coutinho da Silva<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

Este artigo analisa os desafios e as potencialidades das redes de controle para a realização de auditorias conjuntas sobre políticas públicas, a partir de estudo de caso realizado sobre a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia. A partir de análise documental, identificam-se os mecanismos de governança necessários para que esses arranjos interorganizacionais superem barreiras estruturais e operacionais, como a definição de objetivos comuns, a criação de grupos de trabalho temáticos, o compartilhamento regular de dados e o planejamento integrado. Embora a Rede de Controle venha desempenhando trabalho importante com a emissão de Orientações Técnicas, havendo baixa institucionalização do arranjo e nenhuma realização de auditoria de forma conjunta entre os órgãos que a compõem. Conclui-se que o fortalecimento da governança interna da Rede é essencial para consolidar práticas de auditorias conjuntas com potencial de impactar e aprimorar o desempenho de políticas públicas.

**Palavras-chave:** redes de controle; auditorias conjuntas; governança pública; políticas públicas; cooperação interinstitucional.

---

<sup>1</sup> Auditora Estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA). Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). MBA em Auditoria e Inovação pela Universidade São Paulo (USP). Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: mariana.silva@tcm.ba.gov.br

## ABSTRACT

This study analyzes the challenges and potential of control networks in conducting joint audits of public policies, based on a case study of the Public Management Control Network in the State of Bahia. Through documentary analysis, it identifies the governance mechanisms necessary for these interorganizational arrangements to overcome structural and operational barriers, such as the definition of common objectives, the creation of thematic working groups, regular data sharing, and integrated planning. Although the Control Network has played an important role in issuing Technical Guidelines, it remains weakly institutionalized, with no joint audits carried out among its body members. The study concludes that strengthening the internal governance of the Network is essential to consolidating joint audit practices with the potential to impact and improve the performance of public policies.

**Keywords:** control networks; joint audits; public governance; public policies; interinstitutional cooperation.

O conteúdo deste periódico está  
sob Licença Creative Commons  
Atribuição 4.0 Internacional.



Data de submissão: 19/11/2025

Data de aprovação: 20/02/2026

Data de versão final: 02/04/2026

Data de publicação online: 15/06/2026

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a colaboração entre entidades públicas assume relevância crescente, tanto na produção acadêmica quanto na atuação prática. A complexidade das demandas sociais exige mais diálogo e parceria entre órgãos e entidades estatais para a implementação, a avaliação, o monitoramento e o controle de políticas públicas (Abrucio; Franzese, 2010). Nesse contexto, a constituição de redes de controle surge como mecanismo para promover cooperação e ação coletiva entre organizações encarregadas da fiscalização da gestão pública (Brasil, 2018).

A ampliação das funções estatais convive com restrições financeiras e limitações de recursos humanos, o que impõe a adoção de estratégias inovadoras, novos modelos gerenciais e estruturas mais flexíveis, além do uso intensivo de tecnologias e sistemas de informação integrados, especialmente no controle das atividades governamentais. Na sociedade em rede (Castells, 2020) com forte utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), torna-se insuficiente restringir a fiscalização à análise de legalidade dos atos administrativos. O controle deve abarcar também dimensões operacionais, examinando eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

A gestão de políticas públicas envolve o dever de monitorar os resultados e a satisfação dos cidadãos, o que demanda base multidisciplinar de conhecimentos e acesso a bancos de dados abrangentes. A Constituição Federal (Brasil, 1988), em seu art. 70, distribui competências de fiscalização entre diferentes órgãos e poderes, o que reforça a necessidade de cooperação e integração.

A formação dessas redes relaciona-se às reformas que transformaram a gestão pública nas últimas décadas do século XX. As críticas ao modelo burocrático tradicional, considerado pouco responsivo às crises fiscais e políticas, impulsionaram a adoção de um paradigma gerencial, voltado à eficiência e a resultados. A Emenda Constitucional n.º 19/1998 incluiu o princípio da eficiência na Constituição (Brasil, 1998), direcionado tanto ao desempenho individual dos servidores quanto à reestruturação organizacional do Estado (Di Pietro, 2015).

Nesse cenário, as redes de controle configuram arranjos horizontais e interdependentes, baseados em cooperação não hierárquica, que buscam aproximar órgãos de controle e ampliar sua capacidade de atuação conjunta (Brasil, 2020). A articulação entre essas instituições evita sobreposições, reduz omissões e fortalece o controle social. Nessa perspectiva, redes de controle podem ser compreendidas como arranjos institucionais que reúnem organizações com atribuições de controle e fiscalização, articuladas em torno de objetivos estratégicos comuns (Brasil, 2020).

As redes de controle estaduais hoje existentes foram impulsionadas por articulações nacionais conduzidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que culminaram na celebração de Protocolo de Intenções com diversos órgãos (Brasil, 2009). O objetivo foi intensificar a fiscalização, promover o intercâmbio de informações e fortalecer o controle social, por meio da articulação de Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Controladorias, Polícias e outras instituições. Na Bahia, a Rede de Controle da Gestão Pública (RCGP/BA) foi criada em 2009 por meio de Acordo de Cooperação, reunindo órgãos federais e estaduais com competências diversas de controle, assessoramento jurídico, investigação e fiscalização (Bahia, 2009; Silva, 2023).

O referido Acordo de Cooperação define como finalidade da rede baiana ampliar e aprimorar a articulação entre os partícipes, por meio de ações de fiscalização da gestão pública, combate à corrupção, incentivo ao controle social, tráfego de informações e intercâmbio de experiências. Estabelece, ainda, atribuições relativas à troca ágil de dados e documentos e ao desenvolvimento de estratégias conjuntas a partir da identificação de prioridades comuns (Bahia, 2009; Silva, 2023). Porém, na prática, a Rede de Controle da Bahia tem se dedicado principalmente à emissão de orientações técnicas e à promoção de eventos de capacitação, sem ainda ter consolidado a realização de auditorias conjuntas entre seus integrantes.

A observância das suas atividades revela entraves de governança, tais como baixa institucionalização do arranjo, ausência de planejamento integrado, fragilidades na comunicação interna e participação desigual dos membros. Esses fatores limitam a capacidade da Rede de atuar de forma coordenada e contínua na fiscalização de políticas públicas. Persistem lacunas quanto ao compartilhamento sistemático de dados, à definição de agendas de auditoria comuns e à adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações coletivas, o que reduz o potencial do arranjo enquanto instrumento de controle mais robusto.

O problema central deste artigo reside justamente nessa distância entre a institucionalização formal das redes e a efetividade de sua atu-

ação prática. Apesar da existência de marcos normativos e de arranjos cooperativos já estabelecidos, prevalecem ações pontuais e episódicas, sem planejamento articulado e sem consolidação de auditorias conjuntas. Coloca-se, assim, a necessidade de refletir criticamente sobre os fatores que dificultam o fortalecimento dessas redes e de identificar mecanismos de governança capazes de transformar intenções cooperativas em práticas concretas de fiscalização integrada.

Com base nisso, a pesquisa busca responder à seguinte questão: quais mecanismos de governança podem favorecer maior cooperação, coordenação e integração entre os órgãos de uma rede de controle estadual, de modo a fortalecer as auditorias sobre políticas públicas? O objetivo geral é analisar os mecanismos de governança aplicáveis à formação e consolidação de redes de controle que atuem de forma cooperativa no fortalecimento de auditorias sobre políticas públicas. Especificamente, pretende-se: a) identificar fatores que propiciam a criação e o funcionamento de redes estaduais voltadas a auditorias de políticas públicas; b) descrever instrumentos de coordenação que possam ser empregados por órgãos de controle em âmbito estadual para integrar esforços; e c) discutir limites e potencialidades da atuação em rede e dos mecanismos participativos para induzir maior efetividade, accountability e transparência.

Trata-se de pesquisa teórico-empírica situada no campo da Administração Pública, com ênfase em governança, cooperação interorganizacional e controle externo. A metodologia adotada consistiu em análise documental, de enfoque qualitativo e caráter exploratório, envolvendo relatórios, normativos, referências técnicas e publicações institucionais de órgãos de controle, bem como estudos acadêmicos sobre redes de controle e governança pública. Como estudo de caso, examina-se a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado da Bahia, à luz da literatura sobre governança em redes interorganizacionais, buscando identificar mecanismos que favorecem ou dificultam a cooperação entre os diversos órgãos de controle.

O artigo está estruturado em três seções, além desta introdução. Na primeira, apresenta-se a fundamentação teórica, abordando o conceito de

controle no setor público, o papel das auditorias sobre políticas públicas e a atuação em redes como estratégia para fortalecimento do controle, com foco nos mecanismos de governança para auditorias conjuntas, trazendo informações metodológicas para realização deste estudo. Na segunda, analisam-se e discutem-se os resultados do estudo de caso, com destaque para os principais desafios da Rede de Controle baiana e para os mecanismos propostos de aprimoramento da governança. Na terceira, apresentam-se as conclusões e as recomendações para o fortalecimento institucional das redes de controle estaduais.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 Os órgãos responsáveis pelo exercício do controle**

O controle sobre a atuação da administração pública é um dos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito, que se estrutura sobre a concepção não patrimonialista do poder. Nesse cenário, toda atuação administrativa deve obedecer à finalidade pública, reconhecendo o cidadão não apenas como destinatário e beneficiário dos serviços prestados, mas também como sujeito ativo no acompanhamento e na fiscalização dos atos da administração.

No âmbito da administração pública, a atividade de controle compreende o conjunto de ações destinadas à fiscalização, ao acompanhamento, ao monitoramento e à avaliação dos atos administrativos, sempre tomando por referência parâmetros legais e objetivos predefinidos. Como observa Guerra (2019, p. 118), “Então, controlar é fiscalizar e emitir um juízo de valor, caracterizando o exercício do poder uno estatal por meio de uma função”.

Na busca por efetividade, as entidades de controle vêm aperfeiçoando seus métodos de atuação, visando não apenas à repressão de ilegalidades, mas também à prevenção por meio das fiscalizações. Essa atuação ampliada engloba a análise da efetividade, da eficácia e da eficiência das políticas públicas, extrapolando os limites do mero exame formal de

conformidade legal, orçamentária e financeira. A incorporação de tecnologias da informação e de comunicação transformou profundamente os processos administrativos, criando possibilidades de monitoramento e de controle sobre a atuação estatal. Nesse sentido, Moreira Neto (2003, p. 57) observa que “A coexistência de vários centros de poder dentro do Estado induz a necessidade de que se equilibrem, desenvolvendo controles recíprocos de matriz constitucional”.

Além dos poderes clássicos previstos na teoria da separação de funções, outros órgãos e instituições exercem papéis essenciais na fiscalização do Estado. O Ministério Público, a Defensoria Pública, os Tribunais de Contas e os mecanismos de controle social compõem esse mosaico institucional de salvaguardas democráticas. A efetividade do processo de controle é maior quando se adota uma perspectiva multidimensional e transdisciplinar, que reconhece a importância de distintas instâncias e formas de fiscalização atuando de maneira coordenada.

O controle exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas configura uma das dimensões centrais do sistema de freios e contrapesos na administração pública. Os Tribunais de Contas atuam como órgãos técnicos desse processo, com autonomia para realizar auditorias, inspeções, levantamentos e apreciações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, com a missão de verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos, emitindo pareceres prévios, determinando correções e, quando necessário, aplicando sanções.

Quanto ao Ministério Público, trata-se de instituição essencial à função jurisdicional do Estado. Sua missão compreende a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais, coletivos e difusos. Entre as atribuições do Ministério Público, incluem-se a promoção da ação penal pública, a instauração de inquéritos civis e ações civis públicas para proteger o patrimônio público, o meio ambiente, e a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade e representações.

Além dessas instituições, as Procuradorias e a Advocacia-Geral da União (AGU) exercem atribuições de assessoramento jurídico e orientação interna às administrações. As Procuradorias dos Estados, por sua vez, têm competência para propor ações civis públicas, prestar assessoria jurídica aos respectivos entes federativos e, nos termos de cada legislação estadual, realizar a defesa judicial dos agentes públicos, quando demandados em razão do exercício de suas funções.

A Controladoria-Geral da União (CGU) tem passado por mudanças significativas na sua estrutura nos últimos anos. Mais recentemente, foram preservadas como suas competências centrais o controle interno, a auditoria governamental, a defesa do patrimônio público, a avaliação de políticas públicas e a promoção da transparência, da abertura de dados e do acesso à informação. Em nível estadual, funções similares são exercidas pelas Controladorias e Auditorias Gerais dos Estados.

Também merecem destaque as Polícias, que atuam no exercício de controle penal. A Polícia Federal tem entre suas atribuições a prevenção e a repressão de crimes contra a segurança nacional, a apuração de infrações que envolvam interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, além do combate a delitos com repercussão interestadual ou internacional.

Esse amplo sistema de fiscalização orienta os Poderes públicos a exercerem um controle para além da legalidade estrita, contemplando valores de legitimidade democrática. Como observa Moreira Neto (2003), os órgãos de controle exercem funções especializadas que os tornam verdadeiros órgãos da sociedade, incumbidos de assegurar a observância dos princípios jurídico-constitucionais.

Em tal contexto, a diversidade de competências atribuídas aos órgãos de controle, quando conjugadas por meio de cooperação e de comunicação efetivas, pode contribuir decisivamente para induzir boas práticas administrativas, a fim de assegurar a eficiência das políticas públicas, em benefício da coletividade.

## 2.2 A realização de auditorias sobre políticas públicas

O controle das políticas públicas desempenha papel estratégico na promoção da eficiência administrativa e na realização de direitos fundamentais. Não basta ao Estado formular políticas e executar programas; é necessário criar mecanismos de verificação contínua, que assegurem a efetividade e a coerência das ações governamentais com os objetivos previamente estabelecidos. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020) salienta que o principal desafio contemporâneo do controle reside justamente na sua capacidade de influenciar decisões e induzir melhorias na gestão pública.

Um dos aspectos que tornam o controle de políticas públicas especialmente complexo é o caráter multifacetado e intersetorial das ações estatais. Cada política pública possui características próprias, e essas especificidades exigem abordagens diferenciadas por parte dos órgãos de controle, que precisam compreender não apenas os aspectos legais e financeiros, mas também o desenho institucional, os indicadores de desempenho, os riscos associados e os impactos sociais de cada política. Essa diversidade aumenta a necessidade de conhecimentos técnicos especializados e de articulação entre diferentes instituições para uma fiscalização efetiva e contextualizada.

Por isso, a atuação de um único órgão de controle, isoladamente, não é suficiente para abarcar todas as dimensões e nuances que caracterizam esses processos. A atuação articulada amplia a legitimidade dos diagnósticos e cria condições para um acompanhamento mais rigoroso e qualificado das políticas públicas (Brasil, 2020).

O modelo contemporâneo demanda fiscalização desde a fase de formulação, passando pela implementação, monitoramento e avaliação da política pública. Na etapa de formulação, a fiscalização pode examinar a adequação do desenho da política em relação a diagnósticos precisos, avaliar a qualidade dos indicadores mensuráveis e verificar o alinhamento entre os objetivos e os instrumentos escolhidos. Conforme observa Ma-

tias-Pereira (2018a), a ausência de critérios claros nessa fase compromete a efetividade de todo o ciclo, uma vez que políticas mal planejadas tendem a ter custos elevados e resultados insatisfatórios.

Por sua vez, a avaliação constitui fase complexa do controle de políticas públicas, pois demanda a aferição dos impactos e resultados concretos gerados para a sociedade. A multiplicidade de órgãos fiscalizadores se torna um diferencial importante, na medida em que permite reunir expertises distintas e perspectivas complementares sobre o desempenho de políticas públicas complexas. Além disso, o trabalho conjunto facilita o acesso a bases de dados, metodologias de avaliação e indicadores setoriais, ampliando a robustez das análises.

Por tudo isso, o controle das políticas públicas deve ser concebido como uma função compartilhada, multidimensional e orientada a resultados. Assim, quanto mais integrados forem os órgãos que exercem o controle, desde a formulação até a avaliação das políticas, maiores são as chances de que a ação estatal se traduza em benefícios concretos para a sociedade.

Observa-se também o avanço da participação cidadã nas auditorias, mediante consultas públicas, audiências e escuta social (Brasil, 2025). Essa prática amplia a legitimidade das análises e contribui para a construção de diagnósticos que reflitam as percepções dos usuários das políticas públicas. As auditorias colaborativas, realizadas em redes, são uma inovação metodológica que permite reunir conhecimentos técnicos diversos, ampliar a abrangência temática e potencializar o impacto institucional dos trabalhos.

A fiscalização de políticas públicas pode assumir diferentes formatos e metodologias, a depender do objeto, da fase do ciclo e dos objetivos pretendidos pelos órgãos de controle. Entre os instrumentos mais utilizados destacam-se os levantamentos, as inspeções, as auditorias, o acompanhamento e o monitoramento.

O conceito de auditoria no setor público envolve um processo sistemático, planejado e documentado de obtenção e avaliação de evidências, com o objetivo de verificar se informações ou condições observadas sobre

determinado objeto estão de acordo com os critérios estabelecidos (IRB, 2019). De forma geral, a auditoria busca subsidiar o julgamento profissional do auditor, permitindo a emissão de conclusões fundamentadas (IRB, 2019).

Os diferentes tipos de auditorias foram evoluindo ao longo do tempo e passaram a abarcar perspectivas cada vez mais amplas sobre o desempenho da Administração. Tradicionalmente, predominavam as auditorias financeiras e de conformidade, que verificavam se as demonstrações contábeis estavam corretas e se os atos administrativos observavam os marcos legais. Com o tempo, ampliou-se o foco para incluir as auditorias operacionais e de avaliação de políticas públicas, voltadas a examinar a economicidade, a eficiência e a efetividade da atuação governamental (IRB, 2022). A NBASP 300 estabelece que auditorias operacionais devem “analisar se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento” (IRB, 2022, p. 3). Já a NBASP 9020 destaca que a avaliação de políticas públicas se dedica a examinar a utilidade, a relevância e os impactos globais de uma política ao longo do tempo (IRB, 2022).

Em avaliações de políticas públicas, aspectos centrais a serem analisados incluem o diagnóstico do problema que motivou a política, a coerência do desenho da intervenção, a qualidade e adequação do processo de implementação, a mensuração de resultados alcançados e a avaliação de impactos de médio e longo prazo. Segundo a NBASP 9020, a avaliação deve “analisar seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível” (IRB, 2022, p. 7). Essa perspectiva abrangente permite identificar fatores críticos de sucesso ou insucesso, subsidiando decisões sobre ajustes, expansão ou eventual descontinuação da política.

Dessa forma, a fiscalização de políticas públicas combina diferentes instrumentos que se complementam: levantamentos e inspeções produzem conhecimento técnico e apontam áreas sensíveis; auditorias de conformida-

de zelum pela aderência à legislação; auditorias operacionais avaliam eficiência e eficácia; avaliações mensuram impactos e resultados; acompanhamentos e monitoramentos garantem que informações atualizadas sustentem a tomada de decisão. Cada uma dessas modalidades requer metodologias próprias, planejamento detalhado e clareza sobre objetivos – todos orientados pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs). A definição de quais auditorias serão realizadas costuma seguir critérios relacionados a risco, materialidade, relevância social e oportunidade, devendo os órgãos fiscalizadores considerar o alinhamento com os planos estratégicos das entidades fiscalizadoras e as expectativas da sociedade.

### **2.3 A rede baiana e seus mecanismos de governança**

Ainda que redes organizacionais não sejam recentes, seu avanço em larga escala foi viabilizado pelas tecnologias da informação, que pressionaram Estados e organizações a rever modelos burocráticos verticais e a adotar arranjos mais flexíveis e cooperativos (Castells, 2020; Matias-Pereira, 2018a; Fleury, 2005; Roth, 2011). Nesse contexto, o agente estatal do século XXI precisa ir além da execução normativa, desenvolvendo capacidades de articulação, construção de consensos e atuação em iniciativas colaborativas, em sintonia com uma sociedade democrática e descentralizada (Fleury, 2005).

Nas interações interorganizacionais, governança pode ser entendida como o conjunto de mecanismos que orientam, monitoram e avaliam o uso dos recursos, buscando alinhar ações aos objetivos coletivos. Redes demandam infraestrutura mínima (humana, política, financeira e comunicacional) concebida e sustentada de forma compartilhada, o que só se consolida quando os participantes percebem que os ganhos conjuntos superam os custos individuais (Balestro, 2004, *apud* Verschoore, 2006). Dada a natureza híbrida das redes, compostas por organizações com interesses convergentes e divergentes, mecanismos tradicionais de governança hierárquica mostram-se insuficientes, exigindo arranjos mais horizontais e cooperativos (Casarin; Vilanova; Giglio, 2016; Roth, 2011).

As relações interorganizacionais envolvem organizações autônomas que mantêm intercâmbios regulados por objetivos compartilhados e canais de comunicação capazes de sincronizar atividades e expectativas (Roth, 2011). A cooperação orientada à consecução de interesses individuais e coletivos é formalizada por acordos que balizam responsabilidades e compromissos, constituindo o núcleo dos mecanismos de governança em redes de controle (Silva, 2023).

No que se refere à Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, o Acordo de Cooperação que a criou a estabeleceu como uma “articulação de parcerias entre órgãos públicos e as entidades partícipes” (Bahia, 2009, p. 1). Desse modo, a Rede não se caracteriza como uma pessoa jurídica, órgão ou entidade, mas sim como um arranjo de organizações. Em 2014, os partícipes da Rede de Controle da Bahia celebraram o Primeiro Aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica (Bahia, 2014), de modo que a Rede passou a ser composta formalmente por 15 organizações (Quadro 1).

Quadro 1 – Partícipes da Rede de Controle da Bahia

<b>Partícipes</b>	<b>Siglas</b>
Auditoria Geral do Estado da Bahia	AGE/BA
Controladoria Geral da União	CGU
Departamento de Polícia Federal	DPF
Ministério Público do Estado da Bahia	MPE/BA
Procuradoria da República do Estado da Bahia	MPF/BA
Procuradoria da União no Estado da Bahia	AGU/BA
Procuradoria do Estado da Bahia	PGE/BA
Procuradoria Geral Federal	PGF/BA
Secretaria da Receita Federal do Brasil	RFB
Tribunal de Contas da União	TCU
Tribunal de Contas do Estado da Bahia	TCE/BA
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	TCM/BA
Departamento Nacional de Auditoria do SUS	DENASUS
Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia	MPC-TCE/BA
Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	MPC-TCM/BA

Fonte: elaborado pela autora a partir do Primeiro Termo Aditivo ao ACT da Rede de Controle/BA (2009).

O Colegiado da Rede é composto pelos órgãos partícipes, cada qual com um responsável geral que atua como intermediário e exerce um único voto nas deliberações, em paridade com os demais. Outros representantes podem ser designados para fóruns e execução de ações, mas o Acordo não fixa mandato, cabendo a cada instituição definir quem a representará e por quanto tempo. Há coordenação geral exercida pelo Tribunal de Contas da União, porém sem que este disponha de estrutura administrativa própria para tanto: diversas tarefas vêm sendo assumidas, de fato, pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, como receber informações dos parceiros e encaminhá-las internamente para publicação no sítio eletrônico da Rede, o que evidencia a fragilidade decorrente da ausência de quadro de pessoal próprio e recursos financeiros.

### **3 METODOLOGIA**

Este artigo utilizou como uma das suas principais fontes a dissertação de mestrado (Silva, 2023) em que o autor realizou estudo de caso qualitativo e exploratório sobre a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, no período de 2009 a 2021. A estrutura metodológica daquele estudo se fundamentou em duas fontes principais de evidência, que também subsidiaram este artigo: a) análise documental e b) entrevistas semiestruturadas. No que se refere à evidência documental, foram analisados instrumentos formais e registros institucionais capazes de refletir a estrutura, a evolução e o funcionamento da Rede, incluindo: o Protocolo de Intenções, o Acordo de Cooperação que instituiu a Rede no Estado, as atas de reuniões e as orientações técnicas expedidas pela Rede no período.

Tendo em vista que as evidências documentais possuem limitações, a busca de informações foi complementada pela etapa de entrevistas, conduzida mediante aplicação de roteiro semiestruturado, previamente submetido a teste e validação. As entrevistas tiveram como foco aprofundar aspectos não plenamente captáveis por registros documentais, tais como dinâmicas de

comunicação e compartilhamento de informações, padrões de participação e representação, funcionamento prático dos mecanismos normativos, bem como limites institucionais à cooperação e à realização de ações conjuntas.

A análise dos dados foi realizada por meio de análise de conteúdo (Yin, 2015), a partir de dimensões e categorias. As categorias analíticas foram definidas a partir de um processo dedutivo-indutivo. Inicialmente, com base na revisão de literatura sobre redes interorganizacionais, governança em redes e controle na administração pública, foram delimitadas as dimensões teóricas que orientariam o estudo. Em seguida, tais dimensões foram operacionalizadas em categorias de análise, refinadas durante a leitura sistemática dos documentos institucionais e das transcrições das entrevistas, de modo a assegurar aderência entre o referencial teórico, o problema de pesquisa e as evidências empíricas.

Os quatro mecanismos de gestão que constituem o objeto de análise deste trabalho foram definidos a partir de um processo analítico cumulativo, combinando referencial teórico e evidências empíricas. Por meio da triangulação dessas fontes, consolidaram-se quatro grupos de mecanismos como os mais explicativos e relevantes para a viabilização de auditorias conjuntas: a) definição do objetivo comum; b) procedimentos de representação e participação; c) sistemas regulatório, normativo e de comunicação e compartilhamento de informações; e d) procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas.

Como estratégia de fortalecimento da validade interna e da consistência interpretativa, adotou-se a triangulação de evidências, conforme recomenda Yin (2015), mediante comparação sistemática entre os achados derivados da análise documental e aqueles obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas.

As evidências documentais foram utilizadas, em primeiro lugar, para caracterizar o desenho formal do arranjo (finalidades, atribuições previstas, estrutura de representação e compromissos pactuados), permitindo concluir que a Rede possui objetivos cooperativos claramente de-

clarados, com previsão expressa de compartilhamento de informações e articulação para ações de fiscalização. Em segundo lugar, os registros de execução (atas, orientações técnicas e notícias do sítio eletrônico institucional) foram utilizados para descrever o fluxo real das ações coletivas e da comunicação, evidenciando que, apesar da institucionalização formal, os resultados concretos se concentraram em reuniões, capacitações e emissão de orientações, sem consolidação de auditorias conjuntas no período analisado. Em terceiro lugar, as entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com representantes de organizações de maior participação na Rede, com o objetivo de explicar as causas das lacunas identificadas na análise documental, especialmente quanto à forma e à frequência da comunicação, aos entraves ao compartilhamento de dados e à inexistência de rotinas permanentes de planejamento integrado.

#### **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A partir da coleta de informações, verificou-se que a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado da Bahia enfrenta entraves relevantes de comunicação interna, participação e planejamento. Embora os órgãos compartilhem, em tese, o objetivo de aprimorar o controle da gestão pública, os fluxos comunicacionais são esporádicos, baseados em aplicativos de mensagens, correio eletrônico e reuniões *on-line*, sem sistema próprio de compartilhamento de informações. Tampouco existe, no período analisado, planejamento integrado que estabeleça ações conjuntas, metas comuns e mecanismos contínuos de monitoramento e avaliação. Nesse contexto, não há registro de auditorias conjuntas realizadas pela rede, ainda que os Tribunais de Contas participem de auditorias coordenadas em âmbito nacional, lideradas pelo TCU. Em nível estadual, a heterogeneidade de competências, estruturas e naturezas jurídicas dos órgãos partícipes torna mais complexa a coordenação, exigindo governança interna mais estruturada, com definição clara de papéis, responsabilidades e metodologias compatíveis.

Para viabilizar auditorias conjuntas no âmbito da rede baiana, é essencial que os integrantes observem as NBASPs, assegurando padronização e qualidade técnica, e contribuam na medida de suas competências. A consolidação dessa prática depende da implementação de uma governança mais robusta, com instâncias deliberativas ativas, coordenação executiva eficaz e mecanismos de avaliação contínua das ações desenvolvidas em parceria.

Com base nos elementos analisados, considerando os aspectos de liderança, estratégia e controle inerentes à governança, foi elaborado o Quadro 2, abaixo, no qual são evidenciados os principais problemas de governança identificados na rede baiana e possíveis mecanismos que se destinam a solucioná-los.

Quadro 2 – Problemas e possíveis mecanismos de governança em redes de controle: conceitos e principais referências

<b>Problemas de governança a serem solucionados</b>	<b>Possíveis mecanismos de governança</b>	<b>Conceitos</b>
Definir e manter foco nos objetivos comuns	Definir Sistemas regulatório e normativo	Regras e regulamentos pré-definidos para organização e gestão da rede
Definir e planejar ações estratégicas para alcance dos objetivos comuns	Definir órgão responsável pelo alinhamento de interesses	Definição do sujeito/organização responsável pelo planejamento, pelas decisões estratégicas da rede e pela distribuição de responsabilidades
Promover consensos entre as organizações integrantes	Elaborar procedimentos de representação e participação dos integrantes	Formas e oportunidades das organizações integrantes influenciarem no processo decisório
Equilibrar impedimentos internos de cada organização para o compartilhamento de informações e incentivar a comunicação rotineira	Implantar sistemas de informação e rotinas de comunicação e compartilhamento de informações	Instrumento para envio e divulgação de dados e informações de forma ágil e frequente entre as organizações
Avaliar e promover eventuais ajustes nas ações estratégicas definidas	Elaborar procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas	Instrumentos e fluxos para planejamento, acompanhamento e monitoramento das ações realizadas em conjunto pelos integrantes da rede

Fonte: elaborado pela autora (2023).

A partir da experiência baiana, analisa-se como quatro grupos de mecanismos de governança podem influenciar a realização de auditorias conjuntas por redes de controle estaduais, quais sejam: a) definição do objetivo comum; b) procedimentos de representação e participação dos integrantes; c) sistemas regulatório, normativo e de comunicação e compartilhamento de informações; e d) procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas.

#### **4.1 Definição do objetivo comum**

Um dos principais desafios da governança em redes é definir com clareza um objetivo comum e manter o foco em sua consecução. Para evitar dispersão de esforços, é necessário, desde a criação do arranjo, analisar fatores que influenciarão sua governabilidade e operação. Goldsmith e Eggers (2011) destacam cinco questões centrais: resultados esperados, ferramentas necessárias, organizações com maior aderência, estrutura organizacional e operacional da rede e mecanismos de gestão. Essas definições devem ser formalizadas em instrumento que funcione como pacto institucional, orientando prioridades, reduzindo conflitos e conferindo estabilidade ao arranjo.

Nas redes de controle estaduais, a realização de auditorias conjuntas ainda é incipiente. Pesam, sobretudo, a heterogeneidade de competências e capacidades dos membros, a ausência de agenda estratégica compartilhada e a falta de atos normativos internos que definam fluxos, padrões metodológicos e responsabilidades. A atuação cooperativa demanda mais tempo, coordenação e capital político do que ações isoladas, o que pode desestimular órgãos que não percebem ganhos imediatos. Por isso, os mecanismos de governança devem incluir estratégias permanentes de engajamento e explicitar benefícios concretos da atuação conjunta.

A cooperação, nesses contextos, costuma estar associada à busca por benefícios compartilhados, como o acesso a conhecimento técnico qualificado, oportunidades de aprendizagem conjunta, diminuição de custos e riscos operacionais, bem como à complementação de capacidades e ao aprimoramento da eficiência institucional (Verschoore Filho, 2006). Nessa lógica, Cunha (2012) sublinha a necessidade de um novo *habitus* institucional, capaz de sustentar relações duradouras e espontâneas entre os parceiros.

A atuação colaborativa também fortalece a legitimidade institucional das organizações participantes, à medida que estas passam a ser percebidas como integrantes de um esforço conjunto voltado ao interesse público. De acordo com Verschoore Filho (2006, p. 113), “um dos grandes benefícios das redes é sua capacidade de proporcionar as condições necessárias para elevação da confiança e do capital social”, o que se materializa na consolidação de uma cultura de pertencimento e cooperação entre os partícipes.

A definição de um objetivo comum aderente requer que as organizações participantes tenham funções ligadas ao controle ou ao apoio ao controle da gestão pública, com capacidade técnica e mandato legal para fiscalizar políticas. Uma análise prévia pode identificar o potencial contributivo de cada instituição, favorecendo o compartilhamento de informações estratégicas, a articulação de ações coordenadas e a realização de auditorias mais aprofundadas. Olson (2015) destaca que o engajamento aumenta quando há alinhamento entre os propósitos do grupo e os interesses dos membros, especialmente quando estes percebem acesso a conhecimento qualificado, redução de custos e riscos, complementação de capacidades e ganhos de eficiência (Verschoore Filho, 2006; Cunha, 2012).

Os ganhos individuais não podem ser negligenciados, pois funcionam como incentivo à permanência dos participantes no arranjo (Olson, 2015). Redes interorganizacionais geram “ganho de escala” e ampliam poder de influência, legitimidade e capacidade de mobilização (Verschoore Filho, 2006), além de favorecerem intercâmbio de conhecimentos e aprendizado

organizacional contínuo. Instituições que não detêm competência própria para auditorias externas, como o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Defensoria Pública, a Polícia Federal e os bancos públicos, podem contribuir com bases de dados, diagnósticos, apoio técnico e articulação, desde que identifiquem vantagens claras, como acesso qualificado a informações, fortalecimento institucional e subsídios para outras ações.

Nesse contexto, é recomendável revisar o Acordo de Cooperação Técnica da Rede de Controle da Gestão Pública da Bahia para explicitar, de forma inequívoca, a possibilidade de realização de auditorias conjuntas entre seus integrantes. A ausência dessa previsão limita a consolidação do propósito coletivo e enfraquece a mobilização em torno de ações fiscalizatórias mais complexas. Ao incorporar as auditorias colaborativas como diretriz expressa, o acordo reforçaria a segurança jurídica e a legitimidade do arranjo, estimulando maior engajamento dos membros e avanços efetivos no controle de políticas públicas.

#### **4.2 Procedimentos de representação e participação dos integrantes**

Os mecanismos de representação e participação são centrais para a realização de auditorias conjuntas, pois garantem que decisões sobre objetos, metodologias e responsabilidades sejam tomadas de forma democrática, transparente e com engajamento dos partícipes. A presença ativa das instituições desde o planejamento fortalece o senso de pertencimento, facilita a mobilização de recursos técnicos e operacionais e aumenta as chances de sucesso das fiscalizações coordenadas.

Redes com muitos integrantes tendem a reunir visões e prioridades heterogêneas. Essa diversidade enriquece a análise, mas dificulta a construção de consensos, a escolha de temas de interesse comum e a harmonização de cronogramas e métodos. Quanto maior o colegiado, mais necessários se tornam mecanismos formais de coordenação e representação, razão pela qual muitas redes adotam instâncias executivas enxutas,

responsáveis por conduzir a implementação das decisões, negociar pactos técnicos e preservar o andamento das atividades.

A governança em rede deve evitar hierarquias rígidas, privilegiando arranjos horizontais, com distribuição equilibrada de encargos e benefícios e valorização simultânea dos interesses coletivos e institucionais. A forma como poder e recursos se distribuem entre os membros, o grau de formalização interna e a capacidade de adaptação a mudanças condicionam o modelo de governança (Cândido; Abreu, 2000). Interações frequentes favorecem confiança, compartilhamento de conhecimento tácito e fluxos informacionais mais eficientes, reduzindo a necessidade de estruturas excessivamente burocráticas. Um modelo eficaz deve equilibrar flexibilidade e estabilidade, eficiência e participação, legitimidade interna e externa, bem como regras claras de representação e participação (Roth, 2011).

A análise das atas da Rede de Controle da Bahia evidencia baixa ativação dos vínculos, visto que há poucos órgãos que comparecem com regularidade e há rotatividade de representantes. Superar esse quadro exige identificar parceiros estratégicos, fomentar sua participação e formalizar um ator coordenador ou grupo coordenador com atribuição de articular diretrizes, facilitar a comunicação e fomentar a cooperação. Em várias redes, essa função é exercida por Coordenações Executivas ou Secretarias Gerais, que concentram tarefas operacionais e estratégicas sem hierarquizar as relações (Roth, 2011).

Nesse contexto, destaca-se a importância de regras objetivas sobre representação, alternância e distribuição de voz e voto, bem como da criação de uma unidade de apoio permanente, como uma Secretaria Executiva, responsável por organizar reuniões, secretariar decisões, gerir canais de comunicação, divulgar informações e acompanhar a execução dos encaminhamentos (Silva, 2023). Experiências como a Rede de Controle do Piauí, que disciplina em regimento interno as atribuições da Coordenação Executiva (Piauí, 2018), indicam que a formalização desses papéis contribui para maior estabilidade e clareza institucional.

Outro mecanismo relevante é o planejamento anual de temas, com participação de todos os membros, a exemplo da Rede Integrar, que elabora Plano Anual de Trabalho a partir de sugestões dos Tribunais de Contas (IRB, 2021). Um plano comum facilitaria, na Bahia, o alinhamento de prioridades, a inclusão de pautas de interesse de diferentes órgãos e a integração com os planejamentos individuais, estimulando maior adesão às auditorias conjuntas.

O planejamento de auditorias conjuntas entre diferentes órgãos de controle é etapa central e, ao mesmo tempo, um dos principais desafios para a atuação colaborativa. Um plano integrado deve considerar a capacidade operacional de cada participante, o acesso a dados, o grau de maturidade em auditorias e a compatibilidade de metodologias e sistemas. Entre as dificuldades, sobressaem a heterogeneidade das agendas e dos ciclos de planejamento, o que complexifica a sincronização de cronogramas, e as diferenças de cultura organizacional e de compromisso com o trabalho em rede, gerando assimetrias de engajamento.

Quando bem estruturado, o planejamento conjunto amplia a legitimidade das auditorias, evita sobreposição de esforços, produz diagnósticos mais abrangentes e fortalece a capacidade de promover mudanças. A seleção dos objetos deve, portanto, equilibrar as necessidades específicas de cada instituição com a geração de resultados que agreguem valor público de forma transversal.

A mobilização seletiva de partícipes também se mostra estratégica. Subgrupos temáticos ou Grupos de Trabalho (GTs) permitem que instituições se engajem mais intensamente em temas alinhados à sua missão, reduzindo custos de coordenação, aprofundando a especialização e produzindo diagnósticos mais qualificados (Calmon; Costa, 2013; Silva, 2023). Esses GTs devem ter prazo definido, objetivos claros, coordenação indicada e comunicação periódica ao colegiado, de modo a evitar fragmentação entre subgrupos, sobreposição de agendas ou desvios em relação à missão da rede.

Ainda no âmbito da organização interna das redes, merece destaque a relevância estratégica dos Grupos de Trabalho (GTs) como mecanismos que potencializam a realização de auditorias conjuntas de forma mais flexível e inclusiva. Esses subgrupos de caráter transitório são formados para tratar de temas específicos de interesse comum, permitindo que cada órgão participante se engaje mais diretamente nas ações que guardem maior afinidade com sua área de atuação e expertise institucional (Silva, 2023).

No Acordo de Cooperação Técnica da rede baiana não há previsão de formação de Grupos de Trabalho. O modelo de GTs possibilita o rodízio de participantes ao longo do tempo, garantindo que diferentes organizações assumam protagonismo em distintos temas e que a participação se torne mais ampla e distribuída entre todos os membros da rede. No âmbito desses grupos, são desenvolvidos estudos, propostas de ações conjuntas, estratégias de coleta e compartilhamento de dados, bem como orientações e relatórios que subsidiam tanto a atuação fiscalizatória quanto o aperfeiçoamento da gestão pública. É também comum que os GTs convidem especialistas externos, acadêmicos ou representantes de entidades da sociedade civil para contribuir com conhecimentos técnicos específicos, o que enriquece os debates e qualifica os produtos elaborados. Dessa forma, os Grupos de Trabalho se consolidam como instrumentos dinâmicos e adaptáveis, fundamentais para transformar o propósito cooperativo da rede em auditorias concretas e efetivas.

Em razão do seu caráter transitório, deve ser estabelecido prazo para conclusão dos trabalhos dos Grupos. Por sua vez, os temas a serem tratados devem estar alinhados aos temas definidos anualmente pela Rede e é recomendável que a criação dos GTs seja aprovada pelo Colegiado composto por todos os representantes, a fim de preservar o alinhamento aos objetivos comuns. No ato da aprovação, devem ser indicadas as organizações participantes, o coordenador dos trabalhos, os objetivos a serem alcançados e o produto a ser elaborado pelo Grupo.

A definição de um coordenador é importante para gerir os trabalhos, relatar periodicamente ao colegiado sobre o andamento das atividades e resolver situações de divergências entre os integrantes. No entanto, vale destacar que as atividades dos Grupos de Trabalho devem ser pautadas em atuação horizontal e sem hierarquização, mantendo o caráter colaborativo da rede (Silva, 2023).

A Rede de Controle da Bahia poderia, portanto, editar uma norma para incluir expressamente a possibilidade de criação de Grupos de Trabalho, regulamentando sua composição, funcionamento e atribuições. Além disso, recomenda-se a elaboração de um plano estratégico anual que defina prioridades temáticas e cronogramas indicativos, de modo a orientar a constituição dos GTs e integrar os esforços em torno de auditorias conjuntas.

### **4.3 Sistemas regulatório, normativo e de comunicação e compartilhamento de informações**

Casado e Menezes (2019) argumentam que o sucesso ou o fracasso das redes interorganizacionais está fortemente relacionado à presença de pelo menos um de dois elementos centrais: a existência de mecanismos coercitivos que orientem os esforços coletivos para um objetivo comum ou a internalização, por parte dos integrantes, de condutas racionais que os impulsionem voluntariamente à busca dos interesses coletivos. Embora a imposição de tarefas por instâncias coordenadoras ou a previsão de sanções possam representar alternativas para garantir alinhamento, tais práticas contrariam os princípios fundamentais de horizontalidade, flexibilidade e cooperação que orientam o funcionamento das redes. Por essa razão, a eficácia dessas estruturas colaborativas depende, prioritariamente, do engajamento espontâneo dos atores e do compromisso com a finalidade coletiva, que podem ser reforçados por meio de instrumentos normativos, tais como regulamentos internos e regimentos, capazes de conferir previsibilidade, institucionalizar rotinas e definir claramente prazos e responsabilidades.

Um mínimo de formalização é, assim, indispensável para o funcionamento eficiente de redes voltadas a auditorias conjuntas; o grau de detalhamento deve ser proporcional à complexidade das tarefas e à maturidade relacional (Goldsmith; Eggers, 2011). Em estágios iniciais, normas claras substituem a confiança ainda em construção; à medida que vínculos se consolidam, a internalização de práticas reduz a necessidade de regulamentação minuciosa.

O processo costuma iniciar-se com um Acordo de Cooperação, que define missão, objetivos, vigência e regras de adesão. Em complemento, muitos arranjos instituem regimentos internos, de impacto operacional, disciplinando rotinas decisórias, divisão de tarefas, planejamento, fluxo de comunicação e funcionamento de grupos temáticos. Levantamento da Rede Nacional de Controle indica que ao menos seis redes estaduais já utilizam regimentos, que tratam de constituição e finalidade, composição, atribuições dos colegiados, GTs, periodicidade das reuniões e dispositivos de governança. Esses regimentos mantêm linguagem genérica para preservar flexibilidade, mas estabelecem estruturas mínimas, como colegiados deliberativos e coordenações executivas com atribuições claras. No caso baiano, não foi identificado, até o momento, regimento interno disponível, o que fragiliza a previsibilidade e a padronização das ações.

No campo específico das auditorias conjuntas, o arcabouço normativo exerce papel estruturante: a previsão expressa de fiscalizações compartilhadas, os mecanismos de troca de informações (com observância ao sigilo) e a criação de GTs com atribuições definidas ampliam a segurança jurídica e operacional. Ao mesmo tempo, canais de comunicação bem regulados são essenciais para formar consensos, difundir boas práticas e evitar duplicação de esforços. Como parte das informações é sensível, faz-se necessário combinar proteção e cooperação por meio de protocolos de tratamento de dados sigilosos, classificação de níveis de acesso e termos de confidencialidade. Sem esses mecanismos, o sigilo torna-se o principal entrave à troca de informações, deslocando a cooperação para acordos bilaterais e reduzindo a rede a mero fórum de debates.

A heterogeneidade de sistemas tecnológicos é outro obstáculo frequente: plataformas não integradas geram assimetrias de informação e obrigam a trocas formais de documentos que poderiam ser acessados diretamente (Goldsmith; Eggers, 2011). Iniciativas como o Laboratório de Informações de Controle (LabContas) e o Sistema Conhecer, do TCU, mostram que bancos de dados compartilhados, perfis de acesso e repositórios analíticos podem organizar informações sobre órgãos, políticas e riscos, subsidiando o planejamento e a seleção de objetos de controle. Guardadas as proporções, um painel semelhante, no âmbito da Rede de Controle da Bahia, permitiria reunir notícias, relatórios, indicadores e outros insumos relevantes, com classificação por grau de sigilo e apoio às auditorias conjuntas e ações individuais.

Por fim, a padronização metodológica é componente-chave da governança em redes de auditoria. Cabe destacar o perfil técnico-funcional heterogêneo de seus integrantes, uma vez que a maioria dos órgãos partícipes não possui a auditoria como atividade-fim ou como competência central. Essa assimetria de especialização e de rotinas metodológicas tende a dificultar a convergência de instrumentos, linguagem técnica, protocolos de evidência e padrões de planejamento, o que compromete diretamente a viabilidade de auditorias cooperativas e a consolidação de resultados conjuntos estruturados.

A diversidade de culturas organizacionais pode comprometer a comparabilidade de resultados se não houver referenciais comuns. A elaboração de um Manual Conjunto de Auditoria, alinhado às NBASP, poderia definir critérios de seleção de objetos, métodos de amostragem, parâmetros de avaliação e formatos de relatórios (IRB, 2022). Esse manual também deve esclarecer a distribuição de papéis ao longo do ciclo de auditoria, indicando quem planeja, quem coordena o trabalho de campo, quem consolida o relatório e quem acompanha as recomendações (Roth, 2011; Fleury, 2005). Tal clareza reduz conflitos de competência, evita lacunas ou sobreposições e fortalece o compromisso dos integrantes com o trabalho conjunto.

#### **4.4 Procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas**

A realização de avaliações e de monitoramentos periódicos se configura como uma das exigências mais relevantes para a eficácia das redes de controle, especialmente quando voltadas à fiscalização de políticas públicas. Trata-se de um mecanismo de governança indispensável para aferir a aderência das ações ao objetivo comum previamente pactuado, bem como a efetividade das iniciativas desenvolvidas no âmbito da rede. Goldsmith e Eggers (2011) destacam que muitas redes são constituídas para lidar com problemas de elevada complexidade, cujos resultados dificilmente se manifestam no curto prazo e cujas soluções não podem ser mensuradas por métricas convencionais. Diante disso, torna-se fundamental a adoção de instrumentos robustos de planejamento, monitoramento e avaliação.

O sucesso da atuação em rede depende, em grande parte, da definição de metas claras e da construção de indicadores consistentes, que sejam capazes de orientar o ciclo das atividades, mensurar o grau de cooperação entre os membros, verificar a intensidade do compartilhamento de informações e avaliar os impactos das ações conjuntas sobre as políticas públicas controladas.

O Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020), ao abordar a estruturação de arranjos colaborativos, propõe um conjunto de perguntas norteadoras para avaliar sua efetividade: a) foram previstos mecanismos de avaliação e monitoramento? b) Como ocorre o acompanhamento da implementação das ações? c) Os resultados esperados foram efetivamente alcançados? d) Quem são os atores incumbidos da execução e supervisão? e) Quais foram os efeitos concretos gerados para a função de controle e para a qualidade das políticas públicas auditadas?

Essas questões remetem à necessidade de um modelo avaliativo que contemple tanto dimensões quantitativas, como o número de ações realizadas, eventos promovidos ou dados compartilhados, quanto qualitativas,

como a relevância das ações empreendidas, a efetividade dos produtos gerados e a utilidade das recomendações propostas. Segundo o Instituto Rui Barbosa (IRB, 2021), devem ser incluídos na avaliação os seguintes aspectos: a) grau de engajamento institucional dos membros nas atividades; b) desenvolvimento e difusão de metodologias, tecnologias e boas práticas; c) fluxo de informações e cooperação ativa entre os membros; d) compartilhamento de bases de dados, respeitadas as vedações legais; e) promoção de ações de capacitação orientadas ao fortalecimento da função de controle.

Portanto, os indicadores não devem se restringir ao volume de atividades realizadas, mas devem avaliar em que medida essas ações contribuam para o fortalecimento da governança pública, para a melhoria da qualidade das políticas auditadas e para o aprimoramento da função de controle exercida pelas instituições envolvidas. Os resultados da avaliação também devem retroalimentar o processo de planejamento, orientando a revisão de metas, a redefinição de prioridades e a adaptação do modelo de atuação da rede aos novos contextos e desafios.

A gestão de redes, nesse sentido, deve concentrar esforços na criação de mecanismos que favoreçam a interação constante entre os participantes. A repetição dessas interações gera aprendizados mútuos, fortalece a confiança recíproca e promove o alinhamento de expectativas. No entanto, essa capacidade de adaptação e inovação tende a se enfraquecer se a rede não incorporar mecanismos de avaliação contínua e de revisão periódica de suas estratégias. Diante disso, é recomendável que as redes de controle incorporem, em sua rotina institucional, processos sistemáticos de autoavaliação de seus mecanismos de governança.

Após análise das atas de reunião da Rede de Controle baiana, verificou-se que não há um processo estruturado de discussão e de planejamento estratégico, apenas uma discussão informal no início do ano para eleger quais serão as temáticas do período. Há apenas uma atividade de secretariado e registro das sugestões, mas não a formalização de um plano de ação, o que poderia ser estruturado na medida em que todos os partici-

pes tivessem votos com o mesmo peso e oportunidades equânimes.

Ademais, não são disponibilizados no sítio eletrônico da Rede documentos específicos que sejam demonstrativos dos resultados das ações realizadas por meio da cooperação desse conjunto de organizações. Cada organização elabora seus próprios relatórios e neles são citadas algumas ações realizadas pela Rede. Esse procedimento compromete a transparência e as ações do arranjo, bem como o fortalecimento da sua imagem como um conjunto, o que ressalta a caracterização dessas atividades como ações dispersas e descoordenadas entre as organizações.

A título de comparação, o artigo 16 do Regimento Interno da Rede Integrar estabelece que, para fins de prestação de contas, deverá ser produzido relatório anual de atividades, a ser apresentado na última reunião ordinária do ano, incluindo a execução do plano anual de trabalho, (IRB, 2021). A dificuldade em atribuir responsabilidade pela elaboração desse documento na Rede poderia ser suprida com a criação de Grupo de Trabalho temporário, dedicado a essa finalidade.

Tais avaliações devem permitir identificar quando há excesso de rigidez que compromete a adaptabilidade e o engajamento, ou, inversamente, quando a ausência de regras e rotinas compromete a coordenação e o cumprimento do objetivo comum. Essa capacidade crítica e reflexiva é fundamental para assegurar a vitalidade e a legitimidade do arranjo, viabilizando ajustes contínuos que aprimorem sua funcionalidade.

A existência de avaliações regulares viabiliza o monitoramento da aderência das auditorias aos objetivos estratégicos da Rede, promovendo maior eficiência na alocação de recursos e maior transparência na comunicação de resultados. Ao institucionalizar esse processo, cria-se um ciclo virtuoso de planejamento, execução e aprendizagem, essencial para a consolidação de auditorias conjuntas como prática regular e efetiva no âmbito da Rede de Controle.

## 5 CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste artigo evidencia que as redes de controle constituem uma alternativa institucional promissora para a realização de auditorias sobre políticas públicas. Diante da complexidade dos problemas públicos contemporâneos, da multiplicidade de atores envolvidos e da crescente demanda por transparência e *accountability*, torna-se evidente a insuficiência de abordagens isoladas por parte dos órgãos de controle. Nesse cenário, a atuação em rede oferece a possibilidade de complementar expertises, ampliar o escopo das fiscalizações e conferir maior legitimidade às recomendações formuladas, sobretudo quando voltadas à avaliação de políticas públicas com forte impacto social.

Foi analisada a estrutura de governança da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia quanto aos seguintes aspectos: definição do objetivo comum, procedimentos de representação e participação, normas regulatórias e de comunicação, e planejamento e avaliação das ações. Esses aspectos mostraram-se relevantes para induzir comportamentos colaborativos e alinhar expectativas entre os diversos órgãos participantes. A partir desta análise, foi possível formular recomendações aplicáveis às diversas redes de controle formadas no país, além da sugestão de iniciativas de aprimoramento para a rede baiana.

Verificou-se, contudo, que esta ainda apresenta limitações significativas em sua estrutura de governança. A ausência de mecanismos formais e contínuos de compartilhamento de dados e a escassa definição de agendas conjuntas favorecem uma baixa frequência na realização de auditorias conjuntas pelos órgãos que a compõem. Redes com estruturas formais bem delineadas, com coordenações executivas atuantes, agendas anuais de trabalho e rotinas de prestação de contas demonstram maior capacidade de converter intenções cooperativas em práticas fiscalizatórias efetivas.

A estruturação de grupos de trabalho temáticos se revelou um instrumento eficaz para facilitar a participação de diferentes órgãos, respei-

tando suas áreas de atuação e capacidades institucionais. Ao permitir rotatividade de temas e de integrantes, os GTs favorecem o engajamento, diversificam as contribuições técnicas e fortalecem a coesão interna das redes. Para tanto, é fundamental que os temas sejam definidos com base em diagnósticos prévios de risco, relevância e materialidade, incorporando, sempre que possível, demandas oriundas da sociedade civil.

O artigo também evidenciou a importância da padronização metodológica e da adoção de sistemas tecnológicos integrados para potencializar a realização de auditorias em rede. A multiplicidade de protocolos, indicadores e formatos de relatório tende a dificultar a consolidação dos achados e a comunicação dos resultados. Nesse sentido, o uso das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs), especialmente a NBASP 300 e a NBASP 9020, deve ser estimulado como referência técnica para a condução das auditorias e avaliações em redes.

O fortalecimento de sistemas de informação compartilhados, a exemplo do Laboratório de Informações de Controle (LabContas) e do Sistema Conhecer, pode viabilizar um fluxo contínuo de dados entre os membros da rede, reduzindo a redundância de esforços e elevando a capacidade de diagnóstico. A adoção de plataformas semelhantes no âmbito das redes estaduais representa uma estratégia viável para qualificar o planejamento das auditorias e fomentar o uso intensivo de evidências na formulação de recomendações.

A institucionalização de ciclos anuais de planejamento e avaliação também se revelou uma prática recomendável a ser adotada pelas demais redes. Esses ciclos permitem a definição antecipada de temas prioritários, a integração dos planejamentos individuais dos órgãos e o monitoramento sistemático dos compromissos pactuados. Além disso, relatórios periódicos de atividades reforçam a cultura de prestação de contas interna e externa, conferindo maior visibilidade e credibilidade às ações da rede.

Conclui-se que essas mudanças, caso implementadas, favoreceriam a realização de auditorias conjuntas porque criariam um ambiente institu-

cional mais estável, previsível e colaborativo, capaz de alinhar esforços, padronizar procedimentos e otimizar o uso dos recursos disponíveis entre os órgãos participantes. Ao estabelecer estruturas de governança mais robustas, ampliar o compartilhamento de informações, promover especialização temática e integrar ciclos de planejamento e avaliação, a rede se torna mais apta a transformar sua atuação em ações concretas e coordenadas de fiscalização, ampliando o impacto do controle sobre as políticas públicas.

Quando adequadamente implementados e continuamente ajustados, esses mecanismos não apenas moldam o comportamento dos atores, mas também criam as condições necessárias para que a atuação em rede seja, de fato, mais do que a soma das ações individuais das organizações participantes.

Cumprе ressaltar que os mecanismos de governança aqui abordados não devem ser compreendidos como soluções uniformes ou mutuamente excludentes. A escolha, o escopo e o grau de formalização de cada instrumento variam conforme as particularidades de cada rede, sendo influenciados por elementos como o número de instituições envolvidas, o histórico de interação entre os partícipes e o perfil das políticas públicas sob fiscalização.

Conclui-se, portanto, que a consolidação de redes de controle voltadas à auditoria de políticas públicas exige, além de vontade política, um arranjo institucional robusto, assentado em princípios de governança colaborativa, horizontalidade decisória, transparência e compromisso com o interesse público. Ao avançarem na estruturação desses mecanismos, as redes podem se tornar agentes relevantes de transformação na administração pública brasileira, contribuindo para a melhoria contínua da gestão e para a efetivação dos direitos fundamentais da população.

## REFERÊNCIAS

ABREU, A.; CÂNDIDO, G. Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório. In: ENCONTRO DA ENAMPAD, 24., 2000, Rio de Janeiro. *Anais*[...] Rio de Janeiro: ANPAD, 2000.

Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2000/ORG/2000\\_ORG783.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2000/ORG/2000_ORG783.pdf). Acesso em: 5 jul. 2025.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios**. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. C. (orgs.). Estado, instituições e democracia: República. Brasília: IPEA, 2010. v. 1, p. 177-212.

BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. **Redes de cooperação empresarial: estratégias de gestão na nova economia**. Porto Alegre: Bookman, 2008. 216 p.

BALESTRO, M. Características estruturais e mecanismos de governança em redes de cooperação: apontamentos conceituais. In: VERSCHOORE, J. R. **Redes de cooperação: uma nova organização de pequenas e médias empresas no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 2004, p. 1-23.

BARBOSA, D. M. de C. **Rede de controle da gestão pública: contribuições para a atuação do TCU**. Universidade Gama Filho, Brasília, 2009. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/rede-de-controle-da-gestao-publica-contribuicoes-para-a-atuacao-do-tcu.htm>. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. **Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionais ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e Governança das Políticas Públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 1, p. 2-29, 2013.

CASADO, M. S.; MENEZES, A. B. N. T. Os limites da coletividade a partir das teorias dos grupos sociais de Mancur Olson e do conceito da vontade geral de J.-J. Rousseau. **Revista Dialectus**, Fortaleza, ano 8, n. 15, p. 218-231, ago./dez. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/50218>. Acesso em: 28 jun. 2025.

CASARIN, A. C. T. S.; VILANOVA, M. E. M.; GIGLIO, E. M. Governança em redes de políticas públicas: rigidez e controle, ou flexibilidade e coesão? In: SEMINÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO, 19., 2016, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016. p. 1-15.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CUNHA, F. J. A. P. **Da adesão à participação em uma rede de hospitais como promoção da aprendizagem organizacional e da inovação gerencial: um olhar sobre a Rede Inovarh-BA**. Tese (Doutorado Multinstitucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento) p. 1-333– Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo**. São Paulo, v. 7: jan. – dez., 2005, p. 77-89.

GERTLER, P. J. *et al.* **Avaliação de Impacto na Prática**. São Paulo: Banco Mundial, 2015.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília: ENAP, 2011.

GUERRA, E. M. **Controle externo da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 100** – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2019. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/principios-fundamentais-de-auditoria-do-setor-publico/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 300** – Princípios de Auditoria Operacional. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2022. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-300-Principios-de-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020** – Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2022. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politiclas-Publicas.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Rede Integrar. **Proposta de Plano Anual de Trabalho** – 2022. IRB, 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Plano-REDE-INTEGRAR-2022.-proposta-para-discussao-29.10.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2018a.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. [S. l.]: Atlas, 2018b. E-book.

MOREIRA NETO, D. F. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Tradução: Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

POWELL, W. W. Neither Market nor Hierarchy: Networks Forms of Organization. **Research in Organizational Behavior**, v. 12, p. 295-336, 1990.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DA BAHIA. **Acordo de Cooperação**. Salvador, 2009. Disponível em: <https://rededecontrole.ba.gov.br/images/publicacoes-documentos/Acordo-Rede-Bahia.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DO PIAUÍ. **Regimento Interno**. Teresina, 2018. Disponível em: <https://www.rededecontrole.gov.br/wp-content/uploads/sites/7/2020/07/PI-Regimento-Interno-Rede-de-Controle.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2025.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA. **Protocolo de Intenções**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.rededecontrole.gov.br/quem-somos/>. Acesso em: 15 out. 2021.

ROTH, A. L. **Proposição de esquema conceitual para governança de redes de cooperação federadas**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011.

SILVA, M. S. C. da. **Mecanismos de governança pública em redes de controle:** um estudo de caso da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia. 2023. 156 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/38698/1/Mariana%20Santos%20Coutinho%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

VERSCHOORE FILHO, J. R. de S. **Redes de cooperação interorganizacionais:** a identificação de atributos e benefícios para um modelo de gestão. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.