

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: as ações de cooperação entre o Brasil e União Europeia sobre “controle interno” no fortalecimento e aprimoramento da gestão pública.

Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 25 al 28 de septiembre de 2017.

COSTA, Janieiry Queiroga da.
janyqc@yahoo.com.br
Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável - UFPA

Resumo

Na medida em que a sociedade civil demanda do governo informações mais claras e completas sobre a gestão na aplicação dos recursos e que viabilizem sua participação ativa no processo decisório, torna-se imperativo o fortalecimento dos sistemas de controles internos, cada vez mais a serviço de uma boa gestão e controle social. Nessa linha, a presente comunicação propõe-se a identificar as ações de cooperação realizada pelo Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais entre Brasil – União Europeia sobre Controle Interno no âmbito da Governança no setor público no período de (2008 e 2016). As ações foram realizadas pela Controladoria Geral da União e Direção-Geral do Orçamento da União Europeia. Especialistas afirmam que o fortalecimento do sistema de controle interno é uma das demandas atuais para os gestores de todas as esferas de governo. A metodologia utilizada na presente pesquisa se caracteriza como qualitativa e documental, utilizando-se dos relatórios de execução das ações divulgados como resultado, elaborado pelas partes da cooperação. O material foi disponibilizado a partir da solicitação junto aos órgãos de cooperação. Com base nos dados do relatório de execução das ações, desde o início do Projeto Diálogos Setoriais (2008 e 2016) foram desenvolvidas oito convocatórias para apresentação de Propostas de Ação dirigidas aos Parceiros Institucionais Brasileiros e Europeus, dentre outros temas globais, nesse período foram realizadas 02 (duas) ações sobre Controle Interno no setor público. Como principais achados, destacam-se visitas em diversos países para conhecer e consolidar sobre as estruturas, competências e funcionamento dos órgãos de controle interno dos países visitados e elaboração de material de orientação sobre controle interno. Por fim, a coleta de dados e exemplos contribuiu para o enriquecimento das discussões e deliberações nacionais relacionadas à reforma e estabelecimento do sistema de controle interno brasileiro no setor público.

Palavras chaves: Governança. Setor Público. Controle Interno. Projeto Diálogos Setoriais. Cooperação.

Abstract

En la medida que la sociedad civil demanda del gobierno informaciones más claras y completas sobre la gestión en la aplicación de los recursos y que viabilicen su participación activa en el proceso decisorio, se vuelve imperativo el fortalecimiento de los sistemas de controles internos, cada vez más al servicio de una buena gestión y control social. En esta línea, la presente Comunicación se propone identificar las acciones de cooperación realizada por el Proyecto Apoyo a los Diálogos Sectoriales entre Brasil - Unión Europea sobre Control Interno en el ámbito de la Gobernanza en el sector público en el período de (2008 y 2016). Las acciones fueron realizadas por la Contraloría General de la Unión y Dirección General del Presupuesto de la Unión Europea. Los expertos afirman que el fortalecimiento del sistema de control interno es una de las demandas actuales para los gestores de todas las esferas de gobierno. La metodología utilizada en la presente investigación se caracteriza como cualitativa y documental, utilizando los informes de ejecución de las acciones divulgadas como resultado, elaborado por las partes de la cooperación. El material se puso a disposición

de la solicitud ante los órganos de cooperación. Con base en los datos del informe de ejecución de las acciones, desde el inicio del Proyecto Diálogos Sectoriales (2008 y 2016) se desarrollaron ocho convocatorias para presentación de Propuestas de Acción dirigidas a los Socios Institucionales Brasileños y Europeos, entre otros temas globales, en ese período se realizaron dos acciones sobre Control Interno en el sector público. Como principales hallazgos, se destacan visitas en diversos países para conocer y consolidar sobre las estructuras, competencias y funcionamiento de los órganos de control interno de los países visitados y elaboración de material de orientación sobre control interno. Finalmente, la recolección de datos y ejemplos contribuyó al enriquecimiento de las discusiones y deliberaciones nacionales relacionadas con la reforma y establecimiento del sistema de control interno brasileño en el sector público.

Palabras claves: Gobernanza. Sector Público. Control Interno. Proyecto Diálogos Sectoriales. Cooperación.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a gestão pública vem passando por transformações consideráveis na forma de como os gestores devem utilizar os recursos públicos. No Brasil, a reforma da gestão pública do Estado iniciou-se no ano de 1995 com o objetivo de reorganizar o Estado com os novos paradigmas gerenciais emergentes em todos os sistemas político-administrativos avançados, e utilização de novos instrumentos de gestão pública. (Leite, 2014).

Em anos seguintes, a Administração Pública recebe novos direcionamentos, com a Lei Complementar nº. 101/2000 que veio para instituir os limites para a despesa pública e fiscaliza o cumprimento da execução orçamentária com ênfase no equilíbrio das contas públicas. Para Pereira e Rezende (2013) é importante ressaltar a necessidade da profissionalização dos serviços públicos e a exigência dos governantes por opções de serviços com qualidade para responder aos anseios da população.

Essas mudanças são cada vez mais necessária dada à relativa frequência com que a sociedade vê a divulgação pelos meios de comunicação quanto ao mau uso dos recursos públicos por parte do governo. Agravado ainda pelo fator de corrupção na gestão desses recursos, em todos os níveis da administração pública e que se tornam entraves ao desenvolvimento econômico e social.

Frente às novas demandas sociais como a participação do cidadão nas decisões de melhoria de acesso as necessidades básicas (saúde, educação, segurança e moradia), a sociedade atual exige cada vez mais serviços efetivos do Estado e eficácia na aplicação dos recursos públicos permitindo a inovação, planejamento, controle nos resultados e uma posterior avaliação dos resultados da gestão (Toscano; Leitão, 2006).

Como toda organização é complexa, o Conaci – Conselho Nacional de Controle Interno sugere que todos os entes públicos da administração municipal, devem implantar e manter de forma atualizada, integrada e harmoniosa, uma gama de procedimentos e registros com a finalidade de proteger o patrimônio, proporcionar a continuidade da sua existência funcional e desenvolver suas atividades de forma eficiente.

Nessa vertente de novos direcionamentos os sistemas de controle interno no setor público são considerados como fator preponderante para atuar de forma normatização, monitoração, acompanhamento e a avaliação dos processos de gestão. O controle interno “é o controle administrativo exercido por um órgão interno da administração com poder para normatizar procedimentos que possibilitem a inserção de padrões e uniformidade de atuação” (Botelho, 2014, p. 29).

O Sistema de controle interno consiste num conjunto de políticas e procedimentos que são desenvolvidas e operacionalizadas para garantir certeza a cerca da confiabilidade e que pode evidenciar um conjunto de atividades que envolvam recursos da entidade, salvaguardando o equilíbrio das contas, alertando o surgimento de irregularidades e sanando-as em tempo. Meirelles (2015) menciona que o controle envolve todos os atos praticados pela própria administração ou órgão responsável pela atividade controlada no âmbito da própria administração.

No entanto, algumas dificuldades de implantar os sistemas de controle interno no âmbito público vêm sendo desafiador a nova gestão pública. Silva (2004) relaciona algumas características da administração pública que dificultam a implantação de dispositivos de controles e mudanças comportamentais, dentre outras, a relativa estabilidade funcional das agentes, que só perdem o emprego em situações especialíssimas; e a expressa rotatividade das funções da alta administração (agentes políticos) devido à vinculação político partidária, que pode mudar a cada quatro anos.

Para Justa (2001), o funcionamento de qualquer sistema depende da competência e da honestidade daqueles que operam. As qualificações, seleção e treinamento, bem como características pessoais dos funcionários envolvidos, são aspectos importantes a serem considerados para o estabelecimento e manutenção de um sistema de controle interno.

Como não existe um modelo padrão de controle interno a ser implantando, mas orientações de órgãos baseado na execução de rotinas e norteados com os princípios da administração pública e a legislação em vigor. Um importante aspecto do controle interno é a preocupação com a preservação dos recursos e sua eficiente aplicação na realização dos objetivos traçados pela administração, já que, o controle é definido como um processo pelo qual a entidade segue os planos e as políticas definidas em lei.

Nesse contexto, conhecer e compartilhar informações, procedimentos e experiências sobre como é utilizado o sistema de controle interno em outras esferas, promove o fortalecimento institucional e o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelas instituições participantes. Assim a presente comunicação propõe-se a identificar as ações de cooperação realizada pelo Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais entre Brasil – União Europeia sobre Controle Interno no âmbito da Governança no setor público no período de (2008 e 2016).

GOVERNANÇA E CONTROLE INTERNO NO SETOR PÚBLICO

O conceito de governança é dinâmico e está em contínua formação, o que justifica a diversidade de conotações sobre a abordagem. Dada à natureza evolutiva e a pluralidade de aplicações, abordagens e definições de governança existente, define-se que a governança é constituída por normas e regras que norteiam a interação no âmbito rede de atores públicos, privados e sociais interdependentes na definição de interesse geral em ambientes complexos e dinâmicos (Cerrillo, 2005).

A Governança está associada a um maior envolvimento dos atores não governamentais na implementação de políticas públicas e, na definição do interesse público. Cerrillo (2005) menciona que o tema tem suas origens na França (*gouvernance*) e que apesar de suas origens remotas até os anos noventa ainda não tinha sido ampliado o uso desta palavra.

As mudanças ocorridas nas sociedades ocidentais provocaram impacto sobre os poderes públicos. Pierre e Peters (2000) ressaltam que o processo de globalização, as mudanças na sociedade e sua crescente complexidade, e crise fiscal do Estado, fez surgir nova gestão pública.

Essas mudanças são complexas, dinâmicas e diversificadas, e a gestão baseada numa única visão não alcança mais os objetivos, requer uma abordagem pluralista. Para Cerrillo (2005) os

sistemas de governança tradicionais centrado no Estado com base na hierarquia e unilateralismo, não são mais adequados e nem suficientes para resolver os problemas e desafios decorrentes dos últimos anos.

Cerrillo (2005) conceitua governança como uma nova forma de governar, caracterizada pela interação entre uma pluralidade de atores, relações horizontais, de buscar o equilíbrio entre os poderes públicos e da sociedade civil, seja no aspecto político, econômico, social ou cultural, assim abrangendo todas as instituições e relações envolvidas nos processos de governo.

A abordagem conceitual sobre governança apresentado nesse texto demonstra que a governança baseada em regras e serve para uma melhor governabilidade e a importância da interação dos atores, dentre eles o estado. Nesse contexto, o autor menciona que o Estado tem diferentes atribuições e que se relaciona de forma diferente com a sociedade, tornando-se menos centralizador e menos poderoso.

Existem diferentes abordagens sobre governança e o papel do estado, dependendo dos sistemas políticos e administrativos de cada país. Cerrillo (2005) destaca que na Europa a governança é mais identificada com o envolvimento da sociedade nos processos de governo (governo), enquanto nos Estados Unidos o termo mantém muito de sua concepção e direção inicial (*steering*). Para o autor deve-se considerar que a adoção da perspectiva de governança não é negar o papel do poder de Estado, mas, compreender melhor o papel de outros atores na produção e resultados das políticas públicas e, também, conceder novas funções as autoridades públicas em relação à governança.

No processo de desenvolvendo Novos Instrumentos de Controle e Responsabilidade, uma das características comum da governança, segundo Pierre e Peters (2000) é uma visão em mudança do papel dos funcionários eleitos. Tanto a governança quanto na nova gestão pública minimizam o papel e o significado dos gestores eleitos. No debate de governança, a liderança política está ligada mais às questões de empreendedorismo político. Os líderes políticos, nesta perspectiva, têm uma responsabilidade fundamental no desenvolvimento de redes e na partilha de recursos públicos e privados.

Em ambas as perspectivas, no entanto, a responsabilização continua a ser uma questão não resolvida. Ainda Pierre e Peters (2000) argumentam que os canais tradicionais de prestação de contas foram substituídos por diversos processos de controle eleitoral, como o "stakeholderismo" e a escolha do consumidor. Primeiro, se os líderes políticos eleitos têm um controle tão limitado sobre a administração pública, é razoável responsabilizá-los pelas decisões e ações do serviço público, e se os funcionários eleitos não devem ser responsabilizados, quem é responsável? O segundo problema ocorre quando aceitamos a noção de escolha do consumidor e stakeholderismo como canais de responsabilidade.

A partir de um ponto de vista normativo, o conceito de governança deve integrar os princípios da boa governança que permitem assegurar maior possibilidade de democracia e alcançar seus próprios objetivos. Cerrillo (2005) enfatiza que para que esses princípios sejam eficazes e cumpram com suas funções, deverão ser elaborados novos instrumentos que incorporam a nova realidade que eles enfrentam.

Os princípios permite o bom funcionamento da governança, nesse contexto Cerrillo (2005) apresenta que os princípios devem ser capazes de assegurar que todos os atores envolvidos assumam seu papel e tenha condições necessárias e suficientes para tomar decisões. Não há um acordo unânime quanto ao reconhecimento de todos os princípios de boa governação, mas os princípios da governança com base no Livro Branco da Governança Europeia referem-se à transparência, participação, prestação de contas (*accountability*) eficácia e coerência.

Para Botelho (2014, p.29), “o controle interno na gestão pública é um instrumento da *accountability* e deve ser exercido por um órgão interno da administração com poder para normatizar procedimentos que possibilitem a inserção de padrões e uniformidade de atuação”

com o objetivo de proporcionar segurança ao cumprimento de leis e atos normativos e salvaguardar os recursos contra usos inadequados (Wassally, 2008).

O dever de prestar contas é inerente a toda atividade pública, para Silva (2004) a prestação de contas é de responsabilidade da entidade pública que arrecada e administra bens e valores públicos, assumindo obrigações de natureza pecuniária. Logo, os meios de controle postos a disposição, ou a serviço da sociedade para o exercício do controle da administração pública são de extrema importância. No âmbito da administração pública, pode-se afirmar que existem dois tipos de controle: o externo e o interno, ver Quadro 01 os tipos de Controle da Administração Pública:

TIPOS DE CONTROLE	EXECUÇÃO	AMPARO LEGAL
INTERNO	PODER EXECUTIVO em suas diversas áreas de atuação (Adm. Direta e Indireta) e PODER LEGISLATIVO.	Art 74 da CF/88 Art 75 a 80 da Lei 4.320/64 Art. 59 da LC 101/
EXTERNO	CÂMARA MUNICIPAL com o auxílio dos TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS, ou dos MUNICIPIOS (quando houver)	Art. 31 da CF/88 Art. 71 da CF/88

Fonte: Adaptado de (JUSTA, 2001, p.05)

QUADRO 1: Tipos de Controle da Administração Pública

Para a realização das atividades do controle interno é necessário que o controlador, além de instituir atos normativos, realize procedimentos de auditoria interna, ou seja, os procedimentos utilizados são “um conjunto de verificações e averiguações, que permite obter evidências ou provas suficientes para formulação e fundamentação da opinião do controlador interno” (CGU, 2007, p. 23).

O controle interno já era e permanece assegurado pela Constituição Federal de 1988, em seu Art. 31 este descrito que: “a fiscalização dos municípios será exercida pelo Poder Legislativo e pelo órgão de controle interno”. Também é regulamentado pela Lei nº. 4.320 de 1964 e pela Lei Complementar nº. 101 de 2000 e pelas legislações estaduais ou municipais.

A unidade de controle interno deve atuar em todas as áreas da organização, de forma ampla, não se limitando ao controle da contabilidade e finanças, atuando como órgão auxiliar da administração no sentido de orientar para que as decisões sejam as mais corretas possíveis; quanto mais complexa a estrutura organizacional maior é a necessidade de controle (Vasconcelos, *et. al.*, 2012).

No âmbito municipal, a maioria dos controles internos foram criados para atender somente aos aspectos legais que são impostos, e essa não deve ser a única motivação do controle interno, pois os recursos públicos devem ser aplicados de forma eficiente e a população tem direito a receber serviços de qualidade, onde o controle de desempenho aborda as escolhas definidas em função da prioridade definida (Vasconcelos, *et. al.*, 2012). Nesse contexto, o gestor necessita de informações em tempo ágil, para proporcionar condições de utilização das informações para a gestão do administrador público (Pereira; Rezende, 2013).

O controle interno deve atuar em processo amplo e contínuo no planejamento, gerenciamento, monitoramento e avaliação. Em seguida, deve informar os resultados obtidos por sua atuação (CGU, 2007). Diante deste aglomerado de informações e atividades que o controlador ou sua equipe estão inseridos é relevante o estabelecimento de estratégias para a realização de um efetivo controle, pois diante da enorme quantidade de informações a serem averiguadas é difícil à verificação efetiva dos dados e das ações executadas sem uma estratégia adequada.

A estratégia possui ampla variedade de definições, pois há amplas atividades que envolvem estratégia como: busca por direções, escolhas, mudanças, resultados, entre outros elementos que são objetos de estratégia, parece haver pelo menos um consenso entre estudiosos do campo da estratégia: o de que não há consenso na sua definição (Lima; Miranda 2013).

Porém, a maioria das definições de estratégia identifica como atividades de planejamento, como um conjunto de ações para atingir um ou mais objetivos ou simplesmente decisões antecipadas para chegar a um objetivo (Lima; Miranda, 2013); (Freitas, 2003) Para o controle interno, a estratégia pode ser utilizada como um conjunto de atividades a fim de salvaguardar o patrimônio público e proporcionar a efetividade dos investimentos e gastos públicos.

Nesse sentido, devem-se estabelecer estratégias de procedimentos de controle quanto ao momento de sua ocorrência, o qual pode ser prévio, concomitante ou a posteriori (Meirrelles, 2015); (Vasconcelos et. al., 2012). O controle “a priori”, que também é denominado de anterior ou prévio é realizado antes da ocorrência do evento ou fato pretendido do controle, com objetivo de prevenir ou evitar que os atos sejam realizados com erros (Vasconcelos, et. al., 2012).

No setor público, o gestor não pode fazer o que quer: “na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, mas na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza” (Meirrelles, 2015 p. 91). Dessa forma, é imprescindível o cumprimento da legislação em vigor pelo gestor, a qual deve ser item de verificação pelo controle interno.

O PROJETO APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS BRASIL – UE

O projeto é uma nova dinâmica de cooperação entre a União Europeia (UE) e o Brasil, baseado em princípios de reciprocidade e complementaridade para intercâmbio de conhecimentos e experiências em áreas de interesse mútuo. Atualmente, há cerca de 30 diálogos mapeados dentre eles governança no setor público, direitos humanos, mudança climática, integração regional.

Com base nas informações pesquisadas, a iniciativa de apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil foi pensado em 2006, paralelo com os trabalhos prévios para o lançamento da Parceria Estratégica, como resposta à necessidade de criar um mecanismo financeiro para promover e apoiar o desenvolvimento de diálogos setoriais. O seu lançamento oficial ocorreu no dia 1º de outubro de 2008 e a sua execução teve início no mês seguinte, pouco antes da adoção do primeiro Plano de Ação Conjunto (PAC I) na II reunião de Cúpula UE-Brasil.

A Iniciativa, segundo diretoria do projeto, visa contribuir para o progresso e aprofundamento da Parceria Estratégica UE-Brasil, estimulando o desenvolvimento de diálogos setoriais por meio de ações que facilitem e apoiem os intercâmbios e a cooperação entre os parceiros brasileiros e europeus.

As ações de intercâmbio e cooperação vão desde a simples troca de informações, experiências e boas práticas ao desenvolvimento de ações conjuntas. Essas ações são decididas e coordenadas entre os dirigentes dos parceiros institucionais e executadas pelos seus serviços técnicos e operacionais competentes. Sempre que possível, devem envolver, ainda, outras entidades nos setores e temas abordados (instituições e agências públicas e privadas, organizações representativas da sociedade civil, do setor empresarial e de grupos sócios profissionais), como forma de aproximar os diálogos setoriais dos problemas reais que afetam a vida dos cidadãos e das empresas, por um lado, e, por outro, de alimentar o diálogo político com novas ideias e propostas.

Com base nas informações repassadas pela superintendência do projeto, desde a implantação do projeto, a execução da iniciativa foi dinamizada essencialmente pelas demandas dos Parceiros Institucionais, em resposta a convocatórias para a apresentação de candidaturas, lançadas periodicamente em formato de edital.

O projeto colabora para o progresso e o aprofundamento da parceria estratégica e das relações bilaterais entre o Brasil e a União Europeia. Essa parceria se dá por meio do apoio ao intercâmbio de conhecimentos técnicos entre os parceiros institucionais, Ministérios setoriais

e Agências do governo federal brasileiro e correspondentes Direções-Gerais e Agências da Comissão Europeia, envolvidos nos diversos Diálogos. Para tanto, são lançados convocatórias anuais, as quais abrem processo seletivo para candidatar ações que desenvolvem projetos nos diálogos já instituídos.

É coordenado em conjunto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – por meio da Direção Nacional do Projeto, vinculada à Segep, e pela Delegação da União Europeia no Brasil (Delbra).

De acordo com o Manual de Execução do Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil -UE (2009): a estratégia de cooperação entre a União Europeia e a República Federativa do Brasil, no âmbito do aprofundamento das relações bilaterais, destaca-se a relevância das intenções de aproximação e intensificação das relações entre instituições europeias e brasileiras, sustentadas por meio de diálogos setoriais.

A proposta dessa cooperação surgiu da necessidade premente de gestão comum dos problemas que afetam especificamente os povos e as comunidades das duas regiões. As desigualdades sociais e regionais, a pobreza, as alterações climáticas, a emergência do uso sustentável da biodiversidade, a necessidade de melhoria das capacidades de gestão pública, bem como a troca de experiências e de conhecimentos adquiridos nestas matérias, na era do surgimento das sociedades do conhecimento e da comunicação, são temas em que as regiões estão interessadas em aprofundar mutuamente.

Nesse sentido, a Cooperação entre a Comissão Europeia e o Governo da República Federativa do Brasil (Programa Bilateral de Cooperação 2007 – 2013) firmado em 5 de julho de 2007 em Bruxelas, define como prioridades o aprofundamento das relações bilaterais e a promoção do desenvolvimento econômico, social e sustentável das sociedades.

Nesta sequência, foi decidido apoiar estruturas de trabalho para a cooperação que ajudem a implementar as prioridades definidas por ambas as partes, apoiando as linhas de ação que definem os diálogos setoriais. Os recursos financeiros acordados entre as partes servirão para concretizar ações relacionadas ao intercâmbio de experiências e de conhecimentos.

Foi nesse enquadramento que se concluiu o Ajuste Complementar de Cooperação relativa ao projeto “Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil - UE”, o qual identificou a intervenção do projeto em três grandes áreas: estudos temáticos; assistência técnica especializada, eventos e missões.

O objetivo geral do projeto é o de contribuir para o aprofundamento e progresso da Parceria Estratégica Brasil e UE e das suas relações bilaterais, por meio do apoio ao desenvolvimento de diálogos setoriais sobre temas de interesse mútuo, intercâmbio de conhecimentos, troca de experiências e apoio mútuo.

As ações podem ser executadas no Brasil ou na União Europeia. Os principais atores que participam do projeto são: a)Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão -MP, por meio da Unidade de Coordenação do Projeto - UCP que está inserida no Departamento de Cooperação Internacional -DCI da Secretaria de Gestão – SEGES; b)Diretor do Projeto: designado pela SEGES; c)Delegação da Comissão Europeia no Brasil: unidade que representa a União Europeia; d)Prestador de Serviços: Pessoa jurídica contratada pela CE, com o objetivo de prestar assistência técnica na execução do projeto; e)Parceiros institucionais (beneficiários diretos): Ministérios setoriais e agências do Governo Federal brasileiro e correspondentes Direções Gerais e agências da Comissão Europeia, que devem designar o responsável da coordenação da ação no parceiro institucional para facilitar a interlocução com a direção do projeto; e f)Comitê Consultivo: órgão colegiado que tem como função principal supervisionar a execução do projeto.

Nesse sentido, o MP assume a responsabilidade hierárquica da coordenação do projeto. Exerce também a função da comissão de avaliação, que aprecia e decide sobre as

candidaturas, considerando as condições de acesso e os critérios de seleção, bem como informa aos candidatos sobre as decisões a respeito das candidaturas.

A Unidade de Coordenação do Projeto assegura a coordenação global da sua execução em todos os seus aspectos relevantes, especialmente em termos de eficiência, transparência, participação, visibilidade e sustentabilidade.

Quanto aos Parceiros Institucionais beneficiários, esses coordenam e supervisionam diretamente as ações dos diálogos setoriais para as quais tenham solicitado apoio.

O papel da Comissão Europeia, por meio da sua delegação no Brasil, celebra os contratos de execução dentro dos limites do orçamento indicado no Ajuste Complementar de Cooperação e coloca à disposição do MP serviços de assistência técnica e logística, por meio do prestador de serviços, para apoiar à realização das tarefas de programação, coordenação, execução, monitoramento e avaliação.

O Comitê Consultivo tem como função principal acompanhar a execução do projeto. No nível estratégico, se reúne uma vez por ano e, extraordinariamente, sempre que solicitado pelos seus membros.

Os beneficiários são os Ministérios setoriais e agências do Governo Federal brasileiro e correspondentes Direções-gerais e agências da Comissão Europeia, bem como associados aos parceiros institucionais elegíveis como, por exemplo, as organizações da sociedade civil, os governos estaduais e locais, entre outros.

Atividades apoiadas: Cada ação pode contemplar até três tipos de atividades:

a) Estudos setoriais, temáticos e estudos comparativos Brasil –UE, que visam o melhor conhecimento dos problemas recíprocos e das políticas e programas adotados pelas partes; e a identificação de temas relevantes para futuros diálogos.

b) Assistência técnica especializada aos parceiros institucionais, com o objetivo de colocar à disposição dos parceiros consultores para desenvolverem trabalhos de apoio ao aprofundamento dos diálogos.

c) Apoio técnico e logístico à organização de eventos - realizado com parceiros institucionais e/ou de outros parceiros envolvidos, serviços especializados com a finalidade de apoiar a realização de eventos diversos, tais como: conferências; seminários; reuniões de trabalho; missões; visitas técnicas recíprocas; e outras ações de intercâmbio.

A candidatura ao projeto contempla duas etapas. A primeira consiste na etapa de intenção de candidatura, que tem a função de pré-qualificar propostas. A análise das propostas é feita por meio das informações fornecidas pelos candidatos.

Em seguida, a UCP/DCI avalia a intenção de candidatura, caso seja aprovada, os parceiros institucionais avançam para a etapa de formalização da candidatura, por meio da elaboração de Termos de Referência. Nas duas etapas, a candidatura será avaliada e selecionada pela comissão de avaliação do MP, podendo ter como observador a Delegação da CE.

O acompanhamento na fase de execução da ação: a) Acompanhamento temporal - Os parceiros institucionais devem cumprir o cronograma aprovado e, caso não consigam encerrá-lo até a data de conclusão aprovada, precisam informar à UCP/DCI os motivos que conduziram à situação de atraso e solicitar, se for o caso, uma reprogramação da ação ou, no caso de impedimento definitivo, solicitar o seu encerramento.

b) Acompanhamento físico - o acompanhamento da execução física da ação passa pela verificação da concretização das atividades previstas na programação e/ou plano de ações devidamente aprovados. Far-se-á, assim, o controle de execução por meio da verificação de indicadores definidos no Termo de Referência da ação.

Encerramento, sempre que uma ação for concluída, será elaborado pelo parceiro institucional um relatório final da ação. Este relatório será elaborado pelo parceiro institucional e encaminhado à UCP/DCI.

RESULTADOS DA PESQUISA

Com base no objetivo proposto, a pesquisa utilizou-se da metodologia qualitativa e documental, utilizando-se dos relatórios de execução das ações divulgados como resultado, elaborado pelas partes da cooperação. O material foi disponibilizado a partir da solicitação, através de correio eletrônico, junto aos órgãos de cooperação. Com base nos dados do relatório de execução das ações, desde o início do Projeto Diálogos Setoriais (2008 e 2016) foram desenvolvidos 8 (oito) convocatórias para apresentação de Propostas de Ação dirigidas aos Parceiros Institucionais Brasileiros e Europeus, dentre outros temas globais. Para fins da pesquisa foram selecionadas as ações desenvolvidas sobre Controle Interno no setor público.

O objetivo do Projeto Diálogos Setoriais é contribuir para o aprofundamento e progresso da Parceria Estratégica Brasil e UE e das suas relações bilaterais, por meio do apoio ao desenvolvimento de diálogos setoriais sobre temas de interesse mútuo, intercâmbio de conhecimentos, troca de experiências e apoio mútuo.

Com base nas informações divulgadas no *sítio* do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Brasil e União Europeia em 2017 iniciou novo ciclo com o montante a ser investido de 5,7 milhões de euros, em um tempo máximo de 36 meses. Entre os setores escolhidos para receber recursos estão à ciência e tecnologia; sociedade da informação, que inclui governo digital e inovação para o setor público.

Em depoimento extraído do *sítio* do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), o embaixador João Cravinho, chefe da Delegação da União Europeia no Brasil, menciona que a troca de experiências é importante, pois “são exemplos de áreas em que temos muito a aprender. Ninguém tem a fórmula do sucesso. Ao contrário, estamos constantemente sendo confrontados pelos desafios do século XXI e os Diálogos Setoriais foram concebidos para que possamos trocar experiências”.

O secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), Gleisson Rubin enfatiza que na opinião dele, “todo gestor sempre terá duas possibilidades: gastar todos os seus recursos para buscar sozinho uma solução ou buscar inspiração nas boas práticas, naquilo que já foi objeto de conquista em outros contextos”.

O projeto manteve suas atividades ininterruptas desde 2008, quando foi formalizado até hoje, tendo-se desenvolvido ao longo de três fases: a primeira, com características “piloto”, transcorreu de maio de 2009 até maio de 2011; a segunda iniciou-se em julho de 2011 e terminou em setembro de 2013; a terceira fase teve início em outubro de 2013 terminou em fevereiro de 2017.

Tabela 1 – Balanço geral dos oito anos de execução do Projeto 2008 - 2016

FASE	Nº de DSA*	Ações executadas		Nº parceiros	Recursos União Europeia	Recursos do Brasil	Total (em euros)
I	11	33	22 (12 BR e 10 UE)		2,0 milhões	1,1 milhões	3,1 milhões
II	20	74	37 (20 BR e 17 UE)		4,1 milhões	2,2 milhões	6,3 milhões
III	28	121	58 (35 BR e 23 UE)		5,5 milhões	2,0 milhões	7,5 milhões
Total	30	228			11,6 milhões	5,3 milhões	16,9 milhões

*Diálogos Setoriais Apoiados

Fonte: Livro Diálogos Setoriais (2017)

A primeira fase constitui a 1ª, 2ª e 3ª convocatória e foi executada entre maio de 2009 a junho de 2010. Nessa fase, em um momento de implementação do projeto decidiu-se concentrar as

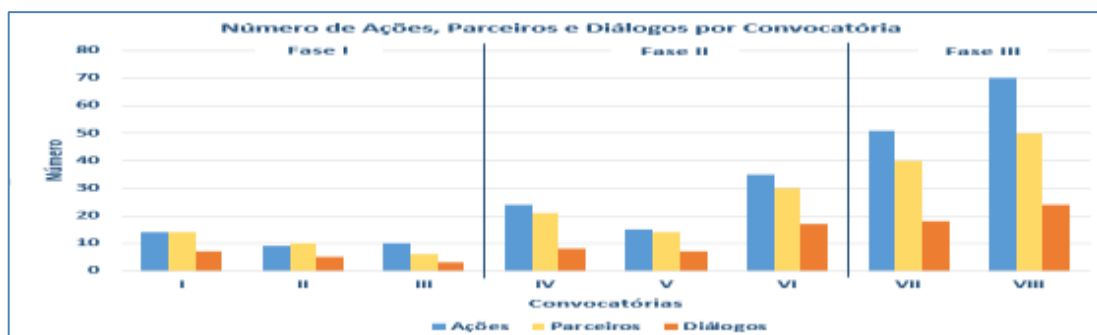
ações em três áreas consideradas prioritárias (desenvolvimento e coesão sociais, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento regional /ordenamento do território).

A segunda fase constitui a 4ª e 6ª convocatória e foi executada entre junho de 2011 a julho de 2012. O projeto recebeu mais financiamento e iniciou o desenvolvimento de instrumentos de melhoria da gestão: o uso de comunicação eletrónica com os beneficiários, constituição da atual logomarca e identidade visual do Projeto, Portal da Internet e a primeira versão do sistema de cadastro e gerenciamento das ações.

A terceira fase constitui a 7ª e 8ª Convocatória e foi executada entre 2013 e 2015. As instituições gestoras do Projeto decidiram realizar apenas uma convocatória anual em conjunto com ações extraconvocatórias. Essa decisão permitiria aos beneficiários um melhor planeamento para que pudessem extrair as lições de cada execução para melhor avaliação e incorporação.

Observando os resultados apresentados no Gráfico-01, considerando a primeira e última convocatória o número de ações apoiadas aumentou em cinco vezes (de 14 para 70) e o número de parceiros envolvidos e de diálogos cobertos quase quadruplicou (de 14 para 50 e 7 para 24, respetivamente).

Gráfico 01 – Número de ações, parceiros e diálogos por convocatória.



Fonte: Livro Diálogos Setoriais (2017)

Como resultado das ações realizadas sobre Controle Interno no setor público referente às 7ª e 8ª Convocatória, pode-se observar no quadro 02 – tipos de atividades, ações, participantes e resultados.

Conv.	Atividades apoiadas	Tipo de ação	Participantes	Resultados
7ª	Apoio técnico e logístico à organização de eventos	Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno	<ul style="list-style-type: none"> - Servidores e autoridades da CGU; - Representantes das unidades de controle interno dos estados e municípios brasileiros integrantes do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI); - Auditores internos do Banco Mundial, BID, UNODC, e Tribunal de Contas da União (TCU) - Representantes de universidades; - Representantes de dos países Angola, Cabo Verde, Equador e Moçambique. 	Elaborado publicação com as Palestras e discussões do Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno, realizado em dezembro de 2014 em Brasília.
8ª	Apoio técnico e logístico à organização de eventos	Missão e Seminário	02 (dois) Servidores da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU) à Europa	<p>Visita ao Ministério das Finanças da Austria, em Viena, e o Ministério das Finanças da Bélgica, em Bruxelas, onde também passaram pela sede da Comissão Europeia.</p> <p>Participaram da “Public Internal Control Conference”, em Paris, França, que tratou de temas como Princípios do Controle Interno Público, Ambiente de Controle Ideal e Função de Harmonização Central.</p> <p>Palestra do dirigente sobre o funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal do Brasil e os desafios para melhorar sua eficácia.</p>

Fonte: Fonte de dados (2017)

Quadro 2 – Tipos de atividades, ações, participantes e resultados.

No âmbito da 7ª Convocatória do Projeto Diálogos União Europeia – Brasil, a CGU organizou no ano de 2014 o **Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno**. Para disseminar o conhecimento produzido durante o seminário, foi elaborada publicação e as apresentações proferidas pelos palestrantes e Assessoria de Comunicação Social da CGU, estão disponíveis no link, destacado no fim das referências ^[a].

No âmbito da 8ª Convocatória, foi realizada missão de dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno a países-membros da União Europeia. Informações adicionais podem ser obtidas no link a seguir, disponibilizado pelo site do Projeto União Europeia Brasil. A palestra proferida por um dos dirigentes do Brasil na missão europeia está disponível no link, destacado no fim das referências ^[b].

No âmbito da 8ª Convocatória, foi realizada missão de dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno a países-membros da União Europeia. Informações adicionais podem ser obtidas no link a seguir, disponibilizado pelo site do Projeto União Europeia Brasil:

O Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil enviou dois servidores da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU) à Europa, em novembro, para aprimorar os conhecimentos sobre sistemas de controle interno. Participaram da missão Victor Godoy Veiga, Diretor de Auditoria da Área Social; e Patricia Alvares de Azevedo Oliveira, Chefe de Gabinete.

Os representantes da CGU visitaram o Ministério das Finanças da Áustria, em Viena, e o Ministério das Finanças da Bélgica, em Bruxelas, onde também passaram pela sede da Comissão Europeia. “Com as visitas, tivemos a oportunidade de conhecer os sistemas de controle interno desses países, compartilhar experiências referentes ao assunto e reforçar os laços políticos”, ressaltou Patrícia Alvares, responsável pela ação Controle Interno no âmbito do Projeto Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil.

Durante a missão, os servidores brasileiros também participaram da “*Public Internal Control Conference*”, em Paris, França, que tratou de temas como Princípios do Controle Interno Público, Ambiente de Controle Ideal e Função de Harmonização Central. No evento, Victor Godoy proferiu palestra sobre o funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e os desafios para melhorar sua eficácia. “Acredito que essa experiência vai contribuir muito com o aprimoramento dos processos de trabalho da CGU, além de aumentar o intercâmbio de experiências relacionadas ao tema entre os países envolvidos”, ponderou Patrícia Alvares.

A participante de visitas a outras realidades trata-se de uma oportunidade de avançar com o intercâmbio de boas práticas. O aperfeiçoamento dos controles internos no Brasil, conforme os parâmetros e exigências da União Europeia, já implementados nos lugares visitados (Áustria e Bélgica), pode melhorar a eficiência da gestão dos recursos públicos, propiciando controle efetivo e prevenindo a corrupção”,

É importante conhecer experiências bem-sucedidas de países que precisaram se adaptar a uma nova realidade em relação a controle e auditoria governamental; é válido buscar novas formas de aperfeiçoar atividades de controle e auditoria interna e construir ferramentas e elaborar ações adequadas à realidade brasileira.

REFERENCIAS

- [1] Botelho, Milton Mendes. 3 ed. Manual prático de controle interno na administração pública municipal. Curitiba: Juruá, 2014.
- [2] Castro, Rodrigo Pironti Aguirre de. Controle interno da Administração Pública: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa 2007. Dissertação (Mestrado em Direito)-Programa Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do

- Paraná PUC, Curitiba, 2007. Disponível em: <
http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=644>
Acessado em: 18 de ago. 2017.
- [3] Cerrillo, A. La Gobernanza hoy: introducción. In: A. Cerrillo, 10 Textos de referencia, pp – 11-36. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- [4] Freitas, Carlos Alberto Sampaio de. Auditoria de gestão e estratégia no setor público. Revista do Serviço Público, ano 52, n. 4 Out-De z., 2003. Disponível em:
<<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/314>> Acessado em: 01 de ago. 2017.
- [5] Leite, Leonardo Queiroz. 2014. Um empreendedor de políticas públicas em ação: Bresser Pereira e a reforma da administração pública de 1995 no Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Política, Universidade Federal de São Carlos UFSCar, 2016. Disponível em:
<<http://www.bresserpereira.org.br/curric/04-OnBPereira/14.10.SobreBP-Leite,Leonardo-Empreendedor.pdf>> Acessado em: 24 de ago. 2017.
- [6] Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- [7] Lima, Gleice Carvalho de; Miranda, Luiz Carlos. Avaliação dos órgãos de controle interno nos poderes municipais brasileiros: análise a partir dos regulamentos legais. Revista Gestão & Políticas Públicas, São Paulo, v.3, n. 2, p. 345-367, 2013. Disponível em: <<http://each.uspnet.usp.br/rgpp/index.php/rgpp/article/view/96>> Acessado em: 21 de jul. 2017.
- [8] Pereira, Elisabeth. Teixeira de Almeida. A.; Rezende, Denis Alcides. Planejamento e gestão estratégica municipal: estudo de caso do controle interno da prefeitura municipal de Curitiba. Revista Economia & Gestão, v. 13, n. 31, p. 52-72, 2013. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/10291/planejamento-e-gestao-estrategica-municipal--estudo-de-caso-do-controle-interno-da-prefeitura-municipal-de-curitiba>> Acessado em: 18 de ago. 2017.
- [9] Peter, Guy. B, Pierre, Jon. Governance without Government? Rethinking Public Administration, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 8, no 2, 1998, pp. 223- 243.
- [10] Toscano Júnior, Eudes Moacir; LEITAO, Carla Renata Silva. Os desafios do controle interno governamental diante da reforma do estado: o caso do programa de modernização do controle interno do estado da Paraíba (Promocin). Cad. EBAPE.BR [online]. 2006, vol.4, n.1, pp. 01-14. ISSN 1679-3951. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v4n1/v4n1a09.pdf>> Acessado em: 21 de ago. 2017
- [11] Vasconcelos, M. T. C., Sampaio, F. J. C. S., Silva Neto, A. F., & Duque, C. (2012). Funcionalidade do controle interno nos municípios: um estudo nas prefeituras de uma região metropolitana do nordeste brasileiro. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 5(2), 201-221. Disponível em
<<http://www.spell.org.br/documentos/ver/14553/funcionalidade-do-controle-interno-nos-municipios--um-estudo-nas-prefeituras-de-uma-regiao-metropolitana-do-nordeste-brasileiro>> Acessado em: 201 de jul. 2017.
- [12] Wassally, Lorena Pinho Morbach Paredes. Controles internos no setor público: um estudo de caso na secretaria federal de controle interno com base em diretrizes emitidas pelo COSO e pela INTOSAI. 2008. 95 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)-Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília/UFPE/UFPE/UFPE/UFPE, Brasília, 2008.

Disponível em:

<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3767/1/2008_LorenaPinhoMorbachParedesWassally.pdf> Acessado em: 29 de ago. 2017

- [a] http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/publicacao_seminario-internacional-de-auditoria-e-controle-interno.pdf.
<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2014/seminario-internacional-de-auditoria-e-controle-interno/apresentacoes>.
<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2014/seminario-internacional-de-auditoria-e-controle-interno>.
- [b] <http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD11InternalControltheBrazilianexperience.ppt>