

Especialização em

# GESTÃO PÚBLICA

*Módulo Específico*



## *Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos*

*Maria Leonídia Malmegrin*

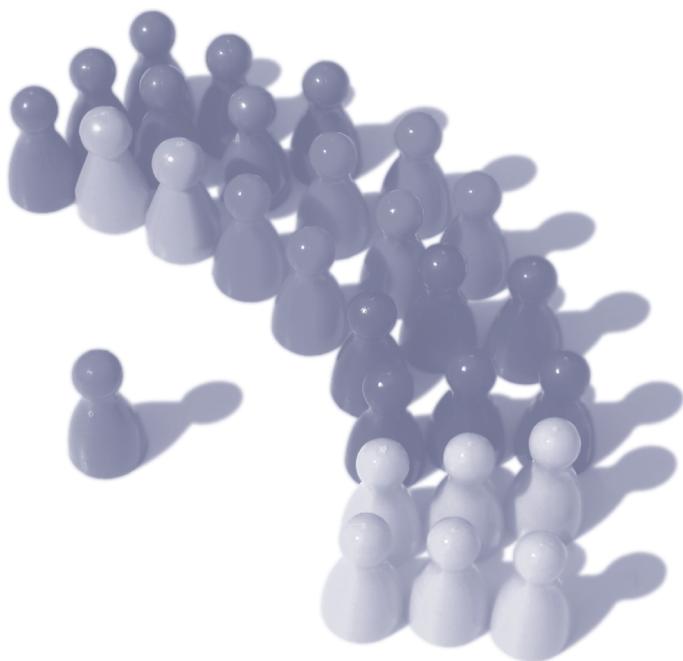




Especialização em

# GESTÃO PÚBLICA

*Módulo Específico*



## *Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos*

*Maria Leonídia Malmegrin*



© 2014 Universidade Federal de Santa Catarina



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

1ª edição – 2010

2ª edição – 2012

B499c Malmegrin, Maria Leonídia

Redes públicas de cooperação em ambientes federativos / Maria Leonídia Malmegrin.  
– 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2014.  
116p. : il.

Especialização em Gestão Pública  
Inclui bibliografia  
ISBN: 978-85-7988-222-7

1. Administração pública. 2. Redes de informação. 3. Estado – Inovações tecnológicas.  
4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 35

*Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071*

Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Especialização em Gestão Pública

# Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos

Maria Leonídia Malmegrin



2014

3ª Edição Revisada e Atualizada

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

**COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES**

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

**DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS**

Universidade Federal de Santa Catarina

**METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

**AUTOR DO CONTEÚDO**

Maria Leonídia Malmegrin

**EQUIPE TÉCNICA – UFSC**

Coordenação do Projeto

*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos

*Denise Aparecida Bunn*

Projeto Gráfico

*Adriano Schmidt Reibnitz*

*Annye Cristiny Tessaro*

Editoração e Ilustração

*Adriano Schmidt Reibnitz*

Revisão Textual

*Barbara da Silveira Vieira*

*Mara Aparecida Siqueira*

Capa

*Alexandre Noronha*

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.

# SUMÁRIO

Apresentação .....	7
<b>Unidade 1 – Introdução à Gestão de Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos</b>	
Conceitos e Expectativas .....	11
Redes Públicas e o Desenvolvimento Federativo .....	25
Desenvolvimento Federativo e os Princípios do Federalismo.....	26
Descentralização .....	28
Cooperação.....	35
Coordenação.....	38
Integração de Temas e Desafios .....	40
Desenvolvimento Federativo e as Redes Públicas de Cooperação .....	43
Redes Públicas de Cooperação Federativa do Campo:	
Estado e Políticas Públicas .....	44
Redes Públicas de Cooperação Federativa do Campo:	
Movimentos Sociais .....	47
Redes Públicas de Cooperação Federativa do Campo:	
Produção e Circulação.....	48
<b>Unidade 2 – Governança das Redes Públicas Estatais de Cooperação</b>	
Redes Públicas de Cooperação: condicionantes críticos.....	61
Serviços Públicos.....	61
Organizações Integrantes das Redes de Prestação de	
Serviços Públicos.....	64
Governança das Redes Estatais .....	71
Modelos de Gestão e Estruturas de Redes Interorganizacionais.....	71
Tipologias Adicionais de Redes de Cooperação .....	78
Aspectos Estratégicos da Governança das Redes Estatais .....	81

Processo de Evolução das Redes Estatais Puras e os	
Mecanismos Críticos de Gestão .....	85
Redes Estatais e as Instâncias Federativas .....	85
Redes Estatais Híbridas.....	89
Mecanismos Críticos da Delegação .....	94
Mecanismos Importantes na Associação .....	97
Referências.....	107
Minicurrículo .....	116

# APRESENTAÇÃO

Prezado estudante, bem-vindo!

Integrando uma grande variedade de redes, entre elas a rede Universidade Aberta do Brasil, certamente você tem alguns conhecimentos sobre o significado, os usos e os desafios do atual fenômeno de proliferação dessas organizações humanas.

Vamos precisar dessa competência existente para avançar na compreensão e análise de uma tipologia particular de rede – as redes públicas de cooperação no ambiente federativo, que hoje são imprescindíveis para universalização da prestação de serviços públicos e para implementação e sustentação dos desenvolvimentos nacional e local.

Para tanto, estruturamos a disciplina em duas Unidades que abordarão em primeiro lugar os conceitos e os contextos de existência das redes públicas de cooperação focalizadas para, em seguida, apresentar o perfil de governança das redes públicas estatais de cooperação, o processo de evolução dessas organizações e os mecanismos críticos de gestão hoje utilizados.

Após estudar conosco, esperamos que você se sinta motivado a aprofundar e a estender seus conhecimentos, pois, sendo um assunto que comporta um grande número de temas emergentes, devemos procurar sempre a atualização por meio de pesquisas e estudos, afinal temos muito de aprender: um aprendizado significativo para você e para todos nós.

*Professora Maria Leonídia Malmegrin*





# UNIDADE 1

## INTRODUÇÃO À GESTÃO DE REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO EM AMBIENTES FEDERATIVOS



## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM**

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Identificar conceitos e contextos de redes públicas de cooperação voltadas para o desenvolvimento federativo;
  - ▶ Diferenciar e classificar as redes públicas de cooperação no contexto federativo; e
  - ▶ Correlacionar aspectos das demandas atuais do desenvolvimento federativo ao potencial de soluções oferecidas pelas redes públicas de cooperação no âmbito da federação brasileira.
-

## CONCEITOS E EXPECTATIVAS

Vamos aproveitar o título da disciplina *Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos* para eleger alguns conceitos e expectativas, a fim de que nós possamos estabelecer uma proposta de trabalho para esta Unidade.

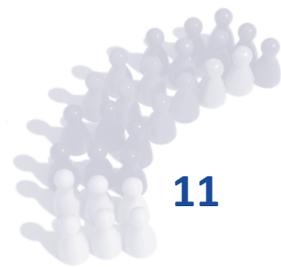
Você deve estar se perguntando qual a diferença entre os termos “administração” e “gestão”. Essa dúvida é muito comum e é sempre levantada nas literaturas específicas produzidas nos últimos 30 anos. Veja o texto a seguir.

Esgotar qualquer assunto parece impossível, principalmente este dilema Gestão e Administração. O termo gestão é novo, com a força que possui hoje, até mesmo na academia, será difícil assumir algumas constatações. (PARRA FILHO; SANTOS, 2000, p. 36)

Assim, para fins da presente disciplina, o termo “gestão” é sinônimo de “administração” e significa um conjunto de princípios, normas e funções que tem por objetivo ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e eficiência, para obter determinado resultado.

A gestão será ainda representada por um modelo explicativo abrangendo quatro etapas: planejamento; execução; avaliação; e controle.

Com finalidade de representação gráfica, vamos usar o ciclo de gestão, criado por Walter Shewhart e muito empregado por Deming nos programas de gestão pela qualidade, conforme Walton (1989). Veja a Figura 1, com as etapas do ciclo traduzidas para o português. Veja o que significa cada etapa do ciclo.



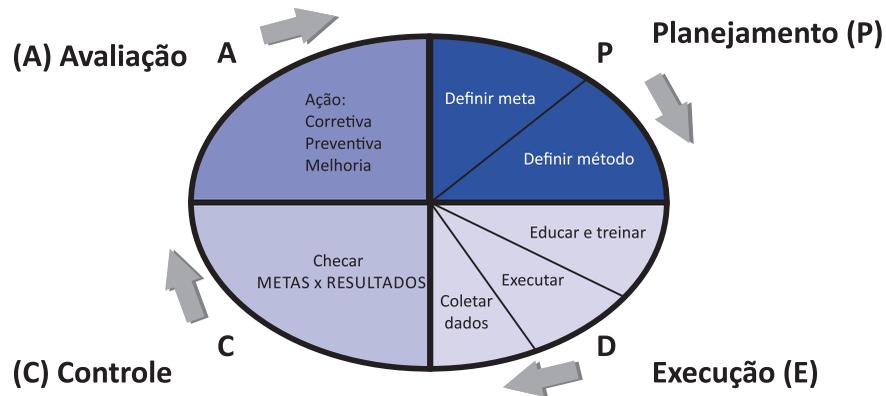


Figura 1: Do ciclo PDCA ao ciclo PEAC  
 Fonte: Adaptada de Campos (1994)

Vamos explicar esse ciclo com o entendimento da finalidade principal de cada etapa.

A etapa de Planejamento visa fornecer orientações diretas, definindo metas, ou normativas, definindo os métodos, as técnicas e as ferramentas para que a próxima etapa de Execução seja realizada.

A etapa de Execução compreende as atividades preparatórias de capacitar as pessoas educando-as e treinando-as, para que sejam capazes de executar o que foi planejado na etapa de Planejamento. A etapa de Execução gera produtos, também denominados resultados. As informações geradas sobre as atividades executadas também podem ser coletadas nesta etapa. Esses dados podem ser coletados de forma sistematizada e contínua, isto é, monitorados ou de forma aleatória e pontual, conforme normatizados na etapa de Planejamento.

Alguns autores incluem a atividade de monitoramento na próxima etapa de Avaliação.

A etapa de Avaliação tem como objetivo fornecer informações para a próxima etapa, a de Controle, comparando o que foi planejado e o que foi realizado, valorando os desvios encontrados e identificando as respectivas causas e até mesmo sugerindo alternativas de caminhos para que o que foi planejado volte a ser executado e os produtos e resultados sejam obtidos.

A última etapa, a de Controle, tem caráter decisório e executivo, pois contempla atividades não somente de tomada de decisão sobre como corrigir as disfunções apontadas na etapa de Avaliação, e às vezes como rever o planejamento anterior, papel preventivo, mas também executando as ações corretivas e de melhorias.

Fazendo uma correlação entre processos de abordagem funcional da administração, que pode ser de seu conhecimento (Planejamento, Organização, Direção, Controle – PODC), e o modelo de quatro etapas, que vamos usar nesta disciplina (Planejamento, Execução, Avaliação, Controle – PEAC), temos o Quadro 1.

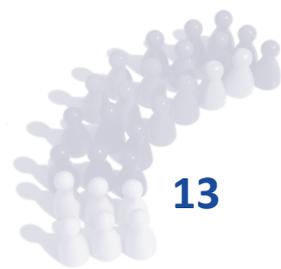
		Proposta para gestão			
		Planejamento	Execução	Avaliação	Controle
F U N C I O N A L	Planejamento	●			
	Organização	●			
	Direção		●		
	Controle		●	●	●

Quadro 1: Etapas da Administração x Gestão  
 Fonte: Elaborado pela autora deste livro

*Após definirmos o conceito de gestão, podemos elaborar uma definição de rede. Você saberia dizer o que é rede?*

Conforme você pôde ter constatado, e a exemplo de outras palavras na linguagem contemporânea, existem redes e redes. Como afirma Inojosa (1999, p. 118),

Entretanto, como já aconteceu com tantas outras ideias, rede virou uma palavra mágica, uma receita capaz de resolver os mesmos problemas que já foram objeto das sucessivas reinvenções de formas de administrar problemas que afligem a sociedade, que são de todos e de ninguém.



E, como das outras vezes, quase tudo passou a ganhar o rótulo de rede, como um modo de apresentar propostas de forma atraente e de captar apoios.

Embora não seja uma ideia recente, visto que é abordado na teoria organizacional desde o começo do século XX (NOHRIA, 1992), o conceito de rede foi evoluindo à medida que era empregado para equacionar desafios variados, para os quais as soluções organizacionais vigentes não eram efetivas.

Na teoria organizacional, as organizações podem ser consideradas como sistemas, isto é, conjunto de partes interdependentes inseridas em um contexto denominado ambiente, que possuem um objetivo definido.

Nesta disciplina, adotamos essa abordagem considerando a perspectiva sistêmica da teoria organizacional, as redes podem ser entendidas como sistemas organizacionais específicos.

Face à especificidade desta disciplina, escolhemos a definição de Migueletto (2001), ratificando que você poderá usar outras, todas as vezes que a aplicação do termo e seu contexto assim o exigirem.

A rede é um arranjo organizacional (sistema organizacional) formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade – com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inextricável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação. (MIGUELETTO, 2001, p. 48)

Veja também uma definição mais recente que traz termos como: “código de comunicação” e “inovação”, bastante usados na gestão contemporânea.



Rede são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, compartilhem os mesmos códigos de comunicação. Uma estrutura social com base em redes é um sistema altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio [...]. Mas a morfologia de rede é uma fonte de drástica reorganização das relações de poder. (CASTELLS, 1999, p. 498)

As redes são teias flexíveis e abertas de relacionamentos mantidas pelo fluxo de compartilhamento de informações, ideias, experiências, ideais, objetivos, esforços, riquezas e necessidades, entre os entes que a compõem.

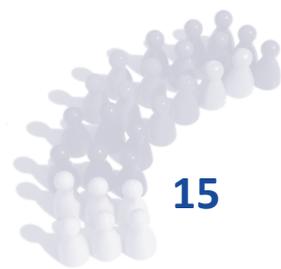
Algumas variáveis, como as definidas por Mandell (1990), podem ajudar a analisar os diferentes tipos de rede:

- ▶ a compatibilidade dos membros, que corresponde aos níveis de congruência de valores e de concordância sobre os objetivos;
- ▶ o ambiente em que se dá a mobilização de recursos, considerando a capacidade de mobilização de cada membro, a disponibilidade de fundos e o seu controle; e
- ▶ o ambiente social e político em que opera, que define o padrão de distribuição de poder e de conflitos.

*Após definir o conceito de rede, é importante deixar claro qual o tipo de rede de que estamos falando: redes sociais ou redes interorganizacionais?*

O foco da disciplina Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos são as redes interorganizacionais, na perspectiva da teoria das organizações.

Como a teoria das organizações utiliza os conceitos de redes sociais, definido nas ciências sociais, muitas vezes utilizaremos conceitos e termos que normalmente não são encontrados em publicações de



Administração ou de Engenharia de Produção, que são as disciplinas básicas que usaremos em nosso trabalho.

A escolha dessa abordagem, a de redes interorganizacionais, deve-se principalmente ao foco da disciplina ser “gestão” e o caráter eminentemente instrumental dos conhecimentos nela trabalhados.

*Nesse mesmo sentido, definimos nossa posição acerca dos temas: Redes Públicas ou Redes de Serviços Públicos?*

Segundo Di Pietro (2008, p. 84),

Serviço Público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas sob o regime jurídico total ou parcialmente público.

Portanto, daqui em diante, usaremos os termos “redes públicas” e “redes de serviços públicos” como semelhantes. Veja os exemplos: redes de serviços públicos de água, luz, telefone são exemplos mais próximos da nossa realidade. Temos também redes de escolas públicas, de hospitais credenciados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e muitos outros.

O importante é que, para as “questões de controle”, tema crítico para a gestão pública, todo serviço que venha a ser prestado à coletividade – diretamente pelo Estado, por sua delegação, ou por particular, porém disponibilizado para o cidadão e serviços administrativos colocados à disposição coletiva, mas eventualmente beneficiando o cidadão isoladamente – seria serviço público.

Observe que a mesma situação descrita anteriormente sobre redes públicas e de serviços públicos se repete quando falamos de Redes Públicas ou Redes Estatais.

Por isso, é importante você saber que as redes estatais são um caso específico de redes públicas, em que o serviço público é prestado



apenas por organizações estatais. Para tornar mais claras as questões de redes estatais, podemos citar a Rede de Unidades de Conservação Ambiental do Instituto Chico Mendes e a Rede de Metrologia Nacional, coordenada pelo Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO), entre outras que fazem parte da Estrutura do Estado.

O foco da nossa disciplina são as redes estatais. A partir desse núcleo central abordaremos na Unidade 2 a expansão dessas redes com inclusão de organizações ou outras redes não estatais de prestação de serviços públicos no ambiente federativo.

*Você observou que na construção de todos esses conceitos estamos elucidando o nome desta disciplina? Pois bem, os conceitos de gestão e de redes serão descritos, a seguir. Introduziremos também o conceito de cooperação. Você saberia dizer por que utilizamos a denominação “redes de cooperação”?*

Escolhemos essa nomenclatura porque entendemos que o objetivo dos atores e das organizações nas redes é a busca contínua de ampliação do número de parceiros, a fim de viabilizar interesses e projetos comuns.

Dessa forma, vemos a heterogeneidade entre parceiros e a busca também contínua de flexibilidade de funcionamento por meio de “relações de cooperação”, sem, contudo, eliminar os conflitos e a competição, ou seja, as práticas da **co-opetição\*** existentes quando organizações ao mesmo tempo cooperam e competem entre si.

\*Co-opetição – comportamento estabelecido entre indivíduos ou organizações, no qual as relações competitivas e colaborativas se processam ao mesmo tempo. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

*Esse assunto nos remete a uma questão: você considera que há competição nas redes?*

Se você afirmou que sim, você acertou, pois cada unidade ou serviço de uma rede, além dos objetivos comuns que o integram



à rede, tem também seus objetivos e cultura específicos, que podem ser conflitantes.

Veja a Figura 2. Ela procura ajudar no entendimento do termo “co-opetição”:

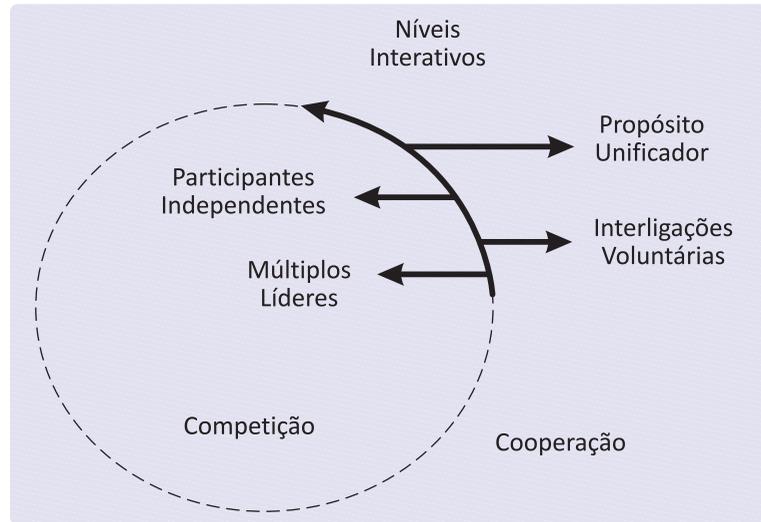


Figura 2: Colaboração mais competição: características  
Fonte: Lipnack e Stamps (1992, p. 42)

A Figura 2 procura mostrar as forças opostas que coexistem nas redes de cooperação.

Voltadas para a cooperação, você pode identificar um propósito unificador ou objetivo comum e as relações voluntárias que são estabelecidas entre os participantes da rede.

Do mesmo modo, analisando o espaço da competição, podemos observar ocorrendo simultaneamente forças opostas relativas não somente à independência que cada participante quer manter, mas também à existência de vários líderes buscando espaços de poder cada vez maiores para legitimar suas posições na rede.

*Agora que falamos sobre redes de cooperação, você deve estar se perguntando o que são as redes públicas, não é?*

Para entender sobre redes públicas de cooperação, observe o Quadro 2, em particular o item 4 das “características”.

### Noções associadas ao conceito de rede

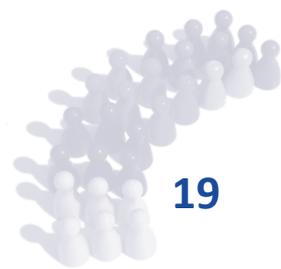
	I Campo Interpessoal	II Campo Movimentos Sociais	III Campo Estado/ Políticas Públicas	IV Campo Produção/ Circulação
Atores	1 Indivíduos	ONG, organizações populares, grupos, atores políticos, associações profissionais, sindicatos etc.	Agências governamentais, governos locais e outros níveis	Agentes econômicos: produtores, fornecedores, usuários, etc.
Características	2 Informalidade	Informalidade/pouca formalidade	Formalidade/informalidade	Formalidade/informalidade
	3 Interesses e valores comuns	Interesses e projetos políticos/culturais coletivos	Problemas, ações, projetos concretos e gestão de processos complexos	Interesses e projetos precisos
	4 Troca/ajuda mútua	Mobilização de recursos/ intercâmbio	Associação de recursos/ intercâmbio	Troca, associação de recursos, intercâmbio, aprendizado
	<b>Confiança/ cumplicidade</b>	<b>Solidariedade/ cooperação/conflito</b>	<b>Cooperação/ reconhecimento de competências/ respeito mútuo/conflito</b>	<b>Reciprocidade/ cooperação/ confiança/ competição</b>
	5 Interações horizontais	Interações horizontais	Centro animador, operador catalisador; hierarquia/não hierarquia	Empresa focal, liderança/ hierarquia/não hierarquia
	6 Mudanças/flutuações	Mudanças/flutuações	Efêmero/grupo definido	Flexibilidade/longo prazo
	7 Engajamento voluntário	Engajamento voluntário	Adesão por competência/ interesse	Adesão por competência/ contingência
	8 Racionalidade comunicativa/instrumental	Racionalidade comunicativa/instrumental	Racionalidade instrumental/comunicativa	Racionalidade instrumental/comunicativa

Quadro 2: Redes de cooperação: atores e características

Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996, p. 59)

Em princípio, o termo “cooperação” aparece para os três tipos de redes explicitados II, III, IV, isto é, para os campos: Movimentos Sociais, Estado/Políticas Públicas e Produção/Circulação, mas pode estar implícito em “confiança/cumplicidade” do campo Interpessoal.

As redes públicas de cooperação do campo Estado/Políticas Públicas podem se apresentar de forma “pura” ou associada com redes públicas de cooperação do campo: Movimentos Sociais ou do campo: Produção/Circulação dependendo da natureza ou dos tipos dos serviços públicos que são prestados por essas organizações.



É importante destacar que as redes associadas recebem permissão formal do Estado para essas parcerias.

Vamos citar um exemplo de cada caso:

- ▶ Rede Nacional de Certificação de Produtos e a Rede SUS são redes de cooperação puras formadas por órgãos públicos das instâncias federais, estaduais e municipais.
- ▶ Rede de Atendimento de Saúde do SUS pode se apresentar como uma rede de cooperação híbrida, pois a estrutura estatal permite, em instância local, a associação com as redes comunitárias de proteção à terceira idade, por exemplo.
- ▶ Em outro caso, podemos ter a Rede SENAI que atua no campo: Produção e Circulação em associação com a Rede Nacional de Certificação de Produtos do INMETRO.

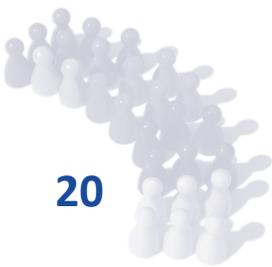
*Gerenciar essas redes híbridas é um grande desafio e você verá os motivos no desenvolvimento da nossa disciplina.*

*É importante você saber que as redes de cooperação podem ser classificadas por campos.*

*Neste momento, você deve estar pensando sobre qual é o conceito e por que estamos usando a variável “campo” para classificar as redes de cooperação, não é?*

Pois bem, a palavra “campo”, aqui utilizada, tem uma perspectiva social e, portanto, é mais bem conceituada na Sociologia do que em Administração. Assim, para fins do nosso trabalho, vamos usá-la, de forma simplificada, conforme o conceito a seguir apresentado:

Cada **campo social** se caracteriza como um espaço onde se manifestam relações de poder, o que significa dizer que os campos sociais se estruturam a partir da distribuição



de um quantum social que determina a posição de cada agente específico no seu interior. (MARTELETO; SILVA, 2004, p. 44) (grifo nosso)

*Vamos agora à segunda parte da questão.*

Usamos a classificação por “campo social” porque ela permite estruturar os conjuntos de redes organizacionais considerando os atores, que é mais útil e adequado aos processos de gestão, conforme veremos no desenvolvimento da disciplina.

Existem várias outras formas de classificar as redes, usando variáveis como: modelos de gestão, temas, natureza pública x privada, entre outras. Usaremos essas novas classificações na Unidade 2 – *Governança das Redes Públicas Estatais de Cooperação*, e algumas vezes como subclasses da primeira classificação adotada, isto é, por “campo”.

Conforme já explicitado, esta disciplina contemplará basicamente as redes públicas de cooperação do campo: Estado/Políticas Públicas, isto é, as redes estatais. Porém, será necessário trazer algumas informações das redes dos campos: Movimentos Sociais; e Produção e Circulação, quando elas se relacionarem de forma complementar com a rede estatal que escolhemos para foco, para viabilizar ou incrementar o desenvolvimento federativo.

*Redes Públicas de Cooperação no Ambiente Federativo, Redes Federativas, Redes Governamentais ou Redes Nacionais?*

Preferimos adotar o termo “no ambiente federativo”, porque é mais abrangente. Embora o foco da disciplina seja as redes estatais, a partir delas podemos associar organizações ou redes não estatais, mantendo o ambiente federativo como referencial para nossos estudos e análises.



Mas agora precisamos eleger o entendimento de ambiente federativo.

*Você saberia dizer o que é ambiente federativo?*

Considerando que esta nossa disciplina tem como foco a gestão operacional de redes e que trata as redes como organizações na perspectiva sistêmica, podemos entender o ambiente federativo como um sistema de nível superior. Isto é, o ambiente federativo é um sistema composto por unidades, federativas ou federadas, que operam de forma interdependentes para o alcance de um propósito comum, sem o qual não há governança e sustentabilidade para o referido sistema.

O ambiente federativo brasileiro, em uma perspectiva mais restrita, contempla órgãos e instituições das esferas: federal, estadual e municipal.

Mas a partir da última reforma do aparelho do Estado novos arranjos institucionais podem ser concebidos com a participação de organizações públicas não estatais, daí resultando em sistemas ou redes, hierárquicas ou não, horizontais ou verticais e até multidimensionais, puras e híbridas, tornando o sistema federativo brasileiro muito mais complexo que anteriormente.

Continuando nosso trabalho de uniformização de conceitos e expectativas, visando ao pacto de aprendizagem da Unidade 1, vamos agora usar a explicitação do Objetivo Geral dessa disciplina, como objeto de análise.

O que se pretende com esta disciplina, do Curso de Especialização em Gestão Pública, é dotar os estudantes de **conhecimentos de natureza técnica instrumental** para a gestão de redes públicas de cooperação em ambiente federativo, com particular destaque para os elementos de conteúdos relativos aos diversos **mecanismos de gestão operacional** das complexas relações estabelecidas interna e externamente. (BRASIL, 2008) (grifo nosso)



Vamos então às questões a que a redação anterior nos remete e que estão destacadas no texto.

É importante você saber que, quando falamos em conceito de gestão, estamos falando de uma área de conhecimento. Nesse sentido, faz-se necessário que você identifique de que tipo de conhecimento se constitui um conceito, pois o conhecimento pode ser de natureza técnica e instrumental, por exemplo.

Esta disciplina tratará os dois aspectos do conhecimento, conforme mostrado na Figura 3. É um esquema bastante simplificado para auxiliar no entendimento do significado da classificação de conhecimento exemplificado anteriormente.

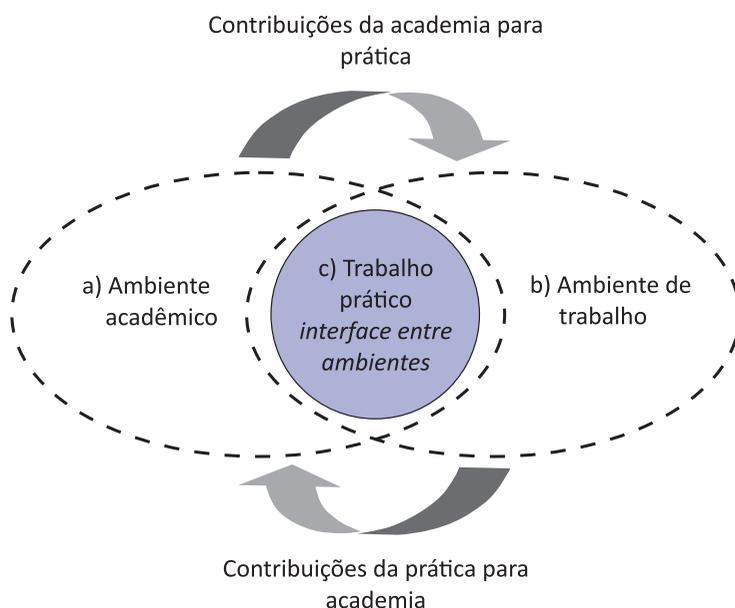


Figura 3: Integração entre ambientes: acadêmico e prático  
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Como você pode observar, procuraremos trazer muitos conteúdos cuja gênese é o exercício prático da função de gestão pública, pois nesse espaço de trabalho é que se constata a necessária integração dos dois tipos de conhecimentos, bem como sua atualização.

A gestão operacional das redes públicas de cooperação se valerá de métodos, técnicas de domínio da ciência da Administração e da ciência da Engenharia de Produção, mas as aplicações exigirão



uma contextualização no ambiente específico das organizações prestadoras de serviços públicos. Você também pode necessitar do resgate de vários conhecimentos específicos obtidos nas disciplinas anteriores do Curso de Especialização em Gestão Pública e em disciplinas correlatas das Ciências Sociais e das Ciências Políticas.

*Esses conceitos nos remeteram à necessidade de definição de dois outros: mecanismos ou ferramentas de gestão?*

Preferimos usar o termo “mecanismo”, entendido como funcionamento orgânico ou processo, para sinalizar que não trataremos de ferramentas específicas, como instrumentos para apoio aos processos de gestão.



# REDES PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO

Você deve estar lembrado que estamos utilizando redes públicas como redes de prestação de serviços públicos.

Se usarmos a definição de Migueletto (2001), já estudada, podemos entender redes públicas como um sistema organizacional formado por um grupo de atores que se articulam ou são articulados por uma autoridade com a finalidade de executar a prestação de serviços públicos, o que não seria possível realizar com a atuação isolada desses atores.

Também verificamos que a efetividade das redes públicas de cooperação, isto é, a capacidade de produzir impactos desejados, a exemplo de todas as redes, varia necessariamente em função dos contextos em que estão inseridas. Esse contexto, para nossa disciplina, é o desenvolvimento federativo, com suas variáveis, aqui denominada aspectos, e respectivas exigências estruturais.

*Mas o que é desenvolvimento federativo, onde se insere e quais são as condições exigidas na implementação? Vamos tentar responder a essas questões no próximo item.*

*Para nos ajudar nessa resposta, vamos analisar o entendimento de desenvolvimento federativo e seus aspectos considerados estratégicos, em uma abordagem inicial, conforme a sequência a seguir: Desenvolvimento Federativo e os Princípios do Federalismo; Descentralização; Cooperação; Coordenação; e Integração de Temas e Desafios.*



## DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO E OS PRINCÍPIOS DO FEDERALISMO

Você já teve oportunidade de visualizar que o desenvolvimento federativo não apresenta a mesma popularidade do desenvolvimento local, embora o subsistema local esteja hierarquicamente situado no sistema federativo e sejam interdependentes.

A partir de 1988 os termos “federalismo”, “federativo” e “federalista” são muito mais associados aos conhecimentos das ciências sociais, políticas e econômicas em suas pesquisas e publicações que associados à questão específica do desenvolvimento.

Mas para a sobrevivência do sistema federativo ele precisa se desenvolver em uma busca incessante de melhorias de sua **capacidade governativa\*** e de sua **sustentabilidade\***, como resultados sistêmicos.

Identificados os resultados desejados do processo de desenvolvimento federativo, vamos agora tentar definir o termo “desenvolvimento”, para o qual existem tantas definições, quanto teóricos dispostos a formulá-las. Por isso, trouxemos três definições que devem ser consideradas como partes de uma compreensão mais abrangente.

Transformação econômica, na direção de rápidos e sustentados crescimentos do produto nacional e a conquista de centros de decisão no processo industrial, os quais dão ao país uma medida de autonomia para guiar o seu futuro crescimento. (FURTADO, 1963)

### \*Capacidade Governativa

– no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução de metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. Fonte: Diniz (1997).

### \*Sustentabilidade

– é a persistência por um longo período de certas características necessárias e desejáveis de um sistema sociopolítico e seu ambiente natural, não infinitamente durável, mas que seja capaz de transformar a sociedade. Fonte: Robinson *et al.* (1990).



---

Acreditamos que, sem a pretensão de fixar uma definição precisa, podemos entender o desenvolvimento federativo como o processo articulado e sistêmico vivenciado pelas unidades federadas, em todos os níveis hierárquicos, com objetivo de obter resultados sustentados nos eixos: socioambiental, tecnoeconômico e político-institucional.

---

O desenvolvimento social, como qualquer desenvolvimento, é melhor explicado do que conceituado, por esse motivo, podemos entendê-lo como uma transformação social que objetiva a distribuição mais igualitária de renda, o acesso a bens sociais e a participação política.

Quanto aos entendimentos acerca o desenvolvimento cultural, este somente ganhou destaque após 1980, quando o conceito de produto cultural começou a ser trabalhado e pôde ser entendido como transformação cultural na direção da reafirmação das identidades locais ou nacionais e das respectivas tradições.

Além do entendimento dos resultados esperados de um processo de desenvolvimento federativo efetivo, é importante você conhecer quais são os princípios do federalismo.

Conforme Amaral (2004), esses princípios referenciam as abordagens do federalismo mais comuns: a jurídica, que privilegia os aspectos da organização político-administrativo do Estado e a política, institucional e econômica, para dar conta das relações contraditórias e cooperativas entre os entes federados. Para a primeira, o federalismo é uma questão de Estado; para a segunda, é uma questão da sociedade e suas instituições.

Vamos aos princípios do federalismo. A maioria dos estudiosos indica que os princípios básicos do federalismo são: o da autonomia e o da participação.

O primeiro é o princípio maior do federalismo, que trata da autodeterminação garantida pela Constituição às partes federadas. O segundo aborda a responsabilidade que cabe a cada unidade federativa na capacidade governativa do sistema.

Portanto, “descentralização” associada à autonomia e cooperação associada à participação são consideradas aspectos estratégicos a serem tratados em qualquer estudo do desenvolvimento federativo.

Porém, na perspectiva da administração emerge outro aspecto estratégico oriundo do enfoque sistêmico da organização federativa, que é o princípio da “coordenação”.

Isso posto, podemos abordar cada um desses três princípios, de forma mais detalhada.

## DESCENTRALIZAÇÃO

*A descentralização será analisada face ao processo inverso da centralização, pois você já deve ter conhecimento da grande utilização dos termos “descentralização” e “desconcentração” ora como sinônimos, ora como antônimos. Por essa razão, vamos tentar diferenciar esses dois termos antes de introduzir a tensão existente em descentralização e centralização no desenvolvimento federativo.*

Tratamos aqui o processo de descentralização e de desconcentração como distintos e relativamente independentes, embora quase sempre interligados e complementares. A descentralização e a desconcentração no desenvolvimento federativo criam, ou não, condições institucionais para as organizações e a mobilização das energias sociais e decisões autônomas da sociedade.

A descentralização pode ser entendida como a transferência de recursos e do poder decisório de instâncias superiores para unidades espacialmente menores.

Isso confere às unidades federativas capacidade de escolher e definir as próprias prioridades na gestão de suas ações.



Para você entender a importância da descentralização, vamos abordar, a seguir, o conceito de desconcentração, que representa apenas a distribuição da responsabilidade pela execução operacional das atividades dos projetos e programas, sem transferência de recursos e autonomia decisória.

Em princípio, capacidade decisória e recursos são duas variáveis fundamentais dos processos de descentralização e desconcentração influenciando os processos de gestão nas unidades federadas.

A Figura 4 mostra os quatro possíveis tipos de descentralização, considerando a combinação dessas duas variáveis.

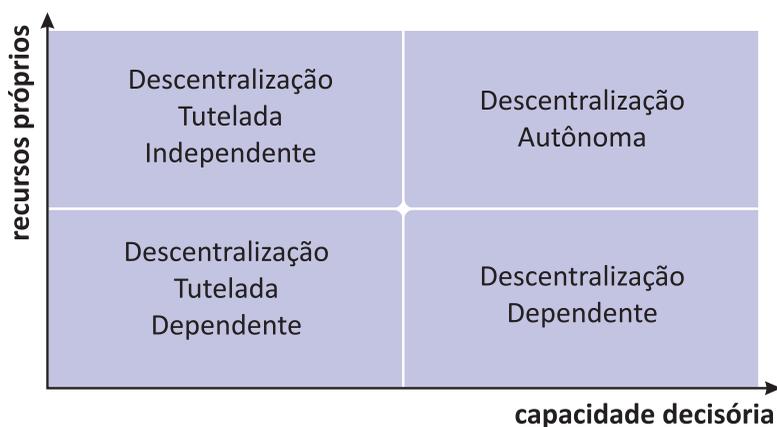


Figura 4: Tipos de descentralização  
 Fonte: Adaptada de Médici e Maciel (1996)

*Vamos analisar e exemplificar cada tipo de descentralização.*

Na descentralização autônoma, a unidade federada, o estado ou o município possui todas as competências decisórias para executar a prestação de serviços sob sua responsabilidade. Exemplos que podem ilustrar esse tipo de descentralização, no caso dos municípios, são os serviços públicos de limpeza urbana, iluminação pública e transporte coletivo.

Na descentralização dependente, a unidade federada, o estado ou o município possui apenas competências suplementares, pois existem regras definidas por entidades federadas de instâncias



superiores. Um exemplo seria a prestação de serviços educacionais no âmbito dos municípios.

Nesses dois tipos de descentralização, existe o pressuposto de que as unidades descentralizadas possuem todos os recursos (financeiros, humanos, logísticos e tecnológicos) para a realização das atividades da prestação de serviços públicos.

Mas existem descentralizações que se processam com a transferência de recursos, são as chamadas descentralizações tuteladas (independente ou dependente).

Na descentralização tutelada independente, a unidade descentralizada tem todas as competências decisórias para definir como prestar os serviços públicos, mas depende, mesmo que parcialmente, de recursos oriundos de instâncias superiores do sistema federativo. Um exemplo importante é a prestação de serviços de saúde por Estados e municípios no âmbito do SUS.

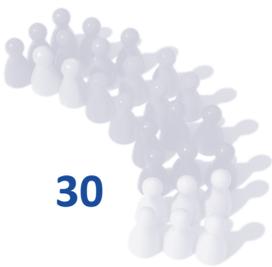
Na descentralização tutelada dependente, a autonomia da unidade federada é mínima, com poucas competências decisórias e recursos para prestação de serviços públicos. No sistema federativo brasileiro, esse tipo de descentralização não está previsto, portanto os exemplos se caracterizam por eventos situacionais de mobilização, como as campanhas de combate às endemias ou ações de defesa civil.

Existe outra maneira de classificar a descentralização conforme a origem dos fluxos de poder e recursos, de grande importância para as redes públicas de cooperação no âmbito federativo. Temos assim a descentralização Estado-Estado e a descentralização Estado-Sociedade, lembrando que as duas necessitam de suporte legal, das constituições, das leis e de decretos nas três instâncias.

---

Na descentralização Estado-Estado, a transferência de responsabilidades de gestão interna ao setor público inclui: transferência de funções e responsabilidades da União para Estados e municípios; transferência dos Estados para Municípios; e transferência de responsabilidades dentro da mesma instância (federal, estadual e municipal) para suas unidades descentralizadas no espaço.

---



Você pode concluir que esse tipo de descentralização gera uma grande variedade de redes de cooperação do campo: Estado/Políticas Públicas. Lembre-se do Quadro 2: Redes de Cooperação: Atores e Características.

---

Já na descentralização Estado-Sociedade, a descentralização ocorre com a democratização da gestão de capacidade decisória e recursos, que normalmente está concentrada nas unidades estatais e governamentais, do setor público, para a sociedade.

---

Essa descentralização pode ser classificada em duas categorias considerando o tipo de repasse de responsabilidades. Na primeira categoria, temos “decisão” e “deliberação”, com transferência de responsabilidades na definição de políticas, enquanto que na segunda categoria teríamos a “execução” com transferência para a sociedade da função executiva/operacional dos projetos, das atividades e dos serviços públicos.

Um exemplo de descentralização de Estado-Sociedade, na categoria decisão e deliberação, é a atuação de conselhos deliberativos, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e os conselhos que atuam no âmbito do SUS.

Na categoria execução, podemos citar como importante os papéis desempenhados pelo chamado Sistema S (SESI, SENAI, SENAR, entre outros) na prestação de serviços públicos na área educacional e as organizações não governamentais (ONGs) na área ambiental.

Usar essas classificações é importante para você identificar as diversas formas de terceirização, participação e controle, que vimos até aqui, exigindo mecanismos específicos de **gestão operacional**.

Impossível não considerar a existência de conflitos técnicos e políticos na implementação do processo de descentralização do Estado, principalmente quando esse processo é contraposto ao processo de centralização.

Esta matéria será tratada com mais detalhes na Unidade 2.

Para muitos estudiosos, a descentralização também pode ser entendida com uma estratégia que se apresenta com duas motivações de igual importância, que são: a racionalidade administrativa e a democratização.

A racionalidade administrativa está relacionada à busca da eficiência na utilização de recursos e a democratização se coloca como associada a valores políticos, a exemplo da universalização da prestação de serviços públicos, da equidade no tratamento a todos indivíduos que se relacionam com o Estado e da capacidade de controle do Estado pela sociedade.

Além de definir a participação relativa de cada uma das motivações citadas, um projeto de descentralização deve considerar principalmente que os conceitos de centralização e descentralização não são conceitos e práticas excludentes e o esforço de descentralização requer um certo grau de centralização, que deve ser definido ainda no desenho do projeto.

O projeto deve considerar também quais são os níveis de cooperação e coordenação esperados, face à descentralização pretendida, pois esses três princípios são interdependentes. Observe a Figura 5 que tem como objetivo fixar nossos entendimentos até o momento.

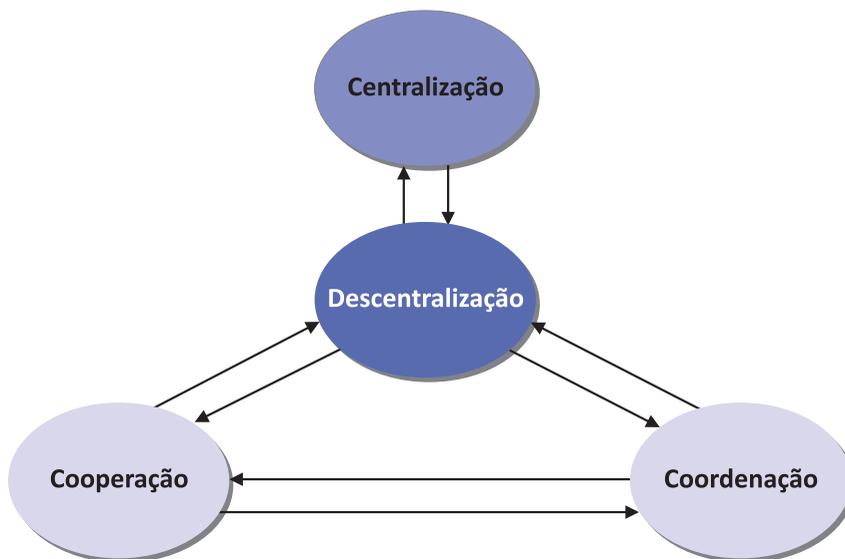


Figura 5: Centralização, descentralização, cooperação e coordenação  
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

O esquema mostra a interdependência das ações de cooperação, coordenação e descentralização para sinalizar que somente o equilíbrio dinâmico entre elas é capaz de garantir a efetividade do projeto. Um exemplo seria a necessidade de esforços crescentes de coordenação como resposta a iniciativas de descentralização ou aumento do número de organizações da rede.

Precisamos ainda considerar que em qualquer rede as articulações entre atores e os sistemas de informação internos e externos a serem projetados também dependerão dos modelos de descentralização, cooperação e coordenação definidos.

Outra questão importante é que o projeto precisa estar baseado em informações sobre o que chamamos de situação atual ou estágio atual do desenvolvimento federativo de cada uma das unidades federadas e o histórico de descentralização de cada política pública a ser descentralizada.

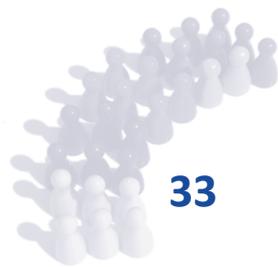
Em outras palavras, é preciso sempre observar que a garantia da eficácia dos resultados da prestação de serviços públicos depende da solução encontrada para equacionar a oferta de serviços pelos governos subnacionais face às capacidades técnicas, administrativas e financeiras projetadas.

---

Resumindo os entendimentos básicos sobre os temas desenvolvimento federativo e descentralização, devemos ratificar que as instâncias federal, estadual e municipal são subsistemas de um sistema mais amplo e global, o ambiente federativo. O tratamento dos problemas e das potencialidades de cada uma dessas instâncias deve, então, considerar as variáveis de contexto relativas às instâncias de nível superior, o que resulta em uma espécie de “descentralização cooperada e coordenada”.

---

Com essa discussão, você pôde observar como é grande a complexidade de formulação dos projetos de reforma que envolvem



discutir descentralizações. Talvez você não tenha a oportunidade de participar de um, mas os efeitos e impactos de uma descentralização concebida de forma inadequada serão sentidos tanto em sua atuação como gestor como também como usuário dos serviços públicos descentralizados.

Para isso, vamos agora analisar algumas variáveis do projeto de implementação que impactam a gestão das mudanças pretendidas pelas descentralizações.

No planejamento do projeto de implementação, uma questão que merece destaque, entre outras, é a previsão de uma “zona de caos” administrativo, que ocorre em cada ente federado, participante do processo de descentralização.

Essa “zona de caos” é caracterizada pela necessidade de abandonar processos existentes, quando ainda novos processos, trazidos pela descentralização, ainda não estão totalmente implementados.

Se você, como gestor, não compreender bem as lógicas antigas e novas dos processos de prestação de serviços públicos, bem como as alterações das variáveis do projeto de descentralização, terá muitas dificuldades para conduzir as diversas etapas do processo de mudança.

Outras questões que vamos encontrar certamente são as reações internas da cultura instalada nas organizações envolvidas na descentralização e as reações externas dos agentes e intervenientes do processo, que tem suas estruturas de poder modificadas, como em qualquer projeto de mudança, mas que ficam potencializadas com as descentralizações planejadas.

Concluindo, podemos admitir que a descentralização no contexto do desenvolvimento federativo não é solução para ser prescrita e implementada sem cuidados especiais de todos os atores envolvidos, tanto no projeto como na sua implementação.

*Antes de analisar a próxima variável, a cooperação, vamos aplicar os conhecimentos sobre descentralização realizando a Atividade 1, ao final desta Unidade, cujo objetivo é coletar*



*informações e analisar a situação de um sistema federativo escolhido, no que se refere aos tipos de descentralização realizada após a Constituição de 1988.*

## COOPERAÇÃO

*De forma análoga à seção anterior, a cooperação será considerada como processo inverso da competição. Esse tema foi abordado com detalhes para as redes de um modo geral no item Conceitos e Expectativas. Agora vamos à análise de algumas de suas variáveis no contexto específico das redes estatais no ambiente federativo.*

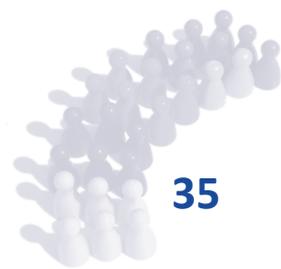
A cooperação surge da existência de problemas comuns que na percepção dos participantes da rede podem ser mais bem resolvidos de forma conjunta e, conforme já abordado, é um dos pressupostos da atuação das redes interorganizacionais.

A competição nas redes, por outro lado, considera que existem recursos limitados, materiais ou não, para serem usados na solução dos problemas e que cada organização da rede pode possuir projetos individuais.

Determinado nível de competição deve ser esperado no contexto do sistema federativo. Devido à hierarquia do sistema, as unidades federadas de nível superior podem ser responsáveis pela distribuição de recursos e autoridades para as unidades de níveis inferiores, que podem entrar no clima de competição entre si.

Mesmo entre entidades de níveis diferentes, a competição pode se estabelecer para definir a quantidade de recursos e autoridades que devem ficar centralizadas e aquelas que devem ser descentralizadas.

Além da competição entre unidades federadas, não pode ser esquecida a competição por recursos entre setores: educação, saúde, segurança, assistência social, entre outros.



Além do sistema federativo hierárquico, outro fator de contexto aumenta a tensão do binômio cooperação e competição na administração pública brasileira, a alternância centralização e descentralização de atividades, em função das descontinuidades administrativas que ocorrem nas três instâncias (federal, estadual e municipal).

Três conclusões, abordadas de forma muito simples, podem ser formuladas a partir do que trouxemos para você sobre o tema.

- ▶ A cooperação e competição se instalam não apenas horizontalmente entre unidade federadas, mas destas com unidades de nível superior.
- ▶ Os entes federados podem cooperar para equacionar problemas de demanda e competir para conseguirem autonomias e recursos para sua capacidade de ofertar serviços.
- ▶ Os entes federados podem cooperar na execução de algumas políticas públicas e competir na operacionalização de outras.

Entre os fatores que podem fortalecer a cooperação, pode ser citado, a título de exemplo, o fator que podemos chamar de “déficits de competências especializadas” de hospitais, em grande parte dos municípios do sistema federativo. Para viabilizar um tratamento isonômico dos públicos-alvos, os municípios se organizam em verdadeiros consórcios envolvendo transferências de recursos financeiros entre os membros dessa sub-rede do SUS.

Já a competição instalada no sistema fiscal e tributário, uma verdadeira “guerra fiscal” entre os Estados, tem como fator determinante a luta por arrecadação dos impostos de circulação de mercadorias, o ICMS.

Atenção: Cooperação e competição têm se mostrado danosas para a prestação dos serviços públicos aos cidadãos. Essa questão fica mais crítica quando consideramos que as estruturas atuais não foram desenhadas para o atendimento integrado e focado nos cidadãos, foram concebidas para preservar a ordem interna das organizações.



Essa concepção normalmente é vertical e o atendimento ao cidadão é horizontal.

Além das dificuldades de atendimento, conforme Inojosa (1998), tais estruturas dificultam aos cidadãos o exercício e o controle sobre seus direitos de segunda geração – os direitos sociais e econômicos, uma vez que os problemas têm origens múltiplas, tornando impossível cobrar soluções de apenas um setor.

Portanto, a cooperação deve ser considerada como uma exigência da sociedade e não apenas como uma solução de governo, para completar processos de descentralização.

Vamos agora atualizar a Figura 5, com a tensão cooperação e competição.

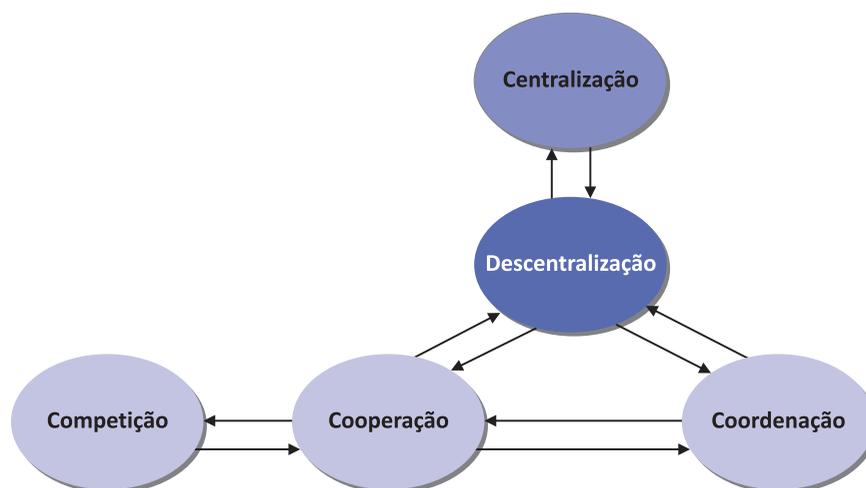


Figura 6: Centralização, descentralização, cooperação, coordenação e competição  
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Podemos concluir de maneira análoga ao que fizemos para a descentralização que a cooperação não é solução para ser desenhada e implementada sem cuidados especiais de todos os atores envolvidos.

*Antes de passarmos para o estudo da variável coordenação, você deve realizar a Atividade 2, ao final desta Unidade, para aplicar os conhecimentos da variável cooperação no mesmo sistema alvo escolhido na Atividade 1.*



## COORDENAÇÃO

Se você tiver oportunidade de ler textos e publicações com diagnósticos sobre o federalismo brasileiro, verificará que as disfunções ou os problemas mais frequentemente analisados se referem às dificuldades de coordenação das unidades federadas e das ações por estas executadas, no âmbito federativo.

Neste material, utilizamos o adjetivo “coordenada” para qualificar os movimentos de descentralização e coordenação, assim podemos ter: descentralização coordenada e cooperação coordenada.

Considerando a coordenação como a relação dinâmica entre elementos que funcionam de modo articulado de uma totalidade ordenada, você pode concluir que esta pode ser considerada:

- ▶ uma necessidade básica das organizações e redes como sistemas;
- ▶ de responsabilidade de instâncias superiores;
- ▶ fundamental para que os princípios básicos do federalismo, da descentralização e da cooperação sejam implementados com sucesso;
- ▶ como permeando todas as etapas do ciclo de gestão, apresentado na seção *Conceitos e Expectativas*, isto é, o planejamento, a execução, a avaliação e o controle;
- ▶ mais crítica para a etapa de Execução, do ponto de vista da sociedade e da efetividade sistêmica; e
- ▶ um mecanismo de gestão e um processo a serem gerenciados com zelo e competência.

Da mesma maneira como foram tratados os dois princípios analisados anteriormente: descentralização e cooperação, uma tensão dinâmica se instala entre coordenação e autonomia.

Também, a exemplo do que explicamos para a cooperação, a alternância de reformas centralizadoras ou descentralizadoras de ações no sistema federativo brasileiro impacta de forma negativa os processos de coordenação.



Existem várias categorias, ou formas de execução, dos processos de coordenação.

Em primeiro lugar, podemos observar que a coordenação pode ser executada por meio de instrumentos legais, definindo regras, instituindo organismos como conselhos, comissões, entre outros, ou estabelecendo pactos federativos, programas de trabalhos e contratos de gestão e convênios.

Outra forma observada na coordenação de ações descentralizadas é a gestão em tempo real do repasse dos recursos necessários às unidades executantes dos serviços públicos prestados.

A primeira forma busca a sintonia de funcionamento do sistema federativo e a segunda imprime sincronia entre os entes federados. Você pode perceber que a segunda forma de coordenação é considerada mais autoritária que a primeira, visto que as definições legais e os mecanismos de participação e pactuação de ações permitem tratamento mais isonômico entre os entes coordenados.

Atualizando nosso desenho da Figura 6, temos a seguir nosso “modelo de tensões” no desenvolvimento federativo completo, na Figura 7.

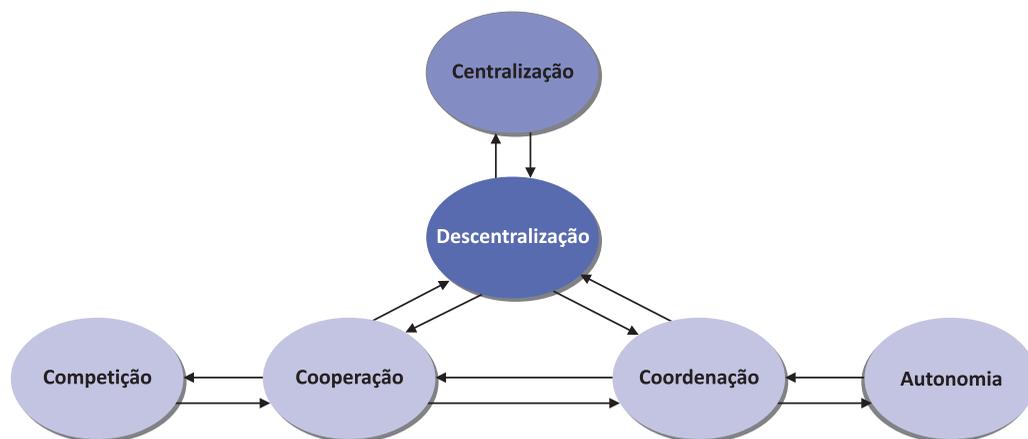


Figura 7: Descentralização x centralização, cooperação x competição, coordenação x autonomia

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Temos de destacar que alguns teóricos consideram a existência de um quarto princípio: o da equalização estrutural, que buscaria manter o equilíbrio estrutural entre os entes federados por meio de políticas de correção.

De acordo com Amaral Filho (2004), esse quarto princípio e o da coordenação seriam de competências do governo central, enquanto os princípios de descentralização e da cooperação estariam a cargo dos subsistemas componentes do sistema federativo.

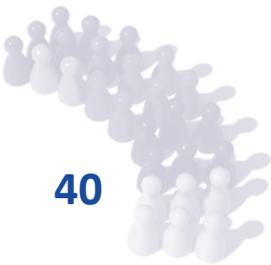
Essa posição é também explicitada por Musgrave (1980), que define três funções-chave para o governo central, quais sejam: alocar, distribuir e redistribuir recursos financeiros e matérias entre governos subnacionais buscando manter o equilíbrio estrutural e estabelecer um quadro de justiça social e econômica.

Outros tendem a considerar a busca do equilíbrio estrutural como dinâmico e inerente aos princípios da coordenação. Você deve estar lembrado da segunda forma de coordenação, que abordamos anteriormente, em que os recursos a serem repassados às unidades coordenadas são disponibilizados também de forma dinâmica, em tempo real, caso a caso.

*Completando a aplicação de conhecimentos que iniciamos com as Atividade 1 e 2, realize a Atividade 3, que tem por objetivo coletar informações e analisar a situação do sistema alvo escolhido no que se refere à prática da coordenação federativa nas ações do atendimento ao cidadão.*

## INTEGRAÇÃO DE TEMAS E DESAFIOS

*Conforme apresentado nas seções anteriores, você deve ter percebido que trabalhar desenvolvimento federativo implica em alinhamento de todas as ações de gestão às necessidades das populações escolhidas como focos. Exige também que*



*recursos e poder cheguem até onde se efetivam essas ações e que o grande objetivo – a integração e a coordenação – seja buscado de forma sistêmica e coordenada.*

Construímos o Quadro 3 para correlacionar fases mais críticas dos processos de mudanças do desenvolvimento federativo com os princípios federativos. Veja:

PRINCÍPIOS DO FEDERALISMO	FASES CRÍTICAS DAS MUDANÇAS		
	DESENHO	IMPLANTAÇÃO	GESTÃO
Descentralização	x	x	
Cooperação		x	x
Coordenação			x

Quadro 3: Federalismo: princípios x fases de projetos de mudanças  
 Fonte: Elaborado pela autora deste livro

É importante destacar que em todas as fases devemos considerar todos os princípios aqui abordados, porém, centrando esforços naqueles mais importantes para a mudança pretendida.

Procurando deixar uma imagem forte para essa conclusão construímos a Figura 8. Veja:

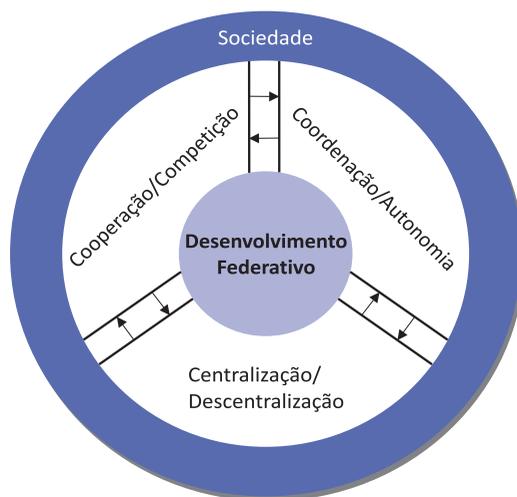
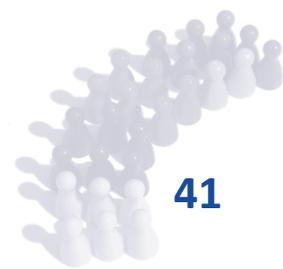


Figura 8: Desenvolvimento federativo: contexto e princípios básicos  
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro



O que procuramos destacar na Figura 8 é que tanto as tensões existentes em cada um dos princípios como a necessidade de alinhamento entre eles podem representar, de certa forma, elementos das demandas da sociedade, a serem considerados nos projetos de desenvolvimento federativo.



# DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO E AS REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO

Vamos agora procurar relacionar dois temas importantes: as demandas do desenvolvimento federativo, em seus três eixos básicos; e as redes públicas de cooperação no ambiente federativo, como solução ou resposta a essas demandas.

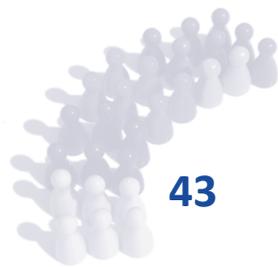
## **a. Desenvolvimento Federativo: eixos básicos**

Nas definições de desenvolvimento e no entendimento que registramos para o desenvolvimento federativo, notamos referências a resultados a serem obtidos em algumas dimensões desse processo.

Essas dimensões podem ser agregadas em três eixos principais: o político-institucional, o socioambiental e o tecnoeconômico. Outras dimensões podem ser analisadas, constituindo novos eixos, mas vamos procurar sempre integrá-los a cada um dos três eixos básicos que consideramos como forma de simplificação.

## **b. Redes Públicas de Cooperação: grandes categorias**

Considerando o que você já estudou sobre tipos de redes, desenvolvimento federativo, seus princípios centralização, cooperação e coordenação e o que foi colocado no item “a”, pense nas respostas às seguintes perguntas, no âmbito das ações federativas:



---

Redes do campo: “Estado e Políticas Públicas” podem exercer papel relevante no desenvolvimento político institucional do sistema federativo?

Redes do campo: “Movimentos Sociais” podem contribuir, de alguma forma, para o desenvolvimento socioambiental do ambiente federativo?

Redes do campo: “Produção e Circulação” podem contribuir substancialmente para o desenvolvimento tecnoeconômico do ambiente federativo?

---

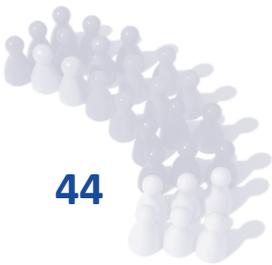
Antes é importante considerar que, ao fazermos essas três questões, algumas premissas foram consideradas, quais sejam:

- ▶ O reconhecimento de que Estado, mercado e sociedade podem colaborar para o desenvolvimento federativo no sentido amplo.
- ▶ Que cada um desses setores, apesar de contribuir para as múltiplas dimensões do desenvolvimento federativo, é capaz de produzir resultados mais representativos em uma dimensão específica.

*Por esse motivo, consideramos importante que você conheça alguns aspectos estratégicos das redes dos campos: Estado e Políticas Públicas, Movimentos Sociais e Produção e Circulação.*

## **REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA DO CAMPO: ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

A primeira categoria de rede a ser analisada contempla as redes de cooperação do campo: Estado e Políticas Públicas, isto é, as redes estatais, foco da nossa disciplina. Para essa categoria, vamos destacar



e trazer, do Quadro 2, somente as informações sobre as variáveis e respectivas especificações, que tratam dessa categoria de rede.

N°	VARIÁVEIS	ESPECIFICAÇÕES
1	Atores envolvidos	Agentes governamentais, governos locais e outros
2	Caráter das relações	Formalidade/informalidade
3	Foco de atuação	Problemas, ações, projetos concretos e gestão de processos complexos
4	Processo	Associação de recursos/intercâmbio
5	Princípios e valores	Cooperação/reconhecimento de competências/respeito mútuo/conflitos equacionados
6	Interações	Centro animador, operador catalisador; hierarquia/não hierarquia
7	Ambiente	Efêmero/grupo definido
8	Engajamento	Adesão por competência/interesse
9	Racionalidade	Instrumental/comunicativa

Quadro 4: Características das Redes Públicas de Cooperação Federativa do Campo: Estado e Políticas Públicas

Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996)

Como você pode observar pela leitura das variáveis e especificações das redes do campo Estado e Políticas Públicas, essas organizações são bastante complexas.

Por enquanto, vamos compreender melhor essa categoria de rede, classificando-as em dois grupos.

No primeiro grupo de redes, encontramos as redes estatais puras, lembrando-se de que elas são formadas somente por organizações da estrutura do Estado.

Essas redes, em sua maioria, são diretamente associadas aos setores e sistemas da administração pública que apresentam estruturas hierárquicas e, por esse motivo, as redes do campo Estado e Políticas Públicas também se organizam com esse formato, para a prestação de serviços públicos.

É importante você compreender que, de forma simplificada, a prestação de serviços públicos pelo Estado se efetiva não somente para: atendimentos, direitos aos cidadãos, demandas sociais (saúde,

Você terá explicitações e detalhes dessa complexidade quando, na Unidade 2, tratarmos de aspectos como: modelos de gestão, estrutura, propriedade da rede e os embates entre os setores estatais, privados e a sociedade, que se processam no âmbito das redes estatais.

Detalharemos mais estas categorias de serviços na Unidade 2.



educação, segurança etc.), mas também para prover infraestruturas de uso comum e para intervir nos **agentes da sociedade e do mercado**.

Vamos voltar aos sistemas da Administração Pública que são formais e têm um arcabouço legal normativo como suporte para fornecer alguns exemplos de sistemas/redes e caracterizá-los quanto à sua abrangência federativa. Veja o Quadro 5:

SERVIÇOS PÚBLICOS	EXEMPLOS	NÍVEIS HIERÁRQUICOS		
		FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
1. Atendimento direto	Sistema Único de Saúde Sistema Único de Assistência Social	x	x	x
2. Infraestrutura	Sistema Nacional de Transporte Rodoviário	x	x	x
3. Intervenção legal	Sistema de Licenciamento Ambiental	x	x	

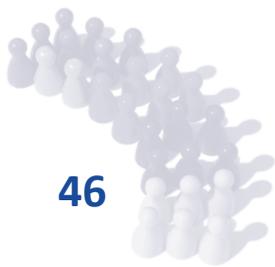
Quadro 5: Sistemas e serviços públicos: exemplos e abrangência  
Fonte: Elaborado pela autora deste livro

Ainda tratando de redes estatais, convém observar que, embora em menor número, além da formação de redes verticalizadas e hierarquizadas, existe a possibilidade de formação de redes puras horizontais, isto é, de atuação autossuficiente e isolada. São as redes intermunicipais, a exemplo dos consórcios municipais, que se apresentam como um “cooperativismo horizontal” em contraposição ao “municipalismo autárquico”.

*Diferenças maiores entre redes estatais hierárquicas e não hierárquicas, verticais e horizontais, serão estudadas na Unidade 2, por serem aspectos importantes para análise da governança de redes de cooperação.*

E quanto às redes híbridas?

Estas são formadas com outros agentes que não os estatais e assumem diversos formatos por causa da intensidade de colaboração público-não público (terceiro setor, comunidades e iniciativa privada)



e das capacidades de gestão das redes, o que gera modelos de atuação com **diversas configurações**.

Concluindo, podemos entender que as Redes de Estado ou de Políticas Públicas (ou rede de cooperação campo Estado e Políticas Públicas) são aquelas resultantes de associação de órgãos da estrutura do Estado, nas diversas instâncias, ou destas com organizações não estatais, devidamente autorizadas na forma da lei para prestação de serviços públicos descentralizados ou terceirizados.

Voltaremos a esse assunto na Unidade 2, quando analisaremos o processo de geração de redes híbridas a partir das redes estatais puras.

## REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA DO CAMPO: MOVIMENTOS SOCIAIS

Vamos trazer do Quadro 2, que você deve ter visto na construção do nosso pacto de trabalho, algumas características dessa categoria de redes de cooperação, conforme o Quadro 6.

Nº	VARIÁVEIS	ESPECIFICAÇÕES
1	Atores envolvidos	ONGs, organizações populares de diversos setores, associações de profissionais e sindicatos, políticos etc.
2	Caráter das relações	Informalidade/pouca formalidade
3	Foco de atuação	Interesses e projetos políticos/culturais coletivos
4	Processo	Mobilização de recursos/intercâmbio
5	Princípios e valores	Solidariedade/cooperação/conflitos equacionados
6	Interações	Horizontais
7	Ambiente	Mudanças/flutuações
8	Engajamento	Voluntário
9	Racionalidade	Comunicativa/instrumental

Quadro 6: Características das Redes Públicas de Cooperação Federativa do Campo: movimentos sociais

Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996)

Essa categoria de redes também se apresenta como uma organização bastante complexa por causa principalmente das três primeiras variáveis apresentadas: atores envolvidos, caráter das relações estabelecidas e foco de atuação, mais notadamente percebido nas variáveis do eixo: socioambiental do desenvolvimento federativo.

Apesar do engajamento voluntário, a mobilização dos entes participantes exige uma ideia-força, ou ideia mobilizadora, que os levem a definir em conjunto, um objetivo comum, a ser realizado por meio de sua articulação, com preservação da identidade natural. Por essa razão, são chamadas também de redes comunitárias, ou redes de compromisso social.

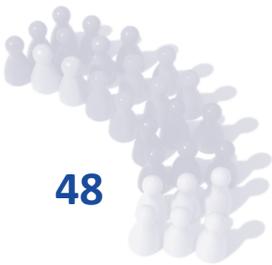
Os resultados dos trabalhos executados nesse tipo de redes são considerados exitosos quando contribuem para solução de problemas sociais e ambientais, que se propõem a resolver ou a administrar.

Após essas observações, apresentamos a seguir uma definição sobre rede de cooperação social, específica para o âmbito local, como subsistema do ambiente federativo.

Rede social local [ou rede pública de cooperação: campo Movimentos Sociais] é aquela que se tece com a mobilização de pessoas físicas e/ou jurídicas a partir da percepção de um problema que rompe ou coloca em risco o equilíbrio da sociedade ou as perspectivas de desenvolvimento sustentável local com destaque para questões sociais, ambientais e institucionais. (INOJOSA, 1999, p. 121)

## **REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA DO CAMPO: PRODUÇÃO E CIRCULAÇÃO**

A exemplo das duas categorias de redes já analisadas, vamos novamente voltar ao Quadro 2, destacando variáveis e especificações desse tipo de rede, conforme o Quadro 7.



Nº	VARIÁVEIS	ESPECIFICAÇÕES
1	Atores envolvidos	Agentes econômicos, produtores, fornecedores, usuários etc.
2	Caráter das relações	Formalidade/informalidade
3	Foco de atuação	Interesses e projetos precisos
4	Processo	Trocas, associação de recursos, intercâmbio, aprendizado
5	Princípios e valores	Reciprocidade/cooperação/confiança/competição
6	Interações	Empresa focal, liderança/hierarquia/não hierarquia
7	Ambiente	Flexibilidade/longo prazo
8	Engajamento	Adesão por competência/contingência
9	Racionalidade	Instrumental/comunicativa

Quadro 7: Características das Redes Públicas de Cooperação Federativa do Campo: produção e circulação  
 Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996)

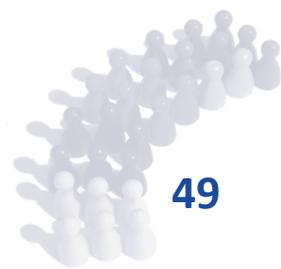
Essas redes têm modelos de gestão, estruturas e modos de propriedade muito diferentes das redes públicas de cooperação anteriores e os resultados dos impactos da ação desse tipo de rede são essencialmente percebidos no eixo: tecnoeconômico do desenvolvimento federativo.

Considerando seu foco de atuação, essas redes, também chamadas de redes de mercado, têm características, objetivos e funcionamento bastante alinhados aos das organizações do setor produtivo privado.

Bons resultados da atuação dessas redes resultam da solução de problemas relacionados à tecnologia e à economia das organizações participantes desse tipo de rede.

Você deve estar se perguntando por que incluímos esse tipo de rede de cooperação, que não é pública, em um material que trata de gestão de redes públicas.

As razões básicas são porque, em primeiro lugar, essas redes podem ser formadas a partir de proposições de políticas públicas nos três níveis de governo e podem ser apoiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outros bancos de desenvolvimento local.



**\*Parapúblicas** – são aquelas que, mesmo não sendo estatais, são mantidas com recursos públicos. Estes recursos são contribuições obrigatórias e podem ser arrecadados diretamente por estas figuras jurídicas. Diz-se das empresas ou instituições que o poder público intervém, isto é, aquelas mantidas por recursos “parafiscais”.

**\*Parafiscais** – que tem a natureza similar à de um tributo: diz-se, especialmente as contribuições compulsórias, determinadas por lei, que são arrecadadas não pelo poder público, mas diretamente por entidade beneficiária. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Em segundo lugar, outros patrocinadores desse tipo de rede são organizações chamadas de “**parapúblicas\***” a exemplo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), das Federações Estaduais das Indústrias e do Serviço Brasileiros de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

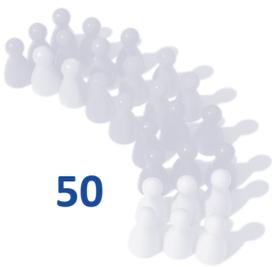
Finalmente, e para nós é o motivo mais importante, é que muitas dessas redes recebem delegação do Estado para prestação de serviços públicos nos processos de redefinição do papel estatal. Exemplos importantes são as concessões do Estado das redes de energia e de comunicação para o setor privado.

A atuação desse tipo de rede pode impactar ainda, de forma positiva ou negativa, as dimensões sociais e ambientais do desenvolvimento federativo, enquanto que os efeitos nas variáveis políticas e institucionais são bem mais discretos.

Para fins deste material, usaremos a definição a seguir para essas redes.

Rede de Mercado [ou rede de cooperação no campo: Produção e Circulação] é aquela resultante de ligações entre organizações para associação no plano mercadológico, para articulação de processos produtivos e para a integração de conhecimentos e competências, com vistas à inovação tecnológica e à competitividade. (MILES; SNOW, 1986, p. 63)

Encerrando esta seção, vamos completar a Figura 8 com as redes públicas de cooperação ora analisadas, chegando-se assim à Figura 9.



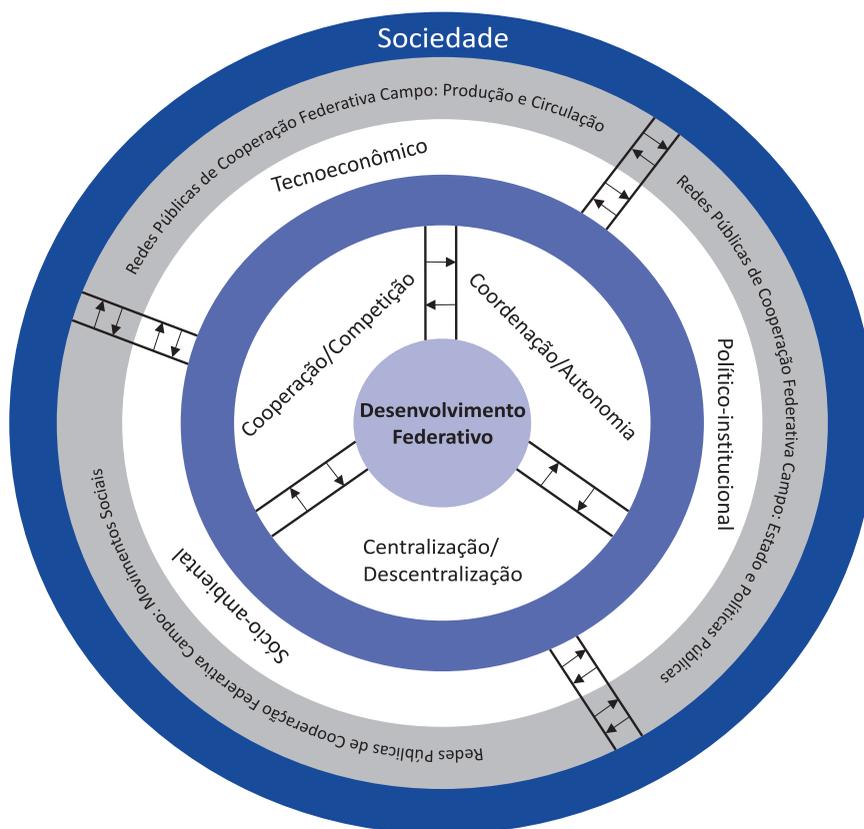


Figura 9: Relação: desenvolvimento federativo e redes públicas de cooperação no âmbito federativo

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

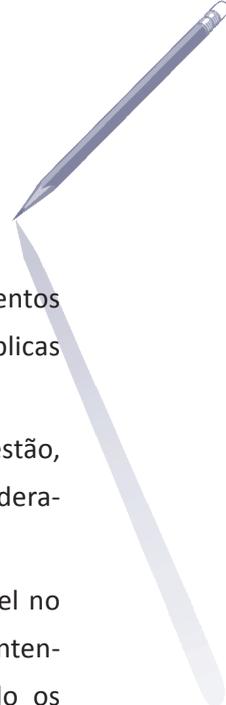
A Figura 9 contempla a anterior adicionando informações sobre os eixos e os tipos de redes que contribuem para o desenvolvimento federativo.

Porém, é importante que você fique ciente que esse modelo esquemático, como qualquer modelo, é uma representação simplificada da realidade, que, como sempre e particularmente no mundo contemporâneo, apresenta complexidades crescentes.

*Para encerrarmos a aplicação prática dos conhecimentos da Unidade 1, realize a Atividade 4 cujo objetivo é coletar informações e analisar a situação do sistema-alvo no que se refere à classificação e caracterização das Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos.*



# Resumindo



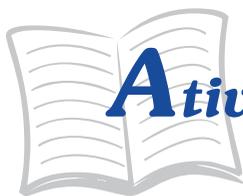
Esta Unidade buscou trazer para você conhecimentos iniciais, mas muito importantes para a gestão de redes públicas de cooperação em ambientes federativos.

Tratamos de entendimentos importantes sobre gestão, redes de cooperação, estatais e híbridas e o ambiente federativo brasileiro.

Estudamos também as redes públicas e o seu papel no desenvolvimento federativo. Para tanto, procuramos entender esse tipo específico de desenvolvimento analisando os princípios da descentralização, cooperação e coordenação. Mostramos que cada um desses princípios convive em equilíbrio dinâmico com seus opostos, centralização, competição e autonomia.

Esta Unidade apresentou também as características principais dos três tipos de rede que serão tratadas, no que se refere aos seus modelos de gestão e estrutura, na Unidade 2. São redes de cooperação nos campos: Estado e Políticas Públicas, Movimentos Sociais e Produção e Circulação.





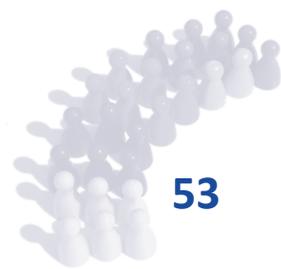
## Atividades de aprendizagem

As atividades propostas foram concebidas para:

- ▶ reforçar os conteúdos expostos na Unidade 1 – *Introdução à Gestão de Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos*;
- ▶ apoiar sua participação nos processos de construção conjunta do conhecimento que planejamos; e
- ▶ ajudar você na aproximação das situações práticas de gestão pública no que se refere ao tema: redes públicas de cooperação em ambientes federativos.

### Instruções Gerais

- a) Estas atividades foram previstas para serem executadas à medida que forem assinaladas na leitura dos itens 1 – *Conceitos e Expectativas* e 2 – *Redes Públicas e o Desenvolvimento Federativo*. Se você precisar de aprofundamentos ou conhecimentos adicionais, consulte as referências específicas de cada atividade, fornecidas nas instruções específicas.
- b) Escolha o sistema-alvo pela facilidade que você tiver para coletar informações sobre ele, a exemplo de: entrevistas, leituras de documentos legais, planos e relatórios e acesso a sites específicos etc. Sugestões: Sistema Único de Saúde, Sistema Tributário, Sistema de Licenciamento Ambiental.



c) Lembre-se de que todas as atividades são simulações de análises iniciais, para verificar sua compreensão geral dos temas abordados, empregadas em situações reais.

d) Todas as atividades têm respostas abertas, não existe uma única resposta considerada verdadeira ou correta. Os resultados dos trabalhos devem ser entendidos como percepções e não como diagnósticos aprofundados.

1. Analisando o Contexto do Desenvolvimento Federativo, variável: Descentralização.

**Objetivo.** Coletar informações e analisar a situação do sistema-alvo escolhido, no que se refere aos tipos de descentralizações realizadas após a Constituição de 1988.

#### **Instruções específicas**

Escolha o sistema-alvo e as fontes em que você buscará informações sobre a variável **descentralização**.

Com base nas perguntas orientadoras a seguir, procure levantar alguns aspectos importantes das descentralizações identificadas.

Lembre que você, juntamente com seu tutor, pode e deve incluir outras questões que for do interesse conjunto.

Em caso de dúvidas, consulte: *Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização*, de Jair do Amaral Filho, disponível em: <[http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv\\_urbano/gerados/f1texto.pdf](http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/f1texto.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2010.

a) Quais descentralizações foram realizadas no sistema-alvo, conferindo recursos ou poder às unidades federadas após 1988? Sobre quais temas?

b) Qual a classe de descentralização de cada caso levantado, na questão “a”, quanto à origem dos fluxos de poder



e recursos: (1) Estado-Estado ou (2) Estado-Sociedade local (comunitária, terceiro setor, iniciativa privada)?

c) Em que quadrante da Figura 4, na página 31: *Tipos de Descentralização*, situa-se cada movimento de descentralização identificado na pergunta “a”?

2. Analisando o Contexto do Desenvolvimento Federativo, variável: Cooperação.

**Objetivo.** Coletar informações e analisar a situação do sistema-alvo no que se refere à prática de cooperação entre os entes federados, em todas as instâncias.

#### **Instruções específicas**

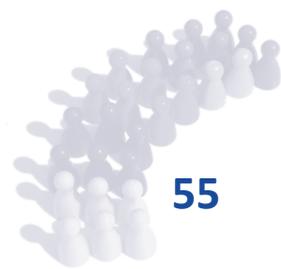
Proceda de forma análoga ao realizado para a Atividade 1, mantendo o sistema-alvo escolhido, substituindo a variável por **cooperação**.

Em caso de dúvidas, consulte: *Federalismo e relações intergovernamentais - os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa*, de Rosani Evangelista da Cunha, disponível em: <<http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/cunharos.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

a) Existem sinais de movimentos, no âmbito do sistema-alvo, já realizados ou a realizar, de cooperação nos planos de trabalhos nas três instâncias: federal, estadual e municipal? Quais?

b) Quais os setores impactados por esse movimento?

c) Quais foram os fatos geradores dos movimentos identificados?



3. Analisando o Contexto do Desenvolvimento Federativo, variável: Coordenação.

**Objetivo.** Coletar informações e analisar a situação do sistema-alvo escolhido no que se refere à prática da coordenação federativa nas ações de atendimento ao cidadão.

**Instruções específicas**

Proceda de forma análoga ao realizado para a Atividade 2, mantendo o sistema-alvo escolhido, substituindo a variável por “**coordenação**”.

Em caso de dúvidas, consulte: *Descentralização e coordenação federativa no Brasil: Lições dos Anos FHC*, de Fernando Luiz Abrucio, disponível em: <[www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2010.

- a) Quais leis, instituições, conselhos e outros mecanismos de coordenação foram implantados no sistema-alvo?
  - b) Quais as instâncias impactadas por esse movimento?
  - c) Quais foram os fatos geradores dos movimentos identificados?
4. Analisando a Implementação de Redes Públicas de Cooperação, Campos: Estado e Políticas Públicas, Movimentos Sociais, e Produção e Circulação.

**Objetivo.** Coletar informações e analisar a situação do município alvo no que se refere à classificação e à caracterização das Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos implementadas.

**Instruções específicas**

Faça um levantamento de todas as redes públicas de cooperação no âmbito federativo, instaladas no sistema-alvo, classificando-as



nos três campos: Estados e Políticas Públicas, Movimentos Sociais e Produção e Circulação, tentando associá-las aos três eixos: político-institucional, socioambiental e tecnoeconômico.

Em caso de dúvidas, consulte: *Análise de rede: uma contribuição aos estudos de redes organizacionais*, disponível em: <<http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/nucleos/metodologias-nao-conven-cionais-para-gestao-social/trilha-curricular-gestao-em-rede/LOIO-LA%2C%20Elizabeth>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

- a) Redes do campo: **Estado e Políticas Públicas** podem exercer papel relevante no desenvolvimento político institucional do sistema-alvo?
- b) Redes do campo: **Movimentos Sociais** podem contribuir, de alguma forma, para o desenvolvimento socioambiental do sistema-alvo?
- c) Redes do campo: **Produção e Circulação** podem contribuir substancialmente para o desenvolvimento tecnoeconômico do sistema-alvo?





# UNIDADE 2

## GOVERNANÇA DAS REDES PÚBLICAS ESTATAIS DE COOPERAÇÃO



## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM**

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Examinar os modelos de gestão, arquiteturas e estruturas das Redes Públicas de Cooperação do Campo: Estado e Políticas Públicas, correlacionando-os com os serviços públicos prestados;
  - ▶ Diferenciar as diversas etapas do processo de evolução das redes estatais puras de prestação de serviços para as redes híbridas, destacando temas críticos dos mecanismos de gestão; e
  - ▶ Associar às delegações e às associações, praticadas nas Redes Híbridas de Cooperação do Campo: Estado e Políticas Públicas, os mecanismos de contratação e de controle pelo Estado e pela sociedade.
-

# REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO: CONDICIONANTES CRÍTICOS

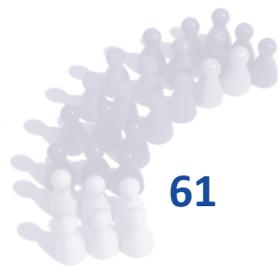
Você se lembra do assunto que foi tratado na Unidade 1? Nela fizemos uma *Introdução à Gestão de Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos*, procurando entender as características das Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos.

Nesta Unidade, falaremos sobre *Governança das Redes Públicas Estatais de Cooperação*, mostrando a relação entre modelos de gestão e estruturas das redes, em geral, visando à identificação de aspectos estratégicos da governança das redes estatais e como estas estão evoluindo, descentralizando e delegando ações.

Antes, porém, será necessário que você compreenda melhor as características das redes de cooperação no âmbito federativo, no que se refere aos serviços públicos prestados e à natureza das organizações que as integram.

## SERVIÇOS PÚBLICOS

Abordamos o entendimento de “serviços públicos” na Unidade 1, quando respondemos à questão: “Redes Públicas ou Redes de Serviços Públicos”? Voltamos aos assuntos, serviços públicos e *Redes Públicas de Cooperação*, também na Unidade 1, quando classificamos os serviços públicos em três grandes categorias: atendimento direto; disponibilização de infraestruturas; e intervenção legal.



Neste momento, seria interessante que você voltasse a essas seções da Unidade 1, para resgatar esses entendimentos.

Para a análise de aspectos de governança de redes públicas de cooperação, objeto desta Unidade, vamos tentar entender de forma mais detalhada a variedade e a complexidade dos serviços públicos.

Os serviços públicos, nos quais existe uma “relação direta” entre o Estado ou entidades que receberam delegação para a prestação desses serviços, classificam-se, ainda, em duas subcategorias:

- ▶ os serviços públicos organizados em sistemas;
- ▶ os serviços públicos não sistematizados.

Exemplos do primeiro caso são os sistemas de saúde, de educação e, mais recentemente, o Sistema Único de Assistência Social, que não se encontra no mesmo nível de institucionalização dos dois primeiros. Outros serviços dessa subcategoria começam a ser sistematizados, a exemplo do Sistema de Segurança Pública, mas é relevante que você saiba que a institucionalização desses sistemas é um processo técnico-administrativo, político e legal bastante demorado.

É importante estabelecer essa distinção entre as duas subcategorias, pois para a segunda o papel das entidades não estatais, organizadas em redes, na prestação de serviços públicos de natureza socioambiental diretamente aos usuários tem sido fundamental.

Para a categoria de prestação de serviços públicos de “infraestrutura”, podemos identificar três subcategorias:

- ▶ infraestrutura física;
- ▶ infraestrutura de conhecimentos científicos e tecnológicos; e
- ▶ institucional e de fomento.

Exemplo da primeira subcategoria seria a disponibilização de infraestruturas de transporte, comunicação, energia elétrica, entre outras. Na segunda subcategoria, podemos citar os sistemas de ciências



e tecnologia e para a terceira podemos citar o papel das políticas públicas e os financiamentos pelo Estado, para o desenvolvimento econômico e social.

Finalmente, para a categoria de prestação de serviços públicos de “intervenção legal” podemos entendê-los em duas subcategorias:

- ▶ a regulação voltada para os agentes de mercado; e
- ▶ a intervenção voltada para a sociedade.

Exemplos da primeira subcategoria seriam os serviços prestados pelas agências reguladoras, enquanto que licenciamentos e autorizações seriam exemplos da segunda subcategoria.

Para o entendimento mais global do assunto, preparamos a Figura 10. Veja:

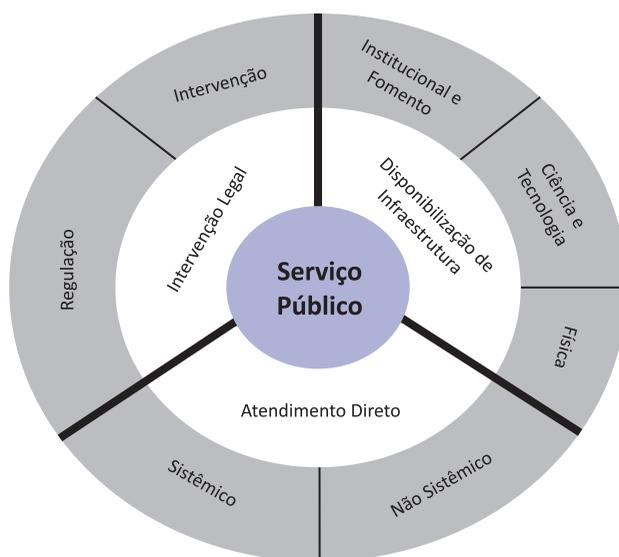


Figura 10: Serviço público: tipologia instrumental específica  
Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Para finalizar a seção de serviços públicos, é importante que você saiba que a divisão em categorias e subcategorias que apresentamos é apenas um recurso didático e específico para esta disciplina. Você com certeza encontrará outras formas de categorizar os serviços públicos que dependerão dos contextos de uso.

## ORGANIZAÇÕES INTEGRANTES DAS REDES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Conforme já abordado na Unidade, o sistema federativo pode ser entendido como formado por organizações das instâncias federal, estadual e municipal.

Você já deve ter percebido que, à medida que a prestação de serviços públicos se torna mais complexa, são criadas novas organizações tanto no setor estatal como no setor privado e público não governamental.

Sem a pretensão de ser completo, apresentamos um esquema tentando mostrar os vários espaços e algumas organizações que fazem parte do que chamamos de “novos arranjos institucionais”. Veja a Figura 11:



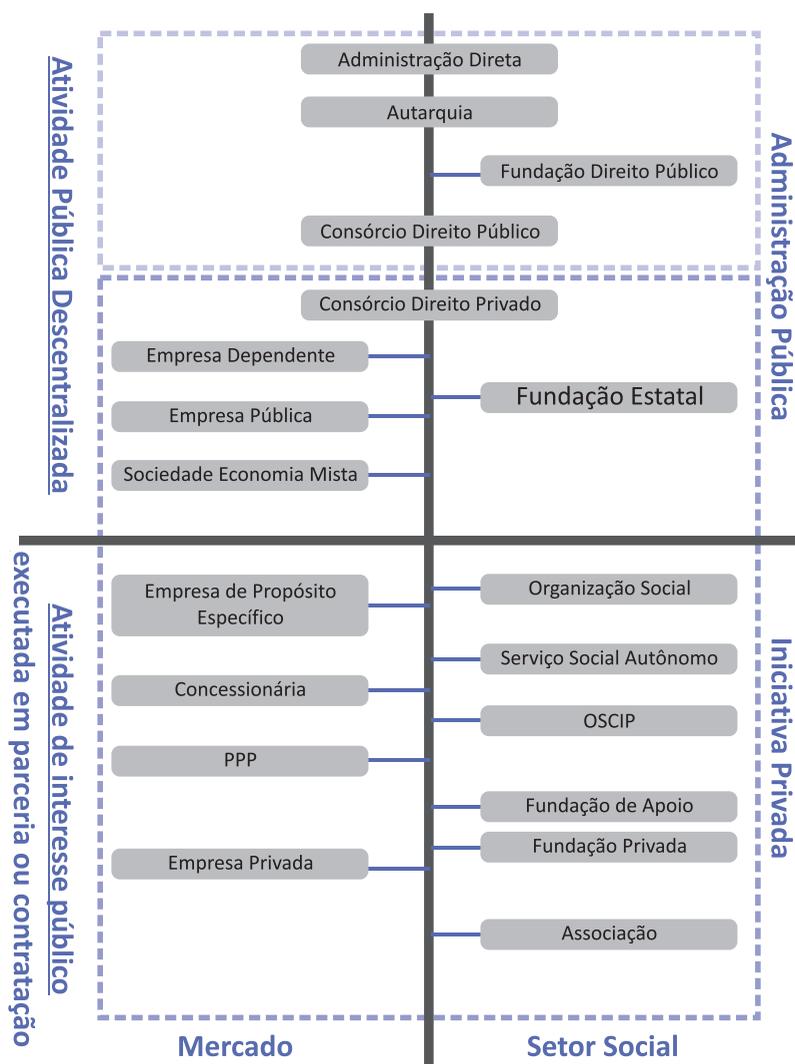


Figura 11: Atuação do Estado no desenvolvimento social e econômico  
 Fonte: Adaptada de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008)

A Figura 11 mostra quatro espaços formados a partir da distinção entre Mercado x Setor Social e Administração Pública x Iniciativa Privada. Em cada um dos quadrantes, são colocadas as figuras jurídicas atualmente existentes.

Não poderíamos analisar a governança das estatais, em especial as híbridas, sem que você tivesse um mínimo de informação sobre esses arranjos contemporâneos. Como a diversidade dessas organizações é uma realidade, dificilmente vamos retornar à época em que dividir a administração pública em apenas três espaços – administração direta, indireta e para-estatal – era suficiente para nossos trabalhos de gestão.

Preparamos também o Quadro 8 para apresentar conceitos e exemplos de cada uma das figuras jurídicas constantes na Figura 11.

Veja a variedade de tipos de organizações que podem participar de uma rede de prestação de serviços públicos, considerando todos os setores da Figura 11, exceto o setor comunitário.

Vamos ao Quadro 8:

DENOMINAÇÃO	CONCEITOS	EXEMPLOS
Administração direta	É composta por órgãos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios e secretarias.	Todos os ministérios.
Autarquia	Entidade autônoma, criada por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receitas próprios, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.	Banco Central, UFRJ, CBMERJ, INSS, ANATEL, ANVISA.
Fundação de direito público	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito público ou privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de lei autorizativa e registro em órgão competente, com autonomia administrativa, patrimônio próprio e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. As fundações de Direito Público são aquelas instituídas por lei, recebem recursos do governo e, dessa forma, se sujeitam à fiscalização estatal do respectivo ente federado que as criou. Por essa conformação de dependência e subordinação governamental, a doutrina concebe-as como fundações autárquicas ou espécies do gênero autarquia. Em verdade, são departamentos do Estado, com receita e pessoas provenientes dos recursos do orçamento estatal.	Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Fundação Nacional do Índio (Funai).

Quadro 8: Arranjos Institucionais: organizações e associações  
Fonte: Elaborado pela autora deste livro

DENOMINAÇÃO	CONCEITOS	EXEMPLOS
Consórcio público	Associação pública com personalidade de direito público e natureza autárquica (Autarquia Interfederativa). Busca mais articulação e coordenação entre os entes federados.	Consórcio Tietê-Paraná, que conta com a associação de 79 municípios, visando dinamizar as atividades econômicas, melhorar a qualidade de vida da população regional, incorporando os rios Tietê e Paraná como uma hidrovía, um meio de transporte regional; o Consórcio de 42 municípios do rio Tibagi em Minas Gerais, fundado em 1989; o Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (CIVJ) Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).
Consórcio privado	Associação Civil sem Fins Lucrativos, com personalidade de direito privado que observa normas de direito público no que concerne à licitação e contratos, admissão de pessoal e prestação de contas (Lei n. 11.107/2005 e Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007).	Consórcios de hospitais privados implantados em vários Estados.
Empresa dependente	Empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.	Conab, Embrapa, Radiobras.

Quadro 8: Arranjos Institucionais: organizações e associações

Fonte: Elaborado pela autora deste livro



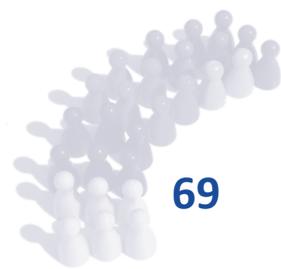
DENOMINAÇÃO	CONCEITOS	EXEMPLOS
Empresa pública	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, se federal, criada para exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa.	CEF, Infraero, Casa da Moeda, Radiobras.
Fundação estatal	Organismo da Administração Pública com flexibilidade e autonomia mais amplas do que as atuais autarquias e fundações públicas de direito público possuem. Poderá dispor de instrumentos administrativos de natureza privada e, nesse sentido, é comparável a uma empresa pública estatal.	Fundação Estatal Saúde da Família (FESF/BA).
Sociedade de economia mista	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, instituída mediante autorização legislativa e registro em órgão próprio para exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da Administração indireta.	Banco do Brasil, Petrobras, Banco do Nordeste e Eletrobras.
Organização social	É uma qualificação dada às entidades privadas sem fins lucrativos (associações, fundações ou sociedades civis), que exercem atividades de interesse público. Esse título permite que a organização receba recursos orçamentários e administre serviços, instalações e equipamentos do Poder Público, após ser firmado um Contrato de Gestão com o Governo Federal.	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM), Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA).
Empresa de Propósito Específico (EPE)	Empresa privada associadas à universidades ou a centros de pesquisa públicos formando firmas de capital misto com objetivos específicos. (Lei de Inovação (10.973/2004)).	Empresa de agro-energia.

Quadro 8: Arranjos Institucionais: organizações e associações

Fonte: Elaborado pela autora deste livro

DENOMINAÇÃO	CONCEITOS	EXEMPLOS
Serviço social autônomo (paraestatal)	São pessoas jurídicas de direito público cuja criação é autorizada por lei específica (CF, artigo 37, XIX e XX), com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado. Não se confundem com as autarquias nem com as fundações públicas, e também não se identificam com as entidades estatais. Responde por seus débitos, exercem direitos e contraem obrigações, são autônomas.	Associação das Pioneiras Sociais (Entidade Gestora da rede de Hospitais Sarah Kubitscheck) Sistema S.
Concessionárias	Concessão de serviço público é o que tem por objeto a transferência da execução de um serviço do Poder Público ao particular, que se remunerará dos gastos com o empreendimento, aí incluídos os ganhos normais do negócio, por meio de tarifa cobrada aos usuários. Hely Lopes Meirelles.	Concessionária Rio-Teresópolis (estrada de rodagem).
OSCIP	Entidades privadas atuando em áreas típicas do setor público, e o interesse social que despertam merece ser, eventualmente, financiado, pelo Estado ou pela iniciativa privada, para que suportem iniciativas sem retorno econômico. OSCIP é uma qualificação decorrente da Lei n. 9.790 de 23 de março de 1999. São ONGs qualificadas (caso atendam os requisitos) em OSCIPs.	Associação dos Benfeitores dos Parques do Distrito Federal (ABEMPARQUE), Centro de Cidadania Plena (CCP), Conselho Brasileiro de Manejo Florestal e Globalização – ONG da Inclusão Digital, Social e Cidadania (GLOBAL).
Fundação de Apoio	São entidades sem fins lucrativos criada com o principal objetivo de flexibilizar, agilizar e contribuir para a eficiência das atividades de outras organizações.	Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP) Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec).

Quadro 8: Arranjos Institucionais: organizações e associações  
Fonte: Elaborado pela autora deste livro



DENOMINAÇÃO	CONCEITOS	EXEMPLOS
Fundação Privada	Instituição dotada de personalidade jurídica autônoma de direito privado, sendo de atividade pública ou beneficente.	Fundação Roberto Marinho e Fundação Nacional Escola de Seguros (Funenseg).
Empresa Privada	Organização pertencente a indivíduos ou grupos, que produz e/ou comercializa bens ou serviços com o objetivo de lucro.	Todas as empresas em que não há participação do Estado.
Associações	Associação é uma organização resultante da reunião legal entre duas ou mais pessoas, com ou sem personalidade jurídica, para a realização de um objetivo comum.	Associação de produtores populares do turismo no Bairro do Santo Antônio, localizado no centro histórico de Salvador-BA.

Quadro 8: Arranjos Institucionais: organizações e associações

Fonte: Elaborado pela autora deste livro

*O desafio de atualizar o Quadro 8 é torná-lo sempre adequado à sua realidade, pois novas figuras jurídicas são criadas sempre que a complexidade da prestação de serviços públicos exige-las.*

# GOVERNANÇA DAS REDES ESTATAIS

Na prestação de serviços públicos, com a utilização de redes de cooperação, não basta que estejam claros os seus objetivos e participantes. É muito importante que as redes sejam organizadas e que sejam criadas regras sobre como elas devem operar. É o que veremos a seguir. Antes de analisarmos aspectos estratégicos da governança das redes estatais, vamos conhecer tópicos importantes para esse tema, quais sejam, o modelo de gestão e as estruturas de redes interorganizacionais.

## MODELOS DE GESTÃO E ESTRUTURAS DE REDES INTERORGANIZACIONAIS

Existem vários níveis e formas de explicitar um modelo de gestão, o que gera definições e discussões controversas, quando apenas um formato é usado para subsidiar diagnósticos, análises e proposições de novos modelos de gestão.

Para fins do nosso trabalho, vamos entender o modelo de gestão de uma organização como o conjunto de: princípios; normas, valores e sistemas; estruturas, processos e recursos, que explicam como a organização é entendida, como é dividida e como os trabalhos são alocados e coordenados para o alcance dos objetivos estabelecidos.



### Modelo Compreensivo do Trabalho

Para facilitar sua compreensão, veremos que todo o trabalho de uma organização, compondo ou não uma rede, pode ser visto como sendo formado sempre de três elementos:

- ▶ Primeiro elemento: **D** – elementos decisórios, que podem estar ligados:
  - ▶ à posse de poder, natural ou outorgado que chamamos de – **Dp** ou;
  - ▶ à posse do conhecimento, informações, capacidades inovativas ou intelectuais que chamamos de – **Dc**.  
Portanto, temos então que **D = Dp + Dc**.
- ▶ Segundo elemento: **E** – elemento da ação que transforma insumos em produtos, isto é, agrega valor para os usuários e beneficiários do trabalho da organização.
- ▶ Terceiro elemento: **R** – elemento que provê recursos, meios, suporte logístico aos elementos anteriores, mas, principalmente, ao E.

Usaremos esse modelo para caracterizar, de forma simplificada, o modelo de gestão de uma organização, no contexto dos sistemas abertos. Vamos a um exemplo. Se afirmarmos que uma organização tem DdEr, isso significará que seu modelo de gestão tem forte componente “decisório”, decorrente da lei de criação, por exemplo, “executa” suas operações, mas depende de “recursos” provenientes de fontes externas à organização. Por essa razão, utilizamos letra minúscula para representar os poucos recursos próprios.

### Estruturas das Redes

Você já deve ter ouvido falar que as organizações podem se apresentar com estruturas:



- ▶ Hierárquicas, ou verticais;
- ▶ Processuais, ou horizontais;
- ▶ Matriciais; e
- ▶ Em rede.

Nesse sentido, de uma organização vista isoladamente, a rede se apresenta como um tipo de estrutura interna à organização e pode ser entendida como uma evolução das estruturas organizacionais. Isto é, a estrutura, como ferramenta foi sendo alterada para dar conta das complexidades do meio ambiente e para organizar um trabalho interno cada vez mais variado.

Você deve estar se lembrando que o foco da nossa disciplina das redes de cooperação em ambientes federativos são as redes interorganizacionais. Esse conjunto de organizações, formando uma organização maior, comporta uma grande variedade de modelos de gestão, representados por meio de estruturas com diversos formatos ou, como algumas pessoas denominam, com uma grande diversidade morfológica.

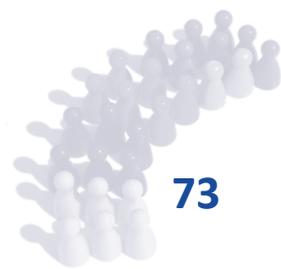
Portanto, quando falamos em redes precisamos deixar claro se estamos tratando de uma organização em rede (interna) ou de uma rede de organizações (externa).

### Representação de uma Rede Genérica e seus Elementos

Vamos trazer da seção anterior o entendimento de modelo de gestão, qual seja, um conjunto de princípios que trata do modo como entendemos a organização (todo), como dividimos ou segmentamos o trabalho (partes) e como integramos ou coordenamos essas partes para que os objetivos sejam alcançados.

Nas redes interorganizacionais, essas partes são as organizações componentes, que denominamos “nós”, e que são integradas e coordenadas por meio de estruturas compostas de elementos específicos, posições, ligações e fluxos.

Considerando esses elementos, Sacomano (2003) desenhou uma rede de forma genérica conforme apresentado na Figura 12. Veja:



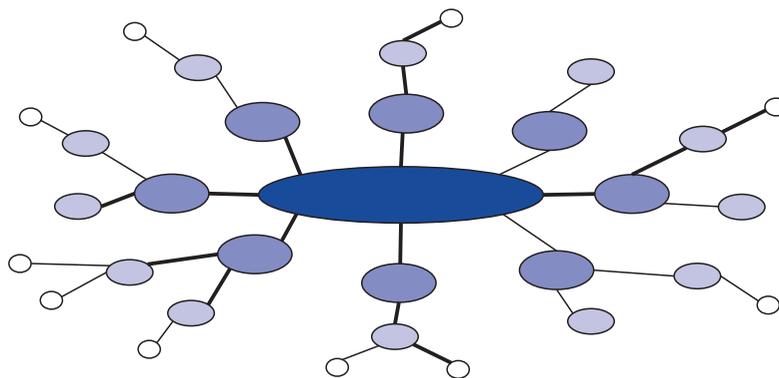


Figura 12: Elementos Morfológicos das Redes  
Fonte: Sacomano (2003, p. 3)

**NÓS** – os nós podem ser representados por uma empresa ou uma atividade entre empresas. Na figura os nós são representados pelos pontos.

**POSIÇÕES** – a posição de um ator na rede é compreendida pelo conjunto de relações estabelecidas com os outros atores da rede. As diferentes cores dos atores da figura mostram as diferentes **posições estruturais** ocupadas pelos atores da rede.

**LIGAÇÕES** – as ligações ou conexões de uma rede são compreendidas na figura pelos traços entre os atores.

As diferentes espessuras dos traços mostram diferenças na **qualidade do relacionamento** entre os atores.

**FLUXOS** – através das ligações fluem recursos, informações, bens, serviços, contatos. Os fluxos podem ser tangíveis e intangíveis. (SACOMANO, 2003, p. 3)

Essa representação pode ser utilizada não somente para empresas privadas, mas também para organizações públicas que integram uma rede de cooperação de prestação de serviços públicos.

É importante considerar que esse esquema mostra um formato de rede bastante simples, mas que na prática essas configurações se apresentam com diversos desenhos.

Considerando essa diversidade, vamos agora aos formatos propostos por Quinn, Anderson e Finkelstein, mas incluindo informações do nosso modelo DER. São cinco configurações básicas que apresentaremos a seguir, cujos exemplos serão apresentados na seção que trata de *Aspectos Estratégicos da Governança das Redes Estatais* mais adiante.

### Rede Infinitamente Plana

Observe a Figura 13:

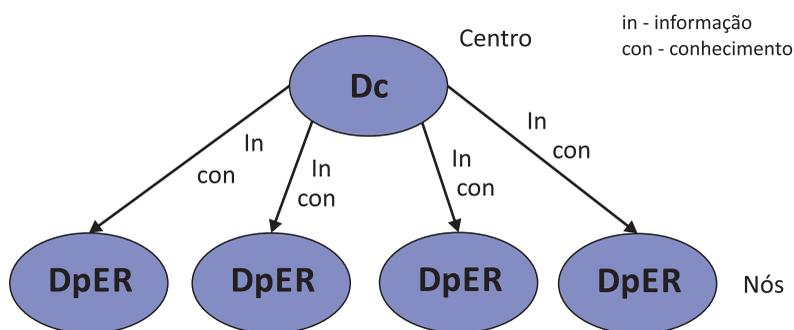


Figura 13: Rede infinitamente plana

Fonte: Adaptada de Quinn, Anderson e Finkelstein (2001)

O ponto “Dc” no centro representa que o agente central da rede desempenha o papel de fornecedor e coordenador de informações ou conhecimento para capacitação do enfrentamento dos desafios cotidianos e para inovação dos diversos nós. Neste caso, não há necessidade de comunicação entre os nós, pois eles são autônomos, ou seja, possuem “Dp”, isto é, competências totais para executar as ações sob sua responsabilidade.

### Rede Invertida

Observe a Figura 14:

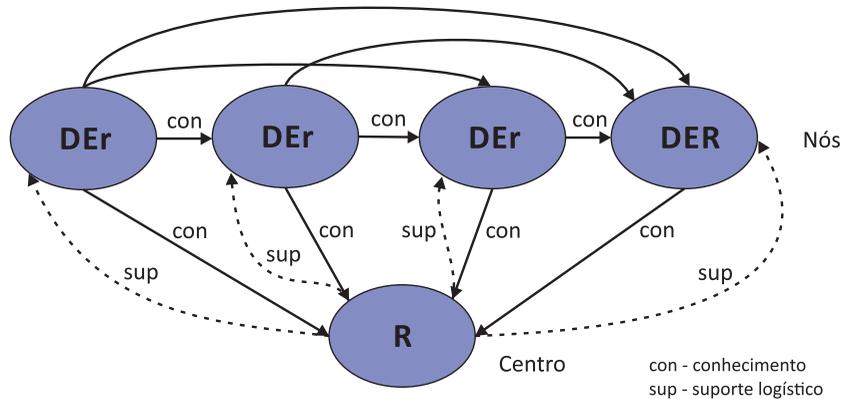


Figura 14: Rede invertida

Fonte: Adaptada de Quinn, Anderson e Finkelstein (2001)

Como você pôde observar, o conhecimento, ou *know-how*, circula livremente de nó para nó ou formalmente para o centro quando definido pelo modelo de gestão.

É importante destacar que o papel do agente central é prover suporte logístico para aliviar os nós de detalhes administrativos. Existem casos que o centro pode funcionar como uma memória do conhecimento gerado na rede, apenas com recurso de uso comum, pois as decisões são de competências exclusivas de cada nó.

### Rede “Teia de Aranha”

Analise a Figura 15:

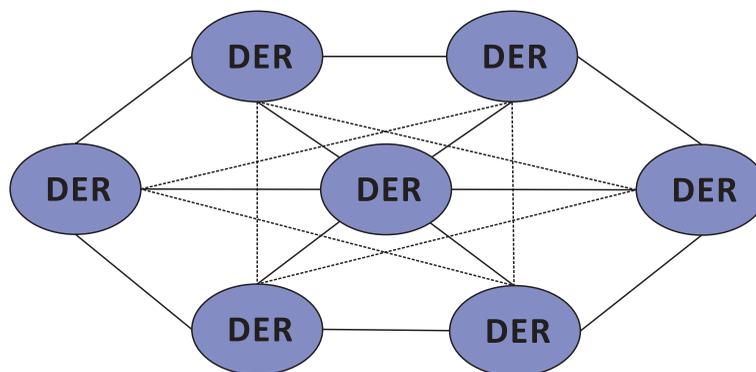


Figura 15: Rede “teia de aranha”

Fonte: Adaptada de Quinn, Anderson e Finkelstein (2001)

Alguns consideram essa configuração como uma rede verdadeira, todos os nós são autônomos e não existe um agente central. Mas, para melhorar a sua eficiência de atendimento, os nós precisam interagir trocando informações e conhecimentos operacionais.

### Rede Aglomerada

Observe a Figura 16:

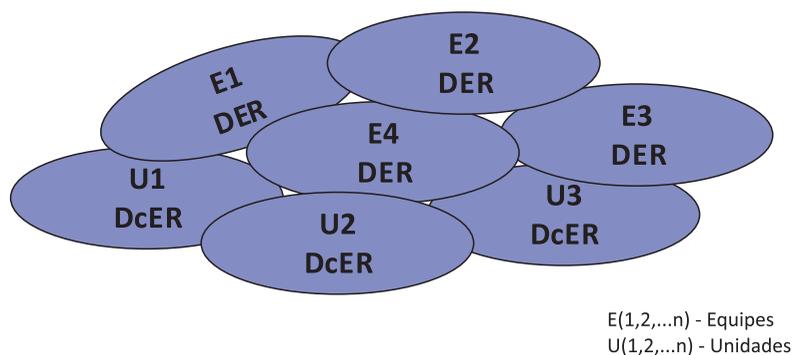


Figura 16: Rede aglomerada

Fonte: Adaptada de Quinn, Anderson e Finkelstein (2001)

Existe alguma semelhança dessa rede com a “teia de aranha”, mas apenas no que se refere às trocas de informação e conhecimento operacional.

Essa rede é formada por nós, que realizam atividades contínuas e permanentes, chamadas de “unidades”, e por nós que executam tarefas situacionais, que recebem o nome de “equipes”.

As equipes são formadas para resolver um problema e contam com especialistas das unidades que funcionam como centros de desenvolvimentos de competências em disciplinas específicas. Seria uma espécie de estrutura matricial, mas a coordenação não se efetiva por meio de ações formais hierárquicas de comando e controle.

## Rede “Raio de Sol”

Analise a Figura 17:

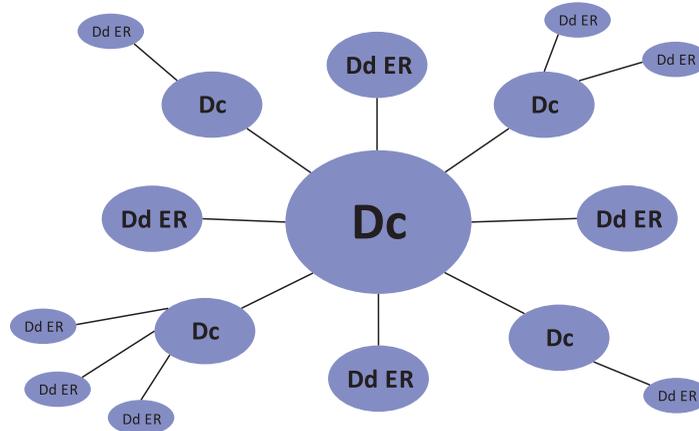


Figura 17: Rede “raio de sol”

Fonte: Adaptada de Quinn, Anderson e Finkelstein (2001)

Esse tipo de rede dissemina o conhecimento do centro para nós que atendem os usuários, podendo haver nós intermediários, que também pode gerar conhecimento que será repassado aos nós de atendimentos.

Há uma hierarquia das organizações que compõem a rede, isto é, existem organizações de segunda e terceira gerações. Essa rede guarda algumas características da hierarquia tradicional das organizações.

## TIPOLOGIAS ADICIONAIS DE REDES DE COOPERAÇÃO

*Até aqui usamos a variável “campo” para classificar as redes públicas de cooperação no ambiente federativo. Lembra-se do Quadro 2 – Redes de Cooperação: Atores e Características?*

Agora vamos classificar as redes de cooperação usando três outros critérios: autonomia; variedade dos componentes; e cadeia produtiva

da prestação de serviços. Isso permitirá uma melhor caracterização das redes para os estudos que faremos ao longo dessa Unidade.

### **Critério – Autonomia**

Vamos à primeira classificação que utiliza o critério de autonomia. Conforme Inojosa (1999, p. 118-119), as redes podem ser autônomas, tuteladas e subordinadas.

Rede autônoma ou orgânica – se constitui por entes autônomos, com objetivos específicos próprios e que passam a se articular em função de uma ideia abraçada coletivamente, preservando-se a identidade original de cada participante (por exemplo, redes sociais);

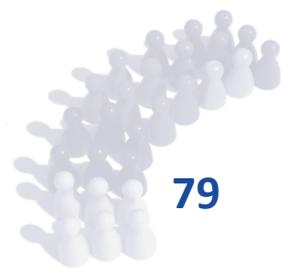
Rede tutelada – no âmbito da qual os entes têm autonomia relativa, já que se articulam sob a égide de uma organização que os mobiliza e modela o objetivo comum (por exemplo, as redes que surgem sob a égide governamental);

Rede subordinada – uma classe de rede mais antiga, que é constituída de entes que são parte de uma organização ou de um sistema específico com interdependência de objetivos. Nesse caso, a rede independe da vontade dos entes e há apenas um locus de controle (por exemplo, cadeias de lojas e redes de serviços públicos).

Essa classificação tem relação com os conhecimentos sobre descentralização que apresentamos na Figura 4 – Tipos de Descentralização, da Unidade 1, você se lembra? Se não, que tal dar uma revisada?

### **Critério – Variedade de Componentes**

A segunda classificação é também de Inojosa (1999, p. 119-120). Ela classifica as redes em homogêneas e heterogêneas. Veja a seguir as definições apresentadas.



Toda rede é articulada em função de um objetivo comum, portanto, para cooperar. Os atores e as organizações buscam articular parcerias em número e qualidade capaz de realizar esse objetivo.

Há redes em que é preciso articular parceiros que produzam um produto ou serviço semelhante alcançando públicos diferentes no que diz respeito a gênero, faixa etária, território ou outra característica. São redes homogêneas em relação ao perfil das instituições que as compõem ou que atraem. Por exemplo: uma cidade precisa de uma rede de escolas que produza educação fundamental para atender às crianças em todos os seus distritos.

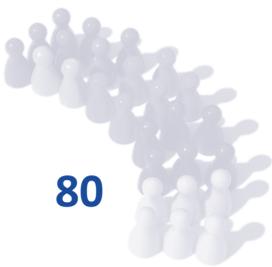
Há redes em que é preciso articular parceiros que produzam produtos ou serviços complementares entre si para servir a um mesmo público. Nessas redes, a heterogeneidade dos parceiros é necessária para a prestação do serviço. Por exemplo: para produzir assistência à saúde de uma mesma população é preciso ter uma rede que contemple unidades básicas de saúde, ambulatórios de especialidades e hospitais (de diferentes complexidades) além de serviços complementares como laboratórios.

### **Critério – Cadeia Produtiva da Prestação de Serviços**

A última classificação é a proposta de Amato Neto (1995, p. 38), considerando as definições de redes verticais e horizontais a seguir.

Redes verticais de cooperação – neste caso são organizações diferentes, em que cada uma executa uma parte da cadeia de produção;

Redes horizontais – são organizações do mesmo ramo de produção que compartilham determinados recursos.



## ASPECTOS ESTRATÉGICOS DA GOVERNANÇA DAS REDES ESTATAIS

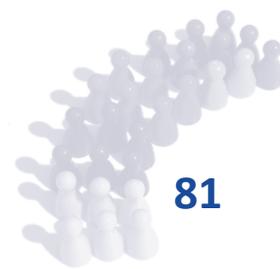
Neste momento, vamos integrar os entendimentos já apresentados em dois quadros, buscando relacionar as informações, como: organizações participantes, tipologias de redes, modelo de gestão e estruturas às categorias de serviços públicos prestados pelas redes estatais. Também trouxemos alguns exemplos que devem ser de seu conhecimento. Vamos a cada um deles.

### Redes Estatais de Serviços Públicos: composição e tipologias

O Quadro 9 tem como objetivo mostrar que, para cada tipo de serviço público, são desenhadas redes estatais que apresentam características que dependem da forma como as organizações participantes se estruturam para atender às diversas demandas. Vamos analisá-las.

Categorias de Serviços Públicos		Aspectos Estratégicos das Redes Estatais			
		Organizações Participantes	Tipologia		
			Autonomia	Variedade de Componentes	Execução do Atendimento
Intervenção Legal	<i>Intervenção</i>	Administração Direta Autarquias	Tuteladas	Homogêneas	Verticais
	<i>Regulação</i>	Administração Direta Autarquias	Tuteladas	Homogêneas	Verticais
Disponibilização de Infraestrutura	<i>Física</i>	Qualquer Organização Estatal	Tuteladas	Heterogêneas	Horizontais
	<i>de Ciência e Tecnologia</i>	Qualquer Organização Estatal	Subordinadas	Heterogêneas	Horizontais
	<i>de Fomento Financeiro</i>	Qualquer Organização Estatal	Subordinadas	Heterogêneas	Verticais e Horizontais
Atendimento Direto	<i>Sistêmico</i>	Qualquer Organização Estatal	Tuteladas	Heterogêneas	Horizontais
	<i>Não Sistêmico</i>	Qualquer Organização Estatal	Autônomas	Heterogêneas	Horizontais

Quadro 9: Redes estatais: serviços públicos, Composição e Tipologias  
Fonte: Elaborado pela autora deste livro



Como você pôde ver, a categoria de serviço público condiciona o desenho hierárquico do poder nessas redes, isto é, o grau de autonomia das organizações participantes, que fazem parte da Administração Pública. Neste momento você pode voltar à Figura 11, p. 67, e ao Quadro 8, p. 68, para compreender a grande variedade das organizações que podem integrar as redes estatais.

Por outro lado, as redes estatais, no que se refere à variedade de componentes, apresentam-se quase sempre como heterogêneas, com exceção das redes voltadas para a intervenção.

Podemos concluir que a execução do atendimento realizado normalmente por redes horizontais que atuam em um determinado setor compartilham entre si determinados recursos. São exceções as redes estatais que realizam serviços de intervenção legal, que são verticais, e as redes voltadas para o atendimento sistêmico que se apresentam de forma híbrida (vertical e horizontal).

Para o atendimento direto sistêmico, devemos lembrar que os sistemas da Administração Pública têm a lógica hierárquica vertical como referência básica para sua estruturação.

Outro caso que chama a atenção é a prestação de serviços públicos de atendimento direto ao cidadão que ainda não foram organizados sob a forma de sistema. As redes formadas são bastante horizontais, flexíveis e dinâmicas, mas carecem de institucionalização, ficando em algumas situações dependentes das conjunturas governamentais.

### **Redes Estatais de Serviços Públicos: modelos de gestão e estrutura**

O Quadro 10 tem como finalidade apresentar dois aspectos básicos da capacidade governativa das redes estatais na perspectiva interna, isto é, os modelos de gestão e estruturas que variam por causa dos serviços públicos prestados. Mostramos também exemplos de redes estatais que julgamos, de conhecimento geral, relacionados a cada tipo de serviço.



Categorias de Serviços Públicos		Aspectos Estratégicos das redes Estatais			
		Modelo de Gestão		Estrutura mais Usada	Exemplos
		<i>Princípios do Federalismo mais Críticos</i>	<i>Modelo DER (Centro)</i>		
Intervenção Legal	<i>Intervenção</i>	Descentralização Coordenação	Dd, Dc e R	Raio de Sol	Rede de Licenciamento Ambiental
	<i>Regulação</i>	Cooperação Coordenação	Dc	Infinitamente Plana	Rede de Agências Reguladoras do Setor Elétrico
Disponibilização de Infraestrutura	<i>Física</i>	Descentralização Coordenação	Dd, Dc e R	Raio de Sol	Rede de Estradas de Rodagem
	<i>de Ciência e Tecnologia</i>	Cooperação Coordenação	Dd, Dc e R	Aglomerada	Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
	<i>de Fomento Financeiro</i>	Cooperação Coordenação	Dd e R	Invertida	Rede de Agências e Fomentos
Atendimento Direto	<i>Sistêmico</i>	Descentralização Coordenação	Dd, Dc e R	Raio de Sol	Rede de Atendimento do SUS
	<i>Não Sistêmico</i>	Cooperação Coordenação	Não tem centro	Teia de Aranha	Consórcios Intermunicipais de Saúde

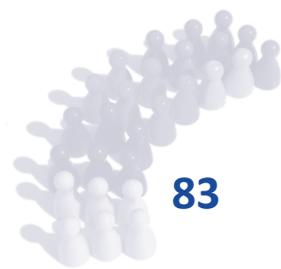
Quadro 10: Redes estatais de serviços públicos: modelos de gestão e estrutura

Fonte: Elaborado pela autora deste livro

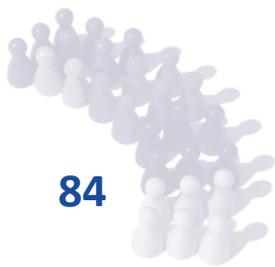
Se você comparar esse quadro com o anterior, verá que ele apresenta um grau maior de variedade e complexidade, mostrando que essas variáveis, modelos de gestão e estruturas têm uma dinâmica muito maior que as variáveis do Quadro 9.

Um fato que se destaca é que os princípios mais críticos do federalismo, que abordamos na Unidade 1, são também impactados de forma diferenciada por cada tipo de serviço público envolvido, embora a “coordenação” seja importante para todos.

É importante ainda destacar para esse segundo quadro que as estruturas apresentadas devem ser consideradas como básicas, pois muitas vezes é adotado um modelo de estrutura para o sistema global, mas em cada instância federativa este pode sofrer alterações com a implantação de estruturas híbridas.



*As redes estatais de cooperação no ambiente federativo estão evoluindo de forma muito rápida para acompanhar a complexidade dos serviços públicos prestados. Antes de estudar esse processo de transformação, vamos realizar a Atividade 1, disponível no final da Unidade, cujo objetivo é aplicar os conhecimentos sobre o modelo de gestão e estrutura das redes de cooperação estatais.*



# PROCESSO DE EVOLUÇÃO DAS REDES ESTATAIS PURAS E OS MECANISMOS CRÍTICOS DE GESTÃO

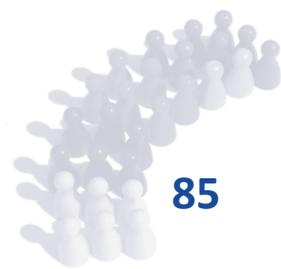
Conforme já abordado, o ambiente federativo brasileiro é estratificado em três níveis: federal, estadual e municipal, também denominado instâncias.

A partir desse entendimento podemos classificar as redes estatais pura em duas categorias, inter e intrainstâncias.

## REDES ESTATAIS E AS INSTÂNCIAS FEDERATIVAS

*Você deve ter observado que já usamos várias tipologias para classificar as redes de cooperação que prestam serviços públicos. Inicialmente usamos a variável campo para identificar que o foco da disciplina são as redes de cooperação de Estado e Políticas Públicas, e que as outras redes dos campos Movimentos Sociais e Mercado e Circulação podem ser acionadas para complementar as redes estatais quando a variedade e complexidade dos serviços prestados exigem.*

*Posteriormente, para analisarmos os modelos de gestão das redes públicas de cooperação, usamos outros três critérios: autonomia, variedade de organizações componentes e forma de execução do atendimento aos usuários.*



*Agora vamos voltar às redes estatais e híbridas e criar novas categorias para analisarmos o processo de transformação que as redes estatais estão vivenciando e de que forma são criados e implementados os diversos mecanismos de gestão.*

Em primeiro lugar, abordaremos as redes estatais nas categorias inter e intrainstâncias e, depois, as redes híbridas em seus diversos estágios de evolução.

Para ajudá-lo a compreender essas categorias, elaboramos a Figura 18, apresentada a seguir.

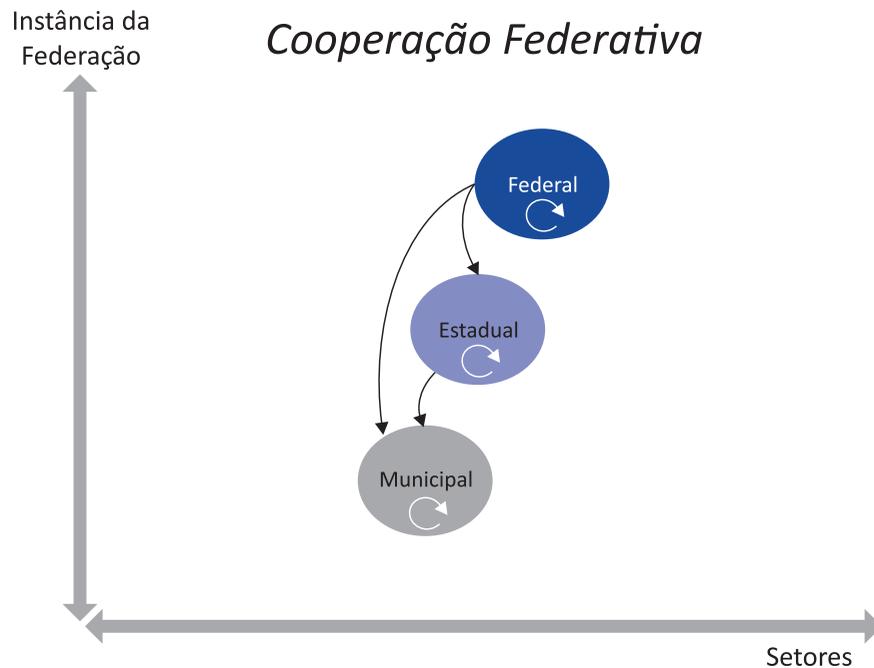


Figura 18: Redes estatais: inter e intrainstâncias  
Fonte: Elaborada pela autora deste livro

No desenho, consideramos como foco as relações externas da cooperação federativa que se estabelecem entre as três instâncias da federação (fluxos pretos); e as relações internas de cada uma das instâncias (U vermelhos). Características das redes estatais inter e intra-instâncias, respectivamente.

Analisando o sentido dos fluxos entre as redes estatais inter-instâncias, você nota que a dimensão vertical é priorizada e o sistema

ou a rede é totalmente hierárquico, mesmo quando a instância estadual não é considerada na cooperação.

Quando analisamos, porém, a possibilidade de cooperação no âmbito dos Estados e municípios, vemos que as redes intrainstâncias atuam horizontalmente estabelecendo pactos para o alcance dos objetivos comuns. Vamos analisar os principais mecanismos de gestão normalmente utilizados em cada uma dessas categorias.

### Redes Estatais Interinstâncias

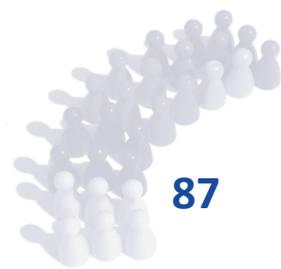
As redes estatais interinstâncias por serem estatais puras, normalmente referenciadas a sistemas formais e com um nível de prescrição muito alto, essas redes são administradas utilizando mecanismos e processos da administração pública válidos para uma organização estatal, considerada de forma isolada.

Isso significa que todos os conteúdos tratados na disciplina *Gestão Operacional* devem ser trazidos para esse contexto.

Porém, como estamos tratando de rede interorganizacionais, precisamos voltar à Figura 12, página 76, pois a estrutura das redes com “posições”, “ligações” e “fluxos” implica em abordar mecanismos e processos que contemplem esses elementos.

Assim apresentamos as seguintes observações válidas para as redes estatais interinstâncias:

- ▶ Para as “posições”, que são definidas nas leis e nos decretos de criação dos sistemas específicos de cada setor, os mecanismos e processos são aqueles encontrados nos sistemas hierárquicos. O modelo de gestão, totalmente formalizado, define quem decide o quê, quem executa cada ação e quem tem a posse dos recursos e dos conhecimentos. Portanto, planejar, executar, avaliar e controlar são processos definidos por meio de portarias, instruções normativas e outros instrumentos formais. Mesmo os órgãos colegiados e outras formas de participação, externa e interna, estão sujeitos a mecanismos e processos formalmente estabelecidos.



- ▶ Para as “ligações”, também bastante formais, existe pouco espaço para atuações colaborativas que dependem da ação política dos atores internos e externos. Quando existentes, os processos mais importantes relacionados a esses elementos são os de coordenação negociada, bastante centrados na qualidade dos relacionamentos estabelecidos.
- ▶ Finalmente, para os “fluxos”, vale considerar a implantação dos mecanismos e processos do governo eletrônico que têm contribuído de forma significativa para melhoria da comunicação entre elementos internos e externos às redes. Um bom exemplo, para o que estamos estudando, é a rede federativa do SUS. Ela é uma rede interinstância, na qual posições, ligações e fluxos estão perfeitamente definidos em instrumentos formais.

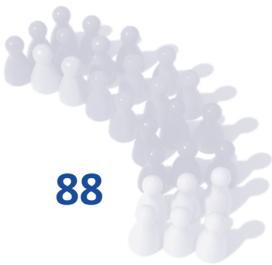
### Redes Estatais Intrainstâncias

Com relação às redes estatais intrainstâncias volte ao Quadro 8, página 68, e analise o arranjo institucional, denominado Consórcio Público, em particular no que se refere aos exemplos.

A instância municipal tem se mostrado particularmente ativa e dinâmica no uso de redes intermunicipais para prestação de serviços públicos de atendimento direto e de disponibilização de serviços de infraestrutura de uso comum.

Existem casos de sucesso de implementação de consórcios, mas como essas redes são, em sua essência, colaborativas, os mecanismos adicionais de cooperação e coordenação colegiada são fundamentais. Por esse motivo o uso de instrumentos de pactuação, como convênios intermunicipais e interestaduais se apresentam como estratégicos.

Como são essencialmente colaborativas, convém destacar que o papel de órgãos de instâncias superiores nas redes intra-instâncias de nível inferior fica restrito aos processos de apoio, de articulação e promoção de ações.



Encerrando esta seção, vamos colocar uma pergunta importante para a Unidade 2. Qual o impacto no modelo de gestão das redes estatais interinstâncias quando são criadas de redes intra-instâncias para a prestação de um determinado serviço público?

Para responder a essa questão, vamos lembrar que a rede estatal básica (interinstância), normalmente utiliza estrutura “raio de sol”, e a rede estatal que se vincula de forma colateral (intra-instância) utilizaria preferencialmente a rede “teia de aranha”.

Voltando à resposta da pergunta, do ponto de vista da gestão pública, as duas devem observar as leis e os regulamentos típicos da gestão estatal. Mas como o conjunto de posições, ligações e fluxos de uma rede difere uma da outra, é necessário redesenhar alguns mecanismos e processos de relacionamento externo, em particular os de pactuação de resultados e os planos de trabalho conjuntos.

## REDES ESTATAIS HÍBRIDAS

Os fatos geradores da formação de redes estatais híbridas são bastante variados, provocando alterações na configuração da rede estatal básica. Porém, essas alterações podem ser visualizadas em dois eixos: capacidade operacional e colaboração público-privado.

Para esclarecer essa afirmação, veja a Figura 19:

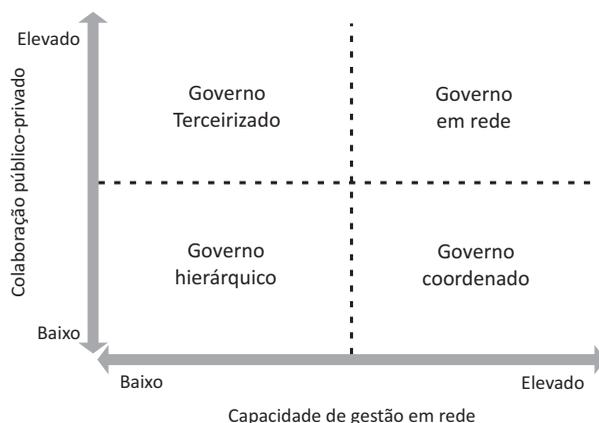


Figura 19: Modelos de governo das redes de cooperação  
Fonte: Adaptada de Goldsmith e Egger (2006)

Você pode perceber que a figura mostra a existência de quatro modelos básicos, mas considerando o *continuum* dos dois eixos existe uma grande pluralidade de configurações. Isto é, uma rede estatal, do quadrante governo hierárquico, pode evoluir para qualquer ponto dos três quadrantes.

Lembre-se, porém, que as redes nos espaços do Governo Hierárquico e no Governo Coordenado são regidas por leis e outros instrumentos legais da União, dos Estados e dos municípios, o que pode não ser exigido das redes que ocupam os outros dois quadrantes.

Vamos agora ver de que forma uma rede estatal pura pode evoluir no tempo, para atingir os resultados exigidos pelos usuários dos serviços públicos prestados.

De forma simplificada, podemos explicar os processos de transformação das redes estatais puras em híbridas usando a metáfora onda, conforme a Figura 20 a seguir apresentada.

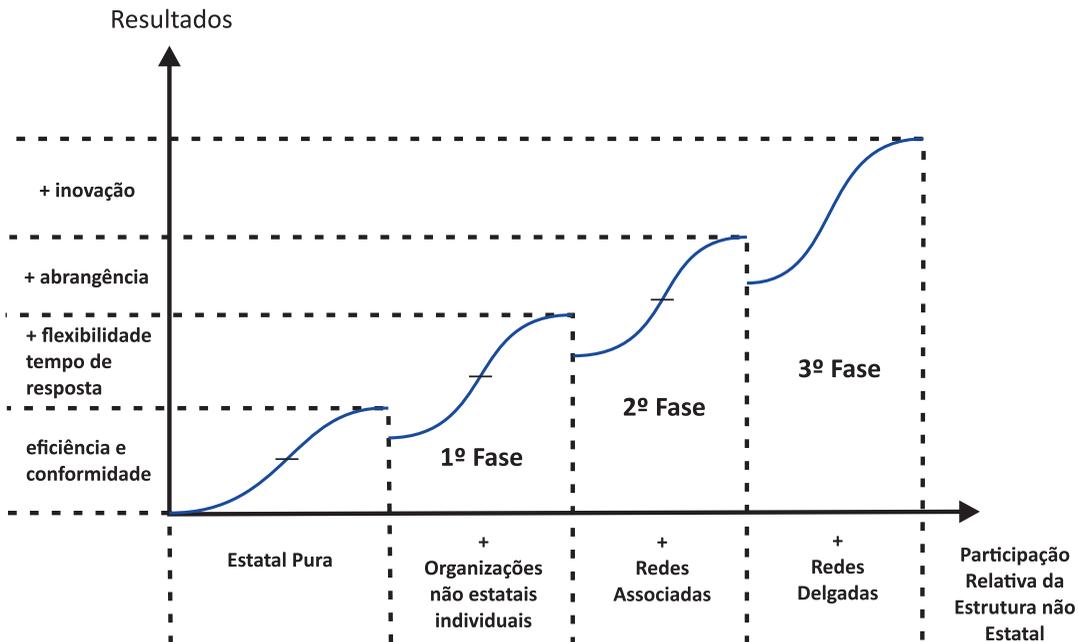


Figura 20: Evolução das redes estatais puras para híbridas

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Antes de fazer a análise de cada etapa de evolução, precisamos esclarecer que:

- ▶ Algumas redes estatais podem não passar por todas as etapas, ou seja, as redes estatais podem permanecer em um determinado patamar durante períodos de tempo muito longos.
- ▶ Algumas etapas podem ter longa duração e às vezes outras, podem ser executadas de forma simultânea.
- ▶ Algumas redes podem operar em etapas não contíguas no processo de evolução.

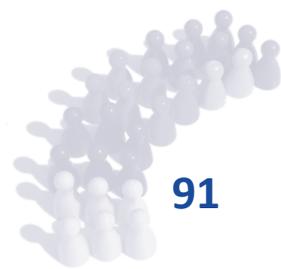
*Você deve estar questionando por que esse nível de detalhe na análise da transformação de redes estatais puras em híbridas. É porque verificamos que a complexidade dos mecanismos de gestão, objeto deste nosso estudo nesta seção, varia substancialmente de uma etapa para a outra. Vamos agora analisar cada etapa!*

### **Primeira Etapa: incluindo organizações não estatais**

Você deve ter concluído, a partir do que estudamos na seção anterior, que as redes estatais no âmbito federativo, por serem hierárquicas, têm dificuldade de atender as demandas dos usuários quando estas se apresentam muito variadas e dinâmicas e com volume sempre crescente. Seus processos de atendimento normalmente são desenhados sem grandes flexibilidades, por terem de seguir leis e normas da Administração Pública.

Para resolver esse desafio, as redes estatais puras podem trazer para sua estrutura organizações mais flexíveis visando à melhoria na qualidade dos atendimentos, no que se refere ao tempo de resposta e flexibilidade.

Assim, voltando à Figura 11, algumas redes decidem incluir: organizações sociais – OSs, organizações da sociedade civil,



do setor social – OSCIPs, empresa de propósito específico ou uma concessionária do mercado, entre muitas outras.

É importante destacar que, neste caso, a rede estatal básica fica com sua estrutura inalterada e sua participação continua majoritária no novo conjunto. Isto é, seus processos e recursos não são profundamente alterados.

Nesta etapa, a relação entre a rede estatal básica e as organizações contratadas tem grande similaridade com a relação cliente-fornecedor, na qual cada uma opera com as lógicas próprias iniciais; e a cooperação, característica das parcerias, pode não acontecer da forma que era esperada.

Os mecanismos de gestão mais críticos neste caso estão ligados não somente à gestão especializada dos contratos ou acordos de trabalho, mas principalmente ao embate público-privado, que é trazido para os processos operacionais de atendimento.

A participação da rede estatal é tão significativa que, muitas vezes, o aumento de celeridade e flexibilidade objetivado pode ser anulado pela força da burocracia instalada na rede base.

As redes estatais que maior benefício conseguem dessa evolução são aquelas voltadas para a prestação de serviços públicos de atendimento direto, na modalidade sistêmica, a exemplo da Rede SUS, e a rede de disponibilização de infraestruturas físicas e de ciência e tecnologia, a exemplo da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa.

### **Segunda Etapa: fazendo associações com redes já existentes**

Nesta etapa, os ganhos pretendidos estão relacionados a um aumento significativo da abrangência do atendimento, sem comprometer os resultados, que seriam obtidos com a etapa anterior.

Exemplos de redes privadas anteriormente estabelecidas, redes de mercado ou de movimentos sociais ou formadas para fins de associação com a rede estatal básica podem ser: um consórcio privado, uma rede de concessionárias, uma rede comunitária ou uma empresa privada que já opera em rede.



Os mecanismos de gestão mais críticos dessa etapa estão relacionados com a gestão das relações de parcerias, envolvendo gerenciamento dos contratos e a gestão de prioridade e de qualidade dos atendimentos.

Neste caso, como a participação da rede associada é significativa, os embates públicos-privados são maiores e a gestão de conflitos é considerada estratégica para o alcance dos resultados.

A exemplo dos beneficiários identificados para a primeira etapa, aqui também todas as redes de prestação de serviços públicos estatais podem conseguir melhorias significativas com a associação desta etapa, exceto as redes estatais de intervenção legal.

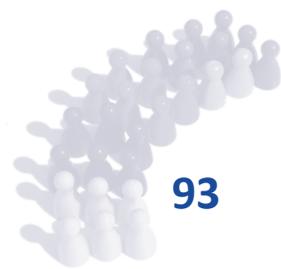
### **Terceira Etapa: delegando a prestação de serviços públicos a outras redes**

Esta etapa é destacada da anterior, porque neste caso o Estado encerra a prestação de serviços públicos, que era executado pela rede estatal básica, repassando essa atribuição para a iniciativa privada, isto é, realizando o que alguns chamam de terceirização ampla ou privatização. Mas o Estado passa a exercer um novo e recente papel, o de regulação, com novas figuras jurídicas denominadas agências reguladoras.

Os mecanismos de gestão da regulação também estão em fase de institucionalização, e a matéria, além de complexa, possui temas bastante controversos, razão pela qual não serão abordados neste material.

As redes estatais de prestação de serviços que mais se beneficiam dessa etapa, em um passado recente, são as redes de disponibilização de infraestrutura física nos setores de energia e comunicação.

Como o Estado assume o papel de regulador, algumas vezes os agentes reguladores também se organizam em redes, mas no caso, elas são estatais tanto sistêmicas hierárquicas como redes colaborativas inter ou intrainstâncias federativas.



*Depois de analisar o processo de evolução das redes estatais em redes híbridas, achamos conveniente trazer para nosso estudo alguns tipos de parceria mais usados, mas como existem outros e estamos fornecendo alguns conhecimentos básicos, você deverá continuar aprofundando o tema, na medida de sua necessidade. Vamos analisar os casos escolhidos.*

## MECANISMOS CRÍTICOS DA DELEGAÇÃO

*Vamos nesta seção tratar de delegações que acontecem na terceira etapa: Delegando a Prestação de Serviços Públicos a Outras Redes e anotar a importância de algumas instituições para o controle dessas delegações.*

### Delegações Estratégicas para o Estado e para a Sociedade

- ▶ **Concessões, permissões:** as concessões são usadas para que organizações de mercado, isto é, do setor privado, prestem serviços públicos ou realizem obras públicas; enquanto que as permissões estão restritas aos serviços públicos. Os instrumentos legais que regulamentam essas parcerias é o artigo 175 da Constituição Federal e a Lei n. 8.987/95.

Para a efetivação dessas duas categorias de parcerias, entre Estado e Mercado, serão realizadas contratações com prazos determinados, envolvendo o poder concedente (União, Estado, Distrito Federal ou município) e o concessionário ou permissionário.

É importante notar que devem ser realizadas licitações, sendo permitida a participação de empresas do mercado em regime de consórcio. Localize Consórcios Privados na Figura 13, para você compreender melhor o que estamos tratando.



Nesta contratação, deve também ficar claro o papel da agência reguladora específica para o setor, ao qual pertencem as obras e serviços.

Exemplos dessas parcerias são as concessionárias elétricas e comunicações ou exploração da manutenção de estradas de rodagem.

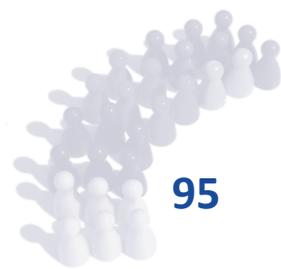
- ▶ **Parcerias Público-Privado (PPPs):** é bastante semelhante às parcerias tratadas no item anterior. Em razão disso, apesar de ter legislação específica, a Lei n. 11.079/2004, alguns artigos da Lei n. 8.987/95 são também considerados.

A diferença básica entre PPP e concessão é a remuneração do parceiro privado. Para as concessões, a fonte da remuneração são as tarifas cobradas e para as PPPs a remuneração pode ser exclusivamente do contratante ou mista. Será uma espécie de concessão patrocinada pelo Estado.

Exemplos variados são encontrados em construção, recuperações de estradas, metrô, presídios, estações de tratamentos de água e esgoto, hospitais, escolas, entre outros serviços de utilidade pública.

- ▶ **Parcerias para Produção e Inovação:** essas parcerias estão restritas às Redes de Arranjos de Produção Local, também conhecidas como APLs.

Nessa parceria, o Estado participa com: políticas públicas específicas, financiamentos por meio de bancos públicos, a exemplo dos bancos de desenvolvimento econômico, e às vezes com apoio de recursos financeiros, logísticos e muitas vezes com capacitações. Esse apoio é particularmente bastante reduzido e restrito a casos específicos de interesse dos Estados.



## Papel das Agências Reguladoras

Conforme já explicitado, as agências reguladoras são instituições muito importantes na delegação, e estamos voltando a esse tema para mostrar um exemplo de uma agência reguladora no âmbito estadual. Veja como foram definidos os objetivos da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS).

Art. 2º – Constituem objetivos da AGERGS

I – Assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, na sua prestação e modicidade nas suas tarifas;

II – Garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários permissionário e autorizatório de serviços públicos;

III – Zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados. (BRASIL, 1977)

Observe que exercendo atividades de regulação, decorrentes das atribuições fixadas em instrumentos legais, a AGERGS se tornou parte integrante do sistema, isto é, um componente estratégico das redes de prestação de serviços de infraestrutura do setor-alvo.

## Sistema de Defesa do Consumidor

Como você pode ter visto na mídia, vários relatos indicam que apenas a ação das agências de regulação estatais sobre a prestação de serviços públicos, apesar de necessária, não tem se mostrado suficiente.

Embora as concessionárias de serviços públicos possam ser equiparadas aos fornecedores de serviços em geral, o regime aplicado a elas é ainda mais severo. Isso se justifica exatamente porque se trata de serviço público, notadamente em relação aos essenciais como água, luz e telefone, entre outros.



Nesse contexto, o Sistema de Defesa do Consumidor (SDC), por meio do Código de Defesa do Consumidor (artigo 22) define que: “Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias [...] são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes e seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”. (BRASIL, 1990)

O SDC é um bom exemplo de como o controle exercido pelo Estado, no caso as agências reguladoras, pode ser complementado pelo controle exercido pela Sociedade, visando à garantia dos direitos dos usuários de serviços públicos.

## MECANISMOS IMPORTANTES NA ASSOCIAÇÃO

*A partir de agora você conhecerá um pouco sobre os mecanismos na associação: participação; controle social; e conselhos e comissões.*

### Participação

A participação é um dos cinco princípios da democracia e, de acordo com Ferreira (1999), é o ato de participar, que significa tomar parte em ou associar-se pelo sentimento; e pode assumir diversas formas: na vida em família, na empresa, na escola, na comunidade, na cidade, no país. Neste material, vamos tratar de uma forma específica de participação: a da Sociedade Civil, em um contexto também específico, que é a prestação de serviços públicos.

A participação da sociedade civil pode ser entendida como a ação planejada e implementada no direito dos indivíduos em interferir na condução da vida pública de forma direta ou por meio de mecanismos representativos.

Vamos conhecer um pouco dessa participação da sociedade civil na prestação de serviços pelo Estado. Esse tema é importante



quando as redes estatais puras se associam com as redes de movimentos sociais, na segunda Etapa da evolução das redes estatais puras, fazendo associação com redes já existentes.

As democracias diretas e participativas, exercitadas de forma autônoma (ou seja, independente do Estado), baseiam-se na ideia de que a sociedade civil deve se mobilizar e se organizar para alterar o status quo governamental, o que estimulou, no Brasil, no final dos anos de 1970, o surgimento de inúmeras práticas coletivas no interior da sociedade civil, voltadas para a reivindicação de bens, serviços e direitos sociopolíticos.

Neste período, novos atores entraram em cena, destacando-se os movimentos sociais populares reivindicatórios de bens e de serviços públicos e, também de terra e de moradia, assim como parcelas dos então chamados novos movimentos sociais, em luta pelo reconhecimento de direitos sociais e culturais modernos: raça, gênero, sexo, qualidade de vida, meio ambiente, segurança, direitos humanos etc.

Já ao longo dos anos de 1990, o conceito de cidadania passou a relacionar-se diretamente à ideia de participação civil e de responsabilidade social dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias entre o governo e a sociedade civil não somente no desenvolvimento das políticas sociais, mas na prestação de serviços públicos de natureza social.

Essa mudança de foco do papel da participação popular abre caminho para o estabelecimento de um novo espaço público, denominado “público não estatal”, em que começam a desenvolverem-se os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público, visando à democratização da gestão da parcela do Estado responsável pelo atendimento das demandas sociais.

Conforme você deve ter percebido, a organização dos segmentos sociais não se dá apenas em torno de necessidades materiais ou de realização de políticas públicas que atendam carências históricas, mas também busca a consolidação de uma cultura política de respeito à equidade social e à transparência das ações do Estado.



O reconhecimento dos cidadãos como sujeitos de construção e efetivação de direitos na prestação de serviços públicos sociais realizados pelas redes que estamos estudando é assim, imprescindível.

## Controle Social

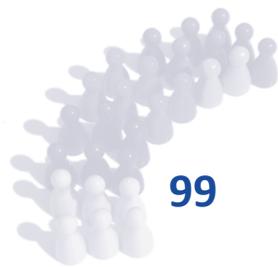
A evolução dos processos de organização da Administração Pública tem buscado assegurar a efetividade da gestão pública e a credibilidade das instituições políticas democráticas por meio da instituição dos mais diversos mecanismos: burocracia profissional, formas de supervisão, controle e auditoria, responsabilização sobre os agentes do Estado (*accountability*), gestão por resultados, controle social e envolvimento da sociedade civil na gestão pública.

O Controle Social é um instrumento democrático em que há a participação dos cidadãos no exercício do poder colocando a vontade social como fator fundamental para a criação de metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas, bem como para a implementação de mecanismos de fiscalização e de prestação de contas do uso dos recursos públicos.

A concepção do controle de grupos e de instituições, por meio da pressão sobre o Estado na disputa de interesses corporativos, tradicionalmente tem privilegiado os mais favorecidos na estrutura social, à medida que são necessários recursos materiais significativos para que essas ações sejam implementadas e alcancem os resultados desejados.

Com a emergência dos Movimentos Sociais, a questão do controle se aprofunda, à medida que busca, por meio de ações coletivas, a aceitação pelo Estado e pelos grupos dominantes de valores e direitos de segmentos não atendidos.

O controle do poder requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social.



Nessa direção, além das arenas de participação e deliberação instituídas pelo Estado – como os Conselhos – as associações voluntárias, organizadas em rede, exercem papel fundamental.

## Conselhos e Comissões

Os Conselhos são organizações deliberativas constituídas, em cada instância do governo, com caráter permanente e composição paritária, isto é, igual número de representantes do governo e da Sociedade Civil.

O debate ensejado em torno da estratégia a ser adotada para levar a termos a inserção da população no processo decisório acabou por consolidar a organização autônoma da sociedade civil e a partilha de poder. Os canais institucionais, especialmente os conselhos de políticas públicas, caracterizam-se como espaços em que as decisões são tomadas de forma compartilhada.

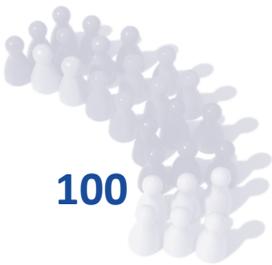
Nesse sentido, atualmente predomina no Brasil a democracia participativa na modalidade semi-indireta exercida nos conselhos de políticas públicas em geral (educação, saúde, cultura, segurança pública, meio ambiente etc.) e mesmo em órgãos que definem e implementam políticas setoriais (como habitação, transportes e assistência social), em que a questão central é a de como repartir os recursos públicos.

As comissões são colegiados, ou corpos deliberativos, constituídos de membros incumbidos de acompanhar, emitir parecer e deliberar sobre questões de interesses públicos, em âmbito mais restrito que os conselhos e sem a exigência da composição paritária.

---

Concluindo, gostaríamos de deixar claro que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o processo de ampliação da chamada esfera pública é consolidado; por meio do entendimento de que só com a sociedade mobilizada a democracia participativa pode avançar e, com isso, a instalação e o funcionamento dos comitês e plenários por todo o país tornaram-se uma realidade.

---



Apesar, porém, da sua grande importância, os mecanismos para a participação da sociedade civil e para o controle social, quais sejam, os conselhos e as comissões, ainda não estão sendo plenamente utilizados pela Sociedade Civil. As comunidades com raras exceções se mobilizam para o exercício desses direitos. Essa conduta tem contribuído no uso inadequado dos recursos públicos, em particular aqueles destinados aos setores de educação, saúde e segurança.

Revistas e jornais têm publicado frequentemente matérias sobre aquisições de bens com preços acima dos praticados no mercado e sobre a utilização de recursos públicos para beneficiar pessoas ou grupos de interesse, em detrimento do interesse público. Essas distorções podem ser creditadas, em parte, à ausência de controle social.

Finalmente, para deixar uma imagem com você sobre a dimensão que os movimentos de expansão das redes estatais puras podem atingir na cooperação federativa, elaboramos a Figura 21. Observe atentamente:

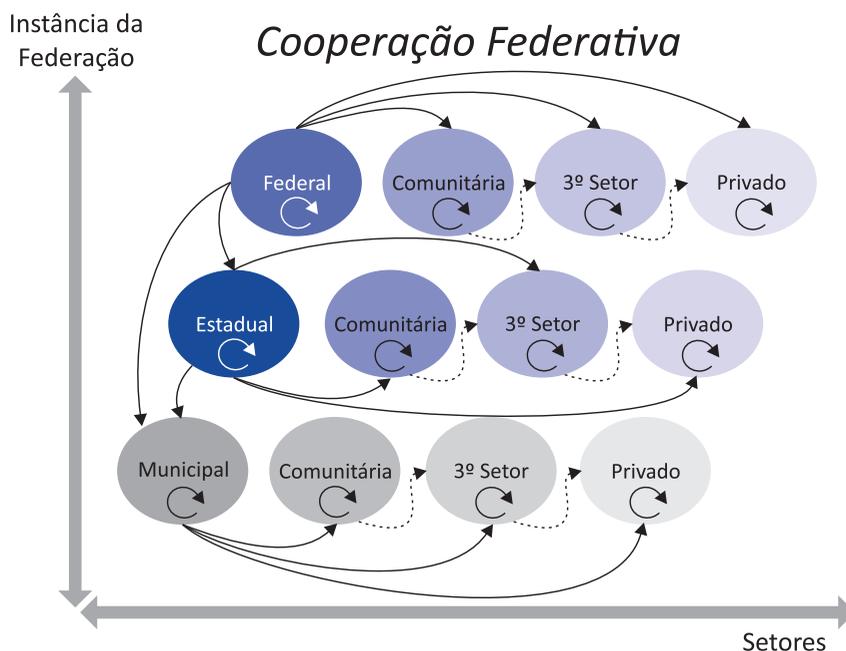
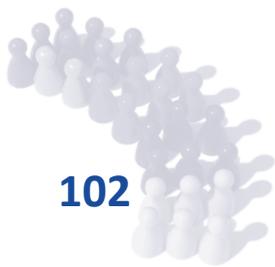


Figura 21: Redes cooperativas: dimensões setoriais; instâncias federativas; âmbito interno e externo

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Imagine agora os desafios das tarefas de gestão em redes em ambientes federativo!

*Para aplicar os conhecimentos relativos ao processo de evolução das redes públicas, faça a Atividade 2, cujo objetivo é diferenciar as diversas etapas do processo de evolução das redes estatais puras de prestação de serviços das redes públicas híbridas.*



# *Resumindo*

As redes públicas de cooperação em ambientes federativos estão cada vez mais complexas.

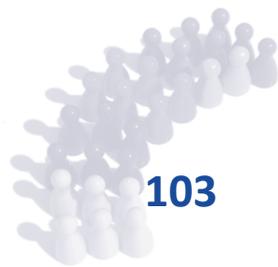
Hoje, elas são formadas por um conjunto de figuras jurídicas estatais e não estatais, isto é, operam como organizações do Estado, da Sociedade e do Mercado.

Na prestação de serviços públicos, elas procuram atender as diversas funções do Estado, como intervenções, disponibilização de infraestruturas de uso comum e atendimento direto às demandas socioambientais dos usuários.

Para atender a esses desafios, as redes de cooperação estatais buscam: adequar seus modelos de gestão e estruturas; viabilizar associações inter e intrainstâncias do sistema federativo; e ainda buscar parceiros não estatais, no mercado e nos movimentos sociais.

A complexidade nessas redes precisa ser controlada pelo Estado, por envolver a utilização de recursos públicos, e pela Sociedade, que é a beneficiária maior da atuação das redes.

Vários mecanismos estão à disposição do gestor público, mas é preciso utilizá-los com competência para que sejam efetivos, gerando resultados para cada uma das instâncias federativas (União, estados e municípios).



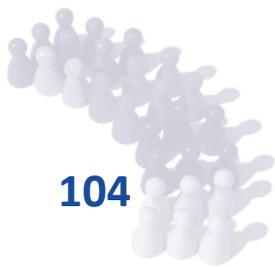
# Atividades de aprendizagem

As Atividades propostas foram concebidas para:

- ▶ reforçar os conteúdos expostos na Unidade 2 – *Governança das Redes Públicas Estatais de Cooperação*;
- ▶ apoiar sua participação nos processos de construção conjunta do conhecimento que planejamos; e
- ▶ ajudar você na aproximação das situações práticas de gestão pública no que se refere ao tema: Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos.

## Instruções Gerais:

- ▶ Essas atividades foram previstas para serem executadas à medida que forem assinaladas na leitura dos itens da Unidade 2 – *Governança das Redes Públicas Estatais de Cooperação*. Se você precisar de aprofundamentos ou conhecimentos adicionais, consulte as referências específicas de cada atividade, fornecida nas orientações específicas.
- ▶ Lembre-se de que todas as atividades são simulações de análises iniciais para verificar sua compreensão geral dos temas abordados, empregadas em situações reais.
- ▶ Todas as atividades têm respostas abertas, não existe apenas uma resposta considerada verdadeira ou correta. Os resultados dos trabalhos devem ser entendidos como percepções, e não diagnósticos aprofundados.



1. Conhecendo uma Rede Estatal na Instância Municipal.

**Objetivo.** Aplicar os conhecimentos sobre o modelo de gestão e estrutura das redes de cooperação.

**Instruções específicas**

Em conjunto com seu professor ou tutor, escolha uma rede estatal do município onde você vive.

Leia novamente a seção – *Modelos de Gestão e Estruturas de Redes Interorganizacionais*, da Unidade 2.

Em caso de dúvidas, pesquise na internet os temas: modelo de gestão e estruturas, para redes interorganizacionais.

- a) Qual tipo de serviço público essa rede presta?
- b) Qual a tipologia dessa rede usando o critério autonomia?
- c) Ela poderia usar uma estrutura do tipo “teia de aranha”?  
Justifique.

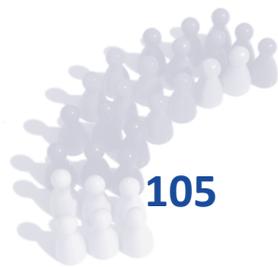
2. Simulando uma Associação para uma Rede Estatal na Instância Municipal.

**Objetivo.** Diferenciar as diversas etapas do processo de evolução das redes estatais puras de prestação de serviços para as redes públicas híbridas.

**Instruções específicas**

Volte ao resultado da Atividade 1 – Conhecendo uma Rede Estatal na Instância Municipal.

Leia novamente a seção *Processo de Evolução das Redes Estatais Puras e os Mecanismos Críticos de Gestão*, da Unidade 2, em particular os conhecimentos sobre as etapas de evolução de uma rede estatal.



Saiba mais: pesquise na internet os temas:

1. delegação da prestação de serviços público;
2. regulação e controle.
  - a) Em qual etapa se situa a rede estatal municipal que você está analisando?
  - b) Para qual etapa ela deveria se deslocar para melhorar radicalmente os serviços públicos prestados? Justifique.
  - c) Como o controle social poderia ser exercido?



# Referências



ABRAMOWICZ, Mere. *Participação e Avaliação em uma Sociedade Democrática Multicultural*. São Paulo, 1994. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias\\_22\\_p035-044\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_22_p035-044_c.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia e Política* [on-line], Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. *Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC*. [S.L.], [200-?]. Mimeografado. Disponível em: <[www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

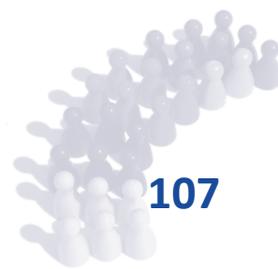
\_\_\_\_\_. SOARES, Márcia M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AMARAL FILHO, Jair do. *Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização*. Fortaleza, 2004. Disponível em: <[http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv\\_urbano/gerados/f1texto.pdf](http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/f1texto.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

AMARAL, Viviane. *Conectando pessoas, tecendo redes*. [S.L.], [200-?]. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/download/Conectando\\_pessoas,\\_tecendo\\_redes.pdf?file\\_id=2906429](http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/download/Conectando_pessoas,_tecendo_redes.pdf?file_id=2906429)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

AMATO NETO, João. Restruturação industrial, terceirização e redes de subcontratação. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 33-45, mar./abr. 1995.

ANNTONELLI, C. The economic Theory of information Networks. In: ANNTONELLI, C. (Ed.) *The economics of information Networks*. [S.L.]: Elsevier Science Publishers, 1992.



BALESTRIN, Alsones; VARGAS, Lilia Maria. Evidências teóricas para a compreensão das redes interorganizacionais. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2, 2002, Recife. *Anais eletrônicos...* Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE: ANPAD, 2002. Disponível em: <[http://74.125.155.132/scholar?q=cache:HqWOX5NAu-4J:scholar.google.com/+Evidencias+Te%C3%B3ricas+para+a+Compreens%C3%A3o+das+Redes+Interorganizacionais&hl=pt-BR&as\\_sdt=2000](http://74.125.155.132/scholar?q=cache:HqWOX5NAu-4J:scholar.google.com/+Evidencias+Te%C3%B3ricas+para+a+Compreens%C3%A3o+das+Redes+Interorganizacionais&hl=pt-BR&as_sdt=2000)>. Acesso em: 8 set. 2010.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001*. Washington DC: The World Bank, 2000.

BOURGUIGNON, Jussara A. *Concepção de rede intersetorial*. Ponta Grossa, 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

BRASIL. *Lei n. 10.931, de 9 de janeiro de 1977*. Lei de criação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=TP&docID=534459>>. Acesso em: 15 set. 2010.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 15 set. 2010.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 8, de 15 de agosto de 1995*. Dá nova redação ao inciso XI e à alínea “a” do inciso XII do artigo 21 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. Universidade Aberta do Brasil. *Projeto Pedagógico do Curso de Especialização em Gestão Pública modalidade a distância*. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis: [s.n.], 2008.

BRITTO, J. Redes de cooperação entre empresas. In: KUPFER, D. *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CAMPOS, Vicente Falconi. *Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia*. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1994.

CANDIDO, Gesinaldo A. *A Formação de Redes Interorganizacionais como Mecanismo para Geração de Vantagem Competitiva e para Promoção do Desenvolvimento Regional: o papel do Estado e das políticas públicas neste cenário*. João Pessoa, [200-?]. Disponível em: <<http://www.clebertoledo.com.br/blogs/gestaopublica/administracao/files/files/OK%20A%20FORMA%C3%87%C3%83O%20DE%20REDES%20INTERORGANIZACIONAIS%20COMO%20MECANISMO%20PARA.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2010.

CAPRA, F. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. 14. ed. São Paulo: Cultrix, 1996.

\_\_\_\_\_. *O ponto de mutação*. Trad. Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 1 v.

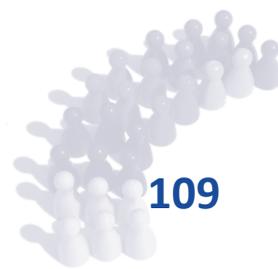
\_\_\_\_\_. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 3 v.

\_\_\_\_\_. Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas em la era de la información. In: SEMINARIO SOCIEDAD Y REFORMA DEL ESTADO, 1998, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Ministério da Administração e Reforma do Estado (Brasil), 1998. Disponível em: <<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MM1129.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial, 1996. 1 v. (La Sociedad Red).

CUNHA, Altivo R. A. Almeida. *Um novo enredo para uma velha história? Uma análise da aplicação do conceito de redes para o sistema agroalimentar*. Texto para discussão 187. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. 13 p. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20187.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, Madrid/España, 2004. *Anais eletrônicos...* Madrid, España, 2004. Disponível em: <<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/cunharos.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.



DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Emerson de Paulo. Conceitos de Gestão e Administração: uma revisão crítica. *Revista Eletrônica de Administração*, FACEF, v. 1, jul./dez., 2002. Disponível em: <[http://www.facef.br/REA/edicao01/ed01\\_art01.pdf](http://www.facef.br/REA/edicao01/ed01_art01.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 4. reimp. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FLEURY, Sonia. O desafio da gestão nas redes de políticas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, Lisboa/Portugal, 2002. *Anais eletrônicos...* Lisboa/Portugal, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

GIBBONS, Michael *et al.* *The new production of knowledge: the Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage Publications, 1994.

GOEDERT, Adriano Rogério. *Governança em rede de desenvolvimento e a experiência em Santa Catarina*. 2005. 446 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.



GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: *Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: ENAP, 2006.

GROOTAERT, C. et al. (Org.). *Questionário integrado para medir capital social (QI-MCS)*. Grupo temático sobre capital social, 2003. Disponível em: <<http://www.contentdigital.com.br/textos/comunidades/Questionario%20Integrado%20para%20medir%20Capital%20Social%20Banco%20Mundial.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2010.

INOJOSA, Rose Marie; JUNQUEIRA, Luciano A.P.; KOMATSU, Suely. *Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: A experiência de Fortaleza*. São Paulo: FUNDAP, 1997. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a Configuração de um Novo Paradigma Organizacional. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr. 1998.

\_\_\_\_\_. Redes de compromisso social. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 33, p. 115-141, set./out. 1999.

JONES, C.; HESTERLY, W. S.; BORGATTI, S. P. A General Theoria of Network governance: exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Journal*, v. 22, n. 4, p. 911-945, 1997.

LIPNACK, Jessica; STAMPS, Jeffrey. *Networks: redes de conexões*. São Paulo: Aquariana, 1992.



LOIOLA, Elizabeth Regina; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 53-68. Disponível em: <<http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/nucleos/metodologias-nao-convencionais-para-gestao-social/trilha-curricular-gestao-em-rede/LOIOLA,%20Elizabeth/view>>. Acesso em: 12 ago. 2010.

LOSADA, Paula R. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13, Buenos Aires/Argentina, nov. 2008. *Anais eletrônicos...* Buenos Aires/Argentina, 2008. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/2009/ComitedeArticulacaoFederativaBrasil.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

MALTHUS, Thomas Robert. *Ensaio sobre a população*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MANDELL, Myrna. Network management: strategic behavior in the public sector. In: GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. *Strategies for managing intergovernmental policies and network*. New York: Praeger, 1990.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, Madri/España, nov. 2004. *Anais eletrônicos...* Madri/España, 2004. Disponível em: <<http://www.seger.es.gov.br/cesg/.%5Cimg%5Cnoticias%5CartigosCESG%5Cartigo%20nara.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

MARTELETO, Regina M.; SILVA, Antônio B. de O. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 33, n. 3, p. 41-49, set./dez. 2004. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/ci/v33n3/a06v33n3.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ci/v33n3/a06v33n3.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2010.

MEDICI, André César; MACIEL, Cícero M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: AFONSO, Rui de Britto Alvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MIGUELETTO, Danielle C. R. *Organizações em rede*. 2001. 96 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.



MILES, Raymond E.; SNOW, Charles C. Network organizations: new concepts for new forms, *California Management review*, California, v. XXVIII, n. 3, p. 62-63, spring 1986.

MINHOTO, Laurindo D.; MARTINS, Carlos Estevam. As redes e o desenvolvimento social. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo, n. 22, p. 81-101, 2001. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Minhoto%20e%20Martins.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (Brasil). Secretaria de Gestão. Departamento de Articulação e Inovação Institucional. *Formas jurídicas da Administração Pública e de Relacionamento com o Terceiro Setor*. Brasília: [s.n.], 2008. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090911\\_formas\\_juridicas.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090911_formas_juridicas.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2010.

MOURA, Suzana. A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 2, n. 1, jan/abr, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65551998000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65551998000100005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Peggy Boswell. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus, 1980.

NOHRIA, Nitin. Is a network perspective a useful way of studying organizations? In: NOHRIA, Nitin; ECCLES, Rober G. *Networks and organizations: structure, form, and action*. Boston; Massachusetts: Harvard Business School Press, 1992.

OLIVEIRA, V. M.; CÂNDIDO G. A. As Formas de Organizações em Redes e a Atuação dos Brokers. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO – ENEGEP, 26., Fortaleza, out. 2006. *Anais...* Fortaleza: ENEGEP, 2006.

OLIVIERI, Laura. A importância histórico-social das redes. *Rede Paulista de Educação Ambiental*, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.repea.org.br/index.php/conceitual/redes/85-a-importancia-historico-social-das-redes>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

PARRA FILHO, Domingos; SANTOS, João Almeida. *Apresentação de trabalhos científicos: monografias, TCC, teses e dissertações*. 3. ed. São Paulo: Futura, 2000.



PECI, Alketa. Emergência e proliferação de redes organizacionais marcando mudanças no mundo dos negócios. *In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO*, 23., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais eletrônicos...* Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=52&cod\\_evento\\_edicao=3&cod\\_edicao\\_trabalho=3396](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=52&cod_evento_edicao=3&cod_edicao_trabalho=3396)>. Acesso em: 28 ago. 2009.

PEREIRA, Potyara A. Centralização e exclusão social: duplo entrave à política de assistência social. *Revista Ser Social*, Brasília, n. 3, jul.-dez., UnB, 1998.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

QUINN, James Brian; ANDERSON, Philip; FINKELSTEIN, Sydney. Novas formas de organização. *In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian (Org.). O processo de estratégia*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p. 157-167.

RIBEIRO, José Mendes. Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS). *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, jan.-mar. 1997. p. 81-92. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1997000100018&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1997000100018&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

ROBINSON, J. *et al.* Defining a sustainable society: values, principles and definitions. *In: Alternatives: perspectives on society, technology and environment*, Waterloo, Ontario, v. 17:2. 1990.

SACOMANO NETO, Mário. Análise das Redes: Estrutura e Relações. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO – ENEGEP*, 23., Ouro Preto/MG, out. 2003. *Anais eletrônicos...* Ouro Preto: ABEPRO, 2003. Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2003\\_TR0706\\_0124.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2003_TR0706_0124.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

SALAMON, Lester M. *Partners in Public Service – Government – Nonprofit Relations in Modern Welfare State*. Baltimor: The John Hopkins University Press, 1995.

WALTON, Mary. *O método deming de Administração*. Rio de Janeiro: Marques, Saraiva, 1989.

WIENER, Norbert. *Cibernética e sociedade: o uso humano de seres humanos*. 9. ed. São Paulo: Cultrix, 1993.





## MINICURRÍCULO

### Maria Leonídia Malmegrin

Graduada em Engenharia Química pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Formada em Análise de Sistemas de Processamento de Dados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Exerceu cargo de gestora pública no SERPRO, nas Administrações Públicas Direta e Indireta por cerca de 30 anos. Desenvolveu metodologias de modelagem institucional, organizacional, operacional, e Sistemas de Informação e os aplicou em órgãos do governo federal, estadual, municipal e em organizações privadas. Elaborou projetos pedagógicos e a modelagem de cursos para a FGV/Brasília e para a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), onde ministra disciplinas relacionadas à modelagem organizacional, à gestão estratégica da informação, às avaliações operacionais centradas em custo, e aos contratos de gestão, todas para a Administração Pública. Atualmente, desenvolve estudos nas áreas de alinhamento, hiperintegração e conformidade para redes formadas por órgãos públicos e por organizações do terceiro setor.





Este livro compõe o material didático do Módulo Específico do **Curso de Especialização em Gestão Pública**, integrante do Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP.

ISBN 978-85-7988-222-7



VENDA PROIBIDA

#### Realização



Ministério da  
Educação



#### Organização



#### Parceria



ENAP

#### Oferecimento

