

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
Bacharelado em Administração Pública

GESTÃO DE REDES DE COOPERAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA

Maria Leonídia Malmegrin



2011

© 2011. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

M256g Malmegrin, Maria Leonídia
Gestão de redes de cooperação na esfera pública / Maria Leonídia Malmegrin.
– Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] :
CAPES : UAB, 2011.
103p. : il.

Inclui bibliografia
Bacharelado em Administração Pública
ISBN: 978-85-7988-088-9

1. 1. Administração pública. 2. Redes de informação. 3. Estado - Inovações
tecnológicas. 4. Serviço público. 5. Educação a distância. I. Coordenação de Aper-
feiçoamento 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

PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Dilma Vana Rousseff

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Marcos Baptista Lopez Dalmau

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Liliane Carneiro dos Santos Ferreira

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Joselino Goulart Junior

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelon
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelon
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTORA DO CONTEÚDO

Maria Leonídia Malmegrin

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Denise Aparecida Bunn
Adriana Novelli

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano Schmidt Reibnitz

Projeto Gráfico e Editoração
Annye Cristiny Tessaro

Revisão Textual
Mara Aparecida Andrade da Rosa Siqueira
Claudia Leal Estevão Brites Ramos

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem por objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de Ensino Superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, esse projeto será aplicado por todas as IPES e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos acaba por liberar o corpo docente das IPES e faz com que haja maior dedicação ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação	9
--------------------	---

Unidade 1 – Introdução à Gestão de Redes de Cooperação na Esfera Pública

Gestão de Redes de Cooperação na Esfera Pública	15
Redes de Cooperação na Esfera Pública: Conceitos, Características e Tipologias.....	18
Redes: Conceitos Múltiplos	19
Redes: Características	20
Tipologias de Rede	26
Modelos de Gestão e Estruturas Básicas	33
Modelos de Gestão das Redes de Cooperação	33
Estruturas das Redes de Cooperação	37
O Papel das Redes na Universalização dos Serviços Públicos	45
Serviços Públicos: Variedade e Complexidade	45
Redes e Resultados.....	48

Unidade 2 – Gestões Específicas de Redes na Esfera Pública

Gestões Específicas de Redes na Esfera Pública	57
Tipologias Importantes para Gestão.....	58
Redes para Prestação de Serviços Sociais	61
Características Gerais das Redes de Prestação de Serviços Sociais	61
Mecanismos de Gestão: Participação da Sociedade Civil, Controle Social e Órgão Colegiado.....	65
Instrumentos de Formalização para a Gestão	69

Redes para Prestação de Serviços de Infraestrutura	79
Características Gerais das Redes de Prestação de Serviços de Infraestrutura	79
Mecanismos de Gestão: Relações de Parcerias, Agências Reguladoras e Sistema de Defesa do Consumidor	82
Instrumentos para a Formalização de Gestão	87
Redes de Prestação de Serviços de Intervenção do Estado	89
Características Gerais das Redes de Prestação de Serviços de Intervenção do Estado	89
Instrumentos de Gestão	91
Considerações finais	97
Referências	98
Minicurrículo.....	104

APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Bem-vindo aos estudos da disciplina *Gestão de Redes de Cooperação na Esfera Pública*. Sabemos que o ser humano é, por excelência, um ser social. Alguns vivem cercados por inúmeras pessoas e outros por uma quantidade menor, mas nos dois casos a interação é sempre observada.

Você saberia dizer em que resulta a integração dessas pessoas?

Resulta na formação de redes de relacionamento!

E o que são redes de relacionamento? São tipos de parceria nos quais as pessoas que fazem parte desse círculo de contatos trocam informações e aprendizados profissionais e, ainda, ajudam-se mutuamente; sem contar que um grupo pode sofrer influência de outro grupo.

A formação de redes acontece desde que existe a sociedade e pode ocorrer em diversos contextos, por exemplo, quando as pessoas se agrupam para o esporte (equipes), para a política (partidos), para o trabalho (organizações), enfim, de muitas outras formas de atuação coletiva. Não fosse a disposição das pessoas para a “conexão” entre elas, a internet não teria apresentado tanto sucesso.

Do ponto de vista das organizações, a formação de redes está associada ao alcance de objetivos em contextos que apresentam grandes complexidades; como no caso de redes de pesquisadores que estudam um mesmo assunto; de redes de correspondentes internacionais para a mídia; de redes de organizações preocupadas com questões sociais e com o meio ambiente; de redes de voluntários; de redes de empresas (ou redes de trabalho dentro de uma empresa); entre outras, sempre que se faça necessário múltiplos conhecimentos da relação da organização com suas partes e com o ambiente externo.

As empresas privadas trabalham em rede, basta vermos o processo de produção de carros ou mesmo as empresas de serviço, como as agências de publicidade. O governo também trabalha em rede quando estabelece relação entre os governos federal, estadual e municipal; quando tal relação se dá entre a esfera mesma do governo (redes intermunicipais em consórcios públicos); e quando o governo se relaciona com empresas privadas ou com organizações não estatais. Nesse sentido, cabe ressaltarmos a importância do capital social (bem público na lógica da ação coletiva) como força capaz de impulsionar o processo de inovação.

Para você, planejamos esta disciplina em duas Unidades.

A Unidade 1 apresentará, principalmente, conceitos técnicos relacionados ao tema *Gestão de Redes de Cooperação na Esfera Pública*, os quais são considerados como suporte básico na Teoria das Organizações. Na Unidade 2, trataremos das aplicações desses conceitos.

O que queremos mostrar com esse tipo de construção é que a teoria e a aplicação estão particularmente conectadas, isto é, no momento de aplicação podemos ampliar a fundamentação teórica e no momento da fundamentação teórica podemos apresentar aplicações como exemplos.

É importante destacar que o tema rede de relacionamentos usa referências teóricas oriundas de várias disciplinas, como a Sociologia, a Economia, a Ciência da Informação e Comunicação e as respectivas tecnologias, a Administração e a Engenharia de Produção.

Como forma de você participar mais ativamente desse trabalho conjunto, formulamos algumas Atividades de aprendizagem para as quais, em pontos específicos do livro, você encontrará chamadas que o convidarão a realizá-las e, ainda, instruções específicas para cada uma delas. Ao término da atividade, você deverá voltar ao texto para dar continuidade aos estudos.

E lembre-se: já estamos em rede!

Observe, caro estudante, que você já está ou estará conectado com seus colegas da disciplina e com diversos professores, que também estão em rede. Os professores estão conectados com o mundo acadêmico e com as instituições de ensino. É um encadeamento praticamente infinito.

Essa ideia de vivermos em rede nos dá o sentimento de que não estamos sozinhos e de que tudo o que fazemos terá reflexo no todo. Portanto, é importante que façamos o melhor, porque o resultado daquilo que optamos por fazer retornará a nós. É nesse sentido que o convidamos ao empenho e, conseqüentemente, ao sucesso em seus estudos.

Conte conosco!

Professora Maria Leonídia Malmegrin

UNIDADE 1

INTRODUÇÃO À GESTÃO DE REDES DE COOPERAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Distinguir as Redes de Cooperação na Esfera Pública no contexto das redes cooperativas em geral;
- ▶ Diferenciar os diversos modelos de gestão passíveis de implementação e os impactos sobre a capacidade governativa dessas redes; e
- ▶ Correlacionar os resultados de desempenho das redes com os desafios de universalização de serviços públicos e os desenvolvimentos econômico e social, nos âmbitos local e nacional.

GESTÃO DE REDES DE COOPERAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA

Você observou o título desta seção? Certamente você já deve ter formado um conceito sobre o assunto a ser tratado aqui. É provável que você saiba o que é gestão e o que é rede. Mas você saberia dizer o que é *Gestão de Redes de Cooperação na Esfera Pública*? Para conhecermos melhor esse assunto, vamos identificar os conceitos de cada um dos termos que formam o título desta disciplina. Vamos lá?


Gestão ou Administração?

Alguns autores divergem sobre o conceito de administração e de gestão, mas, para fins da presente disciplina, consideraremos **gestão** como sinônimo de **administração**, significando um conjunto de princípios, de normas e de funções que tem por fim ordenar os fatores de produção ou de serviços e controlar a sua produtividade e eficiência para obter determinado resultado (FERREIRA, 2009).

Apesar de considerarmos administração e gestão como sinônimos, utilizaremos a nomenclatura mais recente, ou seja: gestão.

Assim, a gestão será ainda representada por um modelo explicativo abrangendo quatro etapas: planejamento, execução, avaliação e controle; ou planejamento, organização, direção e controle.

É importante você saber que estamos usando como referencial a Teoria das Organizações, que pode ser entendida como uma disciplina específica, um campo de estudo ou de conhecimento que procura interpretar a realidade das organizações oferecendo múltiplas abordagens e enfoques sobre as suas diversas variáveis. Isso porque



Esse tema está presente nas disciplinas *Teoria da Administração I e II*.

as organizações são fenômenos que podem ser entendidos de muitas maneiras.

Um dos temas mais estudados no mundo das organizações contemporâneas é o que trata de redes interorganizacionais.

*Vamos agora a um primeiro entendimento sobre esse tema.
Você saberia dizer de que redes estamos falando?*

Esse conceito será detalhado ainda nesta Unidade.



De forma geral, **redes** podem ser entendidas como conjunto de entes, no caso das organizações, com objetivos semelhantes e que atuam de forma integrada, porque dessa forma os resultados obtidos são otimizados.

*Então, se rede significa envolvimento de objetivos semelhantes e atuação de forma integrada, você concorda que nos trabalhos desenvolvidos em rede deve haver **cooperação***?*

***Cooperação** – de cooperar, que significa atuar, juntamente com outros, para um mesmo fim; contribuir com trabalho, esforços, auxílio; colaborar.
Fonte: Houaiss (2009).

Para muitos estudiosos, a cooperação é um pressuposto das redes interorganizacionais, por esse motivo não seria necessário explicitá-lo, mas podemos encontrar outros tipos de redes que não apresentam a cooperação como ideia-força. É o caso de redes de elementos físicos: energia, computadores, entre outros.

Agora que construímos os conceitos de gestão, de rede e de cooperação, podemos observar como tudo isso se comporta na esfera pública.

E, na esfera pública, significa que essas redes operam em um ambiente bem delimitado, que é o espaço da prestação de serviços públicos.

Voltando ao nosso entendimento geral de redes, o objetivo comum a todas as organizações que compõem esse tipo de rede é o atendimento ao público.

Com base nos entendimentos anteriores, podemos considerar que nossa disciplina abordará um conjunto de princípios, de normas e de funções que têm por finalidade ordenar e controlar a prestação de serviços públicos realizados por um conjunto de organizações que atuam de forma integrada, com objetivo de obter melhores resultados no atendimento aos cidadãos que necessitam desses serviços.

REDES DE COOPERAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA: CONCEITOS, CARACTERÍSTICAS E TIPOLOGIAS

Temos constatado que as demandas da sociedade para a esfera pública, ou seja, para o Estado, exigem serviços que sejam de qualidade, em tempo adequado, e que respeitem a variedade dos usuários e suas expectativas.

Assim, as necessidades e o contexto dos usuários e dos beneficiários tornam-se condicionantes para a prestação de serviços públicos, exigindo das organizações capacidades de atendimentos flexíveis e inovadoras.

Você já teve oportunidade de pensar na diferença de atuação das organizações prestadoras de serviços de saúde em cada um dos Estados brasileiros? Imagine se uma norma geral padronizasse esse atendimento. Como seria o funcionamento? Poderia até ser eficiente, mas pouco efetivo, não acha?

Nesse contexto, uma estratégia adotada para atendimento a essas demandas é a de que o Estado mude também a forma de relacionamento com o ambiente externo. Dessa forma, diferente de momentos anteriores em que ele detinha o monopólio da execução da prestação de serviços públicos, o Estado agora implementa outras configurações alternativas considerando a participação de diversas organizações estatais e não estatais.

O agrupamento de diversas organizações para o atendimento às demandas da sociedade, em toda sua pluralidade, pode ser chamado de “Redes de Prestação de Serviços Públicos”

A partir do entendimento da necessidade de redes para a prestação de serviços públicos mais adequados às demandas da sociedade, apresentamos um conjunto de conceitos de Rede para o qual solicitamos sua análise e reflexão.

REDES: CONCEITOS MÚLTIPLOS

Como mencionamos, a base conceitual do tema é ampla e oriunda de várias áreas do conhecimento, o que origina situações em que conceitos tornam-se complementares, mas, também, divergentes.

Uma característica, reforçando o que acabamos de discutir, é que a literatura não apresenta apenas uma definição para o tema em questão, pelo contrário, ao pesquisarmos sobre o assunto, encontramos vários conceitos, dependendo das diversas áreas de aplicação.

Para Oliveira (2006), as redes são sistemas organizacionais capazes de reunir indivíduos e instituições, de maneira democrática e participativa, em torno de causas afins com atuações colaborativas que sustentam pela vontade e pela afinidade de seus integrantes.

No entendimento de Inojosa (1999), as redes são parcerias voluntárias criadas para a realização de um propósito comum. Implica, nesse sentido, a existência de entes autônomos movidos por uma ideia abraçada coletiva e livremente, a qual mantém sua própria identidade e articula-se para realizar objetivos comuns.

Veja que esses conceitos mostram-se adequados para o entendimento das redes que estamos estudando, isto é, Redes de Estado ou de Políticas Públicas, que são aquelas resultantes da associação de órgãos da estrutura do Estado, nas diversas instâncias, com organizações

não estatais, estas devidamente autorizadas na forma da lei para prestação de serviços públicos descentralizados ou terceirizados.

Da leitura dessas definições, verificamos que a complexidade e a variedade dos tipos de redes fazem com que as redes sejam definidas a partir de suas características.

REDES: CARACTERÍSTICAS

De acordo com Cunha (2003), que analisou as características das redes, alguns aspectos são comuns em diversos conceitos. São eles:

- ▶ ação orientada para lógica coletiva;
- ▶ estabilidade temporal; e
- ▶ flexibilidade de arranjos.

No caso da primeira característica, podemos analisar três perspectivas não excludentes: a econômica, a social e a política, conforme o Quadro 1.

	GANHOS SINÉRGICOS POR PERSPECTIVA		
	Econômica	Social	Política
Objetivo/ Lógica Coletiva da Rede	Redução dos custos de transação.	Busca da efetividade.	Cumprimento das metas de governo.
	Valorização do capital / rentabilidade.	Valorização do capital social.	Valorização do capital político.

Quadro 1: Objetivos e Ganhos Sinérgicos por Perspectiva
 Fonte : Elaborado pela autora

*Sinérgico – relativo a ou produzido por sinergia, a qual diz respeito à ação ou ao esforço simultâneos; cooperação, coesão; trabalho ou operação associados. Fonte: Houaiss (2009).

Em todas as três perspectivas, além de outras existentes, há objetivos mais imediatos que poderíamos chamar de operacionais, e objetivos de longo prazo e com ganhos **sinérgicos***.

Vamos compreender o significado de alguns termos presentes no Quadro 1 que podem não ser comuns para você.

- ▶ **Custo de transação:** custo relacionado com os procedimentos de contratação entre as organizações e que envolvem: negociação, elaboração e administração de contratos; obtenção, processamento e disseminação das informações; gestão da relação com agentes envolvidos nas transações; solução de disputas contratuais; entre outras.
- ▶ **Efetividade:** critério que permite analisar quanto as ações da rede produziram relativo aos resultados, aos efeitos e aos impactos desejados.
- ▶ **Capital social:** aspectos da organização social, como redes, normas e confiança, que facilitam a coordenação e a colaboração para benefício de todos os atores, tanto internos como externos, envolvidos no funcionamento dessas organizações (PUTNAM, 2002).

A importância do capital social para o desenvolvimento das organizações sociais ganhou notoriedade principalmente a partir da última década e tem gozado de crescente prestígio nas Ciências Sociais, tanto nas questões teóricas quanto em contextos de aplicação prática.

O capital social não deve ser confundido com o capital humano nem com a infraestrutura. O capital humano engloba as habilidades e os conhecimentos dos indivíduos em conjunto com outras características pessoais. Parte desse capital está associado ao processo, formal ou informal, de aprendizagem pelo qual todos passam, mas tanto a sua aquisição quanto o seu uso são processos afetos ao indivíduo. A infraestrutura se refere ao conjunto fundamental de instalações e aos meios para que a produção se realize e se distribua.

Podemos deduzir que o capital humano é condição necessária, mas frequentemente não suficiente, para que o indivíduo tenha acesso amplo às informações ou a outros recursos que podem ser alcançados a partir de suas redes de relações.

- ▶ **Capital político:** indica o reconhecimento social que permite que grupos sejam aceitos como atores políticos e, portanto, capazes de agir politicamente.

Ainda no que se refere à primeira característica (ação orientada para a lógica coletiva), Capra (1998) registra que a evolução humana progride por meio de uma interação dos mundos interno e externo, dos indivíduos e da sociedade, da natureza e da cultura. Todos esses elementos são sistemas vivos em interação, apresentando modelos semelhantes de auto-organização.

Portanto, as instituições sociais evoluem no sentido de uma complexidade e de uma diferenciação crescentes semelhantes às estruturas orgânicas. Ao reportar-se sobre a concepção sistêmica da vida, esse autor esclarece que a nova visão da realidade se baseia na consciência do estado de inter-relação e de interdependência em todos os fenômenos: físicos, biológicos, psicológicos, sociais e culturais.

Capra (1998, p. 259) completa observando que “[...] essa visão transcende as atuais fronteiras disciplinares e conceituais e será explorada no âmbito de novas instituições”.

Essa observação sinaliza a formulação gradual de uma rede de conceitos e de modelos interligados e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de organizações sociais correspondentes.

Na sequência, Capra (1998) esclarece que qualquer que seja a linguagem comprovadamente adequada para descrever diferentes aspectos da estrutura inter-relacionada e de múltiplos níveis da realidade, as novas instituições sociais terão igual grau de importância e todas elas deverão estar permanentemente em comunicação e em cooperação entre si.

E por que estamos trazendo essas informações? Porque mesmo as redes da esfera pública apresentam elementos de natureza econômica, social e política, isto é, essas perspectivas não se excluem.

Agora que você ficou sabendo um pouco mais sobre a primeira característica de redes, nos apoiaremos em Cunha (2003) para construirmos os conceitos dos outros dois aspectos, ou seja, a estabilidade temporal e a flexibilidade de arranjos.

Para Cunha (2003), a segunda condição de rede envolve a estabilidade temporal das relações estabelecidas, seja através de mecanismos formais (contratuais) ou informais, que garantam a continuidade e a permanência no tempo. A estabilidade temporal significa que a frequência das interações (seja de informações, de bens ou de conhecimentos) é elevada entre os agentes, resultando em ganhos de aprendizado e comprometimento.

A terceira característica, **flexibilidade dos arranjos**, trata da possibilidade de encontrarmos soluções por meio da diversidade de agentes interconectados e das diferentes percepções desses agentes. É o que denominamos de inclusão de externalidades. Externalidades podem ser entendidas como subproduto das transações entre duas partes que não podem ser apropriadas por aquele que o produz, mas que podem ser apropriadas como ganhos ou perdas por terceiros.

Outra característica da flexibilidade refere-se à capacidade de detectar e de absorver, no funcionamento da rede, novas informações. Esse, de fato, é um elemento novo, relacionado à mudança no ambiente tecnológico e que provoca intensas mudanças nas variáveis de informação e comunicação nas redes interorganizacionais.

Anntonelli (1992) e Nohria (*apud* NOHRIA; ECCLES, 1992) apontam que as novas informações possibilitam não somente o surgimento de novos produtos e serviços, mas facilitam arranjos mais flexíveis e autônomos, cuja consequência é a redução expressiva de custos de transação associados à informação.

As Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTIC) propiciaram uma nova forma de relação entre as organizações, na qual os conhecimentos instantâneos sobre o andamento da prestação dos serviços e de alterações de demanda, volume e prazo, por exemplo, permitem fluxos de informações que podem adequar o ritmo de atendimento às demandas dos usuários e dos beneficiários, em tempo real.

De acordo com Castells (1999), as funções e os processos dominantes, na era da informação, estão cada vez mais organizados em redes. Sobre esse assunto, o autor menciona que



Essa característica praticamente se confunde com o senso comum de organização em rede.

[...] as redes constituem a nova estrutura social de nossas sociedades, e a difusão dessa lógica modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiências, poder e cultura. [...] no mundo globalizado há uma rede cujos movimentos e lógica determinam as economias e influenciam as sociedades, atendendo a lógica do capitalismo em sua pura expressão na busca constante da reprodução do capital. (CASTELLS, 1999, p. 416-417).

Veja que as NTIC possibilitaram a globalização que ocorre via redes de relações, ou seja, de algum modo todos nós estamos interconectados. Mas desde quando e por que alcançamos essa possibilidade? Para melhor entendermos esse assunto, faremos uma retrospectiva histórica das tecnologias.

Já discutimos os conceitos e os tipos de rede e percebemos quanto é desafiante lidarmos com o tema. Voltando nossa atenção para as redes interorganizacionais, em especial, percebemos que a formação desse tipo de rede está inserida em um contexto de diversidade de funcionamentos, daí a necessidade de flexibilidade para a realização de atendimentos adequados às demandas da população.

Mas como eram os primeiros processos de produção de bens de consumo? Quais tecnologias eram utilizadas?

Inicialmente, a produção de bens de consumo era realizada pelos artesãos que dominavam todas as competências e recursos para produção das suas mercadorias ou execução de serviços. Com o advento da Revolução Industrial e a inserção da máquina a vapor no sistema produtivo, a produção de bens de consumo começou a ser realizada em larga escala (grande quantidade). A partir desse momento, o sujeito que antes dominava todo o sistema produtivo passou a dominar apenas uma parte da produção, e seu conhecimento, por consequência, ficou limitado em relação aos conhecimentos de todo o processo de produção.

O importante para esta disciplina é chamarmos a sua atenção para o fato de que mesmo que os sujeitos estivessem dentro de uma organização, havia nela uma rede interna responsável pela produção em que cada um realizava contribuições especializadas para o alcance dos objetivos.

Se por um lado a contribuição especializada permitia que os produtos fossem padronizados, de acordo com a qualidade exigida, com baixos índices de retrabalho e de defeitos, de outro dificultava a nova concepção de produtos e de serviços, ou seja, não havia flexibilidade suficiente para as adequações necessárias.

Nesse momento, a ideia de ampliação do sistema de produção ganhou força e, com isso, ao invés de ampliar a estrutura da organização o que ocorreu foi o aumento do número de diferentes organizações envolvidas na produção. As redes que antes eram internas passaram a considerar os ambientes externos.

No caso da esfera pública, o sistema de produção, caracterizado pela ação individualizada de órgãos da estrutura estatal, vem apresentado, ao longo do tempo, participação decrescente na prestação de serviços públicos, e a participação de redes externas aparece como fundamental para o atendimento integrado e centrado no cidadão.

Vamos analisar como isso está ocorrendo?

Esse é um processo histórico de produção colaborativa na esfera pública que considera dois grandes movimentos. O primeiro trata da virtualização do atendimento, isto é, dos produtos concretos, denominados tangíveis, e dos produtos informacionais, passando pelos serviços. O segundo trata da inclusão das entidades não estatais na prestação de serviços públicos, inicialmente incluindo as parcerias com organizações não governamentais (ONGs) e, em tempos mais recentes, com o setor privado.

Veja que, ao associarmos as três formas de atendimento que podem ocorrer na prestação de serviços públicos (produtos, serviços e informação) às três modalidades de atuação interorganizacionais (estatal, parcerias com ONGs e parcerias com o setor privado), podemos pensar em nove possibilidades de atuação do Estado.

A título de exemplo, podemos citar o atendimento de prestação de serviços públicos de saúde por um hospital da iniciativa privada, devidamente credenciado, para fazer parte da Rede do Sistema Único de Saúde (SUS).

Agora que você conheceu os conceitos e as características básicas de Redes, vamos identificar quais são as categorias nas quais podemos classificá-las e, para isso, estudaremos as Tipologias de Redes.

TIPOLOGIAS DE REDE

É importante sabermos que, assim como existe diversidade de conceitos de Rede, o mesmo ocorre com a sua tipologia. Dessa forma, não existe um tipo certo de configuração, mas determinadas configurações podem estar mais adaptadas a determinados contextos do que outras.

A ideia de que a construção de uma tipologia busca a identificação de semelhanças e de diferenças entre as diversas redes traz algumas limitações, como a perda de detalhes, pois trabalhamos com representações de forma macro e simplificada.

As redes podem ser classificadas considerando múltiplos critérios, como os atores envolvidos, a horizontalidade/verticalidade, a formalidade/informalidade, entre outros.

Vamos apresentar um panorama geral de tipologias de redes que consideram esses e outros fatores. Certamente você pensará que se mudar o critério mudará a forma de explicar a Rede... Exatamente isso! Por questões didáticas, apresentamos as tipologias de forma separada, mas, muitas vezes, será possível enquadrar ou classificar a Rede em mais de uma tipologia.

O Quadro 2 foi elaborado a partir da sistematização de estudos realizados por Minhoto e Martins (2001) e Goedert (2005), que consideraram uma série de trabalhos publicados por outros autores. Como você pode perceber, o tema Redes recebe atenção de muitos pesquisadores, das mais variadas áreas de conhecimento.

CRITÉRIOS	FORMULADORES	TIPOS DE REDES
Formalidade	Pakman (1995)	Formais: estão organizadas de forma explícita e associadas à ideia de fronteiras mais bem definidas, assim como de atribuições, de resultados, entre outros. Informais: as configurações podem ser mais flexíveis e ajustáveis de acordo com a necessidade de atendimento, com isso apresentam maior flexibilidade.
Atores	Loiola e Moura (1996)	Interpessoal: interações que visam à comunicação, à troca e à ajuda mútua a partir de interesses compartilhados e de situações vivenciadas em agrupamentos ou localidades. Movimentos sociais: corresponde à articulação e a interações entre organizações, grupos e indivíduos vinculados a ações e a movimentos reivindicatórios com vistas à mobilização de recursos, ao intercâmbio de dados e de experiências e à formulação de políticas e projetos coletivos. Estado: entre agências governamentais ou entre elas e redes sociais, organizações privadas ou grupos que permitem enfrentar problemas sociais e implantar políticas públicas. Negociadores: a rede assume posição intermediária entre a empresa e o mercado, levando à superação do princípio da hierarquia inflexível, que caracteriza a empresa, e do princípio da liberdade de movimento, que é típica de mercado.
Fluxo de informação	Loiola e Moura (1996)	Redes de fluxo unidirecional: pontos de origem e destino bem definidos. Redes de fluxo multidirecional: fluxos acontecem sem que haja necessariamente um centro propulsor e percorrem as unidades que se complementam.

Quadro 2: Tipologia das Redes: Critérios e Formuladores

Fonte: Adaptado de Minhoto e Martins (2001) e Goedert (2005)

CRITÉRIOS	FORMULADORES	TIPOS DE REDES
Autonomia	Inojosa (1998)	<p>Rede autônoma, ou orgânica: constitui-se de 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 (exemplo: redes sociais).</p> <p>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 (exemplo: as redes que surgem sob o amparo governamental).</p> <p>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 <i>locus</i> de controle (exemplo: cadeias de lojas e redes de serviços públicos).</p>
Cadeia de produção e uso de recursos	Amado Neto (2000)	<p>Redes verticais de cooperação: organizações diferentes, em que cada uma executa uma parte da cadeia de produção.</p> <p>Redes horizontais: organizações do mesmo ramo de produção que compartilham determinados recursos.</p>
Articulação entre os grupos sociais e o Estado	Muller e Sruel (1998)	<p>Rede temática: agrupa os atores em torno de um problema ou de uma reivindicação.</p> <p>Rede de “produtores”: forma-se tendo em vista um interesse econômico específico.</p> <p>Rede intergovernamental: designa o agrupamento, no plano horizontal, de autoridades locais ou territoriais.</p> <p>Rede profissional, ou setorial: constitui-se a partir de profissões organizadas no plano vertical e que se unem em torno de um mesmo saber técnico específico.</p>

Quadro 2: Tipologia das Redes: Critérios e Formuladores

Fonte: Adaptado de Minhoto e Martins (2001) e Goedert (2005)

Além do estabelecimento de tipologias que consideram uma variável explicitada parcialmente no Quadro 2, Marcon e Moinet (2000 *apud* BALESTRIN; VARGAS, 2002) fizeram uma proposta de compreensão das tipologias de Redes aplicadas às Redes Interorganizacionais denominada Mapa de Orientação Conceitual para a Classificação das Redes. Para isso utilizaram dois eixos: vertical (Hierárquica e Cooperação) e horizontal (Contrato e Conveniência).

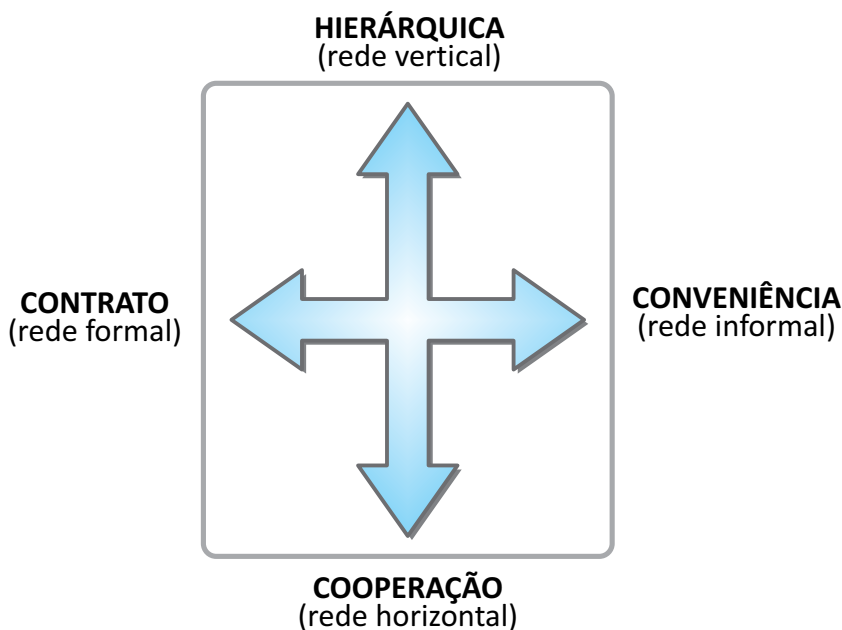


Figura 1: Mapa de Orientação Conceitual para a Classificação das Redes

Fonte: Adaptada de Marcon e Moinet (2000 *apud* BALESTRIN; VARGAS, 2002)

Para compreendermos melhor esse assunto, vamos explicitar o significado do Mapa de Orientação Conceitual para a Classificação das Redes, a partir de quatro tipologias básicas:

- ▶ **Redes verticais (dimensão da hierarquia):** certas redes têm clara estrutura hierárquica. Segundo Marcon e Moinet (2000 *apud* BALESTRIN; VARGAS, 2002), essa configuração é utilizada, por exemplo, pelas grandes redes de distribuição que adotam a estratégia de redes verticais para estarem mais próximas do cliente, como as grandes redes de distribuição integrada, de distribuição alimentar e bancos. Em geral, essas relações são semelhantes às estabelecidas entre matriz/filial, em que as filiais possuem pouca autonomia jurídica e administrativa. A essa dimensão hierárquica está implícita a ideia de empresa em rede, com a qual são designadas as empresas cuja organização adota a configuração de rede por causa da dispersão espacial.

***Lobbying** – de *lobby*, atividade que visa a influenciar as atividades e decisões das autoridades públicas dos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, mediante argumentos, persuasão ou coação de modo que as decisões favoreçam os interesses de determinado grupo econômico ou organização. Fonte: Lacombe (2009).

***Joint venture** – associação de duas ou mais organizações visando a investir em um projeto para alcançar objetivos bem-definidos. Fonte: Lacombe (2009).

- ▶ **Redes horizontais (dimensão da cooperação):** as redes de cooperação interorganizacionais são compostas de empresas que guardam, cada uma, sua independência, mas optam por coordenar certas atividades específicas conjuntamente, com os seguintes objetivos: criação de novos mercados, suporte de custos e riscos em pesquisas e desenvolvimento de novos produtos, gestão da informação e de tecnologias, definição de marcas de qualidade, defesa de interesses, ações de marketing, entre outros. Essas redes constituem-se sob a dimensão da cooperação de seus membros, que escolhem a formalização flexível para melhor adaptar a natureza de suas relações. Nesse modelo de cooperação interorganizacional existe grande heterogeneidade de formas, como os consórcios de compra, as associações profissionais, as redes de **lobbying*** e as alianças tecnológicas, como mencionam Marcon e Moinet (2000 *apud* BALESTRIN; VARGAS, 2002). Em termos de estratégia em rede, as relações interorganizacionais formam ambiente de aprendizagem por meio da cooperação. Essas relações são complexas e, junto delas, os atores concorrentes escolhem cooperar dentro de certo domínio. Dessa forma, as redes favorecem à concentração de esforços, sem privar a liberdade de ação estratégica de seus membros.
- ▶ **Redes formais (dimensão contratual):** Knorringa e Meyer-Stamer (1999) argumentam que algumas redes são formalizadas por meio de termos contratuais, que estabelecem regras de conduta entre os atores. Redes como as alianças estratégicas, os consórcios de exportação, as **joint ventures*** e as franquias são exemplos de redes fortemente formalizadas.
- ▶ **Redes informais (dimensão da convivência):** as redes de convivência permitem os encontros informais entre os atores econômicos (empresas, organizações profissionais, instituições, universidades, associações etc.) portadores de preocupações semelhantes. Esses encontros possibilitam a troca de experiência e de informação sobre as bases da livre participação. Para Marcon e Moinet (2000 *apud*

BALESTRIN; VARGAS, 2002), as redes de convivência também permitem criar uma cultura de cooperação e de auxílio ao estabelecimento de relações interempresariais mais frequentes e estruturadas. Nessa dimensão, as redes são formadas sem qualquer tipo de contrato formal que estabeleça regras; as redes agem em conformidade com os interesses mútuos de cooperação, baseados, sobretudo, na confiança entre os atores.

Para a esfera pública, grande parte das redes interorganizacionais situa-se, inicialmente, no quadrante Hierárquica (rede vertical) e no Contrato (rede formal) e busca atuação mais flexível e democrática crescendo, por meio de parcerias, para outros quadrantes.

É importante você saber que alguns fatores contribuem para a formação de redes. Já tratamos da motivação para um trabalho em rede, mas é fundamental que algumas condições existam para que a rede se forme e seja efetiva.

De acordo com Castells (*apud* BALESTRIN; VARGAS, 2002), é necessária a presença de determinados fatores para a consolidação das Redes Interorganizacionais, tais como:

- ▶ **Conectividade:** facilidade de comunicação sem ruídos entre os elos/integrantes das redes.
- ▶ **Coerência:** compartilhamento entre os objetivos da rede e seus atores.

Essa proposta é fortalecida pela visão de Marcon e Moinet (*apud* BALESTRIN; VARGAS, 2002), os quais afirmam que para o desenvolvimento de uma rede é necessário existir:

- ▶ **Recursos a trocar:** constituem a base da rede, como informação, conhecimento e insumos. Nesse sentido, dificilmente um conjunto de atores, que nada tem a trocar, constituirá uma rede.
- ▶ **Infoestrutura:** aponta o conjunto de regras de funcionamento e ética que deverá ser observado entre os membros.
- ▶ **Infraestrutura:** constitui os meios práticos de ação, como: orçamento, local, material, comunicação, conexão eletrônica etc.

Por meio dessas reflexões, você concorda que o mundo das redes é fascinante, particularmente na esfera pública? Mesmo que você não concorde, é importante saber que o mundo das redes não é recente quanto a sua utilização, mas é fundamental para a gestão contemporânea. Vamos aproveitar para conhecer o caminho que percorremos até aqui?

Observe a Figura 2. Ela representa nosso percurso até aqui e indica nosso próximo passo: o estudo dos modelos de gestão e das estruturas básicas das redes.

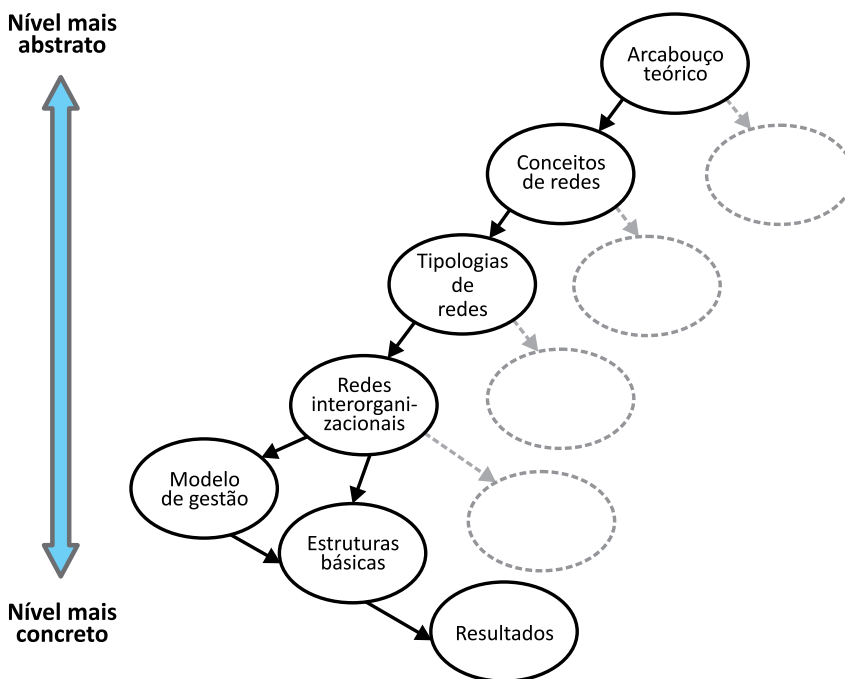


Figura 2: Estrutura de Apresentação da Unidade 1
 Fonte: Elaborada pela autora

Antes de prosseguir para o estudo de Modelo de Gestão e das Estruturas Básicas das redes de cooperação, você deve realizar a Atividade 1, ao final desta Unidade, a fim de aplicar os conhecimentos adquiridos para distinguir os diversos tipos de redes de cooperação que atuam na esfera pública.

MODELOS DE GESTÃO E ESTRUTURAS BÁSICAS


Para aprofundar nosso conhecimento sobre redes, vamos estudar agora os modelos de gestão e as estruturas básicas, assim ficaremos mais próximos da forma de operação das redes.

Em geral, o modelo de gestão pode ser entendido como o conjunto de princípios estabelecidos que explicam o seu entendimento e, ainda, a divisão, a alocação, a coordenação e a avaliação do trabalho nas organizações. A aplicação desses princípios definirá a qualidade, a intensidade e a natureza dos vínculos a vigorar entre seus integrantes.

MODELOS DE GESTÃO DAS REDES DE COOPERAÇÃO

Os modelos de gestão não são apenas entendidos como princípios e valores, pois eles somente se tornam concretos por meio das estruturas organizacionais; das leis e das normas; das rotinas de operação, formais e informais; dos sistemas informatizados e até da forma como os espaços físicos são desenhados.

Quando tratamos de redes interorganizacionais na esfera pública, devemos ter em mente que essas organizações adotam modelos de gestão que privilegiam especialmente questões relacionadas às características da Administração Pública.



Nessa seção, você deverá resgatar alguns conteúdos já trabalhados nas disciplinas *Teoria da Administração I e II*, como a função organização, delegação e poder, entre outras.

Na realidade, as redes na esfera pública sofrem restrições pelo fato de serem operadas, em parte, por órgãos estatais ou por usarem recursos públicos; estando sujeitas, obrigatoriamente, a seguir os princípios que norteiam o uso desses recursos.

Assim, quando redes não estatais usam recursos públicos ou prestam serviços públicos concedidos pelo Estado são obrigadas também a atuar com legalidade e estão sujeitas ao controle pelo Estado e pela sociedade.

Observe o Quadro 3 que apresenta, além das informações do Quadro 2 (critérios e formuladores), os tipos e os impactos na esfera pública, de acordo com cada critério e tipo de rede.

CRITÉRIOS E FORMULADORES	TIPOS	REDES NA ESFERA PÚBLICA – IMPACTOS
Formalidade Pakman (1995)	Formais: estão organizadas de forma explícita e isso está associado à ideia de fronteiras mais bem definidas, assim como atribuições, resultados, entre outros.	São exigidos documentos formais para implementação e operação das redes, como leis, normas, contratos de convênios, contratos de gestão, plano de trabalho etc.
	Informais: as configurações podem ser mais flexíveis e ajustáveis de acordo com a necessidade de atendimento, com isso apresentam maior flexibilidade.	O funcionamento está sujeito à atuação dos órgãos de controle ou de regulação pelo Estado, o que implica a prestação de contas do uso do recurso público.
Atores Loiola e Moura (1996)	Interpessoal: interações que visam à comunicação, à troca e à ajuda mútua, a partir de interesses compartilhados e de situações vivenciadas em agrupamentos ou localidades.	Esse tipo de rede é particularmente sensível à cultura do serviço público. Apesar de se apresentar como uma rede interna, algumas vezes elimina as vantagens oferecidas pelas redes não estatais, nas associações externas.
	Movimentos sociais: corresponde à articulação e interações entre organizações, grupos e indivíduos vinculados a ações e a movimentos reivindicatórios com vistas à mobilização de recursos, ao intercâmbio de dados e experiências e à formulação de políticas e projetos coletivos.	A partir de 1988, com os processos de descentralização e democratização do Estado, esse tipo de rede social, quando associado às redes estatais, trouxe soluções de flexibilidade, efetividade e de controle social aos sistemas de prestação de serviços de educação, saúde, assistência social, entre outros.

Quadro 3: Tipologia de Redes: Critérios, Formuladores e Impactos na Esfera pública

Fonte: Adaptado de Minhoto e Martins (2001) e Goedert (2005)

CRITÉRIOS E FORMULADORES	TIPOS	REDES NA ESFERA PÚBLICA – IMPACTOS
Atores Loiola e Moura (1996)	Estado: entre agências governamentais ou entre elas e redes sociais, organizações privadas ou grupos que permitem enfrentar problemas sociais e implantar políticas públicas.	O embate dos modelos de gestão estatal e não estatal é um aspecto a ser gerenciado com zelo e competência nessa associação.
	Negociadores: a rede assume posição intermediária entre a firma e o mercado, levando à superação do princípio da hierarquia inflexível, que caracteriza a firma, e do princípio da liberdade de movimento que é típica de mercado.	As redes estatais algumas vezes podem se associar a essas redes de mercado na busca de atuação mais autônoma, flexível e inovadora. São os casos de concessionárias de serviços públicos, parcerias público-privadas e arranjos produtivos locais.
Fluxo de informação Loiola e Moura (1996)	Redes de fluxo unidirecional: pontos de origem e destino bem definidos.	Essas redes possuem um fluxo de informação que atuam como mecanismo de coordenação nos modelos de gestão de redes estatais ou de redes a elas associadas.
	Redes de fluxo multidirecional: fluxos acontecem sem que haja necessariamente um centro propulsor e percorrem as unidades que se complementam.	Essas redes são necessárias nos processos democráticos e participativos da sociedade e ficaram fortalecidas após a implantação das facilidades das tecnologias de informação e comunicação.
Autonomia Inojosa (1998)	Rede autônoma ou orgânica: se constitui por entes autônomos, com objetivos específicos próprios e que passam a se articular por causa de uma ideia abraçada coletivamente, preservando-se a identidade original de cada participante (exemplo: redes sociais).	Esse tipo de rede quando associado às redes estatais perde parte de sua autonomia e luta para preservar as identidades individuais.
	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 (exemplo: as redes que surgem sob o amparo governamental).	A própria definição explicita o impacto do modelo de gestão estatal, relativizando as autonomias decisórias e de recursos das organizações participantes.

Quadro 3: Tipologia de Redes: Critérios, Formuladores e Impactos na Esfera pública

Fonte: Adaptado de Minhoto e Martins (2001) e Goedert (2005)

CRITÉRIOS E FORMULADORES	TIPOS	REDES NA ESFERA PÚBLICA – IMPACTOS
Autonomia Inojosa (1998)	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 <i>locus</i> de controle (Exemplo: cadeias de lojas e redes de serviços públicos).	Esse tipo de rede também considera os pressupostos da gestão estatal, com restrições de autonomia maiores que as redes tuteladas.
Cadeia de produção e uso de recursos Amado Neto (2000)	Redes verticais de cooperação: empresas diferentes, em que cada uma executa uma parte da cadeia de produção.	Essas redes, típicas de ambientes de mercado, algumas vezes usam incentivos, financiamentos oriundos de bancos de desenvolvimento público, que não estão sujeitos a processos tão inflexíveis quanto aos órgãos estatais da Administração Pública direta ou indireta.
	Redes horizontais: empresas do mesmo ramo de produção que compartilham determinados recursos.	
Articulação entre os grupos sociais e o Estado Muller e Sruel (1998)	Rede temática: agrupa os atores em torno de um problema ou de uma reivindicação.	Essas redes, a exceção das intergovernamentais – tuteladas ou subordinadas – vão sofrer impacto dos modelos estatais de gestão dependendo da natureza dos vínculos que são estabelecidos com as organizações do Estado.
	Rede de “produtores”: se forma tendo em vista um interesse econômico específico.	
	Rede intergovernamental: designa o agrupamento, no plano horizontal, de autoridades locais ou territoriais.	
	Rede profissional (ou setorial): se constitui a partir de profissões organizadas no plano vertical e que se unem em torno de um mesmo saber técnico específico.	

Quadro 3: Tipologia de Redes: Critérios, Formuladores e Impactos na Esfera pública

Fonte: Adaptado de Minhoto e Martins (2001) e Goedert (2005)

Após a observação das tipologias de rede, vamos conhecer as estruturas das redes de cooperação na esfera pública.

ESTRUTURAS DAS REDES DE COOPERAÇÃO

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

- ▶ Hierárquicas, ou verticais.
- ▶ Processual, ou horizontal.
- ▶ Matricial.
- ▶ Em rede.

Tendo como foco as redes interorganizacionais, é importante termos claro que elas são um conjunto de organizações que forma uma organização maior, que comporta uma grande variedade de modelos de gestão, representados por meio de estruturas com diversos formatos ou como uma grande diversidade morfológica, como alguns denominam.

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 modificou-se para dar conta das complexidades do meio ambiente e para organizar um trabalho interno cada vez mais variado.

Precisamos deixar claro, quando tratamos de redes, se nos referimos à organização em rede interna ou à rede de organizações externa.

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

Nas redes interorganizacionais essas partes são as organizações componentes. Elas são integradas e coordenadas por meio de estruturas compostas de elementos específicos, quais sejam:



A disciplina *Teoria da Administração I* aborda a estrutura das organizações.

nós, posições, ligações e fluxos. Esses elementos são denominados elementos morfológicos porque eles definem as formas ou os formatos das redes.

A Figura 3 mostra o entendimento de Sacomano Neto (2003) em relação a cada um desses elementos morfológicos das redes e a forma como eles se relacionam.

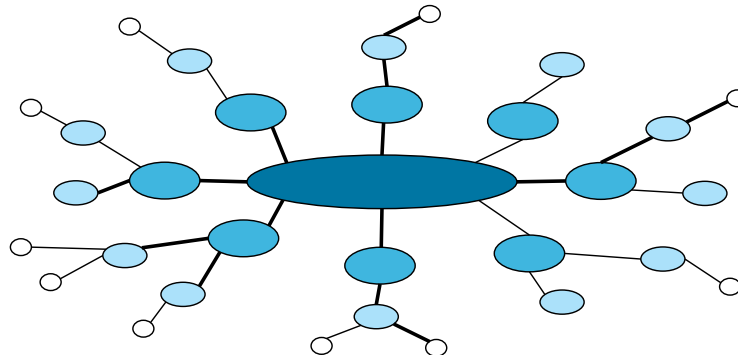


Figura 3: Elementos Morfológicos das Redes
Fonte: Sacomano Neto (2003, p. 3)

- ▶ **Nós:** podem ser representados por uma empresa ou por uma atividade entre empresas. Na Figura 3, 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 na Figura 3 mostram as diferentes **posições estruturais** ocupadas pelos atores da rede.
- ▶ **Ligações:** as ligações, ou as conexões, de uma rede são compreendidas na Figura 3 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 NETO, 2003).

Britto (2002) chama a atenção para o fato de que as posições e as ligações dependem de como é definida a divisão do trabalho entre

os nós, as empresas ou as atividades, isto é, de como é estabelecido o modelo de gestão, conforme citado anteriormente.

Os formatos das redes são de grande importância para a análise e para o diagnóstico da prestação dos serviços públicos quando do exercício das funções de gestão.

Para analisar os formatos das redes, vamos recorrer a um modelo bastante simplificado que formulamos para explicar como qualquer trabalho ocorre dentro ou fora das organizações, em particular das Redes.

Esse modelo pressupõe que a realização de um trabalho exige a presença de três elementos:

- ▶ **D**: elementos decisórios, que podem estar ligados:
 - ▶ à posse de poder, natural ou outorgado, que chamamos de – **Dp** ou;
 - ▶ à posse de conhecimento, de informações, de capacidades inovativas ou intelectuais que chamamos de – **Dc**.

Portanto, temos que $D = Dp + Dc$.

- ▶ **E**: elemento da ação que transforma insumos em produtos, isto é, que agrega valor para os usuários e para os beneficiários do trabalho da organização.
- ▶ **R**: elemento que provê recursos, meios, suporte logístico aos elementos anteriores, mas, principalmente, ao E.

Vamos a um exemplo: um médico, em um hospital da Rede SUS, para atender um paciente, precisaria de:

- ▶ **Dp**: poder para realizar o atendimento, que pode ter sido concedido, por exemplo, pela definição de suas atribuições quando de sua contratação.
- ▶ **Dc**: poder, entendido como competência: conhecimento, habilidades e atitudes decorrentes de sua formação, de outros treinamentos e de sua experiência.

- ▶ **E**: execução, aplicação dos elementos decisórios e dos recursos no atendimento ao paciente.
- ▶ **R**: recursos, como instrumentos, medicamentos, infraestrutura etc., para apoio ao atendimento.

De acordo com o modelo de gestão implementado no hospital, o médico pode precisar de autorização específica para realizar o procedimento, isto é, ele não possui Dp ou pode depender do fornecimento de alguns itens de R, uma sala de cirurgia, por exemplo.

Vejam os formatos propostos por Quinn, Anderson e Finkelstein (2001), explicados pelo nosso modelo DER, para representação em figuras.

A Figura 4 apresenta um esquema para uma Rede infinitamente plana.

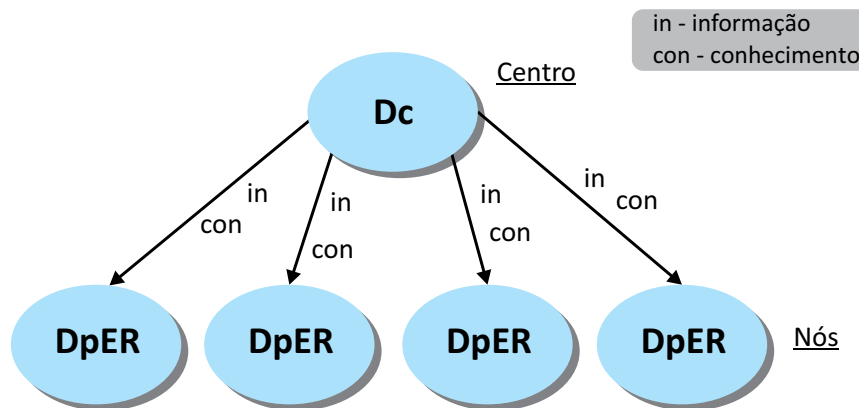


Figura 4: Rede Infinitamente Plana
Fonte: Adaptada de Quinn, Anderson e Finkelstein (2001)

O ponto Dc, no centro, representa que o agente central desempenha o papel de fornecedor e de coordenador de informações ou de conhecimento para a capacitação dos nós no enfrentamento dos desafios cotidianos e para a inovação, não havendo a necessidade de comunicação entre os nós. Estes são autônomos, pois têm Dp, E, R.

Se recorrermos ao Quadro 2 e usarmos o critério “autonomia”, que é o que melhor explica os modelos de gestão, podemos classificar essa rede básica como um caso de rede tutelada.

Lembra-se do Quadro 2 – Tipologia das Redes: Critérios e Formuladores? Retorne a ele para compreender melhor do que estamos falando.

Exemplos práticos, na iniciativa privada, são as rede de corretoras de valores, *fast foods* e outras franquias. As redes públicas utilizam muito pouco esse formato, mas podemos encontrá-lo no SUS, em caráter temporário, para enfrentamento de algumas doenças epidêmicas, para as quais o Ministério da Saúde, como órgão central do Sistema, define procedimentos médicos padronizados.

Vamos conhecer outro formato de rede, a Rede invertida. Veja a Figura 5.

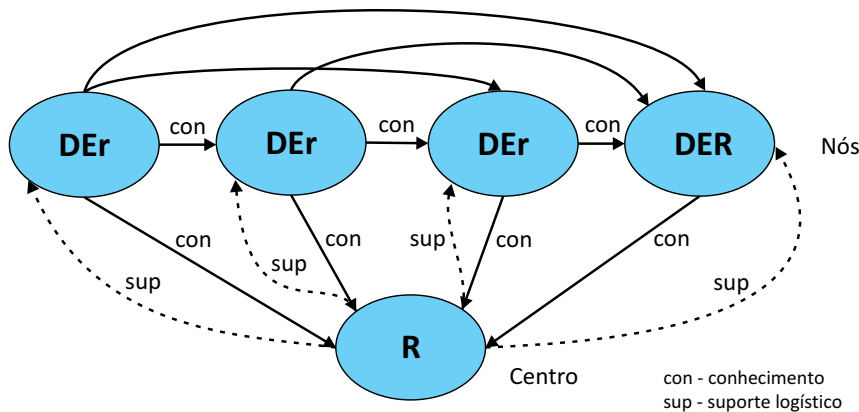


Figura 5: Rede Invertida

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

Como vemos na Figura 5, o conhecimento, ou *know-how**, circula livremente de nó para nó ou formalmente para o centro quando definido pelo modelo de gestão. Nesse caso, o centro funcionaria como uma memória do conhecimento gerado na rede, fornecendo também os recursos necessários à operação da rede, mas todas as decisões são exclusivas de cada um dos nós.

É importante destacar que o agente central, provendo suporte logístico, alivia os nós de detalhes administrativos.

Usando novamente o critério “autonomia”, essa rede pode ser considerada também um caso específico de rede tutelada.

As redes invertidas são muito comuns na esfera pública, pois os recursos públicos arrecadados centralmente precisam ser repassados, via orçamento público, aos órgãos que prestam os serviços à sociedade.

**Know-how* – palavra da língua inglesa que significa conhecimento técnico profundo para efetuar determinados processos ou procedimentos. Fonte: Houaiss (2009).

O formato de rede que vamos apresentar a seguir sempre é mostrado quando o assunto é rede. Alguns consideram esta 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. Observe a Figura 6.

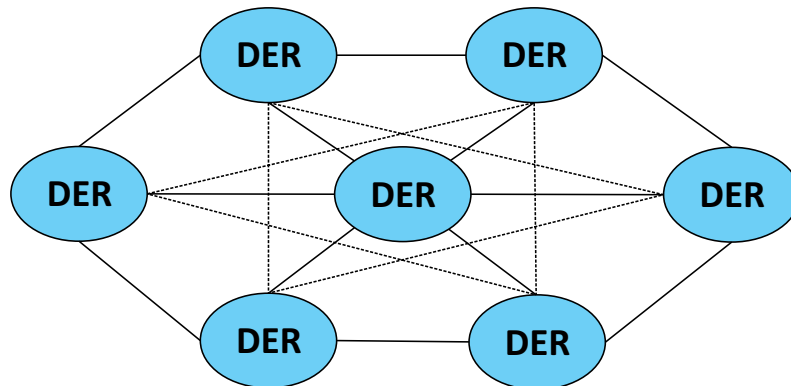


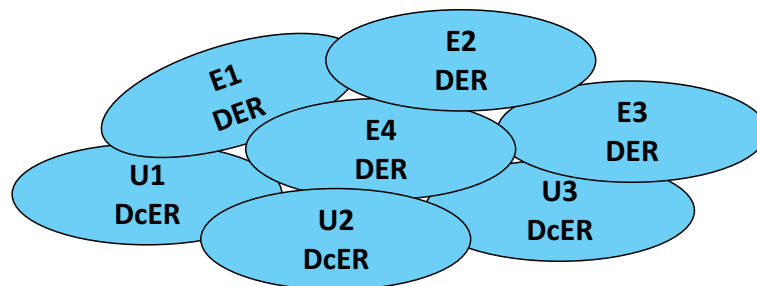
Figura 6: Rede “Teia de aranha”

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

Um exemplo desse tipo de rede é a internet. Na esfera pública podemos destacar o caso das redes do tipo “teia de aranha” no que diz respeito à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico envolvendo órgãos públicos, ONGs e até a iniciativa privada .

Usando o critério “autonomia”, essa rede pode ser classificada como rede autônoma.

A Figura 7 mostra um formato de rede muito semelhante à rede “teia de aranha”, que é a rede aglomerada ou de aglomerados.



E(1,2,...n) - Equipes
U(1,2,...n) - Unidades

Figura 7: Rede Aglomerada

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

A semelhança dessa rede com a rede “teia de aranha” é observada apenas no que se refere às trocas de informação e de conhecimento operacional.

A rede aglomerada é formada por nós que realizam atividades contínuas e permanentes, as quais são 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 desenvolvimento de competências em disciplinas específicas.

Usando o critério “autonomia”, essa rede seria mais um caso específico de rede autônoma. Um exemplo de rede aglomerada pode ser encontrado na Região do Vale dos Sinos (Sul do País), que possui mais de 400 empresas produtoras de calçados e cerca de 70% de sua produção é destinada às exportações.

Essa rede também pode ser encontrada na esfera pública, a exemplo da rede de programas dos planos plurianuais, com suas atividades contínuas e seus projetos situacionais, distribuídos por várias unidades organizacionais públicas e do terceiro setor.

Por fim, vamos analisar um formato de rede encontrado frequentemente na esfera pública, por causa de sua característica hierárquica, que é a Rede “raio de sol”, como mostra a Figura 8.

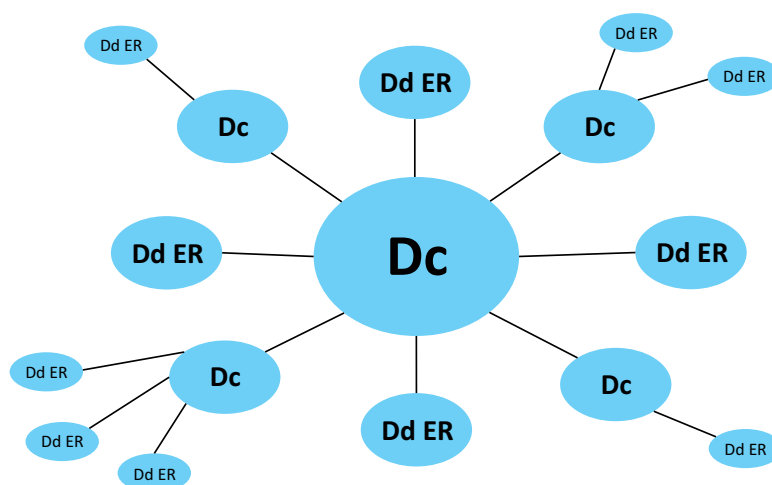


Figura 8: Rede “Raio de Sol”

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

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

Há uma hierarquia das organizações que compõe a rede, por esse motivo existem nós ou organizações de segunda e de terceira gerações, ou níveis.

Um exemplo na esfera pública é o caso das redes do SUS, do Sistema Nacional de Educação (SNE) e de outros sistemas de prestação de serviços públicos.

Usando o critério “autonomia”, essa rede seria um caso específico de rede subordinada.

Lembre-se de que você pode retomar as definições de rede autônoma, ou orgânica; tutelada; e subordinada a partir do Quadro 2.

Neste momento, você deve estar interessado em saber o motivo da existência de tanta variedade nos formatos de redes interorganizacionais, não é mesmo?

Todas as razões se voltam para o fato gerador da existência das redes, a complexidade dos ambientes, que abordamos no início do nosso estudo. Por causa dessa variedade, as redes funcionam com modelos de gestão diferentes.

Antes de discutir a formação de redes no serviço público, vamos aplicar os conhecimentos sobre modelo de gestão e estruturas básicas das redes de cooperação realizando a Atividade 2 na seção Atividades de aprendizagem.

O PAPEL DAS REDES NA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Vamos discutir de forma mais detalhada a relação entre as redes interorganizacionais e os resultados que podem ser obtidos com a utilização delas no serviço público.

O primeiro tema de que vamos tratar é sobre a definição de serviços públicos. Em seguida, vamos analisar como as formações de redes contribuem para que a prestação de serviço público seja estendida ao maior número possível de cidadãos usuários desses serviços.

SERVIÇOS PÚBLICOS: VARIEDADE E COMPLEXIDADE

A discussão sobre o que é serviço público necessita de cuidados, pois, de acordo com Carvalho Filho (2006), não há unanimidade quanto a sua definição. O autor chama a atenção para o fato de que a definição de serviço público está atrelada à função do Estado, que não representa um conceito fechado, mas em constante evolução.

Nesse caso, quando se alteram as funções do Estado, o conjunto de serviços públicos também sofre alterações. Tais mudanças não são estanques e pontuais, mas sim contínuas e processuais, e ocorrem de forma lenta e gradativa. Esse contexto requer mais dedicação para a compreensão do tema em questão.

Veja um exemplo dessa busca de flexibilidade nos serviços de telecomunicações, conforme a Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

Art. 21. Compete à União:

[...]

XI – explorar, **diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão**, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional número 8, de 15/8/1995). (BRASIL, 1988, art. 2, grifo nosso).


Vemos que as telecomunicações, no que se refere a sua administração, passaram do núcleo do Estado para a iniciativa privada. No entanto, caberá ao governo a **regulamentação do Setor de Telecomunicações**.

Vamos voltar ao entendimento de serviço público. De forma geral, é todo serviço que venha a ser prestado à coletividade, diretamente pelo Estado ou por sua delegação ou, até mesmo, por particular, desde que disponibilizado para o cidadão; e, ainda, são serviços públicos os administrativos colocados à disposição coletiva, mas, eventualmente, beneficiando o cidadão isoladamente.

Os serviços públicos são oferecidos com fundamento na necessidade coletiva. Nesse caso, o foco dos serviços é a coletividade, mesmo que o serviço seja prestado apenas a um cidadão.

Podemos analisar outra definição sobre serviço público, vejamos:

Serviço Público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio



A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) foi criada para esse fim. Para obter mais informações, acesse ao site: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas sob o regime jurídico total ou parcialmente público. (DI PIETRO, 2008, p. 84).

Para fechar a apresentação das definições relativas a serviço público, podemos analisar a apresentada por Carvalho Filho (2006, p. 267), fruto de uma pesquisa bibliográfica, na qual serviço público é:

Toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.


Das definições de serviços públicos apresentadas, você pode deduzir que um dos grandes desafios é atingir a totalidade de usuários que deles necessitam, respeitando as especificidades de cada grupo constituído. Vamos atender a essa necessidade de abrangência com o que denominamos universalização de serviços públicos.

Nesse sentido, a grande capilaridade das **redes interorganizacionais** é um fator estratégico quando analisamos o potencial dessas redes para a universalização de serviços públicos com qualidade nos atendimentos aos usuários e aos beneficiários e como qualidade de gestão dos recursos públicos.


Para isso, vamos tentar construir uma estrutura de serviços usando grupos de serviços que, na sua totalidade, representam o conjunto dos Serviços Públicos.

Podemos apresentar os seguintes grupos:

- ▶ **Atendimentos:** de direitos aos cidadãos, de demandas sociais, de saúde, de educação, de segurança, de assistência social etc.
- ▶ **Infraestruturas de uso comum:** nesse caso, pensamos nas autoestradas e nos serviços associados ao transporte rodoviário.
- ▶ **Intervenção nos agentes da sociedade e de mercado:** um exemplo é o licenciamento ambiental, executado por



Vamos tratar da aplicação das redes na esfera pública na Unidade 2 – *Gestões Específicas de Redes na Esfera Pública*, que abordará as necessidades e os serviços particulares às diversas modalidades de prestação de serviços.



Conheça mais sobre esse órgão; acesse o site: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/orgaos/cmn/cm.n.asp>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

órgãos estatais do meio ambiente; e outro, o **Conselho Monetário Nacional (CMN)**, órgão deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional, que regula o funcionamento deste sistema por meio de normas e de determinações.

Gostaríamos que você pensasse em outros exemplos dessa classificação, pois vamos usá-la na Unidade 2 – *Gestões Específicas de Redes na Esfera Pública*.

REDES E RESULTADOS

Ao falarmos em resultados, devemos ter em mente que o nosso contexto de estudo é o das redes de cooperação interorganizacionais na esfera pública, em outras palavras, são redes organizadas/estruturadas para que os serviços públicos sejam oferecidos e, conseqüentemente, atendidas as necessidades da população-alvo.

Nossa primeira etapa será especificar o que chamaremos de resultados. A literatura sobre o tema é ampla e nela podem ser encontrados termos, como resultados finais, resultados intermediários, impactos, efeitos, entre outros. Para uniformizar nosso diálogo, podemos considerar que durante a operação, ou seja, durante a execução dos trabalhos de uma rede, vários resultados intermediários podem ser alcançados e contribuirão para que os impactos (resultados finais) sejam atingidos.

No caso da prestação de serviço público, quando pensamos em impactos, fazemos referência, por exemplo, aos seguintes: melhor distribuição de renda, qualidade da educação, redução do índice de mortalidade, entre outros. Quando pensamos em resultados (repare que estamos falando dos intermediários), fazemos referência ao número de novas escolas relativo à demanda, ao grau de escolaridade dos professores, ao tempo do estudante em sala de aula, à qualidade do material escolar, ao nível de mortalidade infantil etc.

Para que essa avaliação seja possível (resultados ou impactos), é necessário que sejam elaborados indicadores que tenham condições de traduzir a realização atual com relação àquela que foi planejada. Nesse caso, poderemos responder à pergunta: quanto alcançamos daquilo que foi planejado?

Se logo no início das avaliações surgirem dados discrepantes entre o que foi realizado e o que era esperado (ou planejado), é possível supor que, se não ocorrerem intervenções rápidas, os impactos desejados estarão cada vez mais distantes. O mesmo vale para quando os resultados são apresentados mais próximos do esperado, pois há indicação de que o caminho percorrido possivelmente provocará os impactos desejados.

Como exemplo de formação de redes, com alcance dos resultados e impactos na área social não contributiva, podemos fazer referência ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que integra os três entes federativos e objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Além dos entes federativos, entidades civis podem compor a rede. De forma bem sintética, seus impactos estão associados ao desenvolvimento humano e social.

Percebemos, nesse tipo de composição, que devido à imensa diversidade das condições humanas e das realidades sociais, decorrentes da amplitude do território brasileiro, cada contexto apresenta uma realidade diversa e, com isso, a solução adotada na região Norte não servirá para a região Sul.

Como são, então, aprimoradas as estratégias de desenvolvimento humano e social?

Cada governo estadual e municipal irá desenvolver estratégias próprias, seguindo uma linha geral, que permitam o desenvolvimento



Conheça mais sobre esse sistema público. Acesse o site: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

A Lei n. 8.742/93 encontra-se disponível no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

humano e social, construindo soluções de redes de cooperação públicas mais adequadas, conforme recomenda o Governo Federal.

Vamos voltar ao Quadro 1 – Objetivos e Ganhos Sinérgicos por Perspectiva. De certa forma, “ganhos sinérgicos” podem ser associados aos resultados obtidos pela atuação das redes.

Preliminarmente, podemos inferir que quanto maior for a participação de uma das três perspectivas (econômica, social e política), em determinada rede, mais facilmente os resultados decorrentes serão percebidos. Por exemplo, uma rede com forte caráter social apresentará resultados no critério efetividade.

Voltaremos a esse assunto na Unidade 2 – *Gestões Específicas de Redes na Esfera Pública*, na qual tentaremos esclarecer as relações entre: demandas e resultados da sociedade (políticas públicas); serviços públicos previstos; e redes de cooperação mais adequadas.

Antes, porém, você deve realizar a Atividade 3 na seção Atividades de aprendizagem. Você terá a oportunidade de correlacionar os resultados de desempenho das redes na esfera pública com as demandas da sociedade.

Resumindo



Primeiramente, pedimos a você que retorne à Figura 2, que mostra a estrutura de apresentação da Unidade 1.

Nesta Unidade, inicialmente, conhecemos os múltiplos conceitos de rede, tão variados e complexos quanto os ambientes em que elas operam, em particular, o ambiente da prestação de serviços públicos.

Para entendermos tamanha complexidade, analisamos os diversos tipos de rede com as respectivas estruturas organizacionais e os modelos de gestão, chamando a atenção para o fato de o tema “redes de cooperação” estar sendo estudado por diversos pesquisadores de diversas áreas de conhecimentos.

Essa abordagem global é importante para que, em seus estudos futuros sobre o assunto, você identifique quais desses estudiosos estão trabalhando aspectos importantes que são de seu interesse e necessidade.

Finalmente, abordamos de que forma as redes interorganizacionais de cooperação na esfera pública produzem resultados almejados pela sociedade. Um tema abordado com destaque foi o papel das redes na universalização dos serviços públicos



Atividades de aprendizagem

Para verificar seu entendimento, procure realizar as atividades que foram elaboradas com o objetivo de reforçar os conteúdos expostos nesta Unidade 1; de apoiar sua participação nos processos de construção conjunta do conhecimento que planejamos; e de ajudá-lo na aproximação das situações práticas de gestão pública local no que se refere ao tema: redes públicas de cooperação em ambientes federativos e locais. Em caso de dúvida, não hesite em consultar seu tutor.

Para realizar as atividades, siga as orientações a seguir:

- ▶ Se necessário, converse com seu tutor.
- ▶ Se você precisar de aprofundamentos ou conhecimentos adicionais, consulte as referências.
- ▶ Lembre-se de que todas as atividades são simulações de análises iniciais para verificar sua compreensão geral acerca 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 como diagnósticos aprofundados.

1. Esta atividade busca aprofundar o entendimento de *Redes de Cooperação na Esfera Pública* e distinguir as Redes de Cooperação na Esfera Pública das redes em geral. Você deve ler com atenção as definições apresentadas na seção *Redes: Conceitos Múltiplos*. Em todas elas, você deve marcar as palavras, isoladas ou em conjunto, que considere que se relacionem com a esfera pública. Em seguida, responda às questões a seguir:
 - a) Quais definições de rede apresentadas na seção Redes: Conceitos Múltiplos estão mais próximas da realidade das redes na esfera pública, no âmbito do SUS?
 - b) Você conhece algum sinônimo ou conjunto de palavras que faria com que essas definições de rede ficassem mais próximas de sua realidade?
 - c) Como você percebe a “Rede de Hospitais Credenciados ao SUS” em relação às definições que você escolheu na primeira pergunta?

2. Esta atividade busca analisar Modelos de Gestão das Redes Públicas de Cooperação na Esfera Pública e diferenciá-los. Vamos continuar com a Rede de Hospitais Credenciados ao SUS. Você deve buscar saber, em um hospital credenciado pelo SUS da sua cidade ou consultar outras fontes a seu critério, com quais meios (recursos) ele funciona. Em seguida, responda às questões a seguir:
 - a) Essa rede é uma rede autônoma, tutelada ou subordinada? Por quê?
 - b) Quais os pontos positivos desse modelo de gestão? E os negativos?

3. Esta atividade visa correlacionar os resultados de desempenho das redes com os desafios de abrangência da prestação de serviços. Ainda sobre aplicação de nossos conhecimentos no âmbito da Rede SUS, imagine se um hospital administrado por uma ONG local se filiasse aos hospitais credenciados pelo SUS. Esse hospital não necessitaria de recursos públicos do SUS e atenderia somente aos pacientes da terceira idade, mas há, por parte dele, interesse especial em compartilhar os conhecimentos gerados nessa rede pública. Depois de acessar o *site* indicado ou a outra fonte que trata do funcionamento de ONGs, responda às questões a seguir:
- a) Em sua opinião, a abrangência de atendimento da rede SUS seria aumentada? E qual seria a qualidade dos serviços prestados?
 - b) O que aconteceria com o funcionamento da ONG se ela viesse a necessitar dos recursos públicos do SUS?

UNIDADE 2

GESTÕES ESPECÍFICAS DE REDES NA ESFERA PÚBLICA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Descrever a importância da participação e do controle social e seus mecanismos e instrumentos na gestão de prestação de serviços sociais e socioassistenciais pelas redes públicas de cooperação entre o Estado e a Sociedade;
- ▶ Identificar a importância de controle pelo Estado e seus mecanismos e instrumentos na gestão de prestação de serviços de infraestrutura pelas redes públicas de cooperação entre o Estado e o Mercado; e
- ▶ Reconhecer a importância dos pressupostos de isonomia e dos mecanismos de ouvidorias públicas na gestão dos serviços de intervenção do Estado, no mercado e na sociedade, executados pelas redes públicas estatais.

GESTÕES ESPECÍFICAS DE REDES NA ESFERA PÚBLICA

Por meio da Unidade 1, tivemos acesso à introdução do tema *Gestão de Redes de Cooperação na Esfera Pública* e, nela, abordamos diversos aspectos das redes de cooperação tentando uma compreensão inicial das suas especificidades. Agora, chegou o momento de vermos como as redes interorganizacionais são aplicadas na prestação de serviços públicos. Bom estudo!

Propomos a você um estudo sobre a aplicação das redes interorganizacionais na prestação de serviços públicos considerando três grupos básicos, no sentido da Variedade e da Complexidade, quais sejam:

- ▶ o atendimento direto aos cidadãos em serviços públicos de natureza social;
- ▶ o atendimento geral aos cidadãos em serviços de infraestrutura; e
- ▶ os serviços de intervenção do Estado no mercado e na sociedade.

Veremos vários exemplos para cada um desses grupos; certamente alguns você já conhece, mas há outros que tomará conhecimento por esta disciplina.

Aproveitaremos também para correlacionar os casos de aplicação prática que apresentamos na Unidade 1, trazidos exclusivamente para o contexto de gestão das redes, isto é, do planejamento, da execução, da avaliação e do controle dos serviços

públicos, conforme os princípios dos modelos de gestão adotados em cada caso.

TIPOLOGIAS IMPORTANTES PARA GESTÃO

Antes de detalharmos cada caso, vamos lembrar a tipologia proposta por Amado Neto (2000) que utiliza como critério “a cadeia de produção (ou prestação de serviços) e uso de recursos” para a classificação em: redes verticais e horizontais de cooperação.

Consulte o Quadro 2
– Tipologia das Redes:
Critérios e Formuladores,
caso tenha dúvidas.

Inojosa (1999) apresenta, ao utilizar os termos público-alvo e serviços públicos, a distinção entre redes homogêneas e heterogêneas, que será muito importante para o entendimento de alguns aspectos de gestões específicas das redes públicas de cooperação na esfera pública.

Para essa autora, toda rede é criada em função de um objetivo comum que é o da cooperação. Os atores e as organizações buscam articular parcerias em número e em qualidade capazes de realizar esse objetivo.

Nesse contexto, há redes com as quais se buscam parcerias que produzam um serviço ou um produto semelhante e que alcancem públicos diferentes no que diz respeito ao gênero, à faixa etária, ao território ou a outra característica. Essas redes são denominadas homogêneas em relação ao perfil das instituições integrantes, como uma rede municipal de escolas que produz educação básica para atender às crianças em todos os seus distritos.

A autora ainda considera que existem redes nas quais os parceiros produzem serviços ou produtos complementares entre si para servir a um mesmo público. Nessas redes, variados tipos de parceiros são necessários para a prestação do serviço.

Vamos a um exemplo? Para produzir assistência à saúde de uma mesma população, é preciso ter uma rede que contemple unidades básicas de saúde, com ambulatórios de especialidades

e com hospitais de diferentes complexidades, além de serviços complementares, como laboratórios.

Como você pode concluir, além das redes estatais puras e híbridas que consideram a natureza das organizações que compõem as redes, temos como tipologias importantes para classificar as redes de cooperação na esfera pública:

- ▶ redes verticais e horizontais, quando olhamos os processos internos de prestação de serviços; e
- ▶ redes homogêneas e heterogêneas, quando analisamos públicos-alvo e serviços.

O Quadro 4 apresenta uma combinação das três classificações anteriores. Vejamos:

I – NATUREZA DAS ORGANIZAÇÕES COMPONENTES	II – VISÃO INTERNA (PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS)		III – VISÃO EXTERNA (PÚBLICO-ALVO E SERVIÇOS)	
	VERTICAL	HORIZONTAL	HOMOGÊNEA	HETEROGÊNEA
Estatual Pura (somente organizações estatais)	1	2	A	B
Híbridas (organizações estatais e não estatais)	3	4	C	D

Quadro 4: Variedade de Redes de Cooperação em Múltiplas Perspectivas

Fonte: Elaborado pela autora

No **Quadro 4** vemos que números e letras identificam os tipos de redes utilizando o critério “II – Visão interna (Processo de prestação de serviços)” e o critério “III – Visão externa (Público-alvo e serviços)”, considerando também o critério “natureza das organizações componentes”.

Exemplificando: uma rede do tipo estatal pura pode ser classificada em horizontal ou vertical (II – Visão interna) e também em homogênea e heterogênea (III – Visão externa).

Usaremos esse quadro para analisar os casos práticos que vamos apresentar a seguir. Esteja atento!

Vamos aplicar essa estrutura para classificar uma rede de prestação de serviços públicos de segurança no âmbito municipal. Por causa da natureza do serviço público, ela seria uma rede estatal pura do tipo horizontal (2) e homogênea (A).

REDES PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

No caso das redes para prestação de serviços sociais, estamos tratando de serviços públicos realizados no contexto da função de distribuição do Estado, a exemplo de atendimentos realizados nos setores de Educação, de Saúde, de Segurança Pública, de Cultura, de Esporte, entre outros; e, também, da função de redistribuição com serviços públicos voltados à redução de desigualdades sociais.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS REDES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

Vamos caracterizar as redes de prestação de serviços sociais em três grandes grupos:

- ▶ Redes sociais sistêmicas de iniciativa estatal – 1ª fase.
- ▶ Redes sociais sistêmicas de iniciativa estatal – 2ª fase.
- ▶ Redes sociais de iniciativa da sociedade.

Vejamos quais são as características de cada uma dessas redes.

Redes Sociais Sistêmicas de Iniciativa Estatal – 1ª fase

Essas redes são de iniciativa do Estado, em contexto federativo, isto é, envolve a União, os Estados e os municípios, atuando de forma sistêmica.

Exemplos disso são as redes do SUS e do SNE com a definição legal das atribuições de cada unidade federativa.

Com a Constituição de 1988 e as definições de descentralização, os atendimentos aos públicos-alvo ficaram a cargo dos municípios que recebem orientações normativas, isto é, as regras, os procedimentos e as diretrizes, definindo prioridades, volumes e prazos para que os serviços sejam prestados.


Para que essa tarefa seja realizada, os recursos públicos são repassados das instâncias superiores aos órgãos executores por meio de instrumentos específicos que definem limites e formas de realizar gastos e de prestar contas.

Essas redes têm como objetivo ou lógica coletiva os ganhos sinérgicos na perspectiva social, isto é, a busca da efetividade e a valorização do capital social, como você pôde ver no Quadro 1 – *Objetivos e Ganhos Sinérgicos por Perspectiva*, que apresentamos na Unidade 1.

Destacamos que uma rede sistêmica, às vezes, desafia o Estado a atender públicos em locais onde não existem unidades de atendimento dos municípios. Também devemos considerar que a especificidade das demandas pode gerar a necessidade de implementação de atendimentos mais personalizados.

Como exemplo, podemos citar o caso da Rede SUS, distribuindo medicamentos, executando consultas e exames e fornecendo informações sobre cuidados sanitários.

Diante dos desafios citados, essa rede estatal buscaria parcerias com organizações não governamentais e com o setor privado. Teríamos, então, agregada à nossa Rede SUS uma rede de ONGs; por exemplo: a fundação de uma instituição bancária com grande capilaridade, e mesmo uma rede de farmácias, ambas já existentes nos municípios onde vivem os públicos-alvo.



Veremos esse assunto, de forma mais detalhada, nas próximas seções desta Unidade.

*Veja como a gestão dessa nova rede ficou mais complexa!
Vamos analisar a evolução da Rede SUS usando o Quadro 4 –
Variedade de Redes de Cooperação em Múltiplas Perspectivas.*

Nossa rede de cooperação para prestação de serviços públicos sociais era de natureza estatal pura e seu processo de prestação de serviços era vertical, pois cada organização componente da rede, da União, dos Estados e dos municípios exercia tarefas diferentes, conforme previsto no sistema implementado.

Com a expansão da rede, cada organização se tornará híbrida, com funcionamento em parte vertical, mas também horizontal, motivado pela inclusão de novas organizações que podem realizar os mesmos processos que as unidades municipais realizam.

Na análise anterior usamos a variável “Processo de prestação de serviços”, presente no Quadro 4. Vamos, agora, considerar a variável “Público-alvo e serviços”.

Nossa rede estatal já era heterogênea, visto que o atendimento contemplava uma variedade de serviços, pois, às vezes, até os públicos-alvo eram diversificados. Com a expansão, ela se tornou uma rede mais híbrida, heterogênea ainda, isto é, agregou organizações de outras naturezas.

Vamos conhecer, agora, outro tipo de rede sistêmica, isto é, aquela que contempla as redes instituídas como sistema após a Constituição de 1988.

Redes Sociais Sistêmicas de Iniciativa Estatal – 2ª fase


Essas são redes idênticas às definidas na 1ª fase. Estamos criando um grupo distinto: 2ª fase, pois suas histórias são bastante diferentes daquelas criadas na 1ª fase e esse fator influenciará os modelos de gestão praticados.

As ações sociais voltadas para questões socioassistenciais somente começaram a ser sistematizadas após a Constituição de 1988 e, mesmo após essa data, algumas ações de governo continuaram sendo pontuais e implementadas por meio de programas e de projetos, de certa forma desarticulados.

Em alguns casos, Estados e municípios já haviam se mobilizado para construção de redes a fim de resolverem problemas sociais, não aguardando iniciativas do governo central.

Exemplos de redes desse contexto são as redes que estão sendo implementadas no contexto do SUAS. Esse sistema busca integrar programas e ações já implementadas com o atendimento de novas demandas priorizadas nas políticas públicas dos governos federal, estadual e municipal.

Os processos de expansão verificados por meio da análise do **Quadro 4** são os mesmos analisados para redes sistêmicas da 1ª fase. No entanto, as redes sistêmicas da 2ª fase já nascem com a incumbência de administrar uma história de autonomia de cada um dos integrantes.




Se tiver dúvidas, volte ao Quadro 4 – *Variedade de Redes de Cooperação em Múltiplas Perspectivas*.

Redes Sociais de Iniciativa da Sociedade

As redes sociais de iniciativa da sociedade são alianças em que governos, iniciativa privada e sociedade trabalham em conjunto para solucionar problemas sociais. A principal característica dessa forma de atuação é a possibilidade de integrar diferentes capacidades e competências na busca por soluções.

Independente das iniciativas de coordenação do Estado, as redes de cooperação para prestação de serviços públicos sociais começaram a ser implementadas a partir dos **movimentos sociais**.

O relacionamento dessas redes com as organizações estatais pode ocorrer a partir de critérios e de decisões tomadas no âmbito interno, pois como essas redes nascem autônomas, elas podem considerar as trocas de recursos públicos uma desvantagem, por causa da perda de autonomia, isto é, pelo fato de se transformarem em redes tuteladas.



No Quadro 2, na Unidade 1, apresentamos a definição de movimentos sociais. Sugerimos que você releia esse conceito para entender melhor o que estamos tratando aqui.

MECANISMOS DE GESTÃO: PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, CONTROLE SOCIAL E ÓRGÃO COLEGIADO

Você deve estar questionando a razão da escolha dos temas participação, controle social e órgão colegiado como críticos na gestão da rede, não é?

Então, sugerimos voltar ao Quadro 1, na Unidade 1, que trata dos objetivos e ganhos sinérgicos. Você irá constatar que os resultados pretendidos no objetivo, no que se refere ao social, são a busca da efetividade e a valorização do capital social, o que somente pode ser conseguido com a participação e com o controle social pelos segmentos da sociedade interessados na prestação de serviços públicos.

Isso não significa que o controle pelo Estado não seja importante tanto para as redes estatais quanto para as redes híbridas, pois se houver utilização de recursos públicos as ações desenvolvidas estarão sujeitas às fiscalizações e às auditorias dos tribunais de contas nas três instâncias federativas: União, Estados e municípios.

Nesse sentido, convidamos você a observar cada um dos temas estratégicos na gestão de redes públicas de prestação de serviços sociais. Iniciamos com a participação da sociedade civil na prestação de serviços pelo Estado.

Participação da Sociedade Civil

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.

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.

***Status quo** – expressão latina que significa o estado atual das coisas, isto é, a situação vigente. Fonte: Lacombe (2009).

No final dos anos de 1970, a sociedade brasileira constatou o surgimento de inúmeras práticas coletivas no interior da sociedade civil voltadas à reivindicação de bens, de serviços e de direitos sociopolíticos. Nesse período, novos atores entraram em cena, destacando-se os movimentos sociais populares reivindicatórios de bens e de serviços públicos e de terra e de moradia; assim como os então chamados novos movimentos sociais em luta pelo reconhecimento de direitos sociais e culturais modernos, como: raça, gênero, sexo, qualidade de vida, meio ambiente, segurança, direitos humanos etc.

***Cidadania** – é um conjunto de direitos que permite aos cidadãos participarem ativamente do governo e da sociedade. Fonte: Elaborado pela autora.

Já ao longo dos anos de 1990, o conceito de **cidadania*** passou a ser relacionado 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, como vimos anteriormente.

Essa mudança de foco do papel da participação popular abre caminho para o estabelecimento de um novo espaço público denominado **público não estatal**, no qual começa a se desenvolver os conselhos, os fóruns, as redes e as articulações entre a sociedade civil e os representantes do Poder Público, visando à democratização da gestão da parcela do Estado responsável pelo atendimento das demandas sociais.

***Equidade** – virtude de quem ou do que (atitude, comportamento, fato etc.) manifesta senso de justiça, imparcialidade, respeito à igualdade de direitos. Fonte: Houaiss (2009).

Como percebemos, a organização dos segmentos sociais não se dá apenas em torno de necessidades materiais ou de realização de políticas públicas que atendam a 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 de efetivação de direitos na prestação de serviços públicos sociais realizados pelas redes que estamos estudando é imprescindível.

Vejam os alguns dos mecanismos de participação dos cidadãos na esfera pública.

Controle Social

O controle social, que é um tipo de ação, é um instrumento democrático no qual existe a participação dos cidadãos no exercício do poder que coloca a vontade social como fator fundamental para a criação de metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas e para a implementação de mecanismos de fiscalização e de prestação de contas do uso dos recursos públicos.

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.

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

Percebemos que 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.

***Accountability** – remete para dimensões como prestação de contas, responsabilidade social, verificação da qualidade de serviço prestado, escrutínio público etc.
Fonte: <<http://webjournal.blogspot.com/2005/01/accountability-um-conceito-de-traduo.html>>.
Acesso em: 4 fev. 2011.

Nessa direção, além das arenas de participação e de deliberação instituídas pelo Estado, como é o caso dos Conselhos; as associações voluntárias, organizadas em rede, exercem papel fundamental.

Conselhos e Comissões

Os Conselhos são instâncias deliberativas constituídos, em cada esfera 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 termo 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, seriam espaços nos quais as decisões seriam tomadas de forma compartilhada.

Nesse sentido, predomina no Brasil, atualmente, 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), para os quais a questão central é a de como repartir o fundo público.

As Comissões são como colegiados, ou corpos deliberativos, constituídas de membros incumbidos de acompanhar, emitir parecer e deliberar sobre questões de interesses públicos em âmbito mais restrito do que o dos conselhos e sem a exigência da composição paritária.

Concluindo, queremos 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 somente com a sociedade mobilizada a democracia participativa pode avançar e, com isso, a instalação e o funcionamento dos comitês e dos plenários por todo o país tornaram-se uma realidade.

Apesar de sua grande importância, os mecanismos para a participação da sociedade civil e para o controle social, ou seja, os Conselhos e as Comissões, ainda não estão sendo utilizados pela sociedade civil. As comunidades, com raras exceções, mobilizam-se para o exercício desses direitos e essa conduta tem contribuído para o uso inadequado dos recursos públicos, em particular daqueles 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 também sobre a utilização de recursos públicos para beneficiar pessoas ou grupos afins em detrimento do interesse público. Essas distorções não poderiam ser creditadas em parte à ausência de controle social?

INSTRUMENTOS DE FORMALIZAÇÃO PARA A GESTÃO

Você deve ter concluído que existem dois mundos diferentes para as redes públicas de prestação de serviços sociais: o mundo estatal e o mundo não estatal que, frequentemente, têm de se associar para aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade no atendimento de demandas sociais.

A Figura 9 apresenta os Indicadores de Resultados Institucionais e os Ambientes da Organização para que você tenha um conhecimento inicial de como os resultados se situam nas relações das organizações com seus usuários diretos, com os públicos-alvo e com o coletivo dos usuários, quando da prestação de serviços públicos. Vejamos:

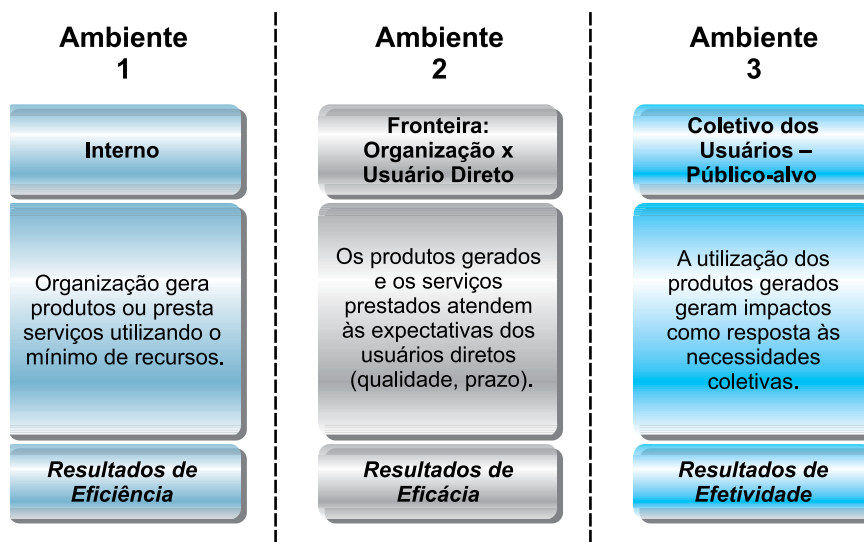


Figura 9: Indicadores de Resultados Institucionais e os Ambientes da Organização

Fonte: Elaborada pela autora

Como observamos na Figura 9, os vários resultados de eficiência, de eficácia e de efetividade são obtidos em ambientes diversos, nos quais verificamos a ocorrência decrescente da influência da organização. Por exemplo, os resultados de efetividade de uma organização dependem de outros atores e aspectos, no ambiente do público-alvo, sobre os quais a influência da organização pode ser bastante reduzida.

Acrescente a essa complexidade o fato de que as obtenções desses resultados nas redes de cooperação irão também depender dos objetivos e das ações de cada um dos parceiros.

O entendimento dessa complexidade é fundamental para você compreender melhor a importância dos mecanismos: participação, controle social e conselho.

Precisamos também, entretanto, de alguns instrumentos formais, pois sempre que estiverem sendo envolvidos recursos públicos, o controle pelo Estado exigirá formalizações nas relações das organizações estatais entre si e com as organizações não estatais.

O uso adequado dos mecanismos citados e de instrumentos formais preconizados pode contribuir para o alcance dos resultados desejados na prestação de serviços públicos.

A Figura 10 apresenta, mesmo que de forma inicial, alguns desses instrumentos formais classificados em dois grupos. Vejamos:

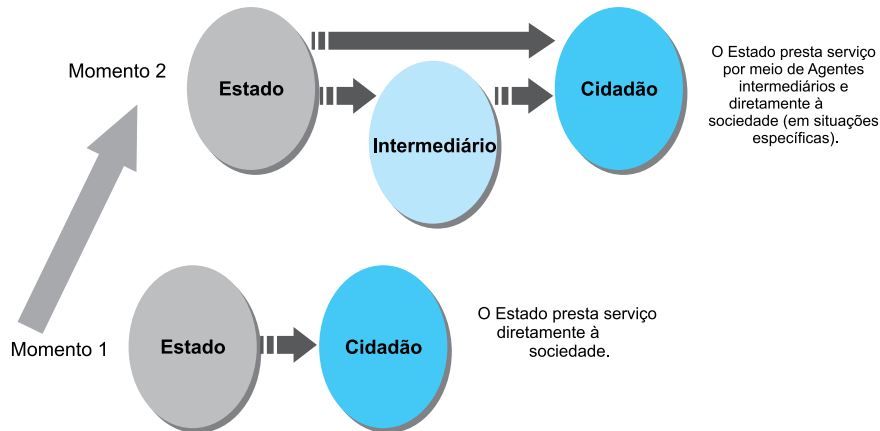


Figura 10: Mudança de Prestação de Serviços Públicos pelo Estado Contemporâneo

Fonte: Elaborada pela autora

Podemos ver, na Figura 10, que o primeiro grupo apoiará as relações entre entes da federação: União, Estados e municípios, isto é, entre entidades estatais. E o segundo apoiará as relações entre organizações estatais e não estatais.

Relação no Âmbito das Organizações Estatais

Nesse primeiro grupo, as relações formais entre as organizações do Estado são definidas para explicitar as metas de prestação de serviços, as formas de financiamentos, isto é, de fornecimento de recursos, principalmente financeiros; e as metas sistemáticas para acompanhamento, controle e prestação de contas, relativos aos serviços contratados.

São utilizados normalmente instrumentos denominados convênios interorganizacionais, definidos especificamente para cada um dos setores sociais: Saúde, Educação, Segurança Pública e

Assistência Social, em documentos legais e normativos, que variam para cada setor ou sistema.

Como o funcionamento das redes varia também em razão de cada instância: federal, estadual e municipal, é fundamental que você complemente os conhecimentos aqui fornecidos com as exigências da situação que você estiver analisando.

***Celeridade** – característica do que é célere; agilidade, rapidez, velocidade. Fonte: Houaiss (2009).

Esses instrumentos são os mais completos, mas existem casos em que são exigidas mais flexibilidade e **celeridade***. O SUS instituiu um instrumento denominado transferência fundo a fundo para financiamento dos serviços, que é muito importante para melhorar a qualidade dos serviços prestados no que se refere ao tempo de atendimento às demandas.

Para viabilizar essa modalidade de movimentação de recursos públicos, foram criados fundos de saúde na União, nos Estados e nos municípios.

Mesmo sendo bastante detalhado, no que se refere a alguns aspectos da prestação de serviços, um convênio interorganizacional pode apresentar lacunas, gerando situações duvidosas. Nesse caso, o controle estatal fica mais complexo. É nesse momento que o controle social assume papel estratégico e fundamental nas três instâncias: União, Estados e municípios.

Além dos convênios interorganizacionais e das movimentações fundo a fundo, o fornecimento de recursos orçamentários e financeiros conta com algumas alternativas próprias dessas funções, como é o caso do destaque orçamentário e do repasse financeiro que, em conjunto, facilitam a transferência de recursos entre estruturas administrativas diferentes, como entre ministérios.

Relação entre Organizações Estatais e Não Estatais

Nesse segundo grupo, podemos deduzir que as relações são mais complexas pelos embates, com entendimentos diversos entre mundos diferentes, que já abordamos anteriormente.

Os instrumentos que apoiarão essas relações são os **convênios administrativos** e outros de mesma natureza, como os **acordos**, os **ajustes** etc.

Como existe o repasse de recursos públicos, de natureza financeira, esses instrumentos seguem regras estabelecidas por leis de contratação, a exemplo da atual **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Essas regras apontam as seguintes necessidades:

- ▶ plano de trabalho;
- ▶ ciência dos órgãos legislativos;
- ▶ plano de aplicação dos recursos; e
- ▶ condições específicas para extinção do convênio e para o tratamento dos saldos apurados.

A gestão de convênio é uma das tarefas mais importantes no gerenciamento das redes públicas de cooperação e, na instância federal, existem arcabouço legal e sistemas informatizados bastante elaborados que apoiam técnicos e gestores públicos; mas esses suportes podem não existir em todos os Estados e municípios do País.

Os convênios são usados para as entidades do terceiro setor, isto é, as organizações não estatais em geral. Porém, existem duas categorias de organização para as quais esse tema exige alguns aprofundamentos. São elas:

- ▶ as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); e
- ▶ os Consórcios Públicos.

As **OSCIPs** usam o **Termo de Parceria***, assinado após consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes.

É importante ressaltar que os termos de parceria são considerados acordos administrativos colaborativos.

Para saber mais sobre essa lei, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, acesse o site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

***Termo de Parceria** – consolidação de um acordo de cooperação entre as partes constituindo uma alternativa ao convênio para a realização de projetos entre OSCIPs e órgãos das três esferas de governo, dispondo de procedimentos mais simples do que aqueles utilizados para a celebração de um convênio. Fonte: Elaborado pela autora.

A título de exemplo, citamos a experiência realizada pelo governo de Minas com o Instituto Hartmann Regueira, que existe há cinco anos e atua na gestão de empreendimentos sociais. O instituto, que iniciou como uma ONG até se transformar em uma OSCIP, foi contatado pelo Governo do Estado de Minas Gerais para implementar um projeto de capacitação tecnológica nas 3.920 escolas de referência e associáveis, localizadas em áreas de risco. Algumas das atividades que fazem parte do projeto são: inclusão digital de professores, de estudantes e de comunidades; associadas; e desenvolvimento de Centro de Referência Virtual do professor.


Além do termo de parceria com a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, o instituto é responsável por vários outros projetos. Destacamos que o Conselho e a Diretoria Executiva da OSCIP são formados por voluntários, sem nenhum tipo de remuneração.

Constam do Termo de Parceria conteúdos similares aos convênios administrativos já abordados. É importante mais uma vez chamar sua atenção para aspectos críticos de natureza legal e orçamentária explicitados na **Lei n. 9.790**, de 23 de março de 1999.

As **OSs** usam instrumentos criados recentemente e denominados contratos de gestão. Para primeiro entendimento do conceito de Organização Social, selecionamos o artigo 1º da Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998:

Art. 1º – o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e prevenção do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendendo aos requisitos previstos nesta Lei. (BRASIL, art. 1º, 1998).

As Organizações Sociais podem, desse modo, ser incluídas nas redes de cooperação para prestação de serviços sociais que estamos estudando, mediante a assinatura de um contrato de gestão



Trata-se da lei que institui e disciplina o Termo de Parceria, um instrumento jurídico novo criado para a realização de parcerias unicamente entre o Poder Público e a OSCIP, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

que é o instrumento firmado com o Poder Público, nas três instâncias federativas.

Os contratos de gestão, do mesmo modo que os outros instrumentos que já abordamos, devem estabelecer de forma objetiva metas de execução da prestação dos serviços públicos e obrigações ou responsabilidades entre as partes envolvidas.

Um exemplo de OS que adota o contrato de gestão é a **Associação das Pioneiras Sociais (APS)**. Trata-se de uma entidade de serviço social autônomo, de direito privado e sem fins lucrativos – é a Instituição gestora da Rede SARAH de Hospitais de Reabilitação.

A Associação, criada pela Lei n. 8.246, de 22 de outubro de 1991, tem como objetivo retornar o imposto pago por qualquer cidadão, prestando-lhe assistência médica qualificada e gratuita, formando e qualificando profissionais de saúde, desenvolvendo pesquisa científica e gerando tecnologia.

O caráter autônomo da gestão desse serviço público de saúde faz da Associação a primeira Instituição pública não estatal brasileira.

A Associação administra a Rede SARAH por meio de um Contrato de Gestão, firmado em 1991 com a União, que explicita os objetivos, as metas e os prazos a serem cumpridos. Os princípios administrativos para alcançar esses propósitos estão regulamentados em manuais internos.

Os **Consórcios Públicos** representam um avanço de cooperação federativa e sua principal novidade é a instituição de instrumentos para que os entes federados atuem de forma conjunta, possibilitando o estabelecimento de relações de cooperação seguras, estáveis e transparentes. Criados por meio da **Lei n. 11.107**, de 6 de abril de 2005, contribuem para dar maior efetividade no federalismo cooperativo da Constituição de 1988 que, ao lado de um legado

Os consórcios públicos foram institucionalizados com o Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

Essa lei encontra-se disponível no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

histórico importante, pode se tornar um instrumento estratégico para o desenvolvimento social e econômico brasileiro.

Como não abordamos toda variedade de organizações que compõem essas redes, apresentamos na Figura 11 um esquema que procura mostrar os diversos tipos de organizações que podem participar desses arranjos institucionais de redes públicas.

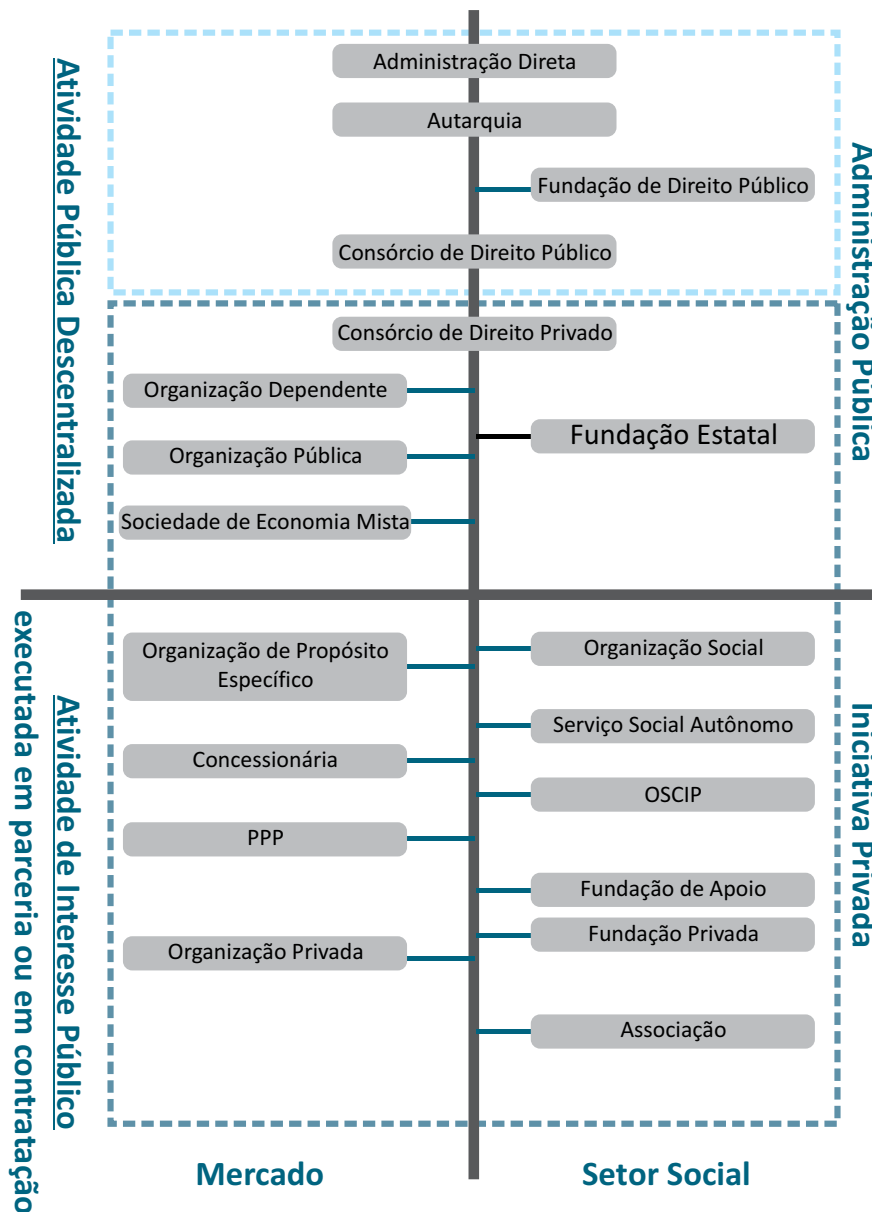


Figura 11: Atuação do Estado no Desenvolvimento Social e Econômico
 Fonte: Adaptada de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008)

A título de exemplo, apresentamos duas figuras jurídicas importantes: a Organização Pública e a Sociedade de Economia Mista.

A Organização Pública é a pessoa jurídica criada com força de autorização legal, como instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras decorrentes da finalidade pública, constituída com quaisquer das formas admitidas em Direito, cujo capital seja formado unicamente por recursos públicos de pessoa da Administração Direta ou Indireta. Pode ser federal, municipal ou estadual.

Existem duas características importantes na Organização Pública:

- ▶ sua criação e extinção dependem de autorização específica; e
- ▶ quanto à sua organização, pode ser uma Sociedade Comercial ou Civil, sendo organizada e controlada pelo Poder Público. Exemplo: o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e a Itaipú Binacional.

O que é uma Sociedade de Economia Mista?

É uma sociedade anônima, com seus colaboradores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), apesar de serem servidores públicos. Normalmente, eles são efetivados na empresa depois de um determinado prazo. Frequentemente, esse tipo de sociedade tem suas ações negociadas em Bolsas de Valores. Podemos citar como representantes dessa categoria o Banco do Brasil e a Petrobras.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem realizado estudos visando a sistematizar os conhecimentos sobre as formas jurídicas da Administração Pública e o relacionamento com o terceiro setor. Se você quiser aprofundar o assunto, consulte o *site* do Ministério.

Com essas informações, finalizamos o estudo das *Redes de Cooperação na Esfera Pública* para Prestação de Serviços Sociais

e Socioassistenciais, suas características, seus mecanismos e seus instrumentos de gestão.

Antes de estudarmos as Redes de Cooperação na Esfera Pública para Prestação de Serviços de Infraestrutura, você deve realizar a Atividade 4 ao final desta Unidade. O objetivo será ajudá-lo a conhecer melhor os conteúdos e as estruturas de convênios interorganizacionais.

REDES PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

Por entender a necessidade de você conhecer, mesmo que de forma inicial, alguns aspectos das Redes Públicas de Cooperação voltadas à prestação de serviços de infraestrutura e de apoio às atividades produtivas de mercado, é que apresentamos os temas mais estratégicos dessas redes.

Vamos, primeiramente, descrever algumas características desse tipo de rede para, depois, relacionar os mecanismos e os instrumentos de gestão usados com maior frequência.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS REDES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

Com a finalidade de facilitar nosso trabalho, vamos dividir essas redes em dois grupos. O primeiro contemplará as redes formadas quando o Estado deixa de executar certas atividades produtivas de prestação de serviço público de infraestrutura, transferindo-as para organizações do mercado, total ou mesmo parcialmente.

O segundo grupo abrange as redes formadas no âmbito do mercado para as quais recursos públicos são destinados com a finalidade de apoiar o desenvolvimento de algum setor ou local. Em decorrência, a organização que fornece esses recursos passa a exercer

também atividades de natureza diretiva e normativa no âmbito da rede financiada.

Vamos caracterizar melhor as redes pertencentes a cada um desses grupos e fornecer alguns exemplos.

Grupo 1 – Serviços de Infraestrutura Delegados pelo Estado ao Mercado

Para entender melhor a situação que estamos tratando nesse grupo, reveja a Figura 10 – *Mudança de Prestação de Serviços Público pelo Estado Contemporâneo*.

Nesse tipo de prestação de serviço, a exemplo daqueles tratados na seção Redes para Prestação de Serviços Sociais, aparece a figura do intermediário, nesse caso, as organizações de mercado. Os exemplos mais conhecidos de redes formadas pelas organizações de mercado, que passam a fazer a prestação de serviços públicos de infraestrutura, são as redes dos setores de Telecomunicações, de Transportes e Elétricos.

Essas redes têm como objetivo ou lógica coletiva os **ganhos sinérgicos na perspectiva econômica**, isto é, a redução dos custos de transação e a valorização do capital/rentabilidade, isto é, os resultados prioritários de eficiência.

O desafio dessas redes é conciliar a lógica econômica de seu funcionamento com a qualidade da prestação de serviços públicos exigida pelo Estado e pela sociedade. A partir dessa afirmação, podemos entender a importância de instituições como as agências reguladoras, representando o Estado, e os órgãos de defesa do consumidor, representando a sociedade.

Vamos analisar essas redes a partir do Quadro 4 – *Variedade de Redes de Cooperação em Múltiplas Perspectivas*. Elas são redes híbridas, pois não podemos esquecer que a parte estatal de regulação não permite que essas redes sejam puras de mercado.

Veja o Quadro 1 – *Objetivos e Ganhos Sinérgicos por Perspectiva*, que apresentamos a você na Unidade 1.

Quando analisamos a prestação de serviços, notamos que as redes públicas de prestação de serviços de infraestrutura são essencialmente horizontais e **homogêneas**. Homogêneas porque as organizações que as compõem prestam serviços de mesma natureza, e horizontais porque todas essas organizações executam todas as tarefas da prestação de serviços públicos.



Se julgar necessário,
consulte os Quadros 2 e 4.

Grupo 2 – Sistemas Locais de Produção e Inovação

Nesse grupo, estamos nos referindo aos sistemas locais de produção e de inovação que formam as redes, típicas desse grupo, usualmente denominadas de Arranjos Produtivos Locais, ou APLs.

Para Redesist (2000), essas redes são formadas por agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos consistentes de articulação, de interação, de cooperação e de aprendizagem. Elas incluem não apenas organizações produtoras de bens e de serviços finais, organizações fornecedoras de insumos e de equipamentos, organizações prestadoras de serviços, organizações comercializadoras, clientes, entre outros, e suas variadas formas de representação e associação, mas também **instituições públicas e privadas** voltadas à formação e ao treinamento de recursos humanos, à pesquisa, ao desenvolvimento e à engenharia, à promoção e ao financiamento.

É importante esclarecer que incluímos esse tipo de rede como de prestação de serviço público porque o beneficiário indireto do funcionamento dessas redes é a sociedade, em seus vários segmentos específicos.

Quanto ao contexto e à evolução das Redes APL, vamos observar a Figura 12.

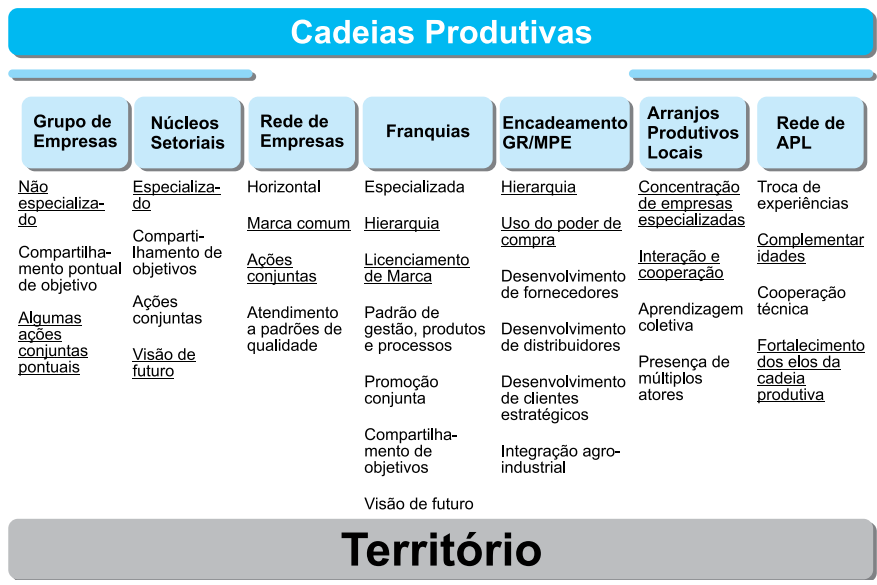


Figura 12: Formas de Organização das Cadeias Produtivas

Fonte: Adaptada de Sebrae (2009)

Por meio da Figura 12, vemos que as cadeias produtivas formam uma grande variedade de redes, e que o Estado participa apenas da última, isto é, da Rede de APL.

MECANISMOS DE GESTÃO: RELAÇÕES DE PARCERIAS, AGÊNCIAS REGULADORAS E SISTEMA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Para as redes públicas de cooperação de natureza produtiva, os temas estratégicos de gestão são aqueles relacionados à grande variedade de parcerias que podem ser estabelecidas e aos controles exercidos pelo Estado, por meio das agências reguladoras e pela sociedade, usando órgãos de defesa do consumidor, conforme mencionado anteriormente.

Vamos conhecer mais sobre cada um desses temas.

Relações de Parcerias entre Estado e Mercado

Apresentamos, a seguir, os tipos de parceria mais usados e, como estamos propiciando conhecimentos básicos sobre o tema, você deverá continuar aprofundando-o de acordo com a sua necessidade.

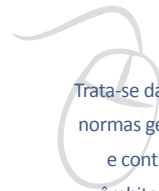
Vamos analisar os tipos escolhidos.

► **Concessões e permissões:** as concessões são usadas para que organizações de mercado prestem serviços públicos ou realizem obras públicas; e as permissões estão restritas aos serviços públicos. Os instrumentos legais que regulamentam essas parcerias são o artigo 175, da Constituição Federal, e a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Para a efetivação dessas duas categorias de parcerias, Estado e Mercado, a contratação é feita por prazos determinados, envolvendo o poder concedente (União, Estado, Distrito Federal ou municípios) 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. Nessa contratação deve ficar claro o papel da agência reguladora específica para o setor ao qual pertencem as obras e os serviços. Exemplos: as concessionárias de eletricidade e de comunicações ou para a exploração da manutenção de estradas de rodagem.

► **Parceria Público-Privada (PPP):** é bastante semelhante às parcerias tratadas no item anterior. Em razão disso, apesar de ter legislação específica, a **Lei n. 11.079**, de 30 de dezembro de 2004, e 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 diz respeito às tarifas cobradas e, para a PPP, a remuneração pode ser exclusivamente do contratante ou mista. Será uma espécie de concessão patrocinada pelo Estado. Exemplos: construção, recuperações de estradas, metrô, presídios,



Para compreender melhor de que estamos tratando, volte à Figura 11 – *Atuação do Estado no Desenvolvimento Social e Econômico* – e localize Consórcios de Direito Privados.



Trata-se da lei que institui as normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da Administração Pública. Consulte essa lei em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

Volte ao Grupo 2 –
Sistemas Locais de
Produção e Inovação.



estações de tratamentos de água e de esgoto, hospitais, escolas, entre outros serviços de utilidade pública.

- ▶ **Parcerias para Produção e Inovação:** essas parcerias estão restritas às **Redes de APL**. O Estado participa por meio de políticas públicas, de financiamentos através de bancos públicos, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), e apoio de recursos financeiros, logísticos e de capacitação. Esse suporte é particularmente bastante reduzido e restrito a casos específicos.

Papel das Agências Reguladoras

Vamos abordar a importância das agências reguladoras para as redes públicas de cooperação na prestação de serviços públicos de infraestrutura, por meio da análise dos objetivos de uma agência reguladora: a 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 aqueles que satisfazem as 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 permissionários e autorizatários de serviços públicos regulados;

III – zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de prestação dos serviços públicos delegados. (RIO GRANDE DO SUL, 1997).

Exercendo atividades decorrentes de atribuições que são fixadas em instrumentos legais, a agência torna-se parte integrante do sistema e um componente das redes de prestação de serviços de infraestrutura do setor-alvo.

Sistema de Defesa do Consumidor

Como você já deve ter constatado, apenas a ação das agências de regulação estatais sobre a prestação de serviços públicos não tem se mostrado suficiente, apesar de necessária.

Você também já deve ter ouvido falar do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e das atuações de todas as instituições do Sistema de Defesa do Consumidor (SDC). Se forem usadas informações agregadas provenientes dos órgãos do sistema, será possível exercer a gestão das redes públicas de prestação de serviços de infraestrutura do nosso Grupo 1 com mais qualidade.

Muito embora as concessionárias de serviços públicos tenham sido equiparadas aos fornecedores de serviços em geral, parece que o regime aplicado a elas é ainda mais severo. Isso se justifica exatamente por se tratar de serviço público, notadamente em relação aos essenciais (água, luz e telefone, por exemplo).

Com efeito, vejamos o que explicita a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, mais conhecida como CDC .

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. (BRASIL, 1990).

Você deve ter notado que os mecanismos até agora mencionados se referem às redes do Grupo 1 – Serviços de Infraestrutura delegados pelo Estado ao Mercado. Mas quais seriam os mecanismos mais importantes para as redes do Grupo 2, isto é, aquelas relativas aos Sistemas Locais de Produção e Inovação?

Para as redes do Grupo 2, as APLs, a participação do Estado é bastante importante, mas restrita à mobilização, à articulação dos

componentes da rede e às atividades de fomento e apoio financeiro. Portanto, as ações de controle social também são mais reduzidas.

Para que possamos compreender a participação do Estado nesse tipo de prestação de serviços, no qual os cidadãos somente serão beneficiados de forma indireta, vamos listar algumas atividades desempenhadas como mecanismo de gestão. São elas:

- ▶ **Articulação e formulação de políticas:** por se tratar de um tema bastante recente, as formações de redes efetivas de APLs dependem muito da qualidade dessa atuação estatal.
- ▶ **Financiamento de bancos públicos de desenvolvimento:** é o caso do BNDES e de alguns bancos públicos de desenvolvimento federal, estadual ou setorial, ou outros que tenham linhas de crédito específicas para APLs.
- ▶ **Programas de ação:** esse é um mecanismo usado no âmbito federal, mas que pode ser agregado às redes de APLs de outras instâncias. No atual Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, encontramos apoio técnico para contratações de consultorias especializadas, que podem ser complementadas por outros componentes dessas redes.
- ▶ **Desenho de metodologia:** por ser um tema novo, o Estado pode apoiar as redes de APLs na elaboração de metodologias de gestão de rede, a exemplo daquelas voltadas às sistemáticas e às ferramentas de coordenação das organizações participantes, que é uma tarefa bastante complexa.

INSTRUMENTOS PARA A FORMALIZAÇÃO DE GESTÃO

Após abordarmos de forma bastante simplificada os três mecanismos de gestão que escolhemos para estudar, quais sejam: as relações de parceria do Estado e do Mercado; as agências reguladoras estatais e o SDC, vamos estudar agora os principais instrumentos formais estabelecidos no âmbito das redes públicas de cooperação para prestação de serviços de infraestrutura, em duas grandes classes.

Classe I – Instrumentos para Delegação de Serviço Público

Os instrumentos viabilizadores da delegação compreendem aqueles voltados:

- ▶ à identificação do parceiro mais adequado que, na maioria dos casos, ocorre por licitação; e
- ▶ à formalização, com a assinatura de contratos.

O instrumento que disciplina os complexos processos licitatórios de delegação de serviços públicos é o arcabouço legal, constituído pela Lei n. 8.666/93, a chamada Lei de Licitação, e por outros documentos legais complementares.

A **consulta pública** é um instrumento que pode ser útil para ouvir os diversos setores interessados na delegação que vai ser efetuada. Inicialmente, as consultas eram realizadas de forma presencial; hoje, são executadas de forma mais dinâmica, com o uso de ferramentas do governo eletrônico e da internet.

Classe II – Instrumentos para o Acompanhamento e para o Controle dos Serviços Prestados

O gerenciamento dos contratos é uma atividade que exige competência e zelo do gestor público; e, por não ser uma tarefa fácil, muitos problemas que poderiam ser evitados com ações preventivas acabam por se configurar como questões de difícil solução.

Em cada setor, as redes de prestação de serviços públicos têm feito investimentos significativos para melhorar os instrumentos para o acompanhamento e para o controle dos serviços prestados.

Agora, vamos abordar outro tipo de rede de prestação de serviço público no qual o papel do Estado é bastante diferente: as redes de prestação de serviços de intervenção do Estado. Porém, antes de prosseguir, realize a Atividade 5 ao final desta Unidade. O objetivo é que você aplique os seus conhecimentos sobre as agências reguladoras.

REDES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

Nessa categoria de serviços públicos prestados, vamos considerar aqueles relativos à função de distribuição do Estado, a exemplo de atendimentos realizados nos setores de educação, de saúde, de meio ambiente, de segurança pública, de cultura, de esporte, entre outros, e também à função de redistribuição, com serviços públicos voltados à redução de desigualdades sociais.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS REDES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

As Redes de Prestação de Serviços de Intervenção do Estado têm como objetivo, ou lógica coletiva, os ganhos sinérgicos na perspectiva de interesse público no que se refere à segurança, à saúde, ao meio ambiente e à economia. Nelas, o interesse público não é analisado apenas no contexto atual, mas também considera o interesse das futuras gerações.

O desafio dessas redes é equacionar as necessidades econômicas sociais e políticas, face às necessidades do Estado – Nação. Por ser uma rede de serviço de intervenção, isto é, exclusiva do Estado, os embates assumem grandes proporções e mobilizam emocionalmente os envolvidos. A título de exemplo, citamos as

autorizações para pesca da lagosta no Nordeste ou os licenciamentos para a construção de hidroelétricas.

Outras características interessantes que podemos citar podem ser deduzidas da análise desse tipo de rede face ao Quadro 4 – *Variedade de Redes de Cooperação em Múltiplas Perspectivas*. A análise indica que essas redes são verticais ou horizontais, dependendo do nível de descentralização, o qual está previsto em instrumentos legais para cada caso de intervenção do Estado.

Por serem redes exclusivamente estatais, os mecanismos de gestão são aqueles relacionados à Administração Pública quando o exercício do papel de polícia é normalmente previsto em leis, em decretos, em instruções normativas e outros, que devem ser de domínio público, isto é, precisam ser divulgados pela imprensa oficial dos três poderes: União, Estado e municípios.

Mas esses arcabouços legais são específicos para cada tipo de intervenção. Vejamos três exemplos importantes:

- ▶ **Autorizações de serviços públicos:** por estarem condicionadas à compatibilidade com o interesse da coletividade, as autorizações podem ser revogadas assim que essa compatibilidade deixe de existir. As autorizações da União estão presentes na Constituição de 1988, em seu artigo 21, incisos XI e XII. Os Estados e os municípios podem também emitir autorizações se suas leis orgânicas permitirem, mas sempre com muito critério para evitar sobreposições com as leis federais.
- ▶ **Licenças:** diferem das autorizações, pois são consideradas atos definitivos, e, por regra, não podem ser revogadas, nem desfeitas pelo Poder Público se os requisitos exigidos na lei estiverem sendo atendidos.
- ▶ **Fiscalização:** é outro instrumento de gestão bastante importante. Enquanto as autorizações e as licenças são serviços prestados a pedido, as fiscalizações podem ser programadas pelas organizações estatais ou originárias de denúncias pelos cidadãos. As fiscalizações são importantes para que as autorizações e as licenças sejam efetivas na proteção do interesse comum.

INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Os instrumentos utilizados para permitir que certas atividades sejam realizadas também estão previstos em leis, em decretos etc. e variam em função da especificidade e das características das atividades. Devemos saber, contudo, que nas Redes de Prestação de Serviços de Intervenção do Estado, os contratos e os convênios não são usados entre o Estado e o interessado, mas autorizações, outorgas, licenças.


Como estão em jogo os interesses da coletividade, a sociedade pode se organizar para o controle social, participando de conselhos, a exemplo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e de consultas públicas, conforme previsto em lei.

Outro exemplo é o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), criado pela Lei n. 5.966, de 11 de dezembro de 1973, com competências definidas na Lei n. 9.933, de 20 de dezembro de 1999, que é competente para expedir atos normativos e regulamentos técnicos nos campos da Metrologia e da Avaliação de Conformidade de produtos, processos e serviços.

O Conmetro, da mesma forma que o CONAMA, constrói consensos entre os agentes econômicos e os segmentos representativos da sociedade, no caso, os consumidores. Por terem finalidades distintas dos conselhos de políticas públicas que abordamos para as redes públicas de prestação de serviços sociais e assistenciais, exercem um papel de intervenção legal e normativo nas relações entre Estado, sociedade e mercado.

Outra questão que merece destaque é o acionamento das Procuradorias de Estado para exercer seu papel em razão do interesse coletivo. Essas instituições são muito atuantes, quando acionadas ou por iniciativa própria, como nos casos de licenciamento ambiental e de outras autorizações.

Como as ações do Estado devem ser isonômicas, isto é, devem tratar todos os cidadãos de forma igual, pessoas físicas ou jurídicas, a implementação de **ouvidorias públicas** para receber reclamação



Conheça melhor as atribuições desse órgão acessando o site: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

e denúncias quando os interessados se julgarem injustificados, é um instrumento previsto na lei e de grande importância.

Algumas vezes, as ações de intervenção por meio de fiscalização não se efetivam de acordo com normas de condutas definidas para os agentes públicos com Poder de Polícia e, nesse caso, **o Poder Judiciário**, ou mesmo o **Poder Legislativo**, pode ser acionado.

Para você conhecer mais sobre Licenças Interorganizacionais no âmbito das Redes Públicas de Cooperação voltadas à Prestação de Serviços de Intervenção do Estado, realize a Atividade 3 ao final desta Unidade.

Os conhecimentos aqui apresentados, embora complexos, são iniciais; por isso, é importante você estar ciente de que, por envolver tópicos de Direito Público e de Gestão Orçamentária, também pública, exigem complementações quando aplicados em situações práticas.

Lembramos também que não existe apenas um entendimento sobre vários aspectos dos temas aqui tratados e, desse modo, os assessoramentos especializados são de grande valia.

Temos conhecimento de que, muitas vezes, principalmente no caso das Redes de Prestação de Serviços Públicos de Intervenção do Estado, você pode ter ficado em dúvida quanto à existência de cooperação entre unidades organizacionais cujo relacionamento é disciplinado, às vezes detalhadamente, por instrumentos legais. Mas não podemos esquecer de que essas instituições são gerenciadas e operadas por seres humanos que, como dissemos em nossa apresentação, são sociais e, por essa razão, as relações cooperadas tornam-se, portanto, uma exigência no mundo contemporâneo. Lembre-se disso e verifique seus conhecimentos resolvendo os exercícios propostos na seção Atividades de aprendizagem!

Resumindo



Nesta Unidade, abordamos os aspectos críticos da Gestão de Redes de Cooperação na Esfera Pública.

Vimos que as redes de prestação de serviços públicos na perspectiva social são organizações nas quais o papel do Estado é realmente o de um parceiro executor, articulador e, também, provedor de recursos. Essas redes são híbridas, formadas por organizações estatais, privadas e não governamentais e a participação da sociedade civil é estratégica para o controle social.

Redes de prestação de serviços públicos de infraestrutura têm forte presença do componente econômico. O papel do Estado nas redes é o de delegação dos serviços públicos ao mercado e de regulação da atuação dos agentes contratados. Vimos ainda um tipo de rede de relacionamento de mercado no qual o papel do Estado é o de articulador e de financiador parcial dos agentes produtivos dos APLs. As redes formadas são também híbridas com a participação do Estado e de outras organizações, com destaque para as do setor privado. As agências reguladoras e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor são mecanismos fundamentais para que os serviços prestados sejam universalizados e de boa qualidade.

Redes de prestação de serviços de intervenção legal são sempre redes estatais puras, com seus mecanismos e instrumentos de gestão concebidos e implementados com os parâmetros da Administração Pública, em especial o da legalidade. A Atuação dos conselhos das Procuradorias de Estado e das ouvidorias públicas é crítica para a efetividade dessas redes.



Atividades de aprendizagem

As atividades foram concebidas para reforçar os conteúdos expostos nesta Unidade; para apoiar sua participação nos processos de construção conjunta do conhecimento que planejamos; e para ajudá-lo na aproximação das situações práticas de Gestão Pública no que se refere ao tema: Redes de Cooperação na Esfera Pública.

Para realizar as atividades, siga as orientações a seguir:

- ▶ Se necessário, converse com seu tutor.
- ▶ Se você precisar de aprofundamentos ou conhecimentos adicionais, consulte as referências.
- ▶ Lembre-se de que todas as atividades são simulações de análises iniciais para verificar sua compreensão geral acerca 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 como diagnósticos aprofundados.

1. Esta atividade busca caracterizar os conteúdos (estruturas) de convênios interorganizacionais no âmbito das redes de cooperação na esfera pública voltadas à prestação de serviços sociais. Leia com atenção a seção *Instrumentos de Formalização para a Gestão*, em particular o subitem a *Relação entre Organizações Estatais e Não Estatais*. Faça uma lista das palavras mais importantes que você leu sobre convênios interorganizacionais. Em seguida, responda às questões:
 - a) Qual o objetivo do convênio pesquisado?
 - b) Quais as responsabilidades do contratante e do contratado?
 - c) Qual o prazo de duração do contrato?
 - d) Como se dará o acompanhamento do contrato?

2. Esta atividade busca complementar os conhecimentos sobre agências reguladoras interorganizacionais no âmbito das redes públicas de cooperação voltadas à prestação de serviços de infraestrutura. Leia com atenção a seção *Mecanismos de Gestão: Relações de Parcerias, Agências Reguladoras e Sistema de Defesa do Consumidor*, em particular o sistema que trata das agências reguladoras. Faça uma lista das palavras mais importantes que você leu sobre agências reguladoras e localize o *site* da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) no seguinte endereço: <<http://www.aneel.gov.br/>>. Acesso em: 22 mar. 2011. Em seguida, responda às perguntas:
 - a) Quais as responsabilidades da ANEEL?
 - b) No *site* da Agência você localizou como enviar reclamações ou denúncias sobre problemas com o fornecimento de energia elétrica?

3. Esta atividade busca complementar os conhecimentos sobre licenças interorganizacionais no âmbito das redes públicas de cooperação voltadas à prestação de serviços de intervenção do Estado. Leia com atenção a seção *Características Gerais das Redes de Prestação de Serviços de Intervenção Legal*, em particular o subitem que trata de licenças. Faça uma lista das palavras mais importantes que você leu sobre licenças e localize o *site* do Ministério da Pesca e Aquicultura no seguinte endereço <<http://www.mpa.gov.br/>>. Acesso em: 22 mar. 2011. Em seguida, responda às perguntas:
- a) A licença para pesca é temporária ou definitiva?
 - b) Existem licenças para pesca federais e estaduais? Como funciona essa rede?
 - c) No *site* consultado existe algum instrumento para denunciar uso irregular da licença?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Prezado estudante,

Esperamos que sua decisão sobre cursar a disciplina *Gestão de Redes de Cooperação na Esfera Pública* tenha sido recompensada pela oportunidade de conhecer mais detalhadamente o fascinante mundo das redes interorganizacionais, que são cada vez mais usadas na universalização da prestação de serviços públicos.

No desenvolvimento de nossos estudos foi possível entender a especificidade e a variedade das redes de cooperação que estão sendo criadas para a prestação de serviços sociais, de infraestrutura e mesmo para a implementação de serviços de intervenção do Estado no mercado e na sociedade.

É um processo sem volta, portanto, compreender seus modelos de gestão, formatos e arranjos, mecanismos e instrumentos de gerenciamento, torna-se imperativo para o alcance dos resultados de abrangência e da celeridade da atuação do Estado.

As parcerias viabilizadas por essas redes envolvendo organizações estatais e não estatais implicam relacionamentos complexos, como a participação da sociedade, o controle social e a atuação de entidades de defesa dos consumidores dos serviços públicos.

O papel do Estado na regulação da prestação de serviços pelo setor privado e na fiscalização do uso dos recursos públicos pelas organizações não governamentais é sustentado por arcabouços legais e normativos cujo conhecimento é desafiante para todos que atuam no mundo das redes de cooperação na esfera pública.

Nosso desejo é que você busque continuamente o seu aprendizado sobre esse campo de estudo estratégico para a Administração Pública.

Referências

AMADO NETO, Jorge. *Redes de Cooperação Produtiva e Cluster Regionais: Oportunidades para as Pequenas e Médias Empresas*. Fundação Paulo Vanzolini. São Paulo: Atlas, 2000.

ANNTONELLI, C. The economic Theory of information Networks. In: _____. (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.

BRASIL. *Lei n. 5.966, de 11 de dezembro de 1973*. Institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5966.htm>. Acesso em: 22 mar. 2011.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

_____. *Código de Defesa do Consumidor*. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

_____. *Lei n. 8.246, de 22 de outubro de 1991*. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8246.htm>. Acesso em: 24 mar. 2011.

_____. *Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 24 mar. 2011.

_____. *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>. Acesso em: 4 fev. 2011.

_____. *Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm>. Acesso em: 24 mar. 2011.

_____. *Lei n. 9.933, de 20 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, institui a Taxa de Serviços Metrológicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9933.htm>. Acesso em: 22 mar. 2011.

BRITTO, Jorge. Redes de cooperação entre empresas. In: KUPFER, David. *Economia Industrial: Fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006.

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

_____. *O ponto de mutação*. Tradução: Álvaro Cabral. São Paulo (SP): Cultrix, 1998.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução: Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CUNHA, Altivo R. A. Almeida. *Um novo enredo para uma velha história? Uma análise da aplicação do conceito de redes para o sistema agroalimentar*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. Texto para discussão 188.

DALLARI, Dalmo A. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DI PIETRO, Maria Syllvia Zanella. *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, 1. ed. jul/dez. 2002.

FERREIRA, Aurélio B. H. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

GAMEIRO, Alexandre Paulo D. As Organizações em Rede – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. *Revista de Administração Pública*. v. 42, n. 6, Rio de Janeiro, nov./dez. 2008.

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.

HOUAISS. Instituto Antonio Houaiss. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão monusuário, 3.0. Objetiva: junho de 2009. 1 CD-ROM.

INOJOSA, Rose Marie. Redes de compromisso social. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 33, n. 5, p. 115-141, set./out. 1999.

KNORRINGA, Peter; MEYER-STAMER, Jörg. New dimensions in local enterprise co-operation and development: from clusters to industrial districts. In: *Clusters e sistemas locais de inovação*. Campinas: UNICAMP, 1999.

LACOMBE, Francisco J. *Dicionário de negócios: mais de 6.000 termos em inglês e português*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINHOTO, Laurindo D.; MARTINS, Carlos Estevam. As redes e o desenvolvimento social. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo, n. 22, p. 81-101, 2001. Disponível: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Minhoto%20e%20Martins.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

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>. Acesso em: 15 set. 2010.

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.

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-historicosocial-das-redes>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

OLIVEIRA, Verônica M. de; CÂNDIDO Gesinaldo Ataíde. As Formas de Organizações em Redes e a Atuação dos Brokers. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO – ENEGEP - , Fortaleza/CE, out. 2006. *Anais eletrônicos...* Fortaleza: ABEPRO, 2006. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR530358_7011.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2011.

PUTNAM, Robert 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.

REDESIST. *Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 2000. Estudos empíricos.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). *Lei n. 10.931, de 9 de janeiro de 1997*. Lei de criação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/LegisComp/Arquivos/Lei%20n%C2%BA%2010.931.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2010.

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>. Acesso em: 4 fev. 2011.

SEBRAE. *Atuação do SEBRAE em Arranjos Produtivos Locais*. Vitória: SEBRAE, 2009. 29 slides, color, acompanha texto. Disponível em: <<http://tinyurl.com/23uakzz>>. Acesso em: 29 out. 2010.

SILVA, Antonio Braz de O.; FERREIRA, Marta Araújo T. Gestão do conhecimento e capital social: As redes e sua importância para as

empresas. *Revista Informação & Informação*, v. 12, n. esp., 2007.
Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/viewFile/1777/1515>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

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 de sistemas de informação em órgãos do Governo federal, estadual e municipal, e em organizações privadas. Elaborou projetos pedagógicos e modelagem de cursos para a Fundação Getúlio Vargas (FGV)/Brasília e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), onde ministra disciplinas relacionadas e correlatas com modelagem organizacional, gestão estratégica da informação, avaliações operacionais centradas em custo e contratos de gestão, todas para o curso de Administração Pública. Atualmente, desenvolve estudos nas áreas de alinhamento, hiperintegração e conformidade para redes de organizações formadas por órgãos públicos e do terceiro setor.

