

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

REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO LOCAL

Maria Leonídia Malmegrin



2010

© 2010. 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.

M256r

Malmegrin, Maria Leonídia

Redes públicas de cooperação local / Maria Leonídia Malmegrin. – Florianópolis :
Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.
140 p. : il.

Inclui bibliografia

Especialização em Gestão Pública Municipal

ISBN: 978-85-7988-062-2

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

CDU: 35

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

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

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

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

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 Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTORA DO CONTEÚDO

Maria Leonídia Malmegrin

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenação 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
Érika Alessandra Salmeron Silva
Silvia dos Santos Fernandes

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano Schmidt Reibnitz

Projeto Gráfico e Editoração
Annye Cristiny Tessaro

Revisão Textual
Claudia Leal Estevão Brites Ramos
Jaqueline Santos de Avila

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

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 como 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, este 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 libera o corpo docente das IPES para uma dedicação maior 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 às redes públicas de cooperação local

Uniformizando conceitos e expectativas.....	13
Conhecimentos de natureza técnica e instrumental?.....	22
Mecanismos formais ou informais?.....	23
Redes públicas e o desenvolvimento local.....	24
Desenvolvimento local, a intersetorialidade e a sustentabilidade.....	24
Redes públicas de cooperação: grandes categorias.....	38

Unidade 2 – Governança das redes públicas de cooperação local

Governança das redes públicas de cooperação local.....	55
Condicionantes de projeto.....	57
Serviços públicos.....	58
Atribuições municipais na provisão de serviços públicos.....	62
Organizações integrantes das redes públicas de cooperação.....	65
Processo de prestação de serviços.....	72
Autonomia.....	75
Modelo de gestão e estrutura básica.....	77
Morfologia das redes.....	78
Estruturas básicas das redes de cooperação.....	80

Redes para prestação de serviços sociais.....	89
Características gerais das redes de prestação de serviços sociais.....	89
Mecanismos de gestão: participação da sociedade civil, controle social e órgão colegiado.....	94
Instrumentos de formalização para a gestão.....	99
Prestação de serviços de disponibilização de infraestrutura.....	106
Características gerais das redes de prestação de serviços de infraestrutura.....	106
Mecanismos de gestão: relações de parcerias, agências reguladoras e sistema de defesa do consumidor.....	110
Instrumentos para a formalização de gestão.....	116
Redes de prestação de serviços de intervenção do Estado.....	118
Características gerais das redes de prestação de serviços de intervenção do município...	118
Mecanismos.....	120
Instrumentos de gestão.....	120
 Considerações finais.....	 128
 Referências	 130
 Minicurrículo.....	 140

APRESENTAÇÃO

Prezado estudante, seja bem-vindo!

Estamos iniciando a disciplina *Redes Públicas de Cooperação Local*. Para você, o assunto redes de prestação de serviços públicos não é mais novidade, pois fazendo parte da Universidade Aberta do Brasil (UAB), você participa de uma rede de prestação de serviço público. Além dessa, você já convive com outras redes como: emissoras de tevê, cadeias de supermercados e a internet.

Agora, vamos trabalhar tipos especiais de redes, as redes públicas de cooperação e, em especial, aquelas que atuam nos âmbitos estaduais ou regionais do País. Essas redes têm implicações diretas na busca de um desenvolvimento local e estão alinhadas às demandas da sociedade, com atuação integrada de seus agentes.

Questões como descentralização, democracia, participação do cidadão e transparência são alguns conteúdos que serão trabalhados nesta disciplina. Para tanto, estruturamos este livro-texto em duas Unidades que irão abordar respectivamente os conceitos e as variáveis específicos das redes públicas de cooperação local e suas diversas formas de implementação, com destaque para os instrumentos de terceirização dos serviços públicos, como as concessões, as parcerias, os consórcios, entre outras.

Após essa experiência (em rede), se você se sentir motivado a aprofundar seus conhecimentos neste tema, cremos que atingimos nosso objetivo.

Desejamos um aprendizado significativo para você e para todos nós!

Professora Maria Leonídia Malmegrin





UNIDADE 1

INTRODUÇÃO ÀS REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO LOCAL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Examinar as definições e os elementos que compõem as redes públicas de cooperação local;
- ▶ Analisar conceitos e características do desenvolvimento local, e suas mudanças após a Constituição brasileira de 1988; e
- ▶ Correlacionar aspectos das demandas do desenvolvimento local ao potencial de soluções oferecidas pelas redes públicas de cooperação local.



UNIFORMIZANDO CONCEITOS E EXPECTATIVAS

Caro estudante,

Estamos iniciando os estudos da disciplina *Redes Públicas de Cooperação Local*. Começaremos uniformizando alguns conceitos e expectativas a fim de estabelecermos uma proposta de trabalho para esta Unidade.

Faça sua leitura e tenha bons estudos. Não hesite em sempre esclarecer as suas dúvidas, seja com seus colegas ou com o seu tutor.

Gestão ou administração? Você deve estar se perguntando: qual a diferença entre os termos administração e gestão? Essa dúvida é muito comum, e é sempre levantada nas literaturas específicas produzidas nos últimos 30 anos. Veja o texto abaixo.

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

Assim, para fins desta disciplina, o termo gestão é utilizado como sinônimo de administração, significando um conjunto de princípios, normas e funções que tem por objetivo ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e sua eficiência para obter determinado resultado.

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

Após termos definido o conceito de gestão, podemos produzir uma definição para redes. Você saberia definir o que são redes?

A exemplo de outras palavras na linguagem, podemos constatar que existem muitas definições para o termo redes. Vamos ver o que diz Inojosa (1998, p. 118) sobre o assunto:

Entretanto, como já aconteceu com tantas outras ideias, rede virou uma palavra mágica, uma receita capaz de resolver os mesmos problemas que já foram objeto das sucessivas reinvenções de formas de administrar problemas que afligem a sociedade, que são de todos e de ninguém. E, como das outras vezes, quase tudo passou a ganhar o rótulo de rede, como um modo de apresentar propostas de forma atraente e de captar apoios.

O conceito de redes evoluiu ao longo dos anos, visto que vem sendo abordado na Teoria Organizacional desde o começo do século XX (NOHRIA, 1992). Para esta disciplina, escolhemos a definição de Inojosa (1998, p. 1-2), explicitada a seguir, como ponto de partida para entender o termo redes, embora, todas as vezes que a aplicação do termo e seu contexto exijam, possamos fazer uso de outras definições.

Rede é parceria voluntária para a realização de um propósito comum. Implica, nesse sentido, a existência de entes autônomos que, movidos por uma idéia abraçada coletivamente, livremente e mantendo sua própria identidade, articulam-se para realizar objetivos comuns.



Do exposto, precisamos considerar que, frente a essa variedade de conceitos, devemos escolher, ou mesmo construir, entendimentos de caráter utilitário para as diversas necessidades e para o contexto dos estudos e das análises que nos propomos a realizar.

Após definirmos o conceito de rede, é importante deixarmos claro de qual tipo de rede estamos falando: redes sociais ou redes interorganizacionais?

O foco desta disciplina são as redes interorganizacionais, pois estamos tratando de gestão das organizações em perspectiva instrumental, em particular, de redes.

Como a Teoria das Organizações utiliza o conceito de redes sociais, definido nas Ciências Sociais, muitas vezes utilizaremos conceitos e termos que normalmente não são encontrados em publicações de Administração ou de Engenharia de Produção, que são as disciplinas básicas de sustentação deste estudo.

Agora temos que definir nossa posição com relação à nomenclatura a ser utilizada: redes públicas ou redes de serviços públicos?

A primeira coisa a fazer é resgatar o conceito de serviço público. Para recordá-lo, vamos ler a definição dada por Di Pietro (2000, p. 84):

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

Após ler esse conceito, você saberia responder qual nomenclatura, redes públicas ou redes de serviços públicos, é a mais apropriada aos nossos estudos?

Pois bem, para esta disciplina, podemos usar ambas as nomenclaturas, porque ambas expressam o mesmo sentido. Para as questões de controle, tema crítico para a gestão pública, todo serviço que venha a ser prestado à coletividade configura serviço público, não importando se é executado diretamente pelo Estado ou por sua delegação, ou por particular; o que de fato interessa é se o serviço é disponibilizado ao cidadão, entram também nesse rol os serviços administrativos colocados à disposição de uma comunidade, mas que eventualmente poderão beneficiar apenas um cidadão. Vejamos alguns exemplos dessas redes próximos a nossa realidade: redes de serviços públicos de água, luz e telefone; redes de escolas públicas, de hospitais credenciados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e muitas outras.

E redes públicas e redes estatais? Será que elas têm alguma diferença de sentido? É o que vamos analisar a partir de agora.

As redes estatais são um caso específico de redes públicas, nas quais o serviço público é prestado apenas por organizações públicas. Na tentativa de esclarecer tal especificidade, podemos citar dois exemplos de redes estatais: Rede de Unidades de Conservação Ambiental, do Instituto Chico Mendes; e Rede de Metrologia Nacional, coordenada pelo Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO).

Você observou que na construção de todos os conceitos estamos elucidando o nome desta disciplina? Na sequência, vamos descrever os conceitos de gestão e de redes e introduzir o conceito de cooperação. Você saberia dizer por que utilizamos a denominação redes de cooperação?

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

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

***Co-opetição** – é uma relação de cooperação entre concorrentes para atingir um objetivo comum. Fonte: Elaborado pela autora.

Quando falamos em redes públicas de cooperação, de quais redes estamos falando?

Para entender redes públicas de cooperação, observe o Quadro 1, em particular, o item 4 das características.

Noções associadas ao conceito de rede

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

Quadro 1: Redes de cooperação – atores e características

Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996)

Em princípio, o termo cooperação aparece para três dos tipos de redes explicitados: II, III, IV, isto é, para os campos: movimentos sociais, Estado/políticas públicas e produção/circulação, mas também pode estar implícito na linha 4, confiança/cumplicidade, do campo interpessoal.

Esta disciplina contemplará os campos: movimentos sociais, Estado/políticas públicas e produção/circulação.

As redes públicas de cooperação do campo Estado/políticas públicas podem se apresentar de forma pura ou em associação com redes públicas de cooperação do campo movimentos sociais ou com as redes públicas de cooperação do campo produção/circulação, dependendo da natureza ou dos tipos de serviços públicos que são prestados por essas redes.

Vamos verificar um exemplo de cada caso?

- ▶ **Rede Nacional de Certificação de Produtos e Rede do Sistema Único de Saúde (SUS):** são redes de cooperação puras formadas por órgãos públicos das instâncias federal, estadual e municipal.
- ▶ **Rede de Atendimento do SUS:** é uma rede de cooperação híbrida, pois a estrutura estatal permite, em instância local, a associação com as redes comunitárias de proteção à terceira idade, por exemplo.
- ▶ **Rede do SENAI:** é a rede que atua no campo produção e circulação, em associação com a Rede Nacional de Certificação de Produtos do INMETRO.

Gerenciar essas redes híbridas é um grande desafio e você irá observar os motivos no desenvolvimento desta disciplina. Algo



importante para você saber é que as redes de cooperação podem ser classificadas por campos.

Neste momento, você deve estar pensando sobre o conceito da variável campo e por que estamos usando essa variável para classificar as redes de cooperação.

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

Cada **campo social** se caracteriza como um espaço onde se manifestam relações de poder, o que significa dizer que os campos sociais se estruturam a partir da distribuição de um *quantum* social que determina a posição de cada agente específico no seu interior. (MARTELETO; SILVA, 2004, p. 44, grifo nosso).

Vamos agora para a segunda parte da questão: por que a variável campo é usada para classificar redes de cooperação?

Usamos a classificação campo social porque ela permite estruturar os conjuntos de redes organizacionais considerando os atores, o que é mais útil e adequado aos processos de gestão, conforme veremos no desenvolvimento de nossos estudos.

Existem várias outras formas de classificar as redes usando **variáveis**, como: modelos de gestão, temas, natureza pública x natureza privada, dentre outras. Para compreendermos melhor a complexidade e a variedade das redes, vamos observar a Figura 1:

Usaremos essas novas classificações na Unidade 2, e algumas vezes como subclasses da primeira classificação adotada, isto é, por campo.

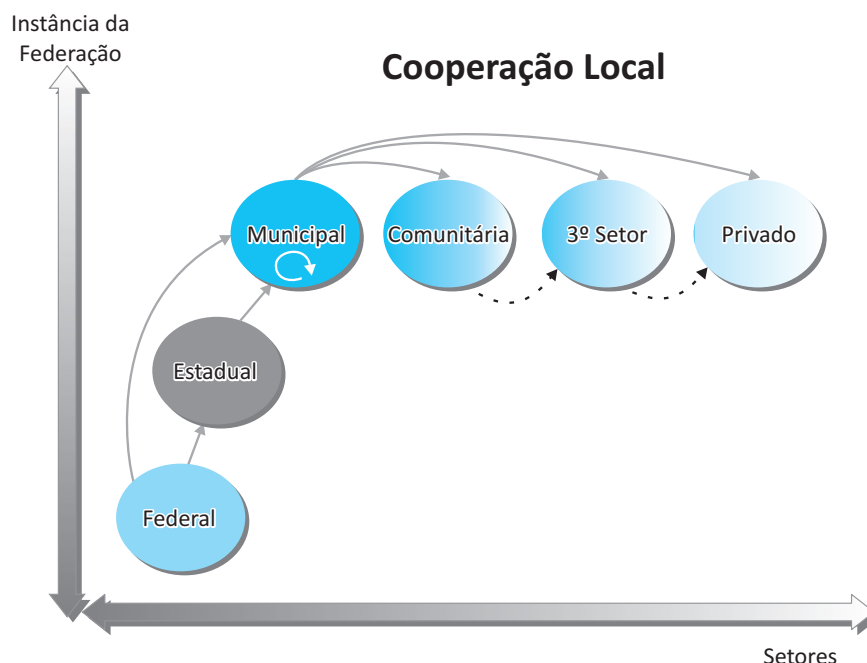


Figura 1: Redes cooperativas – dimensões setoriais, instâncias federativas, âmbitos interno e externo
Fonte: Elaborada pela autora

A Figura 1 mostra, para as três instâncias federativas (federal, estadual e municipal) e para os níveis estadual, comunitário, do terceiro setor e do setor privado, as diversas possibilidades de associação para a formação de redes de cooperação local.

Nesta disciplina, vamos centrar nosso estudo na administração das redes locais construídas a partir da instância municipal. Para essa construção, podemos prever colaborações em duas perspectivas: a primeira envolve outras redes ou organizações de âmbito local, por exemplo, comunitária, terceiro setor e privada; e a segunda contempla redes e organizações das esferas estadual e federal. Também podemos considerar as redes que se instalam internamente na instância municipal (C).

Como estamos trabalhando com o objeto redes, você não pode desconsiderar, com relação aos processos de gestão, e apesar deles não serem nosso foco, os impactos intermediários assinalados na Figura 1 pelas linhas tracejadas.



Vamos verificar agora como diferenciar redes locais de redes subnacionais.

Quando nos referimos a uma rede pública de cooperação composta apenas de órgãos da estrutura do Estado, no âmbito dos estados e dos municípios, podemos usar a expressão rede subnacional. Porém, se a rede pública de cooperação envolver instituições não estatais, a exemplo das redes híbridas, a expressão que usaremos nesta disciplina será rede local, pois além de mais apropriada é também a mais comumente utilizada.

E qual termos vamos adotar: redes locais ou municipais?

Vamos adotar o termo locais, por ser mais abrangente e englobar redes municipais e redes comunitárias.

Neste momento, você já tem alguns conhecimentos sobre as redes de cooperação, o que o capacita a construir uma definição que faça mais sentido nos estudos desta disciplina. Para tanto, realize a Atividade 1, apresentada na seção Atividades de aprendizagem. Após executá-la, retorne a este ponto do texto.

Para continuar nosso trabalho de uniformização de conceitos e de expectativas, visando nossa proposta de aprendizagem para esta Unidade, vamos reiterar o objetivo geral desta disciplina que é dotar os estudantes **de conhecimentos de natureza técnico-instrumental** para a gestão de redes públicas de cooperação local, com particular destaque para os elementos relativos aos diversos **mecanismos de formalização da cooperação**.

CONHECIMENTOS DE NATUREZA TÉCNICA E INSTRUMENTAL?

Esta disciplina tratará de conhecimentos específicos para a gestão de redes públicas de cooperação local que possam ser utilizados em ambientes de trabalho, conforme é apresentado na Figura 2:

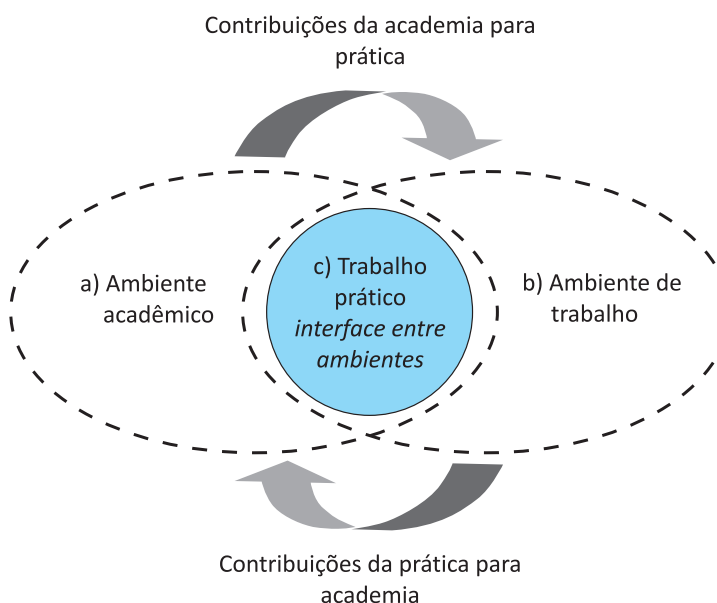


Figura 2: Integração entre ambientes acadêmico e prático
Fonte: Elaborada pela autora

Como estudantes, portanto integrantes de um ambiente acadêmico, buscamos nesse ambiente as indicações de como devemos nos capacitar, municiando-nos de instrumentos, de métodos e de técnicas apropriadas para nele atuar com desenvoltura. Nossos avanços nesses estudos, provavelmente, terão repercussão favorável em um ambiente de trabalho profissional.

Procuramos, neste estudo, trazer conteúdos cuja gênese é o exercício prático da função de gestão pública, pois nesse espaço de trabalho é que se constata a necessária integração dos conhecimentos teóricos e práticos e sua atualização.

A gestão operacional das redes públicas de cooperação muitas vezes se valerá de métodos e de técnicas de domínio da Administração e da Engenharia de Produção, mas as aplicações exigirão contextualizações no ambiente específico das organizações prestadoras de serviços públicos.

Caso seja necessário, resgate conhecimentos específicos já abordados nas disciplinas anteriores, retornando ao estudo das disciplinas *Processos Administrativos e Gestão Democrática e Participativa*.

MECANISMOS FORMAIS OU INFORMAIS?

O foco nos aspectos formais das relações entre os atores ou os participantes das redes públicas de cooperação se deve ao fato de que nessas relações é que se dá o fluxo de recursos, de serviços e de informações, algumas das principais fontes de problema na gestão local.

Isso não significa que as relações informais nessas redes sejam menos importantes, pois sabemos que a qualidade dos processos coletivos de participação dos cooperados, não formalizados, necessariamente afetará a qualidade de conteúdos dos instrumentos formais.

REDES PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Nesta seção, vamos conferir o desenvolvimento local em relação à descentralização, à intersectorialidade, à sustentabilidade e à interdisciplinaridade. Vamos verificar também as redes públicas de cooperação local em relação aos campos dos movimentos sociais, da produção e circulação, e do Estado e as políticas públicas.

DESENVOLVIMENTO LOCAL, A INTERSETORIALIDADE E A SUSTENTABILIDADE

A efetividade das redes públicas de cooperação, isto é, a capacidade de produzir impactos desejados, varia necessariamente em função dos contextos em que essas redes estão inseridas. Esse contexto é o desenvolvimento local com suas variáveis, aqui denominadas aspectos, e com suas respectivas exigências estruturais.

Mas o que é desenvolvimento local, onde se insere e quais são as condições exigidas na sua implementação?



Para ajudar a responder a essa questão, vamos analisar o entendimento de desenvolvimento local e seus aspectos considerados estratégicos, em uma abordagem inicial da descentralização, da intersetorialidade, da sustentabilidade, da interdisciplinaridade e, ainda, uma abordagem que integra temas e desafios.

Desenvolvimento local

O desenvolvimento local, em uma abordagem inicial, pode ser definido como um processo interno registrado em pequenas unidades territoriais e em agrupamentos humanos capazes de promover o dinamismo econômico e a melhoria de qualidade de vida da população.

Para que o desenvolvimento local se efetive, é necessária a mobilização das energias da sociedade, com aproveitamento das capacidades e das potencialidades, ou prováveis potencialidades, existentes na unidade territorial considerada.

Essa unidade pode ser o município, o que implicará a utilização do termo desenvolvimento municipal, que é um caso particular de desenvolvimento local, uma vez que este pode se referir a mais de um município.

Em escalas menores ou maiores, no âmbito político administrativo dos municípios, podemos notar microrregiões ou macrorregiões homogêneas que implicarão outros casos de desenvolvimento local. Podemos citar, como exemplo, os assentamentos da reforma agrária ou de aldeias indígenas. Esses aglomerados humanos não têm aderência política nem administrativa com os diversos municípios onde se localizam, mas apresentam grande homogeneidade social e econômica, e capacidade de organização comunitária.

Devemos compreender que essa é exatamente a razão pela qual **parcerias políticas** municipais, estaduais e federais deverão funcionar como núcleo catalisador das iniciativas e como base para o desenvolvimento local.

Essas parcerias e os respectivos instrumentos de implementação das ações de gestão serão abordados de forma mais prática na Unidade 2.

Analisaremos agora os aspectos do desenvolvimento local: a descentralização; a intersetorialidade; a sustentabilidade; e a interdisciplinaridade. Você perceberá a complexidade das questões que tratam do tema.

Desenvolvimento local e a descentralização

Os termos descentralização e desconcentração ora podem ser considerados como sinônimos, ora como antônimos. Em nosso estudo, esses dois processos são tratados como distintos e relativamente independentes, embora quase sempre interligados e complementares. A descentralização e a desconcentração podem contribuir de forma significativa para o desenvolvimento local, criando ou não condições institucionais para as organizações exercerem suas missões, para mobilização das energias sociais e para decisões autônomas da sociedade.

A descentralização pode ser entendida como a transferência de recursos e de capacidade decisória de instâncias superiores para unidades espacialmente menores. Isso confere às unidades comunitárias e às municipais capacidade de escolher e de definir as próprias prioridades na gestão de programas e projetos.

Já a desconcentração representa apenas a distribuição da responsabilidade pela execução operacional das atividades dos projetos e programas, sem transferência de recursos e autonomia decisória. Comparando os dois processos, você percebe a importância da descentralização?

Como você deve ter notado, capacidade decisória e disponibilidade de recursos são duas variáveis fundamentais, presentes nos processos de descentralização e ausentes nos processos de desconcentração, influenciando, assim, a gestão nas unidades locais.

Vamos verificar, na Figura 3, os quatro possíveis tipos de descentralização, considerando a combinação destas duas variáveis: recursos próprios e capacidade decisória.



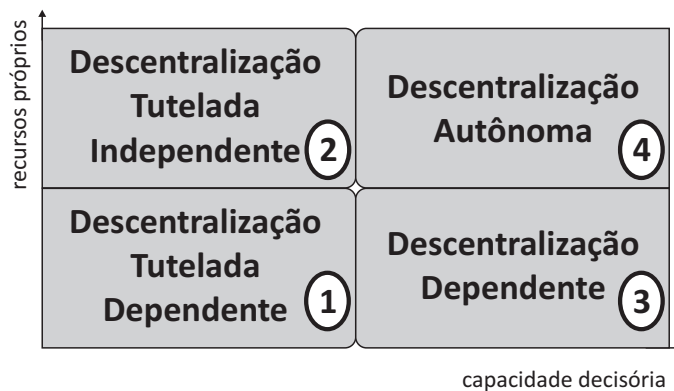


Figura 3: Tipos de descentralização
 Fonte: Adaptada de Médici e Maciel (1996)

Na Figura 3 são apresentadas quatro possibilidades de descentralização, mas apenas no **Quadrante 1** há a combinação das variáveis recursos próprios e capacidade decisória, pois nessa opção a descentralização ocorre com pouca transferência de capacidade decisória por parte das instâncias superiores, e a unidade local possui poucos recursos próprios, insuficientes para o atendimento das demandas dos seus diversos públicos-alvo e de seus serviços, por isso a descentralização é denominada tutelada dependente.

Analise com calma a Figura 3 e tente imaginar quais seriam suas dificuldades, como gestor público, em um trabalho sujeito à descentralização tutelada e dependente.

Existe outra maneira de classificar a descentralização: conforme a origem dos fluxos de poder e de recursos. Temos assim a descentralização Estado – Estado, e a descentralização Estado – sociedade, lembrando que as duas necessitam de suporte legal das constituições e das leis orgânicas nas três instâncias federativas envolvidas.

Na descentralização Estado – Estado, a transferência de responsabilidades de gestão interna ao setor público inclui: de um

lado, transferência de funções e de responsabilidades da União para Estados e municípios; e transferência dos Estados para municípios; e, de outro, a transferência de responsabilidades dentro da mesma instância (federal, estadual e municipal) para suas unidades descentralizadas no espaço.

Você pode concluir, então, que esse tipo de descentralização gera grande variedade de redes de cooperação do campo Estado/políticas públicas. Lembre-se do Quadro 1, se necessário, volte a ele para ter mais clareza do conteúdo.

Na descentralização Estado – sociedade, a descentralização ocorre com a democratização da gestão de capacidade decisória e de recursos, normalmente concentrada nas unidades estatais e governamentais, do setor público para a sociedade.

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

Essa classificação é importante para você perceber as diversas formas de terceirização, de participação e de regulações públicas que irão exigir instrumentos específicos para formalização das relações.

Para finalização dos entendimentos básicos sobre os temas desenvolvimento local e descentralização, devemos ratificar que local é um subsistema de um sistema mais amplo, entendido como um conjunto de instituições políticas ou sociais e de métodos, mais amplos e globais, adotados por essas instituições de tal modo que os problemas e as potencialidades municipais e locais dependam

Essa matéria será aprofundada na Unidade 2.



de fatores externos e das condições de contexto, em uma espécie de **descentralização coordenada***:

Vamos agora ao aspecto da intersectorialidade. Você conhece o seu significado?

Desenvolvimento local e intersectorialidade

O processo de descentralização no Brasil, após a Constituição de 1988, colocou os Governos municipais frente ao desafio de atender às demandas sociais urgentes, envolvendo questões que exigiam soluções mais complexas do que aquelas intervenções que equacionavam questões pontuais, segmentadas e com âmbitos reduzidos para educação, saúde, segurança, meio ambiente, emprego, entre outras.

Nesse contexto é que vamos introduzir o termo intersectorialidade. A intersectorialidade pode ser entendida como:

A articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e a avaliação de ações com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um sinérgico no desenvolvimento social. (INOJOSA; JUNQUEIRA; KOMATSU, 1997, p. 24).

A primeira reflexão a fazer sobre o conceito é a respeito do entendimento de que a descentralização e a intersectorialidade devem ser articuladas, porque ambas se referem ao mesmo objetivo que é o desenvolvimento local.

Conforme Inojosa, Junqueira e Komatsu (1997), os conceitos desses dois termos se aproximam na medida em que a intersectorialidade diz respeito ao atendimento das necessidades e das expectativas dos cidadãos de forma sinérgica e integradora, e a descentralização focaliza a transferência do poder de decisão para as instâncias mais próximas e permeáveis a influência dos cidadãos.

***Descentralização coordenada** – tipo de descentralização na qual o organismo central detém algumas capacidades decisórias ou recursos usados para garantir que as ações das unidades descentralizadas se processem de forma integrada e alinhada aos objetivos de ordem superior. Fonte: Elaborado pela autora.

Ambos devem considerar as condições territoriais urbanas dos municípios e das comunidades.

Podemos deduzir que a adoção de uma premissa de intersectorialidade na gestão pública municipal implica estender esse conceito para todas as etapas do ciclo de gestão: planejamento, execução, avaliação e controle, conforme a definição anterior.

Ainda devemos considerar que cada etapa do ciclo de gestão poderá ser realizada com modelos diferentes do tradicional e poderão ocorrer em diferentes níveis entre diferentes esferas, com estruturas operacionais bastante diferentes das existentes nos municípios, atualmente. Pois, as estruturas atuais não foram desenhadas para o atendimento integrado e focado nos cidadãos, e sim concebidas para preservar a ordem interna das organizações. Essa concepção normalmente é vertical, e o atendimento ao cidadão é horizontal, o que se constitui em uma dificuldade para o exercício do controle social.

Conforme Inojosa (1998), tais estruturas dificultam aos cidadãos o exercício e o controle sobre seus direitos de segunda geração: os direitos sociais e econômicos, uma vez que os problemas têm origens múltiplas, tornando impossível cobrar soluções de um único setor.

Todos, individualmente, são responsáveis pela solução de um problema, ou até mesmo por parte dele, mas ninguém é responsável por todos os problemas.

Neste momento, você já deve ter a compreensão de que a prestação de serviços públicos centrada nos públicos-alvo requer que os problemas de uma determinada população, por terem várias origens, tenham uma solução integrada dos vários setores do Governo local. Mas é importante conhecer, na prática, alguns aspectos da variável intersectorialidade.

Para tanto, realize a Atividade 2 apresentada na seção Atividades de aprendizagem. Após executá-la, retorne a este ponto do texto.



Desenvolvimento local e sustentabilidade

Vamos agora abordar a sustentabilidade como variável do desenvolvimento local. Ao longo dos anos, os debates em torno da sustentabilidade têm gerado um paradoxo de consensos e controvérsias em torno de suas definições e aplicações. Por ser uma discussão recente, os esforços de conceituação têm gerado inúmeros debates. Portanto, a sustentabilidade ainda não possui um significado preciso e único.

O termo sustentabilidade é bem menos popular do que o termo sustentável, pois este qualifica temas como gestão, turismo, construção, dentre outros.

No entanto, o termo menos popular será o mais utilizado em nossa disciplina. Vejamos então, duas abordagens que exemplificam a sustentabilidade: a primeira abordagem trata da expansão do foco da comunidade humana para o planeta, uma vez que no atual momento histórico, temos mais informações sobre as relações de sustentabilidade em rede da comunidade da vida, que inclui todos os seres vivos. Nessa perspectiva, o objetivo primeiro da sustentabilidade é o de manter a vida no planeta para as gerações atuais e futuras. A “melhoria da qualidade de vida para a comunidade” não pode ser vista apenas no sentido de maior consumo ou conforto para os seres humanos, para comunidades específicas, pois compartilhamos a vida no Planeta e temos um destino comum. Assim, a sustentabilidade depende das decisões da comunidade humana em relação à vida de um modo mais abrangente, planetário e não situacional.

Já a segunda abordagem trata da sustentabilidade organizacional, aplicando o conceito em um objeto menor, as organizações.

Conforme Gasparini (2003), para alcançar a sustentabilidade organizacional econômica, as organizações devem ser economicamente viáveis, ou seja, serem capazes de gerar riqueza,

distribuir essa riqueza entre os elementos da cadeia produtiva e gerar empregos, considerando também os aspectos ambientais e sociais nesse processo.

Para fins do nosso trabalho educacional, escolhemos a seguinte definição:

Sustentabilidade é a persistência, por um longo período de certas características necessárias e desejáveis de um sistema sócio – político e seu ambiente natural, não infinitamente durável, mas que seja capaz de transformar a Sociedade. (ROBINSON, *apud* BARRADAS *et al.*, 1999, p. 9).

***Normativo** – que estabelece normas ou padrões de comportamento; que determina o que é correto, bom etc. Fonte: Houaiss (2009).

Essa definição pode nos parecer a declaração de um princípio ético **normativo***, não se limitando, portanto, a um conceito fechado.

Para relativizar o aspecto normativo da definição escolhida, vamos destacar alguns princípios básicos comuns aos entendimentos que explicitamos neste livro-texto:

- ▶ **Tempo:** preocupação com a cronologia (passado, presente e futuro), que seja sustentável no tempo, que se perpetue e tenha continuidade.
- ▶ **Espaço:** ter uma referência espacial como base de ação (país, região, município, bairro etc).
- ▶ **Tendência:** não um Estado sustentável, mas uma condição desejável de aproximação da sustentabilidade, que evolui por meio de ações mais sustentáveis.
- ▶ **Dimensão:** são várias, interligadas e indissociáveis (ambiental, econômica, social, política, cultural e outras).
- ▶ **Participação:** várias pessoas, diversos atores sociais participando do processo, tanto na aprendizagem quanto nas decisões.



- ▶ **Coletividade:** o ganho maior é da coletividade, na perspectiva de melhoria de qualidade de vida para a comunidade, não especificamente ganhos individuais.

Vamos ver agora como seria um conceito construído a partir desses princípios.

Sustentabilidade é um processo de ação contínua (tempo) envolvendo atores sociais organizados (participação) de um determinado lugar (espaço), considerando suas diversas dimensões da realidade (dimensões) de melhoria de qualidade de vida para a comunidade (coletividade), tanto no presente quanto no futuro (tempo).

Vamos escolher um extrato dessa definição, “[...] diversas dimensões da realidade [...]”, para aprofundar nosso entendimento sobre essa expressão tão atual e estratégica no mundo contemporâneo.

A diversidade das dimensões da sustentabilidade, pelo seu caráter de abrangência e de visão **holística*** da realidade, é algo que se destaca para questões ligadas à gestão pública.

Das dimensões mais usadas para sustentabilidade, selecionamos as seis seguintes:

- ▶ ambiental;
- ▶ social;
- ▶ econômica;

***Holística** – que dá preferência ao todo ou a um sistema completo, e não a análise ou a separação das respectivas partes componentes.
Fonte: Elaborado pela autora.

- ▶ tecnológica;
- ▶ política; e
- ▶ institucional.

Essa seleção levou em consideração a necessidade de correlacionar o tema sustentabilidade com as categorias de redes de cooperação.

Você deve estar se perguntando qual a relevância de se tratar a sustentabilidade analisando suas dimensões. Vamos, então, entender o porquê dessa relevância.

Essas dimensões nos permitem ir além da visão de sustentabilidade abordada pelo viés ecológico, pois permitem o envolvimento dos mais diversos aspectos que compõem as estruturas urbanas, aqui denotadas pela cidade e pelo campo, e permitem uma visão mais integrada e abrangente dos elementos que formam as estruturas mencionadas.

Consideramos importante destacar que essas dimensões são indissociáveis, portanto, interferem umas nas outras, ou seja, situações de ganho em uma dimensão podem representar perda em outra.

Para fins de nossas análises, vamos considerar uma simplificação agregando as seis dimensões selecionadas em três eixos conforme descrito a seguir:

- ▶ 1º eixo, composto das dimensões social e ambiental.
- ▶ 2º eixo, composto das dimensões política e institucional.
- ▶ 3º eixo, composto das dimensões econômica e tecnológica.



Desenvolvimento local e interdisciplinaridade

Como vimos, ao analisarmos a questão da sustentabilidade somente adotando modelos explicativos, podemos contemplar as diversas dimensões do termo sustentabilidade sem deixar de darmos conta da complexidade dos problemas que impactam o desenvolvimento local. Essa exigência de tratamento integrado e sistêmico das questões coloca em relevo o aspecto da interdisciplinaridade do termo.

A necessidade do conhecimento interdisciplinar emerge na sociedade do conhecimento, na segunda metade do século XX, para se contrapor à excessiva fragmentação das disciplinas do século XIX, que gerou a desintegração do conhecimento, e, assim, a especialização exagerada e sem limites dessas disciplinas provou a fragmentação constante de todas as construções derivadas desse modelo básico.

Vamos agora à definição de interdisciplinaridade. De acordo com Luck (1995), a interdisciplinaridade procura estabelecer o sentido da unidade na diversidade, promover a superação da visão restrita de mundo (visão disciplinar) e a compreensão da complexidade da realidade.

Interdisciplinaridade, intersetorialidade e integração são temas que têm um relacionamento bastante forte, pois enquanto a interdisciplinaridade afeta mais notadamente **o pensar**, a intersetorialidade, que deve ser considerada desde o planejamento das ações, é mais sentida quando do **fazer**.

É importante destacarmos que a integração exige também a multidisciplinaridade dos conhecimentos, pois implica somente **fazer** intersetorialidade se previamente houver um **pensar** multidisciplinar.

A prática interdisciplinar é intencional e requer uma postura alinhada, e sua implementação, conforme temos observado, vem sendo realizada de maneira tímida nas ações e nas estruturas governamentais. Dada a complexidade dos problemas, as populações locais, municípios e comunidades, enfrentam situações ambíguas, contraditórias e conflitantes, e precisam de um olhar

técnico diferente do até então empregado, pois muitas vezes são adotadas soluções ótimas para determinado aspecto de um problema que, no entanto, geram outras disfunções, às vezes, mais complexas do que as iniciais.

Você deve ter muitos exemplos a citar sobre essas relações de causa e efeito indesejadas observadas na saúde pública, na agricultura ou no turismo do seu município.

Embora incipientes, são alentadoras as experiências de cientistas e de técnicos em projetos pilotos que tentam superar a ótica fragmentadora que os acompanha desde sua formação, voltando seus olhares e suas ações para a qualidade de vida da população alvo.

Assim, devemos analisar os fenômenos na sua interdependência com os demais e com o contexto no qual acontecem, direcionando suas contribuições para oferecê-las de forma articulada aos governantes e à sociedade civil local.

Morin (1996, p. 66) apresenta uma observação bastante pertinente sobre essa realidade:

[...] as ciências físicas não têm consciência dos caracteres físicos e biológicos dos fenômenos humanos; as ciências naturais não têm consciência de sua ligação com a cultura inserida na sociedade com uma história (sic) determinada; as ciências não têm consciência do seu papel na sociedade, as ciências não têm consciência dos princípios ocultos que comandam suas elucubrações; e as ciências não têm consciência de que lhes falta consciência.

Agora, reflita sobre esta questão: de que forma as redes públicas de cooperação, em todas as diversidades de soluções que oferecem, podem se contrapor à maioria das estruturas organizacionais hierárquicas e departamentalizadas cujas razões,



que não o atendimento ao cidadão, propiciam o estabelecimento de áreas com os trabalhos especializados desenvolvidos por gerentes e técnicos também especializados?

Desenvolvimento local integrando temas e desafios

Conforme apresentado nos itens anteriores, podemos perceber que trabalhar desenvolvimento local implica o alinhamento de todas as ações de gestão local com as necessidades das populações escolhidas como foco. Exige também que recursos, tanto financeiros quanto de mão de obra qualificada, cheguem até onde se efetivam essas ações. Exige principalmente que o grande objetivo, a integração, seja buscada de forma sistêmica e permanente.

Procurando elaborar uma imagem elucidativa para essa conclusão, construímos a Figura 4. Vamos observá-la:

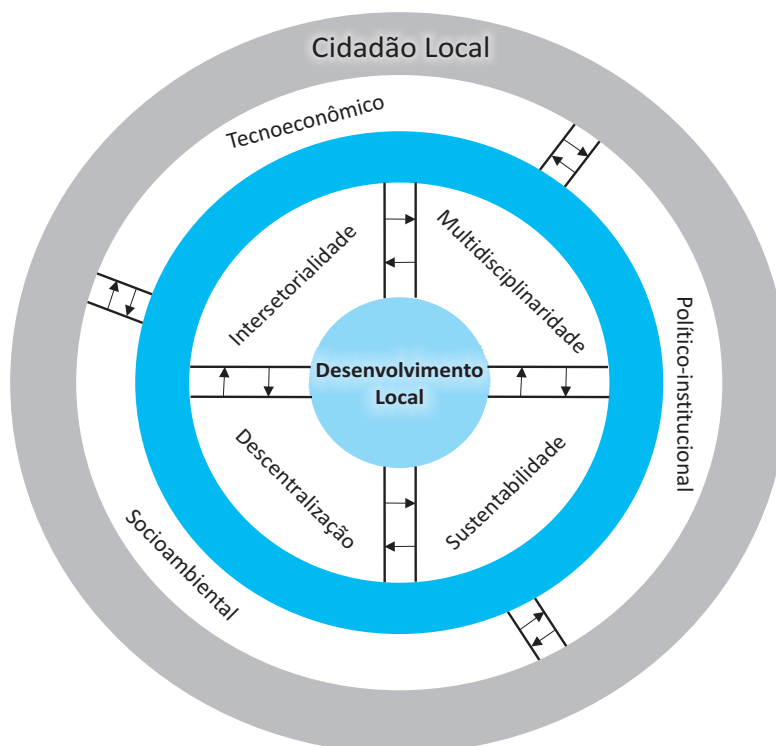


Figura 4: Desenvolvimento local – variáveis e dimensões de sustentabilidade
Fonte: Elaborada pela autora

Para manter você atento aos conhecimentos sobre redes públicas de cooperação, as quais já abordamos, vamos agora vincular o desenvolvimento local às soluções trazidas por essas redes.

Cada um dos aspectos analisados na seção *Desenvolvimento local, a intersetorialidade e a sustentabilidade*, não esgota a matéria, pois existem muitos conhecimentos sendo gerados nas práticas implementadas nas várias regiões do País.

REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO: GRANDES CATEGORIAS

Considerando o que você já estudou sobre redes na seção Desenvolvimento local, a intersetorialidade e a sustentabilidade, como você responderia às seguintes perguntas, no âmbito das ações locais:

- ▶ Movimentos sociais podem contribuir para a criação do desenvolvimento socioambiental?
- ▶ Estado e políticas públicas exercem que papel no desenvolvimento político-institucional?
- ▶ Produção e circulação podem melhorar os resultados tecnoeconômicos?
- ▶ Seria possível pensar o Governo municipal como uma rede de agentes públicos e privados, de sociedade civil, de técnicos, de políticos e de cidadãos individuais, catalisados pelo Poder Público, que possibilite



interação permanente e impulsione novas soluções capazes de disseminar a prática de um relacionamento político maduro?

Vamos agora construir mais alguns conhecimentos sobre redes.

Redes públicas de cooperação local do campo movimentos sociais

Vamos retomar do Quadro 1, analisado anteriormente, algumas características que servem à categoria de redes de cooperação movimentos sociais e utilizá-las no Quadro 2, que segue:

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

Quadro 2: Redes de cooperação movimentos sociais
Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996)

A estrutura, o modelo de gestão e os aspectos de propriedade das redes de cooperação no campo dos movimentos sociais serão detalhados na Unidade 2. Por enquanto, vamos analisar a relação entre os tipos de redes e o desenvolvimento que se efetiva no espaço local.

Se analisarmos o impacto das redes públicas de cooperação do campo movimento social, veremos que ele é mais notadamente

percebido nas variáveis do 1º eixo da dimensão socioambiental do desenvolvimento local.

Essa afirmação se justifica analisando a especificidade do conjunto de atores envolvidos nesse tipo de rede e das suas características de foco, de objetivo e de funcionamento.

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

Os resultados dos trabalhos executados nesses tipos de redes são considerados exitosos quando contribuem para solução de problemas sociais e ambientais.

Outro eixo do desenvolvimento local bastante impactado pela atuação dessas redes é o 3º eixo da dimensão político-institucional, mesmo considerando a relativa instabilidade das redes, no que se refere à permanência de suas estruturas, uma das características observáveis nas instituições públicas.

Inojosa (1998) define rede social como aquela que se tece com a mobilização de pessoas físicas e/ou jurídicas a partir da percepção de um problema que rompe ou coloca em risco o equilíbrio da sociedade ou as perspectivas de desenvolvimento sustentável local, com destaque para questões sociais, ambientais e institucionais.

As redes de cooperação local do campo movimentos sociais se configuram como parcerias estratégicas para a prestação de serviços de competência de organizações municipais.

Graças a sua capilaridade e ao seu poder de mobilização social essas redes contribuem de forma substantiva para a efetividade dos atendimentos às necessidades da sociedade no que se refere aos serviços socioambientais.

Com as informações sobre redes públicas de cooperação local que já possuímos, e considerando as que agora analisamos, o que acrescentaríamos na definição anterior de Inojosa?



Todo o nosso estudo até agora deve nos fazer pensar que rede social local pode ser também designada como rede pública de cooperação local do campo socioeconômico.

Redes públicas de cooperação local do campo produção e circulação

Novamente, vamos retomar algumas características do Quadro 1, mas que agora se encaixam no tipo de rede pública de cooperação local do campo produção e circulação, conforme o Quadro 3, que segue:

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

Quadro 3: Redes de cooperação produção e circulação
Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996)

Essas redes têm modos de gestão, estruturas e modos de propriedade muito diferentes das **redes públicas de cooperação local no campo dos movimentos sociais.**

Os resultados dos impactos da ação desse tipo de rede são essencialmente percebidos no 3º eixo da dimensão tecnoeconômico do desenvolvimento local.

Considerando seu foco de atuação, essas redes, também chamadas de redes de mercado, têm características, objetivos e

Você conhecerá mais sobre esse assunto na Unidade 2.

funcionamento bastante alinhados aos das organizações do setor produtivo privado.

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

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

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

Em segundo lugar, outros patrocinadores desse tipo de rede são as organizações chamadas de **parapúblicas***, isto é, aquelas mantidas por recursos **parafiscais***, a exemplo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), das Federações Estaduais das Indústrias e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

A atuação desse tipo de rede pode impactar de forma positiva ou negativa as dimensões sociais e ambientais do eixo da dimensão 1 do desenvolvimento local, enquanto os efeitos nas variáveis políticas e institucionais do eixo da dimensão 3 são bem mais discretos.

Você já deve conhecer algumas iniciativas no âmbito do seu município, de algumas associações de organizações ou de arranjos produtivos locais. Então, analise a definição a seguir para redes de cooperação local no campo produção e circulação e pense nas inclusões ou alterações que você faria, contemplando alguns aspectos que foram tratados neste livro-texto.

***Parapúblicas** – diz-se das organizações ou instituições que o Poder Público intervém. Fonte: Elaborado pela autora.

***Parafiscais** – que tem a natureza similar a de um tributo: diz-se, especialmente, de contribuições compulsórias, determinadas por lei, que são arrecadadas não pelo Poder Público, mas diretamente por entidade beneficiária. Fonte: Elaborado pela autora.



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

Então, você saberia adequar a citação anterior a nossa disciplina? Bem, observe que rede de mercado também pode ser sinônimo de rede de cooperação local no campo produção e circulação, sendo a citação anterior também uma definição desse tipo de rede.

Redes públicas de cooperação do campo Estado e políticas públicas

A exemplo das duas categorias de redes que já analisamos; as redes de cooperação dos campos movimentos sociais, e de produção e circulação; vamos trazer também algumas características do Quadro 1 que competem à rede do campo Estado e políticas públicas, conforme apresentado, a seguir, no Quadro 4.

Nº	VARIÁVEIS	ESPECIFICAÇÕES
1	Atores envolvidos	Agentes governamentais, governos locais e outros
2	Caráter das relações	Formalidade/informalidade
3	Foco de atuação	Problemas, ações, projetos concretos e gestão de processos complexos
4	Processo	Associação de recursos/intercâmbio
5	Princípios e valores	Cooperação/reconhecimento de competências/respeito mútuo/conflitos equacionados
6	Interações	Centro animador, operador catalisador; hierarquia/não hierarquia
7	Ambiente	Efêmero/grupo definido
8	Engajamento	Adesão por competência/interesse
9	Racionalidade	Instrumental/comunicativa

Quadro 4: Redes de cooperação Estado e políticas públicas
Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996)

Veremos explicitações e detalhes dessa complexidade quando, na Unidade 2, abordarmos os modelos de gestão, a estrutura, a propriedade da rede e os embates público x terceiro setor x setor privado.

Para fins de gestão, essa categoria de rede se apresenta como uma das mais difíceis, pois contempla as **redes híbridas de grande complexidade**.

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

No primeiro grupo dessas redes encontramos as redes puras, conforme já mencionado na construção de nossa proposta de trabalho. Essas redes podem se apresentar com a forma de uma hierarquia verticalizada. Nesses casos, as redes são diretamente associadas aos sistemas da Administração Pública para a prestação de serviços públicos, que são verdadeiras redes hierárquicas.

É importante compreendermos que, de forma simplista, a prestação de serviços públicos pelo Estado se efetiva não apenas para:

- ▶ os atendimentos diretos aos cidadãos, de demandas sociais (saúde, educação, segurança etc);
- ▶ prover infraestruturas de uso comum; e
- ▶ intervir nos agentes da sociedade e do mercado.

Vamos voltar aos sistemas da Administração Pública para fornecer alguns exemplos de sistemas/redes e caracterizá-los quanto à sua abrangência federativa. Observemos o Quadro 5, no qual todos esses sistemas são formais e têm um arcabouço legal normativo como suporte.



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

Quadro 5: Exemplos de sistemas e de serviços públicos

Fonte: Elaborado pela autora

Ainda tratando de redes públicas, convém observarmos que, além da formação de redes verticalizadas e hierarquizadas, existe a possibilidade de formação de redes puras horizontais. São as redes intermunicipais, a exemplo dos consórcios municipais, que se apresentam como se fossem um cooperativismo horizontal em contraposição ao municipalismo autárquico.

Vamos agora às redes híbridas. Essas são formadas com outros agentes que não os governamentais e assumem diversos formatos por causa da intensidade de colaboração pública e não pública (terceiro setor, comunidades e iniciativa privada), e das capacidades de gestão das redes, o que gera modelos de governos com diversas configurações.

Para esclarecermos, vejamos a Figura 5:

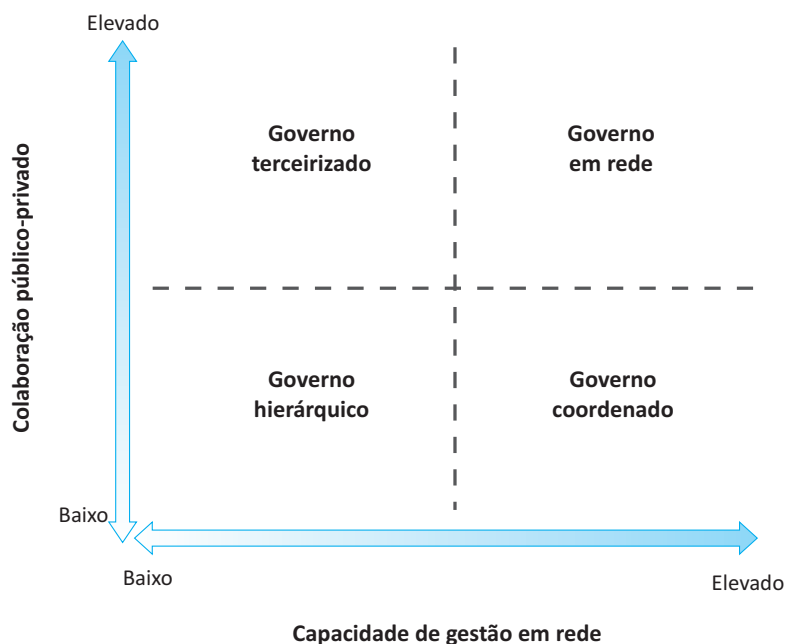


Figura 5: Modelos de governo das redes de cooperação
 Fonte: Adaptada de Goldsmith e Egger (2006)

Podemos perceber que a Figura 5 mostra a existência de quatro modelos básicos, mas considerando o *continuum* dos dois eixos, existe uma grande pluralidade de configurações. Não devemos esquecer que as redes nos espaços do governo hierárquico e no governo coordenado são regidas por leis e outros instrumentos legais da União, dos Estados e dos municípios.

Vejamos a definição de **redes públicas de cooperação campo Estado e políticas públicas**: redes de Estado ou de políticas públicas (ou rede de cooperação local campo Estado e políticas públicas) são aquelas resultantes da associação de órgãos da estrutura do Estado, nas diversas instâncias, com organizações não estatais, devidamente autorizadas na forma da lei para prestação de serviços públicos descentralizados ou terceirizados.

Encerrando esta seção, vamos resgatar os dados da Figura 4 para complementá-la com as categorias de redes públicas de cooperação, conforme apresentamos na Figura 6:

Voltaremos a esse assunto na Unidade 2 quando analisarmos os diversos modelos de gestão. Na ocasião, forneceremos exemplos mais conhecidos.



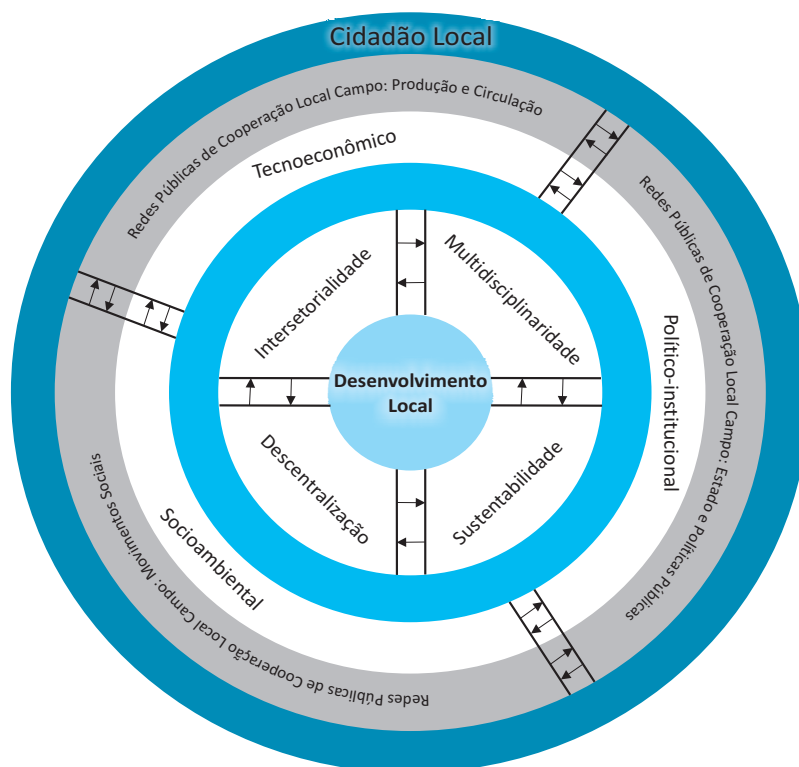
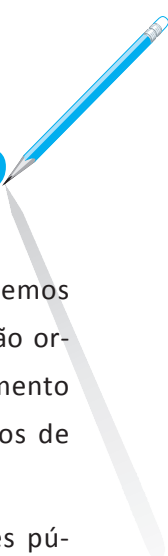


Figura 6: Relação desenvolvimento local e redes públicas de cooperação
Fonte: Elaborada pela autora

Vale salientarmos que esse modelo esquemático, como qualquer modelo, é uma representação simplificada da realidade, a qual, particularmente na atualidade, apresenta complexidades crescentes e, por esse motivo, é um modelo bastante limitado.

Neste momento, você já está ciente que variáveis distintas do desenvolvimento local podem ser trabalhadas de forma mais efetiva por redes públicas de cooperação local que operam em campos também distintos. Portanto, realize a Atividade 3 apresentada na seção Atividades de aprendizagem.

Resumindo



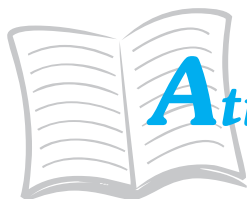
Reverendo o caminho que fizemos até aqui, podemos constatar que as redes públicas de cooperação local são organizações de grande importância para o desenvolvimento local, em particular para o enfrentamento de desafios de intersectorialidade e sustentabilidade.

Convencionamos um entendimento sobre redes públicas de cooperação local e, para isso, examinamos vários usos dos termos: redes, cooperação e local.

Examinamos conceitos e características do desenvolvimento local, tema muito importante após o processo de descentralização federativa ocorrido com a Constituição brasileira de 1988, para estudar temas como: descentralização, desconcentração, intersectorialidade e sustentabilidade.

Após a exposição desses objetivos educacionais foi possível estabelecer, de forma introdutória, a correlação entre as demandas do desenvolvimento local e o grande potencial de soluções oferecidas pelas redes públicas de cooperação local.





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 local. Em caso de dúvidas, 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.
- ▶ Escolha um município-alvo considerando a facilidade que você tem para coletar informações sobre ele, por exemplo: entrevistas, leituras de planos e de relatórios e acesso a *sites* específicos etc.
- ▶ 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 reforçar a ideia da variedade de entendimentos sobre redes. O conceito de rede não é único na literatura. Diversos autores apresentam conceitos ajustados ao contexto nos quais são aplicados. Você também poderá aplicar o conceito de rede na gestão de redes públicas de cooperação local em trabalhos futuros. Vamos ajudá-lo a construir sua própria definição fornecendo dois conjuntos de variáveis características das redes. Você deve redigir definições com o uso de cada um dos dois conjuntos. Em caso de dúvidas, consulte o texto *Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas*, de Eduardo César Marques, disponível em: <www.centrodametropole.org.br/pdf/redes2005%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2010. Vamos então à sua definição de rede. Segue o primeiro conjunto de variáveis:

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

De acordo com essas variáveis, defina, com suas palavras, o que seriam redes.

Após a primeira definição, considere as características a seguir, e faça uma segunda definição de redes:

- ▶ as redes são compostas de diferentes atores/organizadores que interagem entre si e detém, cada um, um conjunto de recursos;
- ▶ as organizações participantes de rede mantêm um razoável grau de independência formal/contratual entre si;
- ▶ existem relações não formais de dependência significativa entre os participantes de uma rede, que se aprofundam à medida que dinamicamente se desenvolvem os laços entre os participantes;



- ▶ as interações entre os nós da rede não se dão em momentos únicos, mas são repetidas ao longo do tempo, configurando padrões e evoluindo; e
 - ▶ a organização em rede pressupõe a existência de objetivos/interesses comuns ou complementares entre os participantes.
2. Esta atividade busca coletar informações e analisar a situação do município-alvo no que se refere à prática de processos de intersectorialização. Responda às questões a seguir:
- ▶ Existem sinais de movimentos, já realizados ou a realizar, de intersectorialidade no Plano Diretor do município ou em outros documentos? Quais?
 - ▶ Quais os setores impactados por esse movimento?
 - ▶ Quais foram os fatos geradores dos movimentos identificados?
3. Esta atividade busca coletar informações e analisar a situação do município-alvo no que se refere à classificação e à caracterização das redes públicas de cooperação local implementadas.

Orientações específicas

- ▶ faça um levantamento de todas as redes públicas de cooperação local instaladas no município-alvo, classificando-as nos três campos: movimentos sociais, produção e circulação, e Estados e políticas públicas, tentando associá-las aos três eixos: socioambiental, tecnoeconômico e político-institucional; e
- ▶ em caso de dúvida, consulte o texto *Análise de rede: uma contribuição aos estudos de redes organizacionais*, de Elizabeth Loiola e Suzana Moura, disponível em: <<http://tinyurl.com/23geeb9>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

A partir dessas orientações, responda às questões a seguir:

- ▶ O que é necessário, no âmbito do município-alvo, para que as preocupações socioambientais evoluam para a implementação de redes de cooperação do campo movimentos sociais?
- ▶ O que é necessário, no âmbito do município-alvo, para que as preocupações tecnoeconômicas evoluam para a implementação de redes públicas de cooperação do campo produção e circulação?
- ▶ O que é necessário, no âmbito do município-alvo, para que as preocupações político-institucionais evoluam para a implementação de redes públicas de cooperação do campo Estado e políticas públicas?



UNIDADE 2

GOVERNANÇA DAS REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO LOCAL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Identificar condicionantes críticos dos projetos das redes públicas de cooperação local que impactam a governança de instituições;
- ▶ Diferenciar os diversos modelos de gestão e as estruturas organizacionais das redes públicas de cooperação local, passíveis de implementação para prestação de serviços públicos; e
- ▶ Correlacionar as categorias de serviços públicos prestados localmente aos diversos tipos de redes de cooperação que podem ser utilizados e aos respectivos mecanismos e instrumentos de gestão.



GOVERNANÇA DAS REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO LOCAL

Caro estudante,

Você lembra que na Unidade 1 estudamos a complexidade do desenvolvimento local, e como as redes locais, no contexto dos municípios e de espaços territoriais locais, podem ser utilizadas para os desafios da intersectorialidade e da sustentabilidade?

Pois bem, aqui, na Unidade 2, propomos um estudo sobre aspectos críticos da governança das redes públicas de cooperação local, no que se refere às múltiplas soluções que podem ser usadas para organizar o trabalho desses arranjos organizacionais na prestação dos serviços públicos, no âmbito local.

Bons estudos!

O termo governança permite múltiplas abordagens e conceituações, selecionamos, para referenciar o presente estudo, o entendimento de Santos (1997). Para esse autor, a governança refere-se a padrões de articulação e de cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações entre e por meio das fronteiras do sistema econômico.

Destaca ainda que estão incluídas nessas relações não apenas os mecanismos de agregação e articulação de interesses, como os partidos políticos e grupos de pressão, como também as redes informais, hierárquicas e associações de diversos tipos.

Em função do caráter amplo do tema, vamos selecionar dois aspectos a serem trabalhados nesta Unidade:

- ▶ modelos de gestão e estrutura organizacional; e
- ▶ mecanismos e instrumentos de relacionamento dos diversos atores com o Estado, no caso particular dos municípios.

Assim, estruturamos esta Unidade em cinco partes, a primeira aborda as variáveis de projeto e de contexto de operação das redes que irão impactar na escolha do modelo de gestão; e a estrutura mais adequada ao atendimento às demandas específicas do desenvolvimento local será tratada na segunda parte. Nas outras três partes, vamos trazer alguns mecanismos e instrumentos para a gestão das relações que se estabelecem entre as três categorias principais de redes públicas de cooperação local e o Estado e a sociedade, quando da prestação das diversas categorias de serviços públicos.



CONDICIONANTES DE PROJETO

A governança das redes públicas de cooperação local depende fundamentalmente das características de projeto ou de desenho, em particular, da autonomia que essas soluções organizacionais dispõem para implementar o projeto de contextos operacionais.

Para fins do nosso estudo, é importante lembrarmos das variáveis do projeto das redes públicas de cooperação local, no contexto estratégico do desenvolvimento local intersetorial e sustentável, e os objetivos ou resultados pretendidos nos três eixos; socioambiental, político-institucional e tecnoeconômico; tratados na Unidade 1.

Do desenho ou projeto das redes, vamos considerar algumas de suas características, também estudadas na Unidade 1, traduzidas em nove variáveis críticas, quais sejam:

- ▶ atores envolvidos;
- ▶ caráter das relações;
- ▶ foco de atuação;
- ▶ processo;
- ▶ princípios e valores;
- ▶ interações;
- ▶ ambiente;
- ▶ engajamento; e
- ▶ racionalidade.

Caso julgue oportuno,
resgate esses
entendimentos na
Unidade 1.



O binômio objetivo–variáveis críticas nos permitiram classificar e caracterizar as redes em **três grandes categorias**: redes sociais, redes de mercado e redes de Estado ou de políticas públicas.

Vamos agora estudar outras variáveis de projeto importantes para a governança de uma rede pública de cooperação:

- ▶ os serviços públicos prestados;
- ▶ os tipos e as características das organizações públicas, das organizações privadas e da sociedade, que podem compor a rede local; e
- ▶ a autonomia desenhada para a rede considerada.

SERVIÇOS PÚBLICOS

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

Já temos um conhecimento inicial sobre esse tema quando, na Unidade 1, uniformizamos alguns conceitos, em particular sobre o uso das expressões redes públicas e redes de serviços públicos como semelhantes. Agora, vamos aprofundar alguns entendimentos utilitários sobre um objeto complexo: os serviços públicos.

A discussão sobre o que é serviço público necessita de cuidados, pois de acordo com Carvalho Filho (2008) não há uma unanimidade na sua definição. O autor chama a atenção para o fato de que a definição de serviço público está atrelada à função do Estado, que representa um conceito em constante evolução.

Nesse caso, quando as funções do Estado são alteradas, o conjunto de serviços públicos também sofre alterações. Tais mudanças não são estanques e pontuais, mas contínuas e



processuais, e ocorrem de forma lenta e gradativa. Esse contexto requer mais dedicação para a compreensão do tema em questão.

Carvalho Filho (2008) apresenta um entendimento que é fruto de uma pesquisa bibliográfica, o qual considera o serviço público como 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. Para reforçar o conceito, retome a definição de serviço público de Di Pietro (1999) explicitada no início da seção *Uniformizando conceitos e expectativas*, na Unidade 1.

Dos entendimentos a respeito de serviços públicos que selecionamos para nosso estudo, podemos deduzir que um dos grandes desafios é o de atingir a totalidade de usuários que deles necessitam, respeitando as especificidades de cada grupo constituído. Para atender tal necessidade de abrangência são adotadas estratégias, a exemplo daquelas que objetivam a universalização de serviços públicos.

Em uma tentativa de simplificação das variáveis de serviço público, vamos tentar construir uma estrutura que contemple três grandes grupos de serviços:

- ▶ atendimento direto;
- ▶ disponibilização de infraestrutura; e
- ▶ intervenção legal.

Os serviços públicos no grupo atendimento direto possuem uma relação direta com o Estado, ou entidades que receberam delegação, para a prestação desses serviços e podem ainda ser classificados em duas subcategorias:

- ▶ serviços públicos organizados em sistemas federativos; e
- ▶ serviços públicos não sistematizados.

Entenda melhor essas subcategorias da prestação dos serviços públicos.

Como exemplos da primeira subcategoria, temos os sistemas de saúde, os sistemas de educação e, mais recentemente, o sistema único de assistência social, que não se encontra no mesmo nível de institucionalização dos dois primeiros. Outros serviços dessa subcategoria começam a ser sistematizados, a exemplo do sistema de segurança pública. É importante sabermos que a institucionalização desses sistemas é um processo técnico-administrativo, político e legal bastante demorado.

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

Para o grupo disponibilização de infraestrutura, também chamado de categoria de prestação de serviços públicos de infraestrutura, podemos identificar três subcategorias:

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

Um exemplo da primeira subcategoria seria a disponibilização de infraestruturas de transporte, de comunicação, de energia elétrica, de saneamento, entre outras. Na segunda subcategoria, podemos citar os sistemas de ciências e de tecnologia e, na terceira subcategoria, podemos mencionar o papel das políticas públicas e os financiamentos feitos pelo Estado para o desenvolvimento econômico e social.

Já o grupo intervenção legal, ou categoria de prestação de serviços públicos de intervenção legal, pode ser entendido por meio de duas subcategorias:

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



Como exemplo da primeira subcategoria, podemos citar os serviços prestados pelas agências reguladoras e, como exemplo da segunda subcategoria, podemos citar os licenciamentos e as autorizações.

Para termos um entendimento mais global do assunto, preparamos a Figura 7:

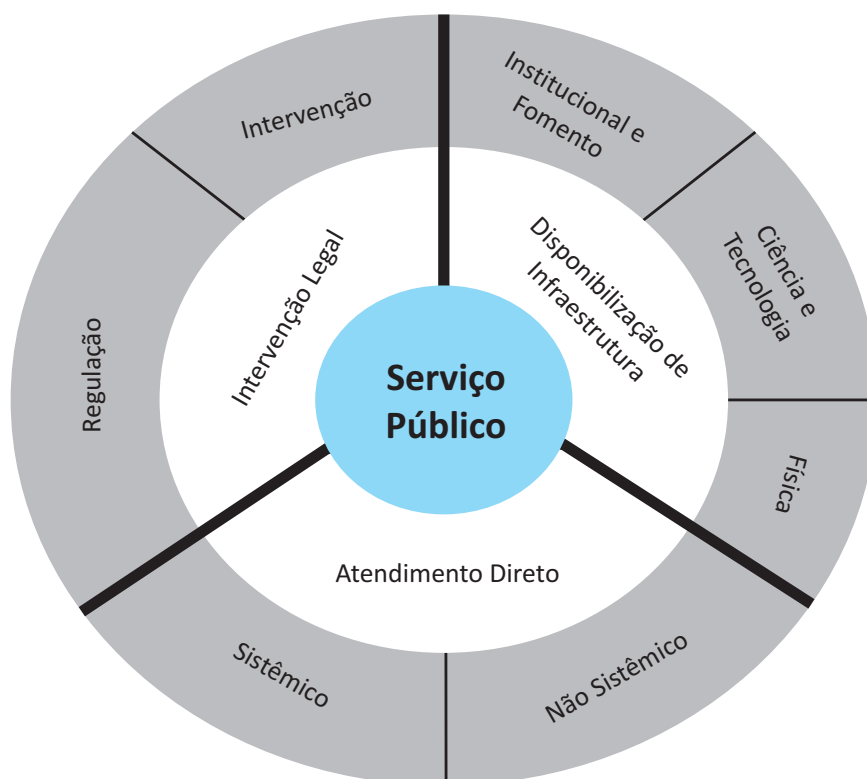


Figura 7: Serviços públicos – tipologia instrumental específica

Fonte: Elaborada pela autora

Finalizando o tópico de serviços públicos, é importante sabermos que a divisão em categorias e subcategorias apresentada é apenas um recurso didático e específico para utilização nesta disciplina. Certamente, encontraremos outras formas de categorizar os serviços públicos, que vão depender dos respectivos contextos de uso. Como nosso estudo tem como foco a prestação de serviço local, vamos conhecer quais serviços públicos devem e podem ser prestados pelos municípios ou setores regionais.

ATRIBUIÇÕES MUNICIPAIS NA PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Para conhecer a
Constituição Federal de
1988, acesse <[http://
www.planalto.gov.br/
ccivil_03/constituicao/
constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>.
Acesso em: 5 nov. 2010.

O artigo 18 da Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece a organização político-administrativa do País como uma estrutura federativa constituída por esferas governamentais autônomas: União, Estados e distrito federal, e municípios (OLIVEIRA, 1990). As diversas atribuições estabelecidas na Constituição Federal de 1988 aos vários níveis de Governo podem ser entendidas a partir da natureza ou da característica própria de cada esfera.

No caso dos municípios, as suas principais competências estão fundamentadas no Capítulo IV, artigo 30 da Constituição de 1988 e relacionadas, em síntese, à organização e à prestação, direta ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, que incluem o transporte coletivo de caráter essencial, e a manutenção ou prestação, com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, de programas de educação pré-escolar e fundamental e serviços de atendimento à saúde da população (OLIVEIRA, 1990).

Prestação de serviços municipais exclusivos

De maneira mais detalhada, uma série de tarefas legais é comumente prevista de ser executada pelos municípios, no âmbito dos:

- **Serviços públicos de interesse local:** que edificam e conservam prédios públicos municipais; constroem e conservam vias urbanas, pontes e viadutos, estradas e caminhos vicinais, praças, parques, jardins e hortos florestais; sinalizam vias públicas urbanas e rurais; realizam serviços de assistência social; mantêm creches, orfanatos, albergues, matadouros, além do serviço de defesa do consumidor; prestam assistência e orientação judiciária gratuita; mantêm e fiscalizam

mercados e feiras livres; provêm serviço de iluminação pública; operam cemitérios e serviços funerários; e realizam atividades de defesa civil, inclusive de combate a incêndios e de preservação de acidentes naturais.

- ▶ **Programas de educação:** que preparam e fornecem merenda escolar; distribuem material e livros didáticos; mantêm bibliotecas e programas de alfabetização de adultos; fornecem transporte escolar; e realizam programas de apoio às práticas desportivas.
- ▶ **Serviços de saúde pública:** que assumem encargos do sistema de saúde pública; e exercem atividades de fiscalização sanitária.
- ▶ **Programas de saneamento básico:** que operam e/ou fiscalizam o serviço de abastecimento de água e o serviço de esgotamento sanitário; promovem esgotamento das águas pluviais; executam limpeza pública; efetuam coleta do lixo; e dão destino final ao lixo.

Prestação de serviços públicos municipais compartilhados

Além do conjunto de tarefas específicas, explicitadas na seção anterior, várias competências comuns ou responsabilidades compartilhadas entre o Governo Federal, os Estados e os municípios estão previstas no artigo 23 da Constituição Federal de 1998, como: cuidar da saúde e da assistência pública; dar proteção e garantia às pessoas portadoras de deficiência; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais; promover programas de saneamento básico; e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (OLIVEIRA, 1990).

Devem ainda estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito; proteger documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens

naturais notáveis e sítios arqueológicos; e proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Devido à importância crescente e de competência municipal também devem proteger o meio ambiente e combater à poluição em quaisquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

Prestação de serviços públicos de apoio à federação

Podemos observar a existência, ainda, de muitas outras competências sob responsabilidade da União e/ou dos Estados, que são, em parte, custeadas ou executadas pelos municípios, como nas áreas de:

- ▶ **Saúde pública:** que fornecem material e efetuam manutenção de prédios estaduais; cedem pessoal e mantêm serviços estaduais de apoio e de hemocentro; suplementam recursos não previstos em convênios; e fornecem suporte às campanhas de vacinação.
- ▶ **Educação:** que cedem professores para escolas estaduais; fornecem merenda escolar e transporte escolar para estudantes das escolas estaduais; efetuam manutenção das escolas estaduais; e cedem pessoal e mantêm serviços estaduais de apoio.
- ▶ **Assistência social:** que fazem a manutenção de serviços de assistência social estadual.
- ▶ **Administração fazendária:** que mantêm núcleo de atendimento aos contribuintes; e cedem pessoal e mantêm serviços estaduais e do Governo Federal de agências, postos, delegacias e exatorias.
- ▶ **Agricultura:** que mantêm unidade municipal de cadastramento e serviços de extensão rural, de polícia florestal e de horto estadual.



- **Comunicações:** que mantêm serviços de correios, telégrafos e postos telefônicos.

ORGANIZAÇÕES INTEGRANTES DAS REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO

Vamos voltar ao entendimento de Carvalho Filho (2008) sobre serviço público, apresentado no início da seção *Serviços públicos*, desta Unidade. Tal entendimento explicita que o objetivo da prestação de serviços é a satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade. Assim, podemos perceber que uma primeira questão a ser trabalhada é a identificação de quais são as necessidades, essenciais e secundárias, atendidas por meio da prestação de serviços públicos.

A segunda questão a ser considerada é o caráter dinâmico das necessidades da coletividade, face às características da atualidade, na qual a oferta de bens e de serviços acaba por fazer com que os indivíduos e as organizações sintam necessidades até então não percebidas e explicitadas como necessárias.

Essas demandas emergentes são encontradas em todas as categorias e subcategorias dos serviços públicos que apresentamos no início desta Unidade, na seção *Serviços públicos* e, para atendê-las, não é suficiente, na maioria das vezes, executar adequações nos arcabouços legais, pois torna-se necessário rever a atuação das organizações do Estado, do mercado e da sociedade, que agem isoladamente ou em associações diversas.

Por isso, podemos afirmar que são criadas novas organizações, tanto no setor estatal como no setor privado e público não governamental, à medida que a prestação de serviços públicos se torna mais complexa.

É importante ratificarmos que a delimitação dos serviços públicos a serem prestados pelas redes públicas de cooperação local e a definição das organizações que irão compor tais redes devem ser orientadas pelas definições constantes de instrumentos legais, como a Constituição Federal e as várias leis que dela decorrem, nas três instâncias: federal, estadual e municipal.

Apresentamos um esquema, preparado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, em 2008, tentando mostrar os vários espaços e algumas organizações que fazem parte do que chamamos de novos arranjos institucionais. Vamos observar a Figura 8:



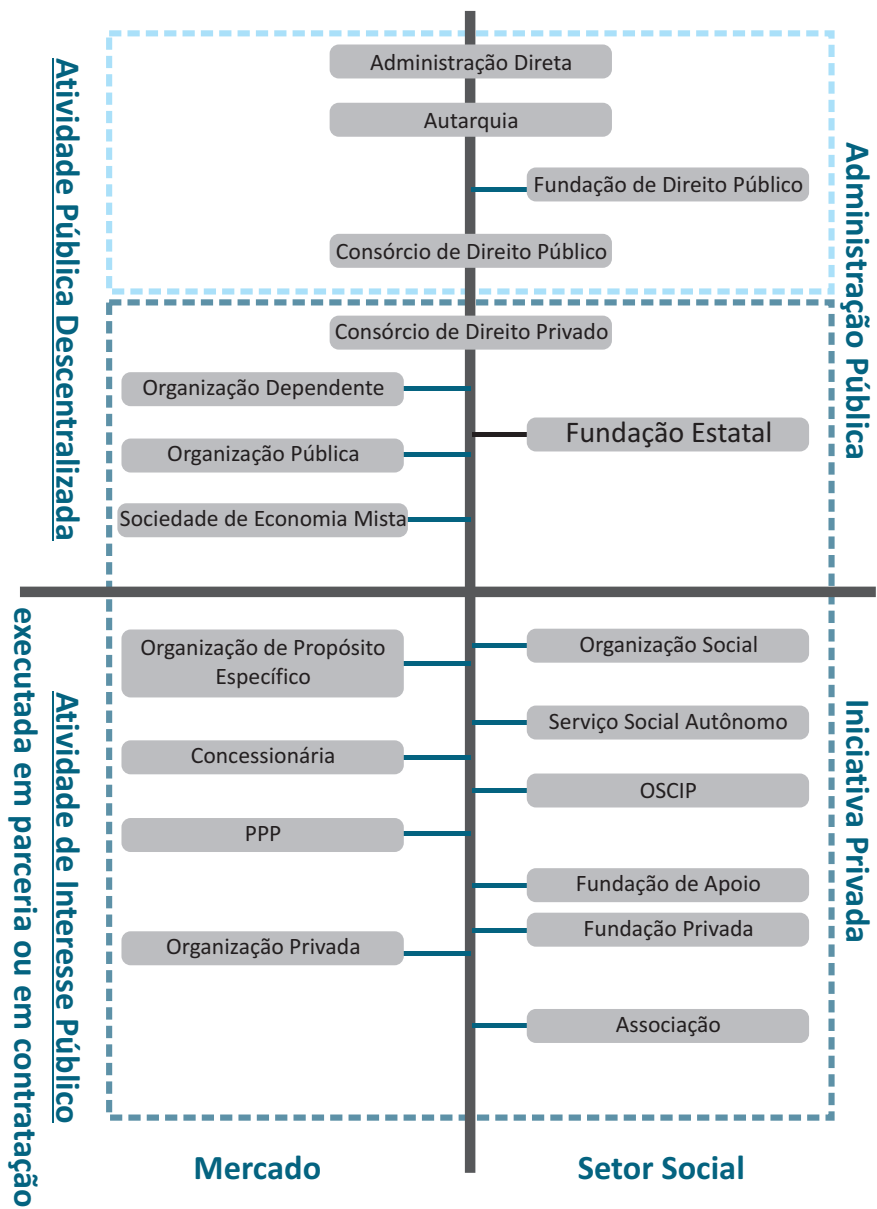


Figura 8: Atuação do Estado no desenvolvimento social e econômico
Fonte: Adaptada de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008)

A Figura 8 apresenta quatro espaços formados a partir da distinção mercado x setor social e Administração Pública x iniciativa privada. Em cada um dos quadrantes são colocadas as figuras jurídicas existentes à época, no ano de publicação em 2008.

A partir da Figura 8, preparamos o Quadro 6 com conceitos e exemplos de cada uma das figuras jurídicas apresentadas. Podemos, com o auxílio do Quadro 6, correlacionar os vários tipos de figuras jurídicas da Administração Pública brasileira aos respectivos conceitos. Na medida em que você for lendo e entendendo os tipos de figuras jurídicas, tente trazer mais exemplos de organizações públicas para cada uma dessas figuras apresentadas.

TIPOS	CONCEITO	EXEMPLOS
Administração direta	Composta de órgãos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios e secretarias.	Todos os ministérios e secretarias estaduais e municipais.
Autarquia	Entidade autônoma, criada por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receitas próprios, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.	Banco Central; Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); Autarquia Municipal de Ensino de Poços de Caldas – MG.
Fundação de direito público	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito público ou privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de lei autorizativa e registro em órgão competente, com autonomia administrativa, patrimônio próprio e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. As fundações de direito público são aquelas instituídas por lei, recebem recursos do Governo e, dessa forma, se sujeitam à fiscalização estatal do respectivo ente federado que as criou. Por essa conformação de dependência e subordinação governamental, a doutrina concebe-as como fundações autárquicas ou espécies do gênero autarquia. São verdadeiros departamentos do Estado, com receita e pessoas provenientes dos recursos do orçamento estatal.	Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Fundação Cultural de João Pessoa (FUNJOPE).



TIPOS	CONCEITO	EXEMPLOS
Consórcio público	Associação pública com personalidade de direito público e natureza autárquica (Autarquia Interfederativa). Busca mais articulação e coordenação entre os entes federados.	Consórcio Tietê-Paraná, que conta com a associação de 79 municípios visando dinamizar as atividades econômicas e melhorar a qualidade de vida da população regional, e incorporando os rios Tietê e Paraná como uma hidrovia, utilizada como meio de transporte regional; Consórcio de 42 municípios do rio Tibagi em Minas Gerais, fundado em 1989; Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (CIVJ); Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE); Consórcio Público Municipal de Saúde da Região dos Grandes Lagos (CONSAGRA).
Consórcio privado	Associação Civil sem fins lucrativos com personalidade de direito privado, que observa normas de direito público no que concerne à licitação e a contratos, admissão de pessoal e prestação de contas (Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, e Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007).	Consórcios de hospitais privados implantados em vários Estados.
Organização dependente	Organização controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.	CONAB; EMBRAPA; RADIOBRAS.
Organização pública	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União. Se federal, criada para exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa.	Caixa Econômica Federal (CEF); Organização Pública Municipal de João Pessoa.

TIPOS	CONCEITO	EXEMPLOS
Fundação estatal	Organismo da Administração Pública com flexibilidade e autonomia mais amplas do que as das atuais autarquias e fundações públicas de direito público. Poderá dispor de instrumentos administrativos de natureza privada e, nesse sentido, é comparável a uma organização pública estatal.	Fundação Estatal Saúde da Família (FESF/BA); Fundação de Saúde Pública de Novo Hamburgo (RS).
Sociedade de economia mista	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, instituída mediante autorização legislativa e registro em órgão próprio para exploração de atividade econômica sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da administração indireta.	Banco do Brasil; Petrobras; Banco do Nordeste; Eletrobras; Companhia de Desenvolvimento de Jaraguá do Sul (CODEJAS).
Organização social	Qualificação dada às entidades privadas sem fins lucrativos (associações, fundações ou sociedades civis), que exercem atividades de interesse público. Esse título permite que a organização receba recursos orçamentários e administre serviços, instalações e equipamentos do Poder Público, após ser firmado um contrato de gestão com o Governo Federal.	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM); Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); Associação de Apoio Comunitária (AMAC – Juiz de Fora/MG).
Organização de Propósito Específico (EPE)	Organização privada associada a universidades ou a centros de pesquisa públicos, formando firmas de capital misto com objetivos específicos (Lei de Inovação – Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004).	Organizações de agroenergia (Controlar – São Paulo/SP).
Serviço social autônomo (paraestatal)	Pessoa jurídica de direito público, cuja criação é autorizada por lei específica (artigo 37, incisos XIX e XX, da CF/88), com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado. Não se confundem com as autarquias nem com as fundações públicas, e também não se identificam com as entidades estatais. Responde por seus débitos, exercem direitos e contraem obrigações, são autônomas.	Associação das Pioneiras Sociais (Entidade Gestora da rede de Hospitais Sarah Kubitschek); Sistema S; Serviço Social Autônomo PARANACIDADE (Curitiba, Ponta Grossa, Londrina, Guarapuava, Maringá, Cascavel).



TIPOS	CONCEITO	EXEMPLOS
OSICP	Entidades privadas atuando em áreas típicas do setor público. O interesse social que despertam merece ser, eventualmente, financiado, pelo Estado ou pela iniciativa privada, para que suportem iniciativas sem retorno econômico. OSCIP é uma qualificação decorrente da Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. São ONGs qualificadas (caso atendam os requisitos) em OSCIPs.	Associação dos Benfeitores dos Parques do Distrito Federal (ABEMPARQUE); Centro de Cidadania Plena (CCP); Conselho Brasileiro de Manejo Florestal e Globalização – ONG da Inclusão Digital, Social e Cidadania.
Fundação de Apoio	Entidade sem fins lucrativos criada com o principal objetivo de flexibilizar, agilizar e contribuir para a eficiência das atividades de outras organizações.	Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP); Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC); Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de São José do Rio Preto (SP).
Fundação Privada	Instituição dotada de personalidade jurídica autônoma de direito privado, sendo de atividade pública ou beneficente.	Fundação Roberto Marinho; Fundação Nacional Escola de Seguros (FUNENSEG); Fundação Cajuína de Bom Princípio do Piauí (PI).
Organização Privada	Organização pertencente a indivíduos ou grupos que produzem e/ou comercializam bens ou serviços com o objetivo de lucro.	Todas as organizações em que não há participação do Estado.
Associações Cíveis	Associação resultante da reunião legal entre duas ou mais pessoas, com ou sem personalidade jurídica, para a realização de um objetivo comum.	Associação de produtores populares do turismo no Bairro do Santo Antônio, localizado no centro histórico de Salvador-BA.

Quadro 6: Arranjos institucionais – organizações e associações formais

Fonte: Elaborado pela autora

Com a leitura do Quadro 6, você consegue observar como novas figuras jurídicas podem ser criadas sempre que a complexidade da prestação de serviços públicos exigir, por isso é importante que o Quadro 6 seja mantido sempre atualizado.

Para atualização desse conjunto de arranjos institucionais, é necessário acompanhar a publicação, em veículos formais, de documentos legais que instituem novas formas jurídicas para prestação de serviços públicos e que criam, ou institucionalizam, organizações específicas.

Você deve ter observado que existe na Figura 8, no quadrante mercado x atividade de interesse público, um ente denominado Parceria Público-Privado (PPP).

Por ser uma modalidade de arranjo, como também são as APLs (arranjos produtivos locais), e não figuras jurídicas formalizadas, as PPPs não foram incluídas no Quadro 6.

PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Como visto nas seções anteriores, a prestação de serviço público, caracterizada pela variedade de categorias e tipos de serviços e de organizações que as implementam, está sujeita a mudanças constantes para o atendimento das demandas atuais.

Duas dessas mudanças têm se mostrado estratégicas. A primeira contempla alterações no papel do Estado, da sociedade e do mercado na prestação de serviços.

Vamos observar a Figura 9 para visualizar melhor sobre o que estamos tratando.



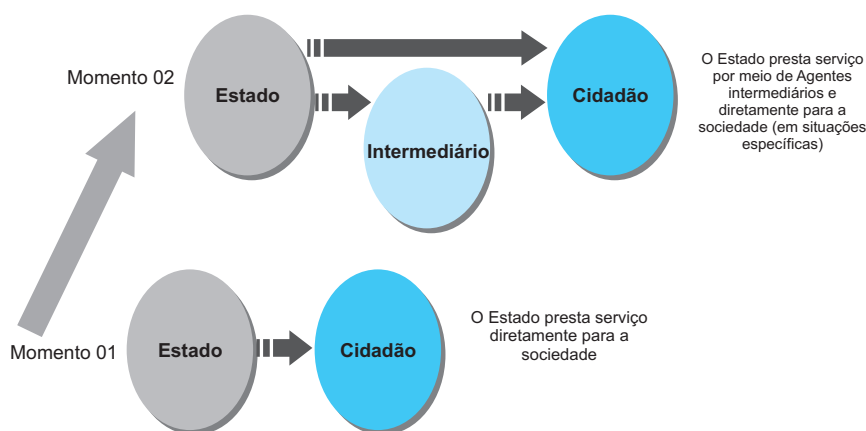


Figura 9: Mudança de prestação de serviços públicos pelo Estado
Fonte: Elaborada pela autora

A segunda mudança, de certo modo influenciada pela primeira, tem como foco o rearranjo organizacional das figuras jurídicas atuais e emergentes no Estado, no mercado e na sociedade. Nesse contexto é que as redes interorganizacionais se apresentam como uma solução para atendimento às demandas de prestação de serviços públicos.

Vamos resgatar uma pergunta feita na Unidade 1, na seção Redes públicas de cooperação: grandes categorias: ‘Seria possível pensar o Governo municipal como uma rede de agentes públicos e privados, de sociedade civil, de técnicos, de políticos e de cidadãos individuais, catalisados pelo Poder Público, que possibilite interação permanente e impulsiona novas soluções capazes de disseminar a prática de um relacionamento político maduro?’

Nossa proposta de entendimento é que redes públicas de cooperação, isto é, prestadoras de serviços públicos, estatais ou híbridas, dos campos movimentos sociais, produção e circulação, e Estado e políticas públicas, podem ser alternativas importantes para os desafios nacionais de prestação de serviços públicos com qualidade à sociedade.

A escolha das organizações integrantes das redes depende, inicialmente, do objetivo comum da cooperação, das necessidades que devem ser atendidas e do conjunto de serviços que devem ser prestados em função das demandas da intersectorialidade do desenvolvimento local.

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

Há redes em que é preciso articular parceiros que produzam um produto ou serviço semelhante e que alcance públicos diferentes no que diz respeito ao gênero, à faixa etária, ao território ou à outra característica. São redes homogêneas em relação ao perfil das instituições que as compõem, por exemplo, uma cidade precisa de uma rede de escolas que prestem serviços de educação fundamental para atendimento das crianças em todos os seus distritos.

Nessa rede, todos os componentes, as escolas, oferecem o mesmo produto, com currículos semelhantes, e obedecem às mesmas orientações legais. São, portanto, semelhantes, embora realizem atendimentos educacionais para crianças de diversos distritos.

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

Nessa rede, todos os integrantes prestam serviços diferentes, com tecnologias diferenciadas, e estão sujeitos a regras específicas de cada setor econômico. São, portanto, diferentes, embora gerem produtos que possam compor uma solução integrada para o atendimento às demandas de determinados públicos usuários.

Nessa classificação, elementos externos, como público-alvo, produtos e serviços, orientam o entendimento de dois tipos de redes: homogênea e heterogênea. Porém, Amado Neto (1995) volta-se para



um elemento interno das organizações que compõem as redes: as atividades dos processos de prestação de serviços.

Para o autor, as redes verticais de cooperação são formadas por organizações diferentes, em que cada uma executa uma parte da cadeia de produção; e as redes horizontais são formadas por organizações do mesmo ramo de produção que compartilham determinados recursos.

Em uma primeira análise, podemos buscar uma relação direta entre redes homogêneas e redes horizontais e entre redes heterogêneas e redes verticais, pois o compartilhamento de determinados recursos das redes horizontais de Amato Neto (1995) pode ser associado aos serviços complementares, de uso comum das redes heterogêneas.

AUTONOMIA

Na formatação de uma rede, além de estarem definidas as características estudadas nos itens anteriores, um pressuposto crítico precisa ser considerado: é a autonomia de gestão dessas redes que, de certo modo, pode ser associada à sua governabilidade.

Matus (1996, p. 61) entende que a “[...] governabilidade do sistema [...]” (no caso da rede) “[...] é uma relação entre as variáveis que o ator [...]” (atores, no caso das redes) “[...] controla e não controla no processo de governo [...]” (de gestão de redes), “[...] variáveis essas ponderadas pelo seu valor ou peso para a ação do ator. Quanto mais variáveis decisivas ele controla, maior é a sua liberdade de ação e maior é para ele a governabilidade do sistema [...]”.

Essa variável é tão importante que Inojosa (1999, p. 118-119) a considera como critério para estabelecer três tipos básicos de redes de cooperação. Vejamos as definições da autora:

Para estudos mais detalhados sobre o tema governabilidade, sugerimos que você retorne ao conteúdo da disciplina *Planejamento Governamental*, mais precisamente à Unidade 3, na seção que aborda a análise de governabilidade e o triângulo do Governo.

O modelo de gestão e estrutura será abordado na seção *Modelo de gestão e estrutura básica*, e as relações e os instrumentos, que são estabelecidos para as redes locais utilizadas em cada categoria do serviço público, serão abordados na seção *Redes para prestação de serviços sociais*, mais a frente, nesta Unidade.

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

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

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

Para ratificar as palavras de Inojosa (1999), é importante mencionar que as características de formação de uma rede de cooperação local, como objetivos, público-alvo, produtos e serviços disponibilizados; o papel de cada ente ou parceiro na prestação dos serviços públicos; e a autonomia concedida às redes definem **aspectos críticos da governança** nesses arranjos organizacionais complexos.

Antes de continuarmos, sugerimos que você faça a Atividade 4 apresentada na seção Atividades de aprendizagem. Após executá-la, retorne a este ponto do texto.



MODELO DE GESTÃO E ESTRUTURA BÁSICA

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.

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

Podemos então inferir que os modelos de gestão, das redes públicas de cooperação local, não podem ser entendidos apenas 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, pelos sistemas informatizados e até pela forma como os espaços físicos são desenhados, em um contexto específico, o da Administração Pública.

MORFOLOGIA DAS REDES

As organizações podem se apresentar com as seguintes estruturas:

- ▶ hierárquicas ou verticais;
- ▶ processuais ou horizontais;
- ▶ matriciais; e
- ▶ em rede.

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

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

O modelo de gestão, em uma explicação simplificada, pode ser considerado um conjunto de princípios, de normas e de valores, de processos e de ferramentas, que tratam do modo como entendemos a organização (todo), como dividimos ou segmentamos o trabalho (partes) e como integramos ou coordenamos essas partes para que os objetivos sejam alcançados.

Nas redes interorganizacionais, essas partes são as organizações componentes e são integradas e coordenadas por meio



de estruturas compostas de elementos específicos, quais sejam: nós, posições, ligações e fluxos. Esses elementos são denominados elementos morfológicos porque definem as formas ou os formatos das redes.

Veja, na Figura 10, os entendimentos que Sacomano Neto (2003) propôs para cada um dos elementos morfológicos das redes e para a forma como eles se relacionam.

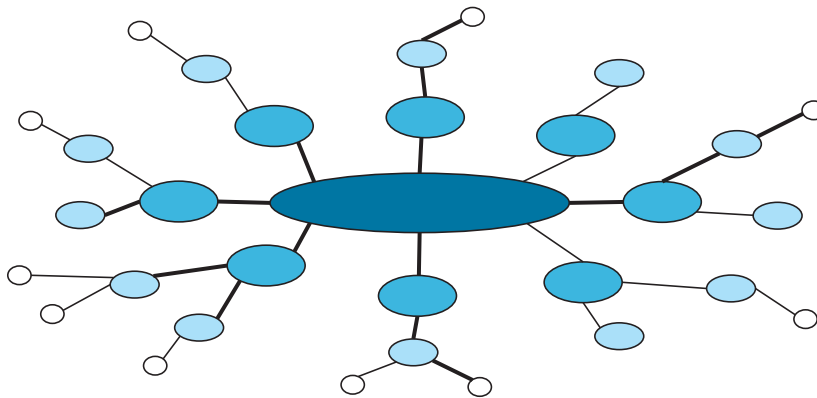


Figura 10: Elementos morfológicos das redes
Fonte: Sacomano Neto (2003, p. 3)

- ▶ **Nós:** os nós podem ser representados por uma organização/ator ou uma atividade entre organização/ator. Na Figura 10, os nós são representados por elementos circulares que assumem tamanhos variados por causa das posições que os elementos ocupam na rede. Quanto mais distantes do centro, mais esses elementos executam atividades de prestação direta ao diversos públicos-alvo.
- ▶ **Posições:** a posição de um ator na rede é compreendida pelo conjunto de relações estabelecidas com outros atores da rede. As diferentes cores dos atores da Figura 10 mostram as diferentes **posições estruturais** ocupadas por eles. Os nós de cor mais escura são hierarquicamente superiores aos nós de cor mais clara, eles definem normas e diretrizes e fornecem conhecimento ou recursos aos níveis hierárquicos inferiores.

- ▶ **Ligações:** as ligações ou conexões de uma rede são representadas, na Figura 10, pelos traços entre os atores. As diferentes espessuras dos traços demonstram distinções na **qualidade do relacionamento** entre os atores. Traços mais grossos definem relações mais críticas e de maior dependência do que os traços mais finos.
- ▶ **Fluxos:** por meio das ligações fluem recursos, informações, bens, serviços, contatos. Os fluxos podem ser tangíveis e intangíveis. Na Figura 10, eles não estão explicitados.

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 organizações ou as atividades, isto é, de como é estabelecido o modelo de gestão.

Você deve ter percebido que a grande variedade de redes de cooperação passíveis de serem implementadas no âmbito local implica o desenho de modelos de gestão e estruturas de grande complexidade. Vamos, a seguir, estudar alguns modelos de gestão e estruturas básicas, representativos dessa complexidade.

ESTRUTURAS BÁSICAS DAS REDES DE COOPERAÇÃO

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

Para analisarmos 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.



Tal 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 (**Dp**), ou posse de conhecimento, de informações, de capacidades inovativas ou intelectuais (**Dc**), o que resulta em: **D = Dp + Dc**.
- ▶ **E:** elementos da ação que transformam insumos em produtos, isto é, agregam valor para os usuários e beneficiários do trabalho da rede.
- ▶ **R:** elementos que provêm recursos, meios e suporte logístico aos elementos da ação e aos elementos decisórios.

Vamos mostrar como isso funciona a partir de um exemplo: um médico, prestando serviços 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:** conhecimento, entendido como competência; conhecimento, habilidades e atitudes decorrentes de sua formação, de outros treinamentos e da 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, de Dp ou pode depender do fornecimento de alguns itens de R.

Esse modelo de gestão do trabalho, para as redes públicas de cooperação, inclusive as implementadas no âmbito local, pode

ser associado aos cinco formatos propostos por Quinn, Anderson e Finkelstein (2001), os quais estudaremos na sequência.

Rede infinitamente plana

Comece esta seção observando a Figura 11, a qual representa uma rede infinitamente plana.

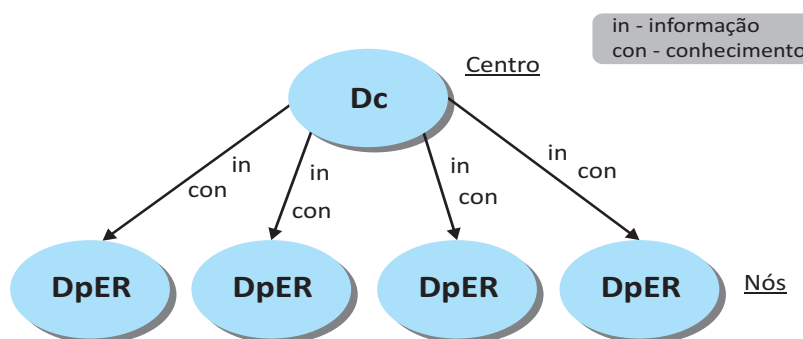


Figura 11: Rede infinitamente plana

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

O ponto Dc, no centro da Figura 11, representa o agente central desempenhando o papel de fornecedor e de coordenador de informações ou de conhecimento para capacitação dos nós no enfrentamento dos desafios cotidianos e para inovação, não havendo a necessidade de comunicação entre os nós. Esses nós são autônomos, pois têm Dp, E e R. Se usarmos o critério autonomia, que é o que melhor explica os modelos de gestão, podemos classificar a rede infinitamente plana como um caso de rede subordinada.

A subordinação prevista por Inojosa (1998) mostra um *locus* de controle normativo de conhecimento e de informação, o que pode contribuir para interdependência de objetivos, porém, preservando a autonomia de execução da prestação de serviços públicos de cada um dos entes cooperados ou parceiros.

Pelo fato de não prever múltiplas instâncias, esse modelo de rede infinitamente plana pode ser usado nas redes públicas de

cooperação local, a exemplo das redes de desenvolvimento, ensino e pesquisa em consórcios intermunicipais.

Em termos práticos, o agente central pode, por exemplo, executar atividades de monitoramento do ambiente externo e desenvolver atividades de inteligência e de avaliação, contribuindo para institucionalização e aprendizado da rede.

Essas redes se apresentam na maioria das vezes como homogêneas ou horizontais, de acordo com a classificação de Inojosa (1999) e Amato Neto (1995), respectivamente; e como uma rede de escolas técnicas de um consórcio municipal, que também pode ser heterogênea, no caso de uma rede de pesquisa na qual cada centro ou instituição dedica-se a gerar partes de um produto mais integrado.

Rede invertida

Vamos agora conhecer outro formato de rede, a rede invertida, mostrada a seguir na Figura 12.

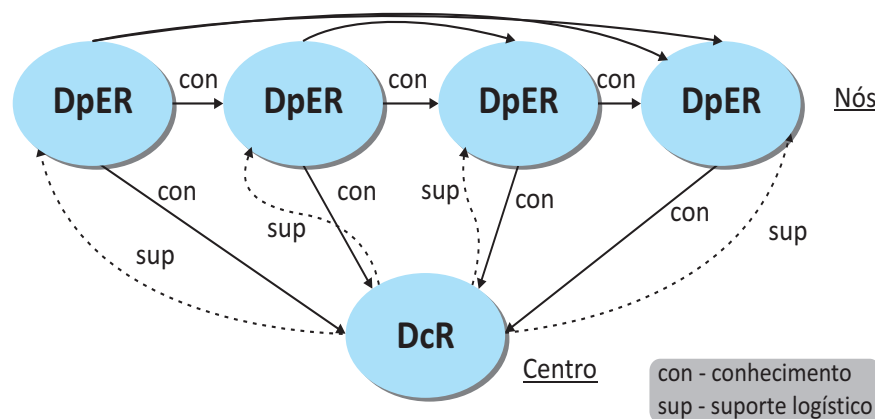


Figura 12: Rede invertida

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

Como podemos observar na Figura 12, o conhecimento ou o *know how* circula livremente de nó para nó, ou formalmente para o centro quando definido pelo modelo de gestão. Nesse caso, o centro poderia funcionar como uma memória do conhecimento gerado na

rede. A principal característica da rede invertida é que o local de controle centraliza a maior parte dos recursos (humanos, financeiros e logísticos) necessários à operação da rede.

É importante destacarmos que o agente central, provendo suporte de recursos, alivia os nós de detalhes administrativos e viabiliza economias de escala, o que melhora a eficiência operacional das redes. Porém, é preciso zelarmos para que as centralizações de recursos críticos não comprometam a eficácia e a efetividade dessas organizações.

A exemplo da rede infinitamente plana, a rede invertida é uma rede subordinada, mas a partir da análise das Figuras 11 e 12, podemos observar que a forma de alocar e de coordenar os trabalhos entre os integrantes, em particular do núcleo central das redes, é bastante diferente, portanto, os modelos de gestão também apresentam características distintas.

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. Nesse caso, os recursos são orçamentários financeiros, mas algumas vezes, além desses recursos, o núcleo central administra com exclusividade algumas estruturas logísticas, até mesmo um quadro de pessoal centralizado.

No âmbito local, podemos encontrar exemplos dessas redes públicas de cooperação nos consórcios intermunicipais de prestação de serviços de infraestrutura com a interveniência de órgãos da esfera estadual, e também em algumas redes de arranjos produtivos locais (APLs).

Rede “teia de aranha”

O formato de rede que vamos apresentar nesta seção é sempre mencionado quando o assunto é rede. Alguns estudiosos e gestores consideram a configuração da rede “teia de aranha” como uma rede verdadeira. Nessa rede, todos os nós são autônomos e não existe um agente central, mas para melhorar a eficiência de



atendimento, os nós precisam interagir trocando informações e conhecimentos operacionais. Veja um esboço de tal configuração na Figura 13.

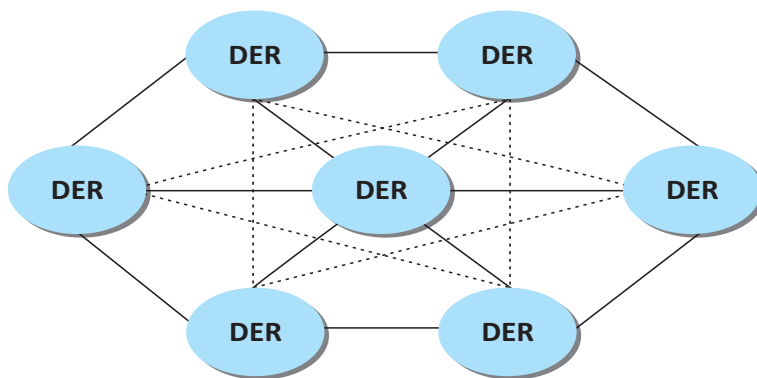


Figura 13: Rede “teia de aranha”

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

Um exemplo da rede “teia de aranha” que todos conhecem é a internet. Na esfera pública, temos como exemplo a destacar o caso das redes de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, envolvendo órgãos públicos, ONGs e até a iniciativa privada.

Essa rede é orgânica ou autônoma, podendo ser homogênea ou heterogênea, horizontal ou vertical. Apesar de cada nó ser um ente autônomo, cada um deles, isoladamente ou em grupo, pode dar conta de um serviço público e atender de forma intersetorial um determinado público-alvo. Em sua maioria, prestam serviços públicos de natureza socioambiental, formando associações civis, a exemplo das organizações não governamentais.

Podemos inferir que essas redes de prestação de serviços públicos podem ser parceiras de instituições estatais, porém o grande desafio estará na implementação de mecanismos e de instrumentos de associação, face às exigências formais e legais dos modelos de gestão da Administração Pública.

A gestão associada da prestação de serviços públicos poderá reduzir a autonomia da rede “teia de aranha” com a implementação de um centro de poder, diretivo, normativo ou mesmo de suprimento de recursos.

Rede aglomerada

Um formato de rede bastante semelhante à rede “teia de aranha”, mas com algumas características diferenciadas, é a rede aglomerada ou aglomerados, conforme apresentamos, a seguir, na Figura 14:

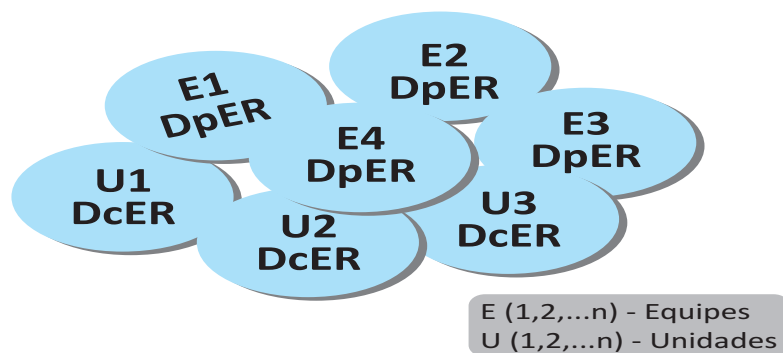


Figura 14: Rede aglomerada

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

A semelhança dessa rede com a “teia de aranha” é observada apenas no que se refere às trocas de informação e de conhecimento operacional, mas o modelo de gestão que orienta o funcionamento da rede aglomerada é bastante diferente. Tal rede é formada por nós que realizam atividades contínuas e permanentes, esses nós são chamados de unidades, e por nós que executam tarefas situacionais, que recebem o nome de equipes. As equipes são formadas para resolver um problema e contam com especialistas das unidades que funcionam como centros de desenvolvimentos de competências em temas ou em disciplinas específicas.

No que diz respeito à autonomia, precisamos considerar que a rede aglomerada não possui um único centro, mas vários, que são as unidades, dos quais dependem as equipes, o que nos remete ao modelo de uma rede subordinada e também a uma variação da rede invertida. É uma rede heterogênea e verticalizada com modelos de gestão complexos, que exige, às vezes, a implementação de órgãos colegiados, com competências diretivas e normativas. Esses colegiados se apresentam como unidades diferenciadas e envolvem participantes das funções das equipes e até representantes de setores externos.

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. Outro exemplo de rede aglomerada pode ser encontrado na região do Vale dos Sinos (Sul do País), que possui mais de 400 organizações produtoras de calçados e cerca de 70% de sua produção destinada às exportações. Nesse caso, poderíamos considerar tal associação como uma rede de APLs.

Rede “raio de sol”

Por fim, vamos analisar um formato de rede encontrado com bastante frequência na esfera pública por conta de sua característica hierárquica, o qual denominamos de rede “raio de sol”. Observe essa rede na Figura 15.

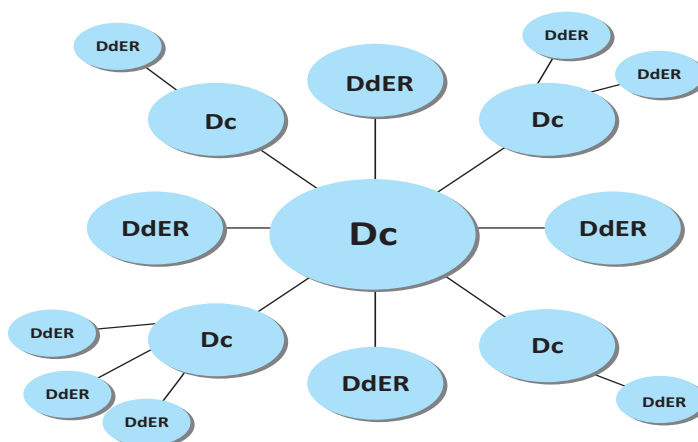


Figura 15: Rede “raio de sol”

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

Esse tipo de rede dissemina o conhecimento e/ou o poder decisório e/ou os recursos do centro para os nós que atendem aos usuários, podendo haver nós intermediários, que também podem gerar conhecimento ou captar recursos que serão repassados aos

nós de atendimentos. Como podemos notar na Figura 15, há uma hierarquia das organizações que compõem a rede, por tal motivo existem nós ou organizações de 2ª e 3ª gerações ou níveis.

A Figura 15 é uma representação simplificada do tipo de rede “raio de sol” para um centro de conhecimento (Dc), mas esse centro pode ser decisório (Dp) ou de Recursos (R) e também em diversas configurações híbridas, Dc, Dp e Dr.

No que se diz respeito à autonomia, essa rede se configura como tutelada, podendo adotar alguns níveis de configurações subordinadas. Devido ao seu formato, cada nó é responsável por parte da prestação de serviço, o que caracteriza uma rede do tipo heterogênea e vertical.

Um exemplo de rede “raio de sol” na esfera pública são as redes do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Nacional de Educação (SNE) e outros sistemas de prestação de serviços públicos, que são criados em grandes municípios e setores regionais.

É importante deixarmos claro que devido aos desafios da intersetorialidade da prestação de serviços públicos, as redes “raio de sol” estatais ou híbridas podem se associar em redes mais amplas, pois desde sua criação elas têm vocação para a prestação de serviços públicos de diversas categorias.

Em função dessa variedade, as redes funcionam com modelos de gestão diferentes. Agora, para aplicar os conhecimentos adquiridos sobre o tema modelo de gestão e estruturas básicas, sugerimos que você faça a Atividade 5, apresentada na seção Atividades de aprendizagem. Após executá-la, retorne a este ponto do texto.



REDES PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

Nessa categoria de serviços públicos prestados, vamos considerar aqueles relativos à função de distribuição do Estado, a exemplo de atendimentos 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 para redução de desigualdades sociais.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS REDES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

Para caracterizar as redes de prestação de serviços sociais, vamos estruturá-las em quatro grandes grupos:

- ▶ redes sociais sistêmicas de iniciativa estatal – 1ª fase;
- ▶ redes sociais sistêmicas de iniciativa estatal – 2ª fase;
- ▶ redes de serviços consorciados – consórcios públicos de serviços sociais; e
- ▶ redes sociais de iniciativa da sociedade.

Vamos agora ver detalhadamente quais 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, envolvem a União, os Estados e os municípios, atuando de forma sistêmica.

Vamos, nesta seção, estudar as principais características, os mecanismos e as ferramentas das redes públicas de cooperação local, voltadas para a prestação de serviços sociais. Exemplo disso são as redes do Sistema Único de Saúde e do Sistema Nacional de Educação, entre outros, que possuem uma definição legal de atribuições em cada unidade federativa.

Com a Constituição de 1988, e as definições de descentralização, os atendimentos aos públicos-alvo ficaram a cargo dos municípios, que receberam orientações normativas, isto é, as regras, os procedimentos e as diretrizes, definindo prioridades, volumes e prazos, para que os serviços sejam prestados. Para realizar essa tarefa, os recursos públicos são repassados das instâncias superiores aos órgãos executores por meio de instrumentos específicos que definem limites e formas de realizar os gastos e prestar as 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. Por capital social estamos considerando o entendimento de Putnam (1993), que relaciona aspectos da organização social, como redes, normas e confiança, que facilitam a coordenação e a colaboração para benefícios de todos os atores, tanto internos quanto externos, envolvidos no funcionamento dessas organizações.

Na atuação, uma rede sistêmica, às vezes, desafia o Estado a atender públicos em locais onde não existem unidades dos municípios destinadas à prestação de serviços. 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, no âmbito municipal ou setorial local, distribuindo medicamentos,



executando consultas e exames e fornecendo informações sobre cuidados sanitários.

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

No caso inicial, a 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, necessária em decorrência dos desafios, ela se tornou híbrida, com funcionamento em parte vertical, mas também horizontal, motivado pela inclusão de novas organizações que puderam realizar os mesmos processos que as unidades municipais realizavam.

A rede estatal que já era heterogênea, pois o atendimento contemplava uma variedade de serviços e de públicos-alvo, com a expansão, tornou-se uma rede mais heterogênea pois agregou organizações de outras naturezas.

Utilizando os conhecimentos que adquirimos na seção *Modelo de gestão e estrutura básica*, desta Unidade, a qual abordou modelos de gestão e estruturas de rede de cooperação, podemos concluir que a rede híbrida formada teria uma configuração de “raio de sol”, com os entes de 3º nível da instância municipal se associando às redes “teia de aranha” das organizações sociais, ou mesmo, a consórcios privados, com suas redes invertidas.

Vamos, agora, a 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 redes são redes idênticas às definidas na seção anterior, porém formam um grupo distinto, o da 2ª fase, isso porque suas histórias são bastante diferentes e esse fator influenciará os modelos de gestão praticados.

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

Em alguns casos, os municípios não aguardaram iniciativas do Governo central, tomando iniciativas de mobilização para construção de redes com o objetivo de resolver problemas sociais locais. Exemplos de redes, nesse contexto, são as redes que estão sendo implementadas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tal sistema busca integrar programas e ações, já implementadas, com o atendimento às novas demandas priorizadas nas políticas públicas dos governos federal, estadual e municipal.

É importante compreendermos a diferença entre as redes de 1ª fase e as redes de 2ª Fase. As redes de 1ª fase se instalam sob a égide de um sistema que define objetivos e normas e, assim, os serviços começam a ser prestados em formatos padronizados. Para sua expansão, as redes estatais buscam parcerias, que devem se adequar às regras do atendimento estatal.

Nas redes de 2ª fase, quando as redes estatais são instaladas, os potenciais parceiros para as expansões já possuem uma história de prestação de serviços com regras próprias. Por esse motivo, as associações são mais complexas do que aquelas praticadas pelas redes de 1ª fase.



Redes de serviços consorciados – consórcios públicos de serviços sociais

Essas redes ou consórcios começaram a ser implementados a partir de 2005 com a criação da figura jurídica e a sistematização das regras de funcionamento por meio da Lei n. 11.107, de 24 de maio de 2005.

Existem exemplos da utilização de consórcios intermunicipais, isto é, intrainstância nas áreas de saúde como o CONSAGRA, que é um exemplo do tipo consórcio público constante do Quadro 3, desta Unidade, na seção *Organizações integrantes das redes públicas de cooperação*. Esses consórcios interinstância estão sendo implantados em grandes municípios.

Essas redes são estatais puras, mas nada impede que em cada município sejam buscadas associações com as redes sociais de iniciativa da sociedade, que iremos estudar a seguir.

Redes sociais de iniciativa da sociedade

Independentemente 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 não considerar vantajosas as trocas de recursos públicos por perda de autonomia, isto é, se transformar em redes tuteladas.

***Movimentos sociais** – são organizações, grupos e indivíduos vinculados a ações e movimento reivindicatórios, que se articularam e criaram redes bastante efetivas na mobilização de recursos, no intercâmbio de experiências e informações e nas participações para políticas e projeto coletivos. Fonte: Elaborado pela autora.

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

Você deve estar se questionando sobre a razão da escolha dos temas participação, controle social e órgão colegiado como críticos na gestão da rede, não é? Então vamos ao porquê dessa escolha.

Esses elementos são críticos, em virtude dos objetivos das redes de prestação de serviços sociais, pois a efetividade e o capital social somente podem ser conseguidos com a participação e o controle social pelos segmentos da sociedade interessados na prestação de serviços públicos.

Isso não significa que o controle pelo Estado, tanto para as redes estatais quanto para as redes híbridas seja insignificante, pois se houver utilização de recursos públicos, as ações desenvolvidas estão sujeitas às fiscalizações e às auditorias dos tribunais de contas municipais.

Convidamos você a observar de perto cada um dos temas estratégicos na gestão de redes públicas de prestação de serviços sociais.

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.



Vamos conhecer um pouco da participação da sociedade civil na prestação de serviços pelo Estado.

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** – é uma expressão latina que designa o estado atual das coisas, seja em que momento for. Fonte: Elaborado pela autora.

No final dos anos de 1970, a sociedade brasileira pôde constatar o surgimento de inúmeras práticas coletivas no interior da sociedade civil voltadas para a reivindicação de bens, serviços e 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 parcelas dos então chamados novos movimentos sociais, em luta pelo reconhecimento de direitos sociais e culturais modernos: raça, gênero, sexo, qualidade de vida, meio ambiente, segurança, direitos humanos etc.

Ao longo dos anos de 1990, o conceito de **cidadania*** passou a relacionar diretamente a ideia de participação civil e de responsabilidade social dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias entre o Governo e a sociedade civil, não apenas no desenvolvimento das políticas sociais, mas na prestação de serviços públicos de natureza social, como abordado no início da seção *Redes para prestação de serviços sociais*, desta Unidade.

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

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 começaram 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.

Conforme você deve ter percebido, a organização dos segmentos sociais não se dá apenas em torno de necessidades materiais ou de realização de políticas públicas que atendam

carências históricas, mas também na busca da consolidação de uma cultura política de respeito à equidade social e à transparência das ações do Estado.

É imprescindível 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.

Controle social

O controle social é um instrumento democrático no qual há a participação dos cidadãos no exercício do poder colocando a vontade social como fator fundamental para a criação de metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas 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.

Em princípio, a transparência constitui parte dessa responsabilidade ética de prestar contas, mediante a facilitação do acesso a informações para que a tomada de contas possa ser efetiva.

Nesse sentido, transparência e *accountability* são conceitos interdependentes, pois o exercício do controle social somente pode ocorrer quando forem implementados, de forma ampla, instrumentos informacionais de divulgação das ações de Governo, bem como estruturas para receber e processar as reclamações da população.

***Accountability** – esse conceito foi inicialmente estudado por Frederic Mosher, nos anos de 1980, como sinônimo de responsabilidade objetiva ou da obrigação de uma pessoa ou organização responder perante outra pessoa por alguma coisa. Seria, em uma versão livre da ideia, a responsabilidade ética de prestar contas. Fonte: Elaborado pela autora.



Controle social, transparência e *accountability* não podem ser consideradas questões totalmente equacionadas, pois as discussões sobre estratégias, oportunidades e custos envolvidos nas suas implementações continuarão sendo questionados por longo tempo.

A concepção do controle de grupos e de instituições pela 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, na medida em que busca, por meio de ações coletivas, a aceitação pelo Estado e pelos grupos dominantes de valores e direitos de segmentos não atendidos.

Você deve ter percebido 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.

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

Conselhos e comissões

Os conselhos são instâncias deliberativas constituídas, 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, se equivaleriam a espaços nos quais as decisões seriam tomadas de forma compartilhada.

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

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

Gostaríamos de deixar claro que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o processo de ampliação da chamada esfera pública foi 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.

Porém, apesar da sua grande importância, os mecanismos para a participação da sociedade civil no controle social, conselhos e comissões, ainda não estão sendo utilizados pela sociedade. As comunidades raramente se mobilizam para o exercício de seus direitos. Essa conduta tem contribuído com o uso inadequado dos recursos públicos, em particular, aqueles destinados aos setores de educação, de saúde e de segurança.



INSTRUMENTOS DE FORMALIZAÇÃO PARA A GESTÃO

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

A Figura 16, a seguir, traz uma noção dos resultados nas relações das organizações com seus usuários diretos e com os públicos-alvo quando da prestação de serviços públicos.

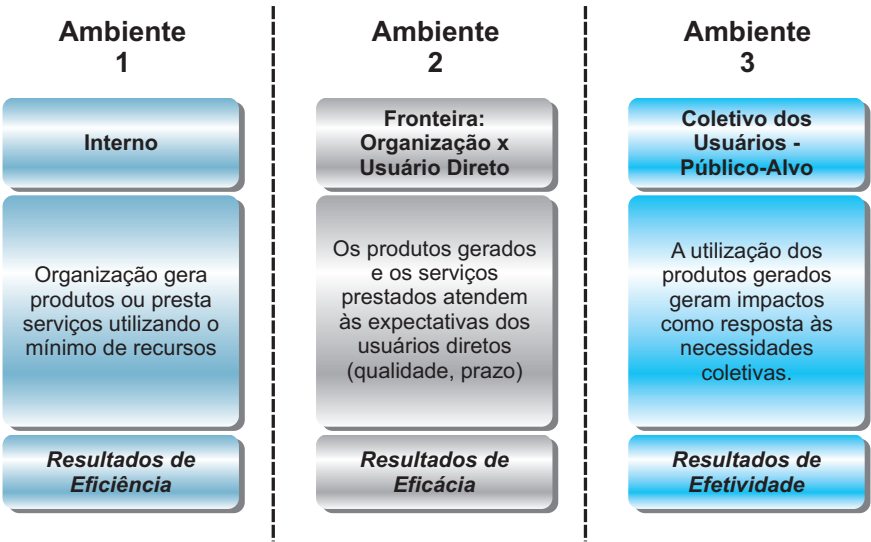


Figura 16: Indicadores de resultados institucionais e os ambientes da organização
Fonte: Elaborada pela autora

Como foi possível observar na Figura 16, 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 fatores, no ambiente do público-alvo, sobre os quais a influência da organização pode ser bastante reduzida.

Acrescentemos a essa complexidade de obtenção de resultados de efetividade o fato de que as obtenções desses resultados nas redes de cooperação dependerão também dos objetivos e das ações de cada um dos parceiros. Esse entendimento é fundamental para compreendermos melhor a importância dos mecanismos: participação, controle social e conselho. Mas precisamos também 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 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. Vamos conhecer alguns desses instrumentos, os quais classificamos em dois grupos. O primeiro apoiará as relações entre entes da federação: União, Estados e municípios, isto é, entre entidades estatais. 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 da prestação de serviços, as formas de financiamentos (fornecimento de recursos, principalmente financeiros), e as sistemáticas para acompanhamento, controle e prestação de contas, relativas aos serviços contratados.

São utilizados normalmente instrumentos denominados de 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 varia também em função 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.

Esses instrumentos são os mais completos, mas existem casos em que são exigidas maiores flexibilidade e celeridade. O Sistema Único de Saúde 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. O controle estatal, nesse caso, fica mais complexo. Nesse momento é 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, por exemplo, entre Ministérios.

Relações entre organizações estatais e não estatais

Nesse segundo grupo, essas relações são mais complexas pelos embates, dado os entendimentos diversos entre os entes estatais e não estatais, que abordamos no início da seção *Instrumentos de formalização para a gestão*, nesta Unidade.

Os instrumentos que apoiarão essas relações são os convênios administrativos e outros de mesma natureza, como os acordos, os ajustes etc. Com o repasse de recursos públicos de natureza financeira, esses instrumentos seguem regras de leis de contratação a exemplo da atual Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Alguns temas que merecem atenção são:

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

A gestão de convênio é uma das tarefas mais importantes do 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 três categorias de organização para as quais esse tema exige alguns aprofundamentos. São elas, as organizações sociais (OSs), as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e os consórcios públicos, apresentadas no Quadro 6, na seção *Organizações integrantes das redes públicas de cooperação*, nesta Unidade 2.

As **OSCIPs** usam o **termo de parceria***, que é assinado após consulta aos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes. É importante ressaltarmos que os termos de parceria são considerados acordos administrativos colaborativos.

A título de exemplo, citamos a experiência realizada pelo Governo do Estado de Minas Gerais com o Instituto Hartmann Regueira que existe a cerca de cinco anos e atua na gestão de empreendimentos sociais. O Instituto começou como uma ONG até se transformar em uma OSCIP. Foi contatado pelo Governo de

***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.



Minas Gerais para implementar um projeto de capacitação tecnológica em 3.920 escolas de referência e associáveis, localizadas em áreas de risco. Algumas atividades que fazem parte do projeto são: inclusão digital concomitante de professores, estudantes e comunidade; 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. 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 chamarmos a atenção para os aspectos críticos de natureza legal e orçamentária explicitados na Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, a exemplo do disposto nos Artigos 12 e 13. De forma análoga ao mostrado nos exemplos da instância estadual, termos de parcerias são usados também no âmbito local.

As **OSs** usam instrumentos criados recentemente e denominados contratos de gestão. Para um primeiro entendimento do que é organização social, vejamos um trecho da Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, a seguir.

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

Portanto, as OSs podem ser incluídas nas redes de cooperação para prestação de serviços sociais, mediante a assinatura de um contrato de gestão 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 responsabilidade entre as partes envolvidas.

Como exemplo de OSs que adotam contrato de gestão, temos a Associação das Pioneiras Sociais (APS), que é uma entidade de serviço social autônomo, de direito privado, sem fins lucrativos e 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**, em particular os consórcios intermunicipais, utilizam os instrumentos definidos na Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que implementou esta modalidade de gestão associada de serviços públicos. Essa Lei criou três tipos de contratos: contrato de consórcio, contrato de rateio e contrato de programa.

O contrato de consórcio é celebrado entre os entes consorciados e seu conteúdo contempla as principais regras da associação. Uma assembleia geral de **fundações** do consórcio público define os estatutos.

O contrato de rateio define a forma como se efetiva a transferência de recursos dos consorciados ao consórcio.

Para conhecer mais detalhes sobre a Rede SARAH, acesse <<http://www.sarah.br/>>. Acesso em: 24 nov. 2010.

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: 6 dez. 2010.

Conheça mais sobre fundações, consultando a Lei n. 7.596, de 10 de abril de 1987, disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104117/lei-7596-87>>. Acesso em: 24 nov. 2010.

O contrato de programa regula a delegação da prestação de serviços públicos entre entes da federação ou entre entes e o consórcio público.

Por ser um tema recente, o consórcio público e seus instrumentos têm sido objeto de estudos e de debates entre juristas e administradores públicos, principalmente no que se refere a aspectos específicos de legalidade, mas os resultados obtidos na prática têm se mostrado como bastante efetivos e promissores.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem realizado estudos visando sistematizar os conhecimentos sobre as formas jurídicas da Administração Pública e o relacionamento com o terceiro setor.

No contexto local, a prestação de serviços de infraestrutura tem se mostrado tão importante quanto a prestação de serviços sociais. Agora, vamos estudar melhor as redes públicas de cooperação local que implementam os serviços de infraestrutura.



Caso queira aprofundar-se nesse assunto, consulte <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 24 nov. 2010.

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DISPONIBILIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA

A utilização de redes públicas de cooperação local para prestação de serviços de disponibilização de infraestrutura aos diversos públicos-alvo está condicionada às características estruturais de cada município ou região, em particular por causa da dimensão das redes locais do mercado privado, que podem ser utilizadas para esses atendimentos.

A terceirização pelo Estado da prestação de serviços de infraestrutura, em âmbito local, para redes de mercado privada está orientada por arcabouços legais de nível superior, a exemplo da Constituição Federal, e de leis federais e estaduais, mas podem existir instrumentos legais nas instâncias municipais.

Alguns aspectos das redes públicas de cooperação voltados à prestação de serviços de infraestrutura e de apoio às atividades produtivas de mercado são mais estratégicos, confira a seguir.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS REDES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

Inicialmente, vamos lembrar que serviços de infraestrutura de competência municipal, de acordo com a Constituição Federal de 1988, são aqueles previstos para serem realizados no âmbito dos serviços públicos de circunscrição local e de programas de



saneamento. Para uma relação mais detalhada, sugerimos a releitura da seção *Condicionantes de projeto*, nesta Unidade.

Com a intenção de melhor dimensionar nosso estudo, vamos dividir as redes que podem ser usadas para prestação desses serviços públicos de circunscrição local em três grupos.

O primeiro grupo é o das redes de consórcios públicos intermunicipais e dos consórcios formados entre um município e os órgãos da instância estadual. Nesse caso, a implementação de consórcios se justifica pela busca de melhores resultados, tanto de eficiência, ganhos de escala, quanto de eficácia, serviços de melhor qualidade em prazos mais curtos.

O segundo grupo contemplará aquelas redes formadas quando o município deixa de executar certas atividades produtivas de prestação de serviço público de infraestrutura, transferindo essas redes, total ou parcialmente, para organizações do mercado.

O terceiro grupo abrange as redes formadas no âmbito do mercado, nas quais recursos públicos municipais são destinados para apoiar o desenvolvimento de algum setor ou local. Em decorrência disso, a organização que fornece esses recursos passa a exercer também atividades de natureza diretiva e normativa no âmbito da rede financiada.

Agora, vamos caracterizar melhor e fornecer alguns exemplos das redes pertencentes a cada um desses grupos.

Rede de serviços consorciados – consórcios públicos de infraestrutura

A exemplo dos consórcios para prestação de serviços sociais, essas redes começam a ser usadas a partir da implementação da Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. O uso dessas redes pode ser interinstâncias, como no caso dos consórcios intermunicipais, consórcios entre municípios e mesmo com órgãos das instâncias estadual e federal.

O primeiro consórcio público de saneamento no Brasil, o CORESA (consórcio regional de saneamento), foi formalizado envolvendo o Governo do Estado do Piauí e seus municípios, estruturados em cinco grupos – um metropolitano e quatro regionais.

Os consórcios públicos, desde sua criação, têm evoluído de forma bastante dinâmica. Um exemplo é a criação da Confederação Nacional dos Consórcios Públicos, criada no primeiro Congresso Nacional dos Serviços Públicos, realizado em junho de 2010.

Redes de serviços de infraestrutura delegados pelo município ao mercado

Para deixarmos mais claro de qual situação estamos tratando nesse grupo, precisamos que você analise novamente a Figura 9, na seção *Processo de prestação de serviços*, nesta Unidade.

Nesse tipo de prestação de serviço, como aqueles tratados na seção *Serviços públicos*, também desta Unidade, aparece a figura do intermediário, no caso, as organizações de mercado. Os exemplos mais conhecidos de redes formadas pelas organizações de mercado são aquelas que passam a fazer a prestação de serviços públicos de infraestrutura de saneamento e manutenção de vias urbanas.

A exemplo dos consórcios, 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, ou resultados prioritários de eficiência.

O desafio dessas redes é conciliar a lógica econômica de seus funcionamentos com a qualidade da prestação de serviços públicos exigida pelo município e pela sociedade.

Você pode entender, a partir dessa afirmação, a importância de instituições como as agências reguladoras, representando o município, e os órgãos de defesa do consumidor, representando a sociedade.



Quando analisamos as redes públicas prestadoras de serviços de infraestrutura, percebemos que são essencialmente híbridas, horizontais e homogêneas. São híbridas, pois a parte estatal de regulação não permite que essas redes sejam puras de mercado, são homogêneas porque as organizações que as compõem prestam serviços de mesma natureza e são horizontais porque todas essas organizações executam todas as tarefas da prestação de serviços públicos.

No que se refere ao modelo de gestão e estrutura, verificamos que essas redes de mercado podem usar os modelos “raio de sol” ou de rede invertida. O modelo de rede “raio de sol” pode ser usado quando a figura de agência reguladora está implementada; e a rede invertida pode ser utilizada por conta da necessidade de um centro de apoio logístico para viabilizar resultados de eficiência derivados dessas soluções.

Redes de sistemas locais de produção e inovação

Essas redes se referem aos sistemas locais de produção e de inovação que formam as redes típicas desse grupo, usualmente denominadas de redes 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.

Para esclarecer as formas de organização das cadeias produtivas quanto ao contexto e à evolução das redes APLs, trouxemos a Figura 17.



Figura 17: Formas de organização das cadeias produtivas
Fonte: Adaptada de Sebrae (2009)

O nosso objetivo com a Figura 17 foi demonstrar que as cadeias produtivas formam uma grande variedade de redes, mas que o Estado participa apenas da última, à direita, 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 os controles

exercidos pelos municípios por meio das agências reguladoras, e pela sociedade, usando órgãos de defesa do consumidor.

Convidamos você a conhecer um pouco mais sobre cada um desses temas.

Relações de parcerias entre os municípios e o mercado

A partir de agora você terá contato com os tipos de parceria mais utilizados em redes, porém, lembre-se de que nem todos os tipos de parceria serão analisados, por isso é importante que você aprofunde o tema, na medida de sua necessidade.

Concessões, 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, além de algumas normas complementares de nível municipal.

Para a efetivação dessas duas categorias de parcerias, Estado e mercado, a contratação é feita por prazos determinados, envolvendo o poder concedente, isto é, os municípios e o concessionário ou permissionário. É importante notarmos que devem ser realizadas licitações, sendo permitida a participação de organizações 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, caso tenha sido instituída e implementada.

Exemplos dessas parcerias são as concessionárias de exploração da manutenção de estradas de rodagem, no contexto municipal.

Parcerias Público-Privadas (PPPs)

A PPP é bastante semelhante às parcerias tratadas na seção anterior, *concessões*, *permissões*. Em razão disso e apesar de ter legislação específica, a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, alguns artigos da Lei n. 8.987/95 são também considerados.

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

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

Devemos também atentar para o fato de que as PPPs, apesar de constarem da Figura 8, da seção *Organizações integrantes das redes públicas de cooperação*, desta Unidade, não são figuras jurídicas, mas uma forma de contratação.

Parcerias para produção e inovação

As parcerias para produção e inovação estão restritas às redes de APL. Nessas parcerias, os municípios participam por meio de políticas públicas, de financiamentos concedidos por bancos públicos, por exemplo, o banco de desenvolvimento econômico e apoio de recursos financeiros, logísticos e capacitação. Esse suporte é particularmente bastante reduzido e restrito a casos específicos de interesses locais.

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 às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas;

II – garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos;

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

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

Trouxemos um exemplo de uma agência reguladora estadual, mas nada impede que sejam instituídas e implementadas agências reguladoras para o âmbito local.

No caso dos municípios, uma agência reguladora poderia ser criada abrangendo o conjunto de serviços públicos de competência municipal, mas uma vez criada a agência os serviços por ela prestados serão específicos, a exemplo dos serviços de esgoto sanitário e de transporte coletivo de lixo (vias públicas municipais). Para exemplificar agências reguladoras já implementadas, podemos citar: Agência Municipal de Água e Esgoto de Joinville, Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico de Natal, Agência Reguladora de Água e Saneamento Básico do Município de Ponta Grossa, Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto de Mauá – ARSAE.

Sistema de defesa do consumidor

Você já deve ter ouvido falar no Código de Defesa do Consumidor (CDC) e das atuações de todas as instituições do Sistema de Defesa do Consumidor (SDC). A partir de agora,

teremos a oportunidade de conhecer melhor esses instrumentos.

Temos observado que apenas a ação das agências de regulação estatais sobre a prestação de serviços públicos, apesar de necessária, não tem se mostrado suficiente.

A gestão das redes públicas de prestação de serviços de infraestrutura pode ser exercida com mais qualidade se forem usadas informações agregadas provenientes dos órgãos do SDC.

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 que se trata de serviço público, notadamente em relação aos essenciais, no caso dos municípios.

Com efeito, vejamos o que explicita a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, mais conhecida como Código de Defesa do Consumidor (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 de **serviços de infraestrutura delegados pelos municípios ao mercado**. Mas quais seriam os mecanismos mais importantes para as redes relativas aos sistemas locais de produção e inovação, isto é, para as APLs?*



Para as redes de APLs, a participação do Estado, em particular dos municípios, é bastante importante, mas restrita à mobilização, articulação dos componentes da rede, além de atividades de fomento e de apoio financeiro. Portanto, as ações de controle social também são mais reduzidas.

Para compreendermos a participação do Estado, nas diversas instâncias, 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.

- ▶ **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, e a atuação dos municípios envolvidos é muito importante.
- ▶ **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 de caráter 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 para as sistemáticas e as ferramentas de coordenação das organizações participantes, que é uma tarefa bastante complexa.

INSTRUMENTOS PARA A FORMALIZAÇÃO DE GESTÃO

Abordamos de forma bastante simplificada, na seção *Mecanismos de gestão: relações de parcerias, agências reguladoras e sistemas de defesa do consumidor*, desta Unidade, três mecanismos de gestão, quais sejam: as relações de parceria do Estado e do mercado; as agências reguladoras estatais; e o SDC. Vamos agora aos 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 para:

- ▶ a identificação do parceiro mais adequado, que na maioria dos casos é definido por licitação; e
- ▶ a formalização, por meio da assinatura de contratos.

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 e, hoje, são executadas de forma mais dinâmica com o uso de ferramentas do Governo eletrônico e da internet.

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 Contratos da Administração Pública, e outros documentos legais complementares.



Classe II – instrumentos para o acompanhamento e 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 esses instrumentos.

REDES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

Conforme estudamos na seção *Serviços públicos*, essa categoria abrange serviços relacionados à regulação dos agentes de mercado e à intervenção na sociedade executada pelo Estado.

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

Nesta seção, vamos conhecer as autorizações de serviços públicos, as licenças e a fiscalização, que são serviços públicos de intervenção prestados no âmbito dos municípios.

Autorizações de serviços públicos

As autorizações são atos unilaterais e discricionários que permitem à Administração Pública o desempenho de atividades que necessitam do consentimento do Estado para serem legitimadas.

As autorizações de serviços públicos, por estarem condicionadas à compatibilidade com o interesse da coletividade, podem ser revogadas assim que essa compatibilidade deixe de existir. As autorizações efetuadas pela União estão presentes na Constituição de 1988, em seu artigo 21, incisos XI e XII.



Os municípios podem também emitir autorizações se suas leis orgânicas permitirem, mas sempre com muito critério para evitar sobreposições com as leis federais.

Licenças

As licenças são atos legais de mesma natureza das autorizações, mas diferem destas, pois são consideradas atos definitivos, não podendo em regra serem revogadas, nem desfeitas pelo Poder Público se os requisitos exigidos na lei estiverem sendo atendidos.

Fiscalização

A 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. Elas são importantes para que as autorizações e as licenças sejam efetivas na proteção do interesse comum.

As redes de prestação de serviços de intervenção do município 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. Nessas redes, o interesse público não é analisado apenas no contexto atual, mas também considerando o de futuras gerações.

O desafio dessa rede é equacionar as necessidades econômicas sociais e políticas, situacionais da sociedade, em face das necessidades permanentes de sustentação das sociedades futuras. Por ser uma rede de serviço de intervenção, isto é, exclusiva do Estado, os embates assumem grandes proporções e mobilizam emocionalmente os envolvidos.

MECANISMOS

Por serem redes exclusivamente estatais, os mecanismos de gestão são aqueles relacionados à Administração Pública quando o exercício do Poder de Polícia é normalmente previsto em leis, decretos, instruções normativas e outros, que devem ser de domínio público, isto é, têm que ser divulgados pela imprensa oficial dos municípios.

Exemplos desses mecanismos são os sistemas de controle interno e os sistemas de fiscalização.

INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Os instrumentos utilizados para permitir que certas atividades sejam realizadas também estão previstos em leis, decretos etc., e variam em função da especificidade e das características das atividades. Mas você deve saber que nos tipos de rede de prestação de serviços de intervenção do Estado não são usados contratos e convênios entre o Estado e o interessado, mas autorizações, outorgas, licenças e outros instrumentos com o mesmo significado.

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).

Outro exemplo é o Conselho Nacional de Metrologia, CONMETRO, criado pela Lei n. 5.966, de 11 de dezembro de 1973, com atribuições definidas na Lei n. 9.933, de 20 de dezembro de 1999, tal Conselho é competente para expedir atos normativos e regulamentos técnicos nos campos da metrologia e da avaliação de conformidade de produtos, de processos e de 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.

Tanto o CONAMA quanto o CONMETRO, 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.

Para o exercício do controle social, a sociedade pode ainda participar das consultas públicas. Estas são iniciativas de órgãos públicos, previstas ou não em instrumentos legais, que buscam a legitimidade de suas ações ou de seus atos específicos.

Outra questão que merece destaque é o acionamento das Procuradorias de Estado para exercer seu papel em função do interesse coletivo. Essas instituições são muito atuantes, quer 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 de forma igualitária todos os cidadãos, pessoas físicas ou jurídicas, a implementação de ouvidorias públicas, instrumento previsto em lei, é de grande importância para receber reclamações e denúncias quando os interessados, aqueles detentores de direitos, se julgarem injustiçados.

Também, algumas vezes, 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. Nesse caso, o **poder judiciário**, ou mesmo o **poder legislativo**, podem ser acionados.

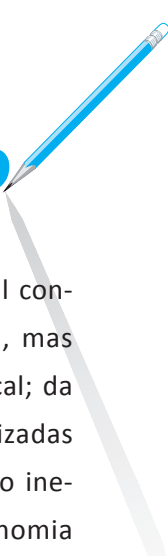
Para você conhecer mais sobre licenças interorganizacionais no âmbito das redes públicas de cooperação voltadas para a prestação de serviços de intervenção do Estado, realize a Atividade 3, apresentada na seção Atividades de aprendizagem. Após executá-la, retorne a este ponto do texto.

Chegamos na finalização de mais uma etapa do Bacharelado em Administração Pública, e devemos chegar aqui cientes de que os temas abordados neste livro-texto são bastante complexos, principalmente por envolverem tópicos também considerados complexos, como Direito Público e Direito de Gestão Orçamentária Pública, por esses motivos as aplicações em situações práticas, de alguns conhecimentos aqui apresentados, exigirão estudos complementares.

Lembramos ainda que não existem entendimentos únicos sobre vários aspectos de cada tema, por isso os assessoramentos especializados são de grande valia.



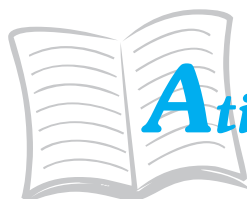
Resumindo



O projeto das redes públicas de cooperação local contempla não somente a definição do objetivo comum, mas dos serviços públicos a serem prestados no âmbito local; da seleção das organizações; das figuras jurídicas formalizadas que constituem essas redes; dos processos de trabalho inerentes à natureza dos serviços prestados; e da autonomia operacional concedida a esses arranjos institucionais.

Essas variáveis condicionam a governança das redes públicas de cooperação local, em particular no que se refere ao modelo de gestão e de estrutura básica.

Por serem estatais puras ou híbridas em associações com entes do mercado e da sociedade, todo o relacionamento deve ser sustentado em mecanismos e em instrumentos previstos em arcabouços legais e normativos, dos municípios e das instâncias superiores.



Atividades de aprendizagem

As atividades de aprendizagem fazem parte do processo de construção do conhecimento. Elas foram elaboradas com o objetivo de reforçar os conteúdos expostos nesta Unidade; de apoiar sua participação nos processos de construção conjunta do conhecimento; e de ajudá-lo na aproximação das situações práticas de gestão pública local, no que se refere ao tema: redes públicas de cooperação local. Em caso de dúvidas, não hesite em consultar seu tutor.

Para realizar as atividades, siga as orientações a seguir:

- a) Valide e ajuste essas atividades de aprendizagem com seu tutor ou professor.
- b) Essas atividades foram previstas para serem executadas à medida que forem assinaladas na leitura das seções: *Modelo de gestão e estrutura básica*, *Redes para prestação de serviços sociais*, *Prestação de serviços de disponibilização de infraestrutura*, e *Redes de prestação de serviços de intervenção do Estado*. Se você precisar de aprofundamentos ou conhecimentos adicionais, consulte a seção *Referências*.
- c) Escolha um município-alvo considerando a facilidade que você tem para coletar informações sobre ele, a exemplo de: entrevistas, leituras de planos e de relatórios, acesso a *sites* específicos etc.



- d) Lembre-se de que todas as atividades são simulações para verificar sua compreensão geral dos temas abordados.
- e) 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. Nesta atividade, vamos analisar as variáveis de projeto de uma rede pública de cooperação. O objetivo é identificar condicionantes críticos do projeto de uma rede pública de cooperação que impactam a governança dessa rede.

Orientações específicas

- ▶ Responda às questões a seguir.
- ▶ Em caso de dúvida, faça uma releitura da seção *Organizações integrantes das redes públicas de cooperação*, principalmente do Quadro 6.
- ▶ Para complementar seu entendimento, consulte o texto *Redes de Fiscalização e Proteção ambiental como forma de aumento na eficiência das ações públicas*, de Cezar Augusto Pinto Motta e Janis Elisa Ruppenthal, disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR520346_8205.pdf. Acesso em: 29 nov. 2010.

- a) Quais categorias de serviços públicos são abrangidas pela atuação da rede analisada?
- b) Quais figuras jurídicas compõem a rede analisada? É uma rede estatal pura ou híbrida?
- c) Classifique a rede analisada quanto : (1) à composição (homogênea ou heterogênea); (2) ao processo de prestação de serviço (horizontal ou vertical); (3) à autonomia.

d) Qual órgão público do município em que você mora poderia ser incluído na rede analisada? Justifique.

2. Vamos agora analisar o modelo de gestão e a estrutura básica de uma rede pública de cooperação. O objetivo é identificar o modelo de gestão e propor uma estrutura básica para essa rede.

Orientações específicas

- ▶ Responda às questões a seguir.
- ▶ Em caso de dúvida, faça uma releitura da seção *Modelo de gestão e estrutura básica*, em particular dos conteúdos relativos às redes “teia de aranha” e “raio de sol”, apresentadas nas Figuras 13 e 15, respectivamente.
- ▶ Leia as atribuições dos entes públicos da rede analisada na Atividade 1.

a) Qual alternativa de estrutura básica explica melhor o modelo de gestão da rede analisada?

b) Como se efetivaria a associação dessa rede com uma ONG ambiental, implementada em um município? Quais seriam as mudanças no modelo de gestão inicial?

3. Vamos agora analisar mecanismos e instrumentos de gestão de uma rede pública de cooperação local para prestação de serviços de intervenção e de serviços sociais. O objetivo é identificar mecanismos e instrumentos de gestão a serem implantados em uma rede de cooperação local para prestação de serviços de intervenção e de serviços sociais.

Orientações específicas

- ▶ Responda às questões a seguir.
- ▶ Em caso de dúvida, faça uma releitura das seções *Redes para prestação de serviços sociais*, *Prestação de serviços de disponibilização de infraestrutura*, e *Redes de prestação de serviços de intervenção do Estado*, em par-



ricular dos conteúdos que tratam da prestação de serviços de intervenção e de serviços sociais.

- ▶ Considere a associação da rede analisada como uma ONG ambiental municipal ou setorial, estudada na Atividade 2.
- a) Quais mecanismos das redes sociais deveriam ser implementados? Justifique.
- b) Quais ferramentas seriam as exigidas para essa associação?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Prezado estudante.

Ao final desta disciplina, você deve estar ciente da importância e do desafio da implementação das redes públicas de cooperação local. Sem o apoio desses arranjos interorganizacionais modernos, as demandas do desenvolvimento local podem não ser atendidas com a qualidade e o tempo exigidos pela sociedade usuária de serviços públicos, e as mudanças no sistema federativo brasileiro, preconizadas na Constituição brasileira de 1988, podem não ser efetivas.

Entender essas redes de cooperação, os elementos que as constituem e suas características permitirá ao gestor desenhar as redes e adequá-las melhor à solução de problemas dos diversos públicos-alvo dos serviços públicos prestados.

Gerir organizações tão complexas exige dos gestores públicos a capacidade de lidar com as demandas nem sempre convergentes da sociedade, dos governos locais, das demais instâncias federativas, do Estado e, também, com os comportamentos dos parceiros que buscam cooperação em contextos de frequentes competições por recursos e espaços de poder.

A gestão das redes híbridas, formadas por órgãos estatais, entidades do terceiro setor e da iniciativa privada, coloca questões relativas ao uso de mecanismos e de instrumentos da Administração Pública sustentados pelas definições dos Direitos Público e Administrativo associados às ferramentas dinâmicas dos setores não estatais, orientadas pelo Direito Privado.



Esperamos que você seja um competente gestor público, e que as redes de cooperação local ocupem espaço importante em suas tomadas de decisão, pois muitas são as experiências exitosas e muitas são as soluções a serem construídas.

Professora Maria Leonídia Malmegrin

Referências



ABRAMOWICZ, Mere. *Participação e Avaliação em uma Sociedade Democrática Multicultural*. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_22_p035-044_c.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2010.

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

_____. *Redes de Cooperação Produtiva e Cluster Regionais: oportunidades para as pequenas e médias empresas*. Fundação Paulo Vanzolini. São Paulo: Atlas, 2000.

AMORIN, Maria Raquel M. A. J. *Consórcios Públicos: o poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal*. Disponível em <<http://www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/conj/conj8/10.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

BAKER, Wayne. The network organization in theory and practice. In: NOHRIA, Nitin; ECCLES, Robert G. (Ed.). *Networks and organizations: structure, form, and action*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 1992. p. 397-429.

BALESTRIN, Alsones; VARGAS, Lilia Maria. Evidências teóricas para a compreensão das redes interorganizacionais. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2., 2002, Recife. *Anais...* Recife: Observatório da Realidade Organizacional/ PROPAD/UFPE/ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

BARRADAS, M. N. *et al.* Política, desenvolvimento e meio ambiente: uma busca ao consenso. In: _____. *Desenvolvimento sustentável em busca da operacionalização*. Fortaleza: [s. n.], 1999. p. 35-50.

BOURGUIGNON, Jussara A. *Concepção de rede intersetorial*. 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2010.



BOURLEGAT, Cleonice Alexandre Le. Ordem Local como Força Interna de Desenvolvimento. *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, v. 1, n. 1, set. 2000. p. 7-12.

BRASIL. *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: 10 dez. 2010.

_____. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 16 dez. 2010.

_____. *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: 10 dez. 2010.

_____. *Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm>. Acesso em: 16 dez. 2010.

_____. *Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 10 dez. 2010.

_____. *Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 10 dez. 2010.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. Universidade Aberta do Brasil. *Projeto Pedagógico do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal*. Brasília: [s.n.], 2008.

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

BUARQUE, Sergio C. *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*. Brasília: Projeto de cooperação técnica INCRA/IICA, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.iica.org.br/Docs/Publicacoes/PublicacoesIICA/SergioBuarque.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CANDIDO, Gesinaldo A. A Formação de Redes Interorganizacionais como Mecanismo para Geração de Vantagem Competitiva e para Promoção do Desenvolvimento Regional: o papel do Estado e das políticas públicas neste cenário. *READ*, 28 ed., v. 8, n. 4, jul./ago. 2002. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/read/article/viewFile/15633/9332>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

CARDOZO, Soraia Aparecida. *Sistema Federativo Brasileiro e Limites ao Desenvolvimento Local e Descentralizado*. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/_866_a655918a34f7c7c1adbdedbebe17d235.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2010.

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

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M. (Coord.). *Arranjos produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

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

CAVALCANTE, Luiz Ricardo; FAGUNDES, Maria Emília. Redes de Cooperação e Desenvolvimento Local: um modelo conceitual de subsídio à formulação de políticas públicas. *Desenbahia*, Salvador, v. 4, n. 6, p.45-61, mar. 2007.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. *Cooperação Intermunicipal: Arranjos institucionais como instrumento para o Desenvolvimento Local e a experiência paulista*. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/Cap1_Carminha.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2010.



CUNHA, Rosani. Federalismo e relações intergovernamentais; os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. *Anais eletrônicos...* Madrid, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/cunharos.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

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

_____. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. O Consórcio Público na Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. *Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado RERE*, Salvador (Bahia), n. 6, jun./ago. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-MARIA%20SILVIA.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

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

FARIAS FILHO, J. R.; CASTANHA, A. L. B.; PORTO, C. P. Arquiteturas em redes: um novo paradigma competitivo para as micro, pequenas e médias empresas. Foz do Iguaçu. *Anais do ENANPAD...* Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, L. *Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil: diversidade das abordagens e das experiências*. Rio de Janeiro: e-Papers, 2007.

FERNANDES, Karina Ribeiro. *Constituição de Redes Organizacionais como Nova Forma de Gestão das Organizações do Terceiro Setor*. Disponível em: <http://www.inca.gov.br/rede/documentos/const_redes_org_terceiro_setor.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2010.

FLEURY, Sonia. O desafio da gestão nas redes de políticas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa. *Anais eletrônicos...* Lisboa, oct. 2002. Disponível em: <www.lead.org>. Acesso em: 8 nov. 2010.

FREY, Klaus. A Dimensão Político-Democrática nas Teorias de Desenvolvimento Sustentável e suas Implicações para a Gestão Local. *Ambiente & Sociedade*, ano IV, n. 9, 2. sem. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n9/16878.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

FREY, Klaus. Desenvolvimento Sustentável Local na Sociedade em Rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. *Revista de sociologia e política*, n. 21, p. 165-185, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a11n21.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

GAMEIRO, Alexandre Paulo Dias. *As Organizações em Rede*. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. 2008. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/gameiro-paulo-as-organizacoes-em-rede.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

GASPARINI, L. V. L. *Análise das inter-relações de indicadores econômicos, ambientais e sociais para o desenvolvimento sustentável*. 2003. 221 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

GOHN, Maria da Glória. *O papel dos conselhos gestores na gestão urbana*. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: UNESP, 2006.

HOUAISS, Instituto Antônio. Versão monousuário, 3.0. Objetiva: junho de 2009. 1 CD-ROM.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr. 1998.

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

_____; JUNQUEIRA, Luciano A. P.; KOMATSU, Suely. *Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: A experiência de Fortaleza*. São Paulo: FUNDAP, 1997. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2010.

JERÔNIMO, F. B.; PEDROZO, E.A.; FENSTERSEIFER, J.; SILVA, T. N. *Redes de Cooperação e Mecanismos de Coordenação: A experiência da rede formada por sete sociedades cooperativas no Rio Grande do Sul*. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e13-07.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.



LOIOLA, Elizabeth; MOURA, Suzana. Análise de Redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996. p. 53-68.

LÜCK, H. *Pedagogia interdisciplinar: fundamentos teórico-metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 1995. 92 p.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. Madrid, 2004. *Anais eletrônicos...* Madrid, 5 nov. 2004. Disponível em: <http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0049617.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2010.

MARTELETO, Regina Maria; SILVA, Antônio Braz de Oliveira. Redes e Capital Social: O enfoque da informação para o desenvolvimento local. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 33, n. 3, p.41-49, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v33n3/a06v33n3.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MEDICI, André César; MACIEL, Cícero M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: ALVARES AFONSO, Rui de Britto et al. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEYER-STAMER, Jörg. Estratégias de desenvolvimento local e regional: clusters, políticas de localização e competitividade sistêmica. *Fundação Friedrich Ebert Stiftung. Policy Paper*, São Paulo, n. 28, set. 2001.

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

MILES, Raymond E.; SNOW, Charles C. Network organizations: new concepts for new forms. *California management review*. Califórnia, v. XXVIII, n. 3, p. 62-73, primavera 1986.

MINHOTO, Laurindo Dias; MARTINS, Carlos Estevam. As redes e o desenvolvimento social. *Cadernos FUNDAP*, n. 22, 2001, p.81-101. Disponível em: <<http://tinyurl.com/2cwptt4>>. Acesso em: 29 out. 2010.

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

MONTEGRO, Marcos Helano. *Consórcios e Serviços Públicos de Saneamento*. Brasília, ago. 2008. 41 slides, color, acompanha texto. Disponível em: <<http://www.conpam.ce.gov.br/categoria1/eventos/documentos/Consortorios%20e%20Servicos%20%20Publicos%20de%20Saneamento.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice S. Doria. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. Edição revisada e modificada pelo autor.

MOURA, Suzana. A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes. *Revista de Administração Contemporânea*. Curitiba: ANPAD, v.1, n.1, jan./abr., 1997.

MUSGRAVE, R. A. MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/USP, 1980.

NOHRIA, Nitin. Is a network perspective a useful way of studying organization? In: NOHRIA, Nitin; ECCLES, Robert (Ed.). *Networks and organizations: Structure, form and action*. Boston: Mas. Harvard Business School Press, 1992.

OLAVE, Maria Elena Leon; AMATO NETO, João. Redes de Cooperação Produtiva: uma estratégia de competitividade e sobrevivência para pequenas e médias empresas. *Gestão & Produção*, v. 8, n. 3, p. 289-303, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v8n3/v8n3a06.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2010.

OLIVEIRA, Juarez (Org.). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. Série Legislação Brasileira.



OLIVEIRA, Francisco. Aproximação ao Enigma: o que quer dizer desenvolvimento local. São Paulo: *Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV*, 2001. 40 p. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/46.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

OLIVEIRA, Verônica Macário de; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. As Formas de Organizações em Redes e a Atuação dos Brokers. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (ENEGEP), 26., Fortaleza, 2006. *Anais...* Fortaleza, 9-11, 2006.

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

PECI, Alketa. *Emergência e Proliferação de Redes Organizacionais – Marcando Mudanças no Mundo de Negócios*. 1999. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=52&cod_evento_edicao=3&cod_edicao_trabalho=3396>. Acesso em: 8 nov. 2010.

PUTNAM, Robert. D. The prosperous community: social capital and public life. *The American Prospect*, Washington/DC, v. 4, n.13, p. 11-18, mar. 1993.

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

QUINN, James Brian; ANDERSON, Philip; FINKELSTEIN, Sydney. Novas formas de organização. In: MINTZBERG, H.; QUINN, J. *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 1977*. 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.

ROCHA, Carlos V.; FARIA, Carlos A. P. Cooperação Intermunicipal, Reterritorialização da Gestão Pública e Provisão de Bens e Serviços Sociais no Brasil Contemporâneo: a experiência dos consórcios de saúde de Minas Gerais. *Cadernos Metrôpole*, n. 11, p. 73-105, 1. sem. 2004. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetrolopes.net/download/cm_artigos/cm11_53.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2010.

RUFINO, Sandra. Redes de Cooperação Solidárias na Contribuição do Desenvolvimento Local: A economia solidária em questão. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (ENEGEP), 23., Ouro Preto, 2003. *Anais eletrônicos...* Ouro Preto, 21-24 out. 2003. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2003_TR0706_0590.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2010.

SACOMANO NETO, Mário. Análise das Redes: Estrutura e Relações. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (ENEGEP), 23., Ouro Preto, 2003. *Anais eletrônicos...* Ouro Preto: ABEPRO, 2003. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2003_TR0706_0124.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2010.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. p. 335-376.

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, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 9, n. 24, maio/ago. 2002. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2666/1/controle_social_reformando_a.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2010.

SILVEIRA, Rosí C. E.; PHILIPPI, Luiz S. Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. *Revista do Desenvolvimento Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 205 - 224, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/410/429>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

STAINSACK, Cristiane. Cooperação estratégica em arranjos produtivos locais: a experiência da metodologia Investigação Apreciativa no planejamento do desenvolvimento industrial no Estado do Paraná. *Revista do Desenvolvimento Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 205-224, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.ielpr.org.br/apl/uploadAddress/ArtigoInvestiga%C3%A7%C3%A3oApreciativa-Altec%20%283%29%5B47829%5D.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

STRINGARI, Amaná Kauling. *Agência Reguladora Municipal: estrutura única de regulação dos serviços públicos*. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2173, 13 jun. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12982>>. Acesso em: 8 nov. 2010.



SUZIGAM, W.; FURTADO, J.; GARCIA, R.; SAMPAIO, S. *Sistemas Locais de Produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas*. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/E28.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

TEIXEIRA, Francisco (Org.). *Gestão de Redes de Cooperação Interempresariais*. São Paulo: Casa da Qualidade, 2004.

TEIXEIRA, Márcia Cristina. *Relacionamento e Governança dos Agentes Econômicos e Institucionais em Arranjos Produtivos Locais: o caso de madeira e móveis do Estado de Rondônia*. 2006. 170 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2006. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/8109/1/disserta%C3%A7%C3%A3o%20conclu%C3%ADda.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

TEIXEIRA, S. M. F. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TREVAS, Vicente Y Plá. *A Lei dos Consórcios Públicos como um Novo Instrumento de Fortalecimento da Federação Brasileira*. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/cadir/pdf/aleidosconsorciospublicos.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

WALTON, M. *O método Deming de administração*. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1989.

WEICK, K. E.; ROBERTS, K. H. Collective mind in organizations: heedful interrelation on flight decks. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, v. 38, p. 357-81, 1993.

WESTPHAL, Márcia Faria; MENDES, Rosilda. Cidade Saudável: Uma experiência de Interdisciplinaridade e Intersetorialidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 6, p. 47-61, nov./dez. 2000. Disponível em: <http://74.125.155.132/scholar?q=cache:kbJz7bg6y0gJ:scholar.google.com/&hl=pt-BR&as_sdt=2000>. Acesso em: 8 nov. 2010.

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.

