

CORRESPONDÊNCIA ENTRE GOVERNANÇA E CARACTERÍSTICAS NAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EXEMPLOS DOS MUNICÍPIOS NO INTERIOR DE SÃO PAULO

*CORRESPONDENCE BETWEEN GOVERNANCE AND PUBLIC POLICY NETWORKS CHARACTERISTICS:
EXAMPLES OF MUNICIPALITIES IN THE INTERIOR OF SÃO PAULO*

Anne C. CASARIN

Universidade Paulista-UNIP
annecarolinas@gmail.com

Roni PIUCHI

Universidade Paulista-UNIP
roni.piuchi@gmail.com

Ernesto M. GIGLIO

Universidade Paulista-UNIP
ernesto.giglio@gmail.com

Recebido em 02/2018 – Aprovado em 12/2018

Resumo

O trabalho analisa as características da governança em distintas redes de políticas públicas. A governança é um dos elementos constituintes das redes e é definida em duas grandes linhas: (a) como mecanismo de controle; (b) como mecanismo de coesão de grupo. A proposição orientadora é que, para distintas redes, correspondem manifestações diferentes de governança nas suas expressões de controle e coesão. Como fundamento teórico, utilizam-se as afirmativas da abordagem social de redes, da governança relacional e da policy networks. A pergunta da pesquisa é: Existem características específicas de governança em distintas redes de políticas públicas? A resposta encontrada é que existem sinais de correspondência entre a natureza dos mecanismos de governança e a especificidade das redes quando se compararam os grupos de saúde, embora em cada rede surjam variações a favor e contra a proposição. Além do benefício teórico da discussão da interface entre as categorias governança e processos nas redes, o artigo também contribui metodologicamente oferecendo um quadro de indicadores qualitativos que se mostraram operacionais.

Palavras-chave: Redes, Governança, Políticas Públicas

Abstract

The paper analyzes the characteristics of governance in different public policy networks. Governance is one of the constituent elements of networks and we can defined in two main lines: (a) as a control mechanism; (b) as a group cohesion mechanism. The guiding proposition is that, for different networks, different manifestations of governance correspond in their expressions of control and cohesion. As a theoretical basis, the statements of the social approach of networks, relational governance and policy networks are used. The research question is: Are there specific governance characteristics in different public policy networks? The answer found is that there are signs of a correspondence between the nature of governance mechanisms and the specificity of networks, especially in the case of care networks, although in each network there are variations in favor and against the proposition. The article bring a theoretical benefit on the interface between governance and networks process, and a methodological benefit offering a framework of qualitative and operational indicators.

Keywords: Networks, Governance, Policy Networks.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho analisou as características da governança em distintas redes de políticas públicas. A governança pode ser definida como um conjunto de mecanismos de ações coletivas entre organizações que formam uma rede, visando a solução de problemas comuns. Na rede existe uma matriz de relacionamento que possibilita a discussão e acordo sobre regras (TURETA, LIMA, CUNHA, 2006; JONES, HESTERLY, BORGATTI, 1997).

Segundo Sorensen e Torfing (2009) as redes interorganizacionais são vistas pelas organizações públicas como uma forma de governança e gestão mais flexível, obtendo melhores resultados. Por

outro lado, a flexibilidade da governança, aliada às assimetrias dos atores de políticas públicas, pode tornar o processo instável e difuso.

Conforme Sorensen e Torfing (2007), se o sistema político é pluricentrado, como é o caso no Brasil, os processos de governança tendem a serem diferentes em cada situação, o que poderia explicar as diferenças de resultados em distintos municípios.

A governança é colocada como base, ou motor das redes de acordo com autores como Grandori e Soda (2006) e Jones, Hesterly e Borgatti (1997). No entanto, quando o conceito é utilizado no campo de políticas públicas, existem questões em aberto, tais como as dificuldades na implantação de políticas públicas; sobre os conflitos de interesse; sobre características especiais da governança e sobre diferenças locais de governança.

O presente trabalho segue a trilha dessa última questão, investigando possíveis diferenças de manifestações da governança em distintas redes de políticas públicas. A discussão é relevante porque pretende contribuir sobre as variações da governança conforme as características de cada rede de políticas públicas e sua influência nos resultados. A pergunta surgiu a partir de observações dos pesquisadores sobre municípios bastante homogêneos do interior do Estado de São Paulo que apresentam diferenças nas regras e nas formas de implementação das políticas.

Para fundamentar a questão metódica apresenta-se a base teórica.

2 BASE TEÓRICA

Busca bibliográfica realizada nos portais Proques, Web of Science e Capes indicou que a produção sobre governança associada a políticas públicas é crescente nos últimos cinco anos, mas, quando se associa com a palavra redes as indicações são de poucas unidades. O resultado indica que poucos autores buscaram a interface entre governança e políticas públicas utilizando o referencial de redes. Os artigos se concentram em temas tais

como estágios de formação das políticas (KIM, 2009), ou sobre democracia dos programas do governo (PARÉS, BONET-MARTI, MARTI-COSTA, 2012; ABREU, HELOU, FIALHO, 2013; BEVIR, 2011), ou sobre as variáveis importantes nas redes de políticas públicas, tais como transparência e legalidade (OLIVEIRA, PISA, 2015).

A ausência de pesquisas centradas nas redes e na governança em políticas públicas foi ressaltada por Kapucu, Hu e Khosa (2014), que afirmaram a necessidade e a importância de se realizarem esses cruzamentos.

2.1. Conceito de Governança

A expressão governança pode ser referir à gestão (OXLEY, 1997) no sentido de organização e controle da rede, para obtenção dos objetivos; ou ao controle de um grupo; ou como responsabilidade social; ou como diretriz de orientação de interesses (WILLIAMSON, 1996); ou como estrutura de hierarquia; ou como incentivo à ação coletiva (GRANDORI, 2006).

A variação conceitual está associada ao conceito de rede implícito na descrição da governança.

Numa visão mais racional de redes, no sentido de solução de dependência de recursos, a governança é um conjunto de mecanismos, regras práticas e valores sobre as trocas desses recursos (GRANDORI, SODA, 1995; PROVAN, KENNIS, 2008; EBERS, JARILLO, 1997; TODEVA, 2006).

Já numa perspectiva mais econômica, no sentido de a rede resolver problemas de custos, a governança, geralmente na forma de contratos formais, é centrada nas regras de vantagens financeiras para os parceiros (WILLIAMSON, 1985).

Numa perspectiva social de redes, no sentido de as relações sociais num grupo criarem um ambiente relacional que possibilita ações coletivas de toda ordem (econômicas, ou não), a governança é mais voltada para os incentivos das ações coletivas (GRANOVETTER, 1985; DIMAGGIO, POWELL, 1983; GULATI, 1998). Neste caso, o próprio grupo cria suas regras, ou adapta as existentes, caracterizando esse processo de

construção com a expressão governança relacional.

Neste trabalho deu-se mais ênfase à perspectiva social de redes e sua consequente governança, já que o objetivo é verificar a correspondência entre processos e características da rede com os indicadores de governança, o que traz o foco para as interações na rede.

Considerando essa valorização da abordagem social, define-se governança como o resultado de um processo de construção social das regras de ações coletivas, seja adaptando as existentes colocadas na forma de contratos, seja criando novas. Essa definição segue de perto trabalhos como os de Jones, Hesterly e Borgatti (1997) e Grandori (2006) sobre a construção da governança conforme interações no grupo. Como se trata de uma construção, infere-se que cada rede terá sua característica distinta.

Essa linha conceitual de governança, quando aplicada às políticas públicas, foi sustentada por Borzel (1998) e Todeva (2006). Conforme os autores, a participação de muitos atores nas políticas públicas implica na governança como construção coletiva de incentivo e controle do relacionamento.

Colocada a definição, buscaram-se os indicadores de governança.

2.2 Indicadores de governança

Os autores deste artigo buscaram, adaptaram e criaram indicadores de governança. O resultado final desse esforço pode ser visto no Quadro 3. Alguns indicadores, tais como os referentes à coordenação, transparência e legitimidade foram encontrados na revisão bibliográfica. Outros indicadores, tais como os critérios de inclusão; regras sobre admissão e exclusão de atores da rede; regras sobre recompensas sobre igualdade entre os atores; foram adaptados de trabalhos que investigaram governança (BERTOLI, 2015; LIMA, 2017).

Quadro 1. Conceito operacional de Governança e os Indicadores

Variável de Governança	Conceito operacional	Indicadores
1. Critério de inclusão e exclusão. Bertoli (2015), Veloso (2016), Moreno (1983), Jones, Hestely, Borgatti (1997)	São as condições, regras, processos e aplicação das condições de entrada, saída espontânea e saída forçada do grupo.	1.1. As condições e regras sobre entrada das pessoas no grupo. 1.2. Sobre a forma de se verificar essas condições de entrada. 1.3. Os procedimentos e condições para alguém sair do grupo por sua decisão. 1.4. Situações e condições para expulsar algum ator do grupo.
2. Coordenação. Bertoli (2015), Veloso (2016), Moseley, James (2008), Kim (2009), Castro, Gonçalves (2014)	São as formas, ações regras, funções e rotinas de coordenação	2.1. Regras para eleição do coordenador (se existir coordenador) 2.2. Funções e poderes dados ao coordenador. 2.3. Rotinas do coordenador
3. Incentivos e Recompensas. Bertoli (2015), Veloso (2016), Castro, Gonçalves (2014)	Regras, acordos e formas de incentivos para as ações coletivas	3.1. Incentivos materiais que são dados para as pessoas conforme contribuem para o grupo. 3.2. Incentivos intangíveis que são dados para as pessoas conforme contribuem para o grupo 3.3. Regras para conceder os incentivos fiscais, imobiliários, redução de impostos, de uso de equipamentos, de obtenção de materiais e outros. 3.4. Formas de verificação da contribuição das pessoas que podem merecer os incentivos
4. Controle. Abreu, Helou, Fialho (2013), Castro, Gonçalves (2014), Albers (2010), Theurl (2005)	Regras, mecanismos que vão indicar se as pessoas estão fazendo o que devem fazer. Punições	4.1. Quais são as formas de controle. 4.2. O que é controlado. 4.3. Conhecimentos das pessoas sobre o que pode, ou não ser feito no grupo. 4.4. Existência de punições.
5. Equidade. Roth et al (2012)	Regras sobre a democratização da autoridade e de força das pessoas no grupo (numa comissão, por exemplo), não importando suas funções e hierarquias de trabalho.	5.1. Existem regras e pressões de igualdade dentro do grupo. 5.2. Em reuniões, ou em atos coletivos todos têm os mesmos direitos. 5.3. Não existem privilégios devido a hierarquia.
6. Mecanismos de operação. Span et al (2012)	São as regras e ações que criem as condições para a realização de tarefas coletivas Regras de como o grupo deve funcionar para ações coletivas, diminuindo, ou eliminando conflitos, erros, ...	6.1. Horários de trabalho. 6.2. Agenda de reuniões e de prazos de tarefas 6.3. Uso dos recursos (otimização, ...) 6.4. Determinação de funções 6.5. Formas de decisão 6.6. Planejamento 6.7. Transparência das ações 6.8. Avaliação de desempenho
7. Critérios de transparência. Oliveira e Pisa (2015), Williamson (1996)	1.1 A difusão, ou partilha de informações sobre as ações, recursos e investimentos realizados. Todos devem prestar contas a todos.	7.1. As formas de se disponibilizar informações sobre o que cada um realizou. 7.2. Mecanismos para partilhar informações (reuniões, sites, email grupo)
8. Critérios de pluralidade e participação social. Bevir (2011), Oliveira e Pisa (2015)	Regras de inclusão dos segmentos da sociedade, os quais são atingidos pelas ações das políticas públicas.	8.1. Regras para incluir os vários segmentos da sociedade. 8.2. Ações para obtenção de participantes que representem os segmentos sociais.
9. Critérios de flexibilidade e capilaridade. Oliveira e Pisa (2015), Jacobi, Fracalanza e Silva-Sanchez (2015), Grandori (2006)	Regras para expansão da participação de atores, difundindo e dividindo as ações no maior número possível de atores.	9.1. Formas de ação para obtenção de participação popular ampla. 9.2. Ações de capilaridade de funções, para atrair o maior número possível de participantes.
10. Critérios de legitimidade. Oliveira e Pisa (2015)	Formas de obter a aceitação popular e legal das ações realizadas pelo grupo	10.1. Formas de ações e comunicações junto ao público, para obter sua aprovação. 10.2. Formas de ações legais para legitimidade das decisões do grupo.

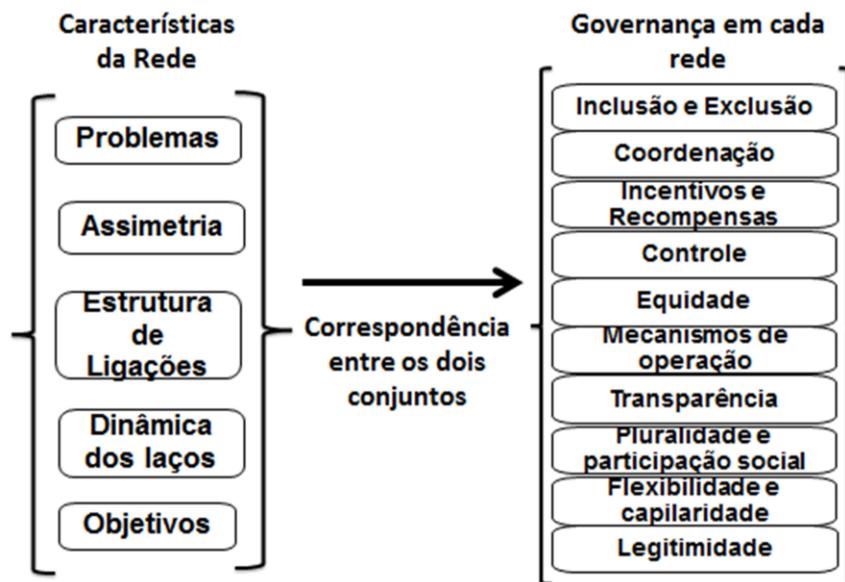
Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de revisão bibliográfica.

Essa busca, adaptação e desenvolvimento dos indicadores é uma contribuição metodológica relevante, pois é raro encontrar a organização aqui apresentada.

O outro conjunto de indicadores se refere à distinção entre redes.

A revisão bibliográfica mostrou que há uma convergência sobre as variáveis que indicam as diferenças entre as redes, apesar de intensa

Figura 1 – Desenho da Pesquisa indicando a correspondência entre características da rede e especificidades de governança.



Fonte: Desenvolvido pelos autores, 2018

produção sobre tipologias de redes, com as mais variadas categorias.

(A) Natureza dos problemas. As redes de políticas públicas enfrentam problemas de natureza distinta, tais como pressões comerciais, pressões políticas e pressões de grupos sociais específicos; que dirigem os esforços dos atores. Cada programa também tem seus próprios problemas e objetivos a serem alcançados.

(B) Características das assimetrias. Nas redes de políticas públicas os atores apresentam assimetrias de capacidades; de conhecimentos; de domínio de tecnologias; de interesses. Essa diversidade coloca a tarefa de coesão do grupo, mesmo com essas diferenças.

(C) Estrutura de ligações. A estrutura de ligações indica a coesão de um grupo, as ligações fortes e fracas e a existência (ou não) de clusters. Cada rede tem sua própria estrutura, pois as ligações estão relacionadas às tarefas, à existência de subgrupos, à aproximação entre atores que tem interesses comuns, entre outros fatores. A estrutura de uma rede, portanto, é um sinal de sua especificidade.

(D) Dinâmica dos laços. As ligações entre os atores podem ser de intenso relacionamento (reuniões frequentes; conversas de toda natureza, não só sobre a tarefa; o que designa o laço forte); ou, ao contrário; interações pouco frequentes, esparsas, com predomínio de assuntos técnicos, ou estritamente comerciais (o que designa o laço fraco). O tipo de laço e o conteúdo dos fluxos distinguem as redes umas das outras.

(E) Objetivos. Quando se trata de políticas públicas, em todos os âmbitos (municipal, estadual e federal) o objetivo é prestar serviços à comunidade, tais como educação, saúde, bem-estar à população, porém em cada local, o serviço se organiza e ocorre de maneira diferente devido aos recursos, problemas e a realidade distinta daquele lugar. Cada município, ou região (quando alguns municípios se unem) se organiza de forma distinta.

A partir dos indicadores de governança e distinção das redes construiu-se o desenho da pesquisa, conforme Figura 1. A proposição é que existe correspondência entre conjuntos

específicos de características das redes e conjuntos de indicadores de governança.

3 METODOLOGIA

A pesquisa se caracteriza por ser qualitativa e interpretativa, utilizando o referencial teórico específico para interpretar os dados coletados.

Foram selecionados quatro casos: Secretaria de Educação e Secretaria de Saúde nos Municípios de Santa Gertrudes e Cordeirópolis, no interior do Estado de São Paulo. Um dos critérios de escolha é que são municípios pequenos, vizinhos, com as mesmas características geoeconômicas e políticas, o que parametriza algumas variáveis intervenientes; e que observações anteriores mostraram que existem diferenças na forma e nos resultados de funcionamento das redes.

Os sujeitos são os atores das redes de políticas públicas, especialmente os atores do governo, com experiência, cargos e tempo que possibilitem responder sobre a governança da rede. Os instrumentos de coleta são entrevistas e dados de fontes secundárias. As entrevistas foram realizadas até o ponto de saturação, encerrando-se a coleta quando os dados apresentam clara convergência. O roteiro da entrevista foi construído a partir dos indicadores. As fontes secundárias foram arquivos municipais disponíveis ao público, documentos de prestação de contas e licitações; memorandos, textos de leis sobre as ações das secretarias, decretos que regulamentam as leis sobre as secretarias, plano diretor, matérias dos jornais de circulação dos municípios que tratam das ações das secretarias; entrevistas técnicas com pessoas que têm informações sobre as ações das secretarias, tais como representantes de institutos de pesquisa e de instituições de apoio, como Sebrae e Senac.

Para análise das entrevistas foi utilizada a técnica de análise do conteúdo de Bardin (2009), especialmente a técnica de análise temática, que consiste na inferência do conteúdo de uma parte do discurso. Para os dados de fontes secundárias utiliza-se a análise de conteúdo (BARDIN, 2009) para dados na forma de discursos; e análises não

paramétricas quando os dados estiverem na forma de quadros, tabelas e gráficos.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A região de Santa Gertrudes é um polo industrial de pisos e revestimento cerâmicos, o que origina altos índices de poluição. Por ser atrativa, a região recebe muitos migrantes. Essas características implicam em valorização das prefeituras locais nas políticas de saúde e educação.

Santa Gertrudes e Cordeirópolis são municípios vizinhos, com população abaixo de 30 mil habitantes e com economia centrada na cerâmica. Nos parágrafos seguintes apresentam-se e comparam-se as redes com a mesma função, nesses dois municípios. Agindo dessa forma parametrizam-se algumas variáveis, tais como problemas e objetivos do grupo, e se deixa um campo aberto para variações do contexto local, tais como histórico político e especificidades de recursos humanos.

Um dado importante, de contexto, que se reflete na organização das redes é o seguinte: No município de Santa Gertrudes não houve mudança do partido político dominante nos últimos seis anos, o que implica em continuidade dos projetos. Já no município de Cordeirópolis houve mudança de partido político e o governo que se retirou não passou nada dos seus projetos (arquivos, informações, planilhas) para o novo governo, o que o obrigou a se organizar praticamente do zero. Isso se reflete, nas análises, na situação de maturidade das redes de Santa Gertrudes e de iniciante das redes de Cordeirópolis.

4.1 Rede Saúde de Santa Gertrudes

Foram entrevistados 4 sujeitos, cujas análises de conteúdo são apresentadas no Quadro 2.

As análises são convergentes em mostrar uma rede aberta, com capilaridade, existindo um subgrupo (do governo) com laços fortes e influência no modo de operação dos processos.

Quadro 2 - Resumo das entrevistas dos sujeitos da rede de Saúde de Santa Gertrudes

Sujeito	Características da rede	Indicadores de governança	Sobre a correspondência
1- Gestor da Secretaria de Saúde	Aberta, com laços fracos e um subgrupo (do governo) com laços fortes. Forte assimetria de conhecimentos e procedimentos.	Coordenação, controle, equidade e transparência	Infere-se que a governança transparente e flexível tem correspondência com as características de rede aberta, com constantes ajustes de tarefas.
2- Diretora Programa Saúde da Família, Policlínica e Centro de Atenção Psicossocial	Rede aberta, com alguns problemas de assimetria, por exemplo, acesso a informações e problemas com papel e ações desempenhadas dentro do grupo.	Controle, equidade e transparência.	Tal como no discurso do sujeito 1, os dados permitem inferir a ligação entre as características da rede e os indicadores. Com as incertezas de demanda e certa indefinição de papéis, há necessidade de governança flexível, mutável, buscando solução das assimetrias.
3- Enfermeira Coordenado de PSF	Rede aberta, com uma sub rede de ligações fortes, com problemas resolvidos sobre controle e coordenação.	Controle, equidade e operação	Discurso mais voltado ao subgrupo com laços fortes, mostra correspondência entre as regras e a efetividade da rede.
4: Responsável CAPS	Rede aberta, com estrutura de ligações fortes e objetivos muito bem definidos por todos.	Coordenação, controle, equidade, operação e transparência.	Infere-se a correspondência entre as regras da governança e os processos de tomada de decisão, ajustes constantes e definição de forma de operações.

Os mecanismos de governança que foram ressaltados indicam um misto de controle, democracia e incentivos. Os dados permitem inferir que o modo de operação da rede é influenciado pelos mecanismos de governança existentes.

Os problemas comportamentais relatados, tais como falta de comprometimento em seguir procedimentos, podem indicar que os mecanismos de controle não estão legitimados.

4.2. Rede de Saúde de Cordeirópolis

Foram entrevistados 5 sujeitos, cujas análises de conteúdo são apresentadas no Quadro 3.

Os dados são convergentes em apontar que existem lacunas de governança, seja de ausência

de normas, seja de legitimação; o que ocasiona não padronização de processos e comportamentos. Os discursos dos dois últimos sujeitos são os mais esclarecedores e sustentam a proposição da correspondência entre governança e processos nas redes.

Os dados indicam uma rede em formação, no sentido de processos, papéis e funções e, correspondentemente, limites e lacunas da governança construída pelo grupo.

4.3. Comparativo das duas redes

A primeira constatação é nas duas redes há necessidade de ajustes constantes, mesmo que o governo federal envie documentos detalhados sobre os processos. Como os ajustes são

Quadro 3 - Resumo das entrevistas dos sujeitos da rede de Saúde de Cordeirópolis

Sujeito	Características da rede	Indicadores de governança	Sobre a correspondência
1- Secretária Municipal de Saúde	A rede é aberta, com dominância de laços fortes, necessidade constante de ajustes. Reuniões frequentes e clareza sobre os objetivos comuns.	Coordenação, controle, equidade e transparência.	O discurso não permite inferência da correspondência.
2- Diretora de Saúde	A sub-rede do órgão do governo caracteriza-se por ser fechada, com funções definidas e pouca flexibilidade de mudanças.	Transparência nas ações desempenhadas dentro do grupo.	Podemos inferir uma possível ligação entre as características da sub-rede e a predominância de uma governança mais burocrática.
3- Coordenador Núcleo de Apoio à Saúde da Família	Sub rede dos atores do governo é uma estrutura fechada, com laço redundante, burocrática, com funções definidas e pouca margem de flexibilidade. Essa sub-rede não tem força para inibir as ações de flexibilidade da rede maior.	No sub grupo: Coordenação, controle, equidade, transparência, participação social	Inferir-se uma ligação entre as características da rede e os indicadores, no sentido de o grupo apresentar governança flexível, uma boa solução das assimetrias, teia comprometida em atingir os objetivos comuns, diferente do subgrupo do governo, onde predomina governança formal.
4-Coordenador do Centro de Especialidades	A rede se caracteriza por ser aberta, necessitando ajustes constantes de processos; apresenta assimetria de funções, trocas constantes de informações e busca de resultados.	Coordenação, controle, equidade e operação. As regras não estão normatizadas, o que causa problemas nas rotinas.	Inferir-se uma ligação entre a característica da rede e os indicadores, no que diz respeito a regularização do controle, de normatização, busca de uma governança da rede de modo a melhorar sua eficiência.
5 – Enfermeira	Rede aberta, com diversidade de ações e processos, com mudança constante; com objetivos comuns e laços fortes.	Controle, equidade, participação social.	Inferir-se uma ligação entre a característica da rede e os indicadores, no que diz respeito ao controle, à decisão partilhada, à padronização de comunicação e à capilaridade com relação à obtenção da participação social.

construídos em cada grupo, surgem diferenças nos caminhos percorridos, mesmo que as redes contenham semelhanças, tais como objetivos comuns, padrão de hierarquia e estrutura.

Assim, verificou-se que em Cordeirópolis os papéis, funções e regras estão ainda em

formação, quando comparados com Santa Gertrudes. Comparando-se os processos e os mecanismos de governança nas duas redes percebe-se uma correspondência entre as duas categorias, ambas mais organizadas numa rede e ainda em formação na outra.

Quadro 4. Resumo das entrevistas dos sujeitos da rede de Educação de Santa Gertrudes

Sujeito	Características da rede	Indicadores de governança	Sobre a correspondência
1-Secretaria Municipal de Educação	Predomínio de laços fracos, ajustes constantes dos processos, objetivos coletivos definidos.	Coordenação, controle, equidade, transparência, ajustes constantes das regras	Infere-se a correspondência entre a flexibilidade da governança e das características da rede.
2 – Supervisora de Educação – Ensino Fundamental	Rede aberta, com laços fracos e forte presença de assimetrias de conhecimento.	Coordenação, controle, transparência.	Poucos dados para se inferir a correspondência.
3 – Supervisora Educação - Ensino Infantil	Rede com laços fortes, reuniões constantes, busca de integração.	Coordenação, controle, operação e transparência.	O discurso do sujeito centrou-se num sub grupo de trabalho, fornecendo elementos para inferência da correspondência de modos e processos na rede, com os ajustes de mecanismos que o próprio grupo realiza.
4 – Coordenadora Pedagógica	Presença de laços fortes, com reuniões constantes, favorecendo integração e solução de assimetrias.	Governança definida, com regras claras. Indicadores mais presentes: coordenação, controle, operação, transparência.	Infere-se a correspondência entre a prática de reuniões, a construção de regras e a integração dos processos no grupo.

4.4. Rede de Educação de Santa Gertrudes

Foram entrevistados 4 sujeitos, cujas análises de conteúdo são apresentadas no Quadro 4.

Os sujeitos apresentaram discursos a partir de focos distintos das redes. Os dois últimos centraram o discurso no grupo mais restrito de trabalho, o que sustentou a proposição de correspondência entre as categorias.

Já os dois primeiros discursaram sobre a rede maior, onde os laços são fracos, a assimetria traz algumas dificuldades operacionais e as regras precisam de ajustes constantes, nem sempre eficazes.

Os dois extremos sustentam a proposição, já que seguem a equação presente + presente, ou ausente + ausente, das duas categorias. O grupo com laços fortes procura realizar encontros constantes, com o objetivo de padronizar os processos.

4.5. Rede de Educação de Cordeirópolis

Foram entrevistados 4 sujeitos, cujas análises de conteúdo são apresentadas no Quadro 5.

Os dados não sustentam a proposição de correspondência entre as categorias, já que são antagônicos. Por um lado, as características da rede indicam falta de coesão, assimetrias de conhecimentos, informações e definição de papéis. Por outro lado, as variáveis de governança indicam controle, coordenação e transparência. Dito de outra forma, a governança não influencia decisivamente nas características da rede.

4.6. Comparativo das duas redes

A análise das duas redes indica a existência de semelhanças nas características, tais como esforços de integrar os atores da sociedade, reuniões constantes (semanais) para buscar coesão, assimetrias causando problemas e predomínio de um subgrupo de atores do

Quadro 5. Resumo das entrevistas dos sujeitos da rede de Educação de Cordeirópolis.

Sujeito	Características da rede	Indicadores de governança	Sobre a correspondência
1 – Diretora Municipal de Educação	Rede aberta, com conflitos gerados por assimetrias de informação	Coordenação, controle, transparência.	Os dados não apontam uma correspondência, já que os indicadores de governança incompatíveis com problemas de assimetrias de informações.
2 – Coordenadora de Informática	Assimetrias quanto aos problemas da rede, ligações fortes.	Coordenação, controle, operação.	Mesmo comentário anterior. Não se pode inferir correspondência entre as características. O discurso, no entanto, indicou esforços de coesão do grupo e definição de processos.
3- Coordenadora de educação fundamental	Grupo busca coesão e definição de tarefas; existem problemas para obter resultados e assimetrias de conhecimento.	Coordenação, controle, operação.	A inferência só é possível se as variáveis de governança forem entendidas como objetivos do grupo.
4-Coordenadora Educação Infantil	Rede ainda estruturando seus laços e suas tarefas, com dificuldade de obter participação da sociedade, laços fortes na sub-rede dos atores do governo	Coordenação, controle, operação, transparência.	Na mesma linha da interpretação anterior, a inferência só se sustenta se as variáveis de governança são consideradas como objetivos e não como realidade presente.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

governo. Entre as diferenças de características, evidenciam-se os critérios de inclusão (bem definidos em Santa Gertrudes), processo de representação (é o prefeito que indica em Cordeirópolis), existem incentivos para ações coletivas (em Santa Gertrudes).

Sobre a governança, as duas redes se encontram em situação distinta de desenvolvimento. Na rede de educação de Santa Gertrudes os mecanismos de governança estão definidos, buscando-se ajustes necessários, ao passo que na rede de Cordeirópolis o estado da governança é incipiente, com o grupo buscando criar as adaptações necessárias para ordenar processos e papéis.

Os dados apontam alguns poucos sinais de sustentação da proposição de correspondência entre as duas categorias, principalmente entre os

processos e operações rotineiras (mais desenvolvidos em Santa Gertrudes) e a governança (melhor definida em Santa Gertrudes).

5 COMENTÁRIOS FINAIS

O objetivo do trabalho foi verificar se existem características específicas de governança em diferentes redes de políticas públicas, o que poderia contribuir para a compreensão da interface entre governança e processos nas redes.

A proposição orientadora é que para distintas redes correspondem manifestações diferentes de governança, nas suas expressões de controle e coesão. O trabalho é válido, já que autores que escreveram sobre governança (JONES; HESTERLY;

BORGATTI, 1997; GRANDORI; SODA, 2006) afirmam que, mesmo com a existência de contratos e documentos formais criados pelo governo central, a implementação de políticas ocorre localmente com arranjo entre os atores.

Realizadas as análises, concluiu-se que a proposição se sustenta em alguns itens (ou variáveis) das duas categorias, mas não na totalidade. O comparativo das redes de saúde foi mais incisivo nessa conclusão, pois onde havia ordem de governança havia ordem de processos e vice-versa. Já nas redes de educação as diferenças e correspondências não ficaram claramente estabelecidas.

Como interpretar os resultados, especialmente considerando o fato dos municípios serem bem semelhantes em sua composição social, demográfica, econômica e de infraestrutura?

A primeira interpretação sobre os resultados recai sobre o contexto político. Conforme relatado na apresentação dos municípios, em Santa Gertrudes houve continuidade de projetos de políticas públicas, o que não ocorreu em Cordeirópolis. A situação colocou as redes dos dois municípios em situação distinta, uma região contando com apoio e experiência passada e outra praticamente partindo do zero. A importância do contexto organizacional foi apontada por DiMaggio e Powell (1983).

A segunda interpretação, que não exclui a primeira, é sobre capacidades humanas e comprometimento na composição das redes. Os dados indicam que em Santa Gertrudes há maior comprometimento dos atores, incluindo a sociedade, o que não ocorre no outro município. A importância do comprometimento na coesão e funcionalidade das redes foi apontada por Granovetter (1985) e Grandori (2006).

A terceira interpretação, agora seguindo princípios de governança construída (WILLIAMSON, 1985; JONES, HESTERLY, BORGATTI, 1997; GRANDORI, 2006), é que os modos de construção dos mecanismos de governança estão vinculados ao ambiente relacional do grupo. Grupos com predominância de relacionamentos de confiança e

comprometimento constroem mais facilmente e com efetividade os mecanismos que orientam seu modo de agir no próprio grupo, ao passo que grupos com predominância de relacionamentos de competição e oportunismos tem dificuldades e resistências em acordar sobre mecanismos que irão controlar seu próprio comportamento.

Um dos desafios do trabalho, que, ao final, constitui um benefício metodológico importante, foi construir e testar um conjunto de indicadores específicos na caracterização da rede e da governança. Na aplicação e coleta de dados nos quatro casos, os indicadores se mostraram operacionais, isto é, foram compreendidos pelos respondentes. Esse importante resultado contribui para replicação de pesquisas futuras.

Um limite importante, a ser considerado em pesquisas futuras, foi a concentração de atores do governo como respondentes. Alguns sujeitos não conseguiram responder sobre a rede ampla, limitando ao seu grupo próximo de trabalho. Esta visão da rede percebida pode ter influenciado no conteúdo de algumas respostas, especialmente nas redes de saúde. Concluída a análise, talvez fosse mais realista afirmar que o trabalho analisa a governança e a configuração das redes na perspectiva dos atores do governo.

O escopo do trabalho e alguns limites encontrados levantam algumas sugestões de novas pesquisas.

A primeira delas, talvez a mais evidente, é sobre a governança relacional. A governança relacional é definida como a construção do próprio grupo nos mecanismos de controle, incentivos e gestão. Embora não fosse o foco deste artigo, surgiram vários exemplos espontâneos de construção e ajuste das regras, o que enseja um planejamento específico de pesquisa para investigar exatamente esses ajustes. Essa proposta de uma pesquisa voltada exclusivamente para a governança relacional é relevante porque, em políticas públicas, existem muitas regras que já vêm prontas, tanto do Governo Estadual quanto do Governo Federal, mas boa parte delas não é operacional, não estando detalhados vários procedimentos. No micro nível de cada rede é que se ajustam os procedimentos.

A segunda sugestão de pesquisa decorre do limite de seleção de sujeitos. Seria importante replicar a pesquisa buscando contatos com outros sujeitos de organizações distintas do governo. É possível que, nesse escopo mais amplo, surgissem novas regras (comerciais, por exemplo) e um desenho ampliado da estrutura da rede.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A.; HELOU, A.; FIALHO, F. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. *Cadernos EBAPE. BR*, v.11, n.4, p.608-620, 2013.
- ALBERS, S. Configurations of alliance governance Systems. *Schmalenbach Business Review*, n.62, p.204-233, 2010.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa, Portugal: Edições, 2009.
- BERTÓLI, N. A Confiança e o Comprometimento como Eixos Organizadores dos Estados de Redes: proposta conceitual e estudo de casos do agronegócio do Norte do Paraná. Dissertação (Mestrado). Universidade Paulista. São Paulo, 2015.
- BEVIR, M. Governança democrática. *Revista de Sociologia e Política*, v.19, n.39, p.103-114, 2011.
- BÖRZEL, T. Organizing Babylon-On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, v.76, n.2, p.253-273, 1998.
- CASTRO, M.; GONÇALVES, S. Contexto institucional de referência e governança de redes: estudo em arranjos produtivos locais do estado do Paraná. *Revista de Administração Pública*, v.48, n.5, p.1281-1304, 2014.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v.48, n.2, p.147-160, 1983.
- EBERS, M.; JARILLO, J. The construction, forms, and consequences of industry networks. *International Studies of Management & Organization*, v.27, n.4, p.3-21, 1997.
- GRANDORI, A.; SODA, G. A relational approach to organization design. *Industry and Innovation*, v.13, n.2, p.151-172, 2006.
- GRANDORI, A.; SODA, G. Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. *Organization Studies*, v.16, n.2, p.183-214, 1995.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v.91, n.3, p.481-510, 1985.
- GULATI, R. Alliances and Network. *Strategic Management Journal*, v.19, p.293-317, 1998.
- JACOBI, P.; FRACALANZA, A.; SILVA-SÁNCHEZ, S. Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo. *Cadernos Metrópole*, v.17, n.33, p.61-81, 2015.
- JONES, C.; HESTERLY, W.; BORGATTI, S. A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of management review*, v.22, n.4, p.911-945, 1997.
- KAPUCU, N; HU, Q.; KHOSA, S. The state of network research in public administration. *Administration & Society*, v.40, n.4, p.1-34, 2014.
- KIM, B. A three order network governance framework and public network development: Evidence from community-based care (CBC) networks in Florida. Florida: Florida State University, 2009.
- LIMA, A. A Correspondência entre governança relacional e resultados sociais de redes: Casos de Redes de Cooperativas de material reciclável. Dissertação (Mestrado) Universidade Paulista-UNIP, 2017
- MORENO, J. Fundamentos do Psicodrama. São Paulo: Summus, 1983.
- MOSELEY, A.; JAMES, O. Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-governance in Homelessness Services in

England. *Public Organization Review*, v.8, n.2, p.117-136, 2008.

OLIVEIRA, A.; PISA, B. Avaliação da governança pública praticada no Brasil [online]. SciELO em Perspectiva: Humanas, 2015. Disponível em <http://humanas.blog.scielo.org/blog/2015/12/15/avaliacao-da-governanca-publica-praticada-no-brasil/>. Acesso em 04/01/2018.

OXLEY, J. Appropriability hazards and governance in strategic alliances: A transaction cost approach. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v.13, n.2, p.387-409, 1997.

PARÉS, M.; BONET-MARTÍ, J.; MARTÍ-COSTA, M. Does participation really matter in urban regeneration policies? Exploring governance networks in Catalonia (Spain). *Urban Affairs Review*, v.48, p.238-271, 2012.

PROVAN, K.; KENIS, P. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.18, n.2, p.229-252, 2008.

ROTH, A. et al. Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. *Revista de Administração*, v.47, n.1, p.112-123, 2012.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, v.87, n.2, p.234-258, 2009.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Introduction Governance networks research: towards a second generation. In: SORENSEN, E.; TORFING, J. (Ed.). *Theories of democratic network governance*. New York: Palgrave Macmillan, p. 233-246, 2007.

SPAN, K. et al. The relationship between governance roles and performance in local public interorganizational networks: A conceptual analysis. *The American Review of Public Administration*, v.42, n.2, p.186-201, 2012.

THEURL, T. From Corporate to Cooperative Governance. In T. Theurl (Ed.). *Economics of Interfirm Networks*. Tübingen: Mohr Siebeck, P.149-192, 2005.

TODEVA, E. *Business networks: strategy and structure*. London: Routledge, 2006.

TURETA, C.; LIMA, J.; CUNHA, E. Governança e mecanismos de controle social em redes organizacionais. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, v.8, n.1, p.58-70, 2011.

VELOSO, C. Análise das definições e das manifestações da governança em redes de serviços: exemplos no setor de serviços da saúde. Dissertação (Mestrado). Universidade Paulista. São Paulo, 2016.

WILLIAMSON, O. *The Economic Institutions of Capitalism*. United States: Free Press, 1996.

WILLIAMSON, O. *The mechanisms of governance and management*. London: Oxford University, 1985.