

GESTÃO DE REDES PÚBLICAS: REVISÃO SISTEMÁTICA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NACIONAL NO PERÍODO DE 2008 A 2017

PUBLIC NETWORK MANAGEMENT: A SYSTEMATIC REVIEW OF NATIONAL SCIENTIFIC PRODUCTION FROM 2008 TO 2017

Brenda Souza de CASTRO

Mestranda em Administração – PPGAdm — Universidade Federal de Viçosa – UFV
brendascastro03@gmail.com

Bruno TAVARES

Professor do Departamento de Administração e Contabilidade — Universidade Federal de Viçosa – UFV
brunoetavares@gmail.com

Recebido em 05/2019 – Aprovado em 12/2019

Resumo

Um novo formato de atuação do governo preconiza um trabalho estruturado em rede, onde o Estado busca maior eficiência na prestação de seus serviços através da parceria com diversos atores, públicos e privados. Sentiu-se então a necessidade de compreender como o tema de Gestão de Redes Públicas tem sido discutido na literatura de administração pública brasileira nos últimos dez anos (2008-2017). Dessa forma, foi feita uma revisão sistemática de literatura, onde foram selecionados 12 artigos, após um refinamento de buscas nas seguintes plataformas de publicações científicas: Scielo; Spell e anais dos eventos organizados pela Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD). Foi notado um gap de estudos dentro do período preestabelecido. Através de uma análise de conteúdo realizada pelo software IRaMuTeQ foi possível concluir que a Gestão das Redes Públicas tem buscado agregar mecanismos de governança e participação social, além do destaque para os dados governamentais abertos que passaram a estar associados a gestão das redes nos últimos anos analisados (2015-2017).

Palavras-chave: Gestão; Redes Públicas; Revisão Sistemática.

Abstract

A new format of government action advocates structured work in a network, where the state seeks greater efficiency in the provision of its services through the partnership with several actors, public and private. It was then felt the need to understand how the topic of Public Network Management has been discussed in the literature of Brazilian public administration in the last ten years (2008-2017). Thus, a systematic review of the literature was done, where 12 articles were selected, after a refinement of searches in the following platforms of scientific publications: Scielo; Spell and annals of the events organized by the National Association of Graduate Programs in Administration (ANPAD). A gap of studies was noted within the pre-established period. Through a content analysis carried out by the IRaMuTeQ software it was possible to conclude that Public Network Management has sought to aggregate mechanisms of governance and social participation, in addition to highlighting the open government data that came to be associated with network management in the last analyzed years (2015-2017).

Keywords: Management; Public networks; Systematic review.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe, entre suas mudanças, a descentralização político-administrativa, onde segundo Santos (2008) a administração direta passou a conferir a entidades com personalidade jurídica própria, condições de atuação que lhes permitam atuar com mais agilidade e obter melhores resultados na prestação dos serviços públicos. Dessa forma, pode-se entender que descentralização administrativa ocorre para dar aos órgãos e entidades criados pelo Estado, dotados de atribuições específicas, a correspondente

capacidade de autoadministração necessária ao seu exercício (SANTOS, 2008).

Assim sendo, as discussões atuais sobre as novas formas de atuação do governo evidenciam um governo estruturado em redes, onde o Estado executa seus serviços públicos através de diferentes atores no intuito de aumentar a abrangência, melhorar a qualidade e garantir o acesso do cidadão ao serviço prestado. Esses serviços públicos podem ser entendidos como aqueles que são oferecidos com fundamento na necessidade coletiva, onde o foco dos serviços é a coletividade, mesmo que o serviço seja prestado apenas a um cidadão (MALMEGRIN, 2011).

Para Casanova et al. (2018), essa nova configuração do Estado têm os seus serviços prestados por redes públicas caracterizadas pelas relações de interdependência, mediadas por regras, entre atores diversos em situação de relativa autonomia, sem subordinação formal ou controle predominante, a depender do grau de influência e recursos disponíveis. E para que a prestação do serviço ocorra, a cooperação que existe entre os atores é o meio ideal pelo qual estas redes conseguem lidar com as pressões externas em relação à eficiência e efetividade das ações e serviços oferecidos (CASANOVA et al., 2018).

Todavia, a forma de se gerir essas redes públicas merece atenção. Segundo Malmegrin (2011, p. 33) “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”. Para tal é necessário compreender como se dá a gestão dessas redes públicas de prestação de serviços ao cidadão. A partir disso, despertou-se a necessidade de desbravar o que tem sido discutido sobre essas

formas de gestão de redes públicas na literatura científica nacional.

Assim, este artigo busca esclarecer a seguinte questão: **Como o tema de Gestão de Redes Públicas tem sido discutido na literatura de administração pública brasileira?** Para responder tal questionamento, será realizada uma revisão sistemática com o objetivo de esclarecer como o tema de Gestão de Redes Públicas tem sido tratado pelos pesquisadores brasileiros da área de administração pública.

2 GESTÃO DE REDES PÚBLICAS

As redes públicas configuram-se como um novo formato do setor público na tentativa dos governos de superar as hierarquias tradicionais, dado que estas não têm se mostrado tão eficientes ao passo que os problemas multidimensionais mais complexos vão surgindo na arena pública e demandando conhecimentos adicionais, novas ferramentas e serviços mais especializados por parte do governo. (SANDFORT e MILWARD, 2016). Essa preocupação atual de trabalhar o setor público em rede, segundo Goldsmith e Eggers (2006), se dá, pois,

“(…) o modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende as demandas desses tempos complexos e em rápida transformação. Sistemas burocráticos rígidos, que operam com procedimentos de comando e controle, restrições de trabalho rigorosas, bem como culturas e modelos operacionais introvertidos são inadequados para abordar problemas que, muitas vezes, transcendem os limites organizacionais (...)” (GOLDSMITH e EGGERS, 2006, p. 22).

Dessa forma, o modelo hierárquico de governo está desaparecendo lentamente, abrindo caminho para um novo modelo, no qual as

principais responsabilidades não irão centrar-se mais na gestão de pessoas e programas, mas sim na organização de recursos, muitas vezes, pertencentes a outros de modo que se produza valor público (GOLDSMITH e EGGERS, 2006).

Esse novo modelo governo com atuação integrada é o que se entende por redes públicas, onde, no intuito de se resolver os problemas públicos complexos, torna-se necessário o envolvimento de vários atores nos processos de elaboração e implementação das políticas (KLIJN, 2016). Essa forma de trabalho em rede faz com que os governos dependam menos de servidores públicos em papéis tradicionais e mais de uma teia de parcerias, contratos e alianças para realizar o trabalho público (GOLDSMITH e EGGERS, 2006). Essa integração surge como um suporte significativo para os governos, pois, como colocado por Klijn (2016),

“Atores privados, alinhamentos sociais e cidadãos possuem recursos importantes ou o poder para obstruir intervenções de políticas. Portanto, é apenas por meio de esforços conjuntos e ação colaborativa que problemas de políticas em uma sociedade moderna podem ser resolvidos (KLIJN, 2016, p. 109)”.

No entanto, governar por meio de redes públicas, requer uma gestão diferente daquela prevista pelos modelos tradicionais hierárquicos, isso, pois, as estruturas em rede são caracterizadas, segundo Britto (2012, p. 212) “pela densidade de relacionamentos cooperativos entre os agentes, o que reforça a interdependência entre suas respectivas competências e impõe a necessidade de algum tipo de coordenação coletiva das ações adotadas”. Essa gestão das ações coletivas nas redes públicas é ressaltada, pois, os resultados interessantes para os atores da rede não surgem imediatamente, precisando, portanto, ser geridos e coordenados cuidadosamente (KLIJN, 2016).

Logo, o que se espera de uma gestão de redes públicas é uma gestão, segundo Klijn (2016, p. 120) “mais focada em unir os atores, ajustando e acomodando metas e percepções e construindo acordos organizacionais para sustentar e fortalecer interações”. Mas será que, de fato, tem sido assim?

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo utilizou-se de uma abordagem qualitativa, com a finalidade descritiva de retratar os estudos referentes à gestão de redes públicas realizados no Brasil nos últimos dez anos (2008-2017).

Para se atingir o objetivo proposto, foi realizado uma revisão sistemática para se obter os dados almejados. Segundo Sampaio e Mancini (2007, p. 84) “uma revisão sistemática, assim como outros tipos de estudo de revisão, é uma forma de pesquisa que utiliza como fonte de dados a literatura sobre determinado tema”.

Dessa forma, como o objetivo deste estudo era realizar uma revisão sistemática das produções científicas nacionais referentes à Gestão de Redes Públicas no período de 2008 a 2017, foi realizada uma investigação sobre o tema nas principais fontes de publicações científicas, sendo elas: Scielo; Spell e anais dos eventos organizados pela Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD). A coleta dos dados se deu no período de 15 a 31 de outubro de 2018, utilizando como palavras-chave os seguintes termos: “Gestão de Redes Públicas”; “Gestão de Redes” e “Redes Públicas”.

Durante o processo de coleta dos dados, o período proposto de 2008-2017 foi delimitado em todos os sites para uma reprodução fidedigna do cenário nacional. Após a filtragem em todos os

bancos de dados supracitados, foi encontrado um total de 29 artigos publicados em revistas ou anais de eventos. Depois de realizada essa coleta, foi feita uma análise detalhada dos resumos dos artigos detectados para fins de verificação, no intuito de saber se estavam de acordo com o objetivo do estudo. Após essa etapa, houve nova filtragem e, por alguns tratarem as redes em perspectivas diferentes do foco proposto pelo estudo, estes foram retirados e ficou constatada a permanência de 12 artigos.

Num segundo momento, já na etapa de análise dos 12 artigos na íntegra, foram categorizadas as principais características que compõem os estudos sobre a Gestão de Redes Públicas no cenário nacional de produções científicas, sendo elas, portanto: natureza dos artigos (teórico ou teórico-empírico), tipo de abordagem (qualitativa, quantitativa ou qualitativa-quantitativa) e a quantidade de artigos publicados por ano, dentro do período delimitado.

Para compreensão de como o tema de Gestão de Redes Públicas vem sendo tratado pelos pesquisadores foi realizado uma análise de conteúdo que Segundo Bardin (2011, p.15) “é um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados”, de modo que o analista propõe inferências e realiza interpretações, inter-relacionando-as ou abrindo outras pistas em torno de novas dimensões teóricas e interpretativas, sugeridas pela leitura do material (MINAYO, 2007). Neste estudo essa análise foi realizada por meio do Software IRaMuTeQ, onde foi possível traçar, através de um dendrograma, as formas como a gestão das redes públicas têm sido abordadas na literatura investigada. Para tal, essas análises serão discutidas no próximo tópico.

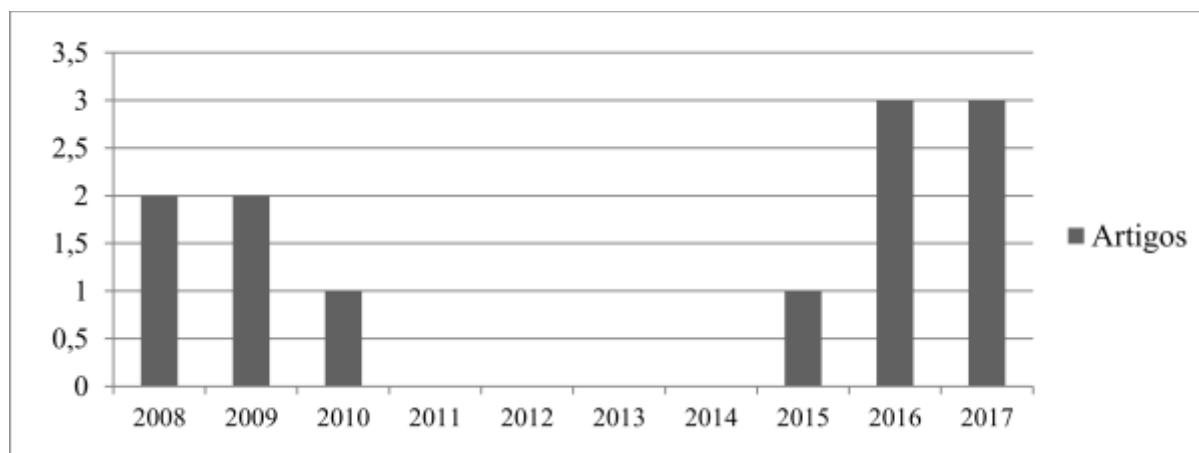


Gráfico 1: Número de Publicações por Ano (2008-2017)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

Tabela 1: Caracterização da Natureza e Abordagem dos Estudos

Natureza do Trabalho	
Teórico	Teórico-Empírico
6 (50%)	6 (50%)
Tipo de Abordagem	
Qualitativa	Quantitativa
11 (83,34%)	2 (16,66%)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir dos dados obtidos foi possível visualizar o cenário das produções científicas nacionais a respeito do tema de Gestão de Redes Públicas. Neste primeiro momento, os doze artigos foram classificados no que tange à sua natureza e tipo de abordagem, de acordo com o exposto na tabela 1.

Como é possível notar, quanto à natureza dos artigos, eles se apresentaram, de forma proporcional, tanto como teóricos, quanto teórico-empíricos, o que mostra que o tema pode ser abarcado de maneira somente teórica, por já existir um arcabouço na literatura que lhe permita tal discussão, como também aceita o

empirismo dos pesquisadores atrelados à teoria, o que pode ser explicado pelo acesso considerável que se tem ao grande campo de investigação que é o setor público.

Quanto aos tipos de abordagem, a prevalência do foco qualitativo já era esperado pelo tema em questão. Embora a gestão de uma rede pública possa ser tratada por aspectos quantificáveis, a pesquisa qualitativa tem certa preferência dos pesquisadores que abordam assuntos das grandes áreas das ciências sociais, isso porque as ferramentas qualitativas conseguem captar concepções humanas relacionadas a sentimentos e perspectivas que vão muito além de números e que estão diretamente ligados à gestão e relacionamento, que são, por sua vez, elementos fundamentais de uma rede pública.

mesmo. Se o gap trouxe diferenças nos estudos entre um período e outro, veremos a posteriori.

Utilizando-se do software IRaMuTeQ, foi feita uma leitura conjunta de todos os artigos, o que possibilitou a formação de uma nuvem de palavras capaz de criar uma visão geral do assunto em questão, no decorrer de todo o período, conforme a Figura 1.

A partir da figura 1, em uma perspectiva ampla, podemos entender que os artigos traçam as redes públicas como uma organização social-política, que utiliza da governança como instrumento para participação e relacionamento dos atores, no intuito de promover um desenvolvimento em relação aos serviços públicos prestados.

No entanto, o que tem, afinal, sido discutido especificamente nesse grupo de artigos selecionados? Como a gestão das redes públicas é vista pelos pesquisadores da área? O software IRaMuTeQ, através de uma análise de conteúdo dos artigos selecionados, gerou um dendrograma que nos possibilitou enxergar seis áreas temáticas relacionadas à forma como a Gestão das Redes Públicas podem ser notadas (Figura 2).

Discutindo classe a classe, de acordo com a porcentagem de vezes que o assunto se apresenta, tem-se, em primeiro plano, a classe 5, que apresentou frequência de 21,6% do aparecimento deste grupo de palavras, onde fica evidenciado que essas redes públicas de atuação são formas de se governar marcadas por uma reforma pelo qual o setor público passou. A forma de se tratar os problemas públicos e prestar os serviços passou a se associar a uma administração pública que governa por meio de parcerias com o meio privado e com o terceiro setor.

Na classe 3, que apresentou 19,2% de frequência no aparecimento deste grupo de palavras, percebe-se que os artigos focaram na abordagem da rede em si, na perspectiva de estudos teóricos

que analisaram a estrutura e formação das mesmas assim como suas alianças interorganizacionais.

O terceiro grupo de palavras, com 16,5% em termos de frequência, foi a classe 1, que contemplou a questão dos dados governamentais abertos. Em se tratando de redes públicas e sua gestão, e do seu formato que abarca governo, setor privado e sociedade, a necessidade de se disponibilizar os dados de maneira transparente fazem toda diferença para que a atuação de todos os atores dentro da rede seja algo mais efetivo, uma vez que ao se ter acesso às informações sobre o que tem sido feito e desenvolvido pela rede pública, fica mais fácil opinar, sugerir, prontificar ou criticar os serviços prestados.

Em quarto lugar tem-se a classe 6, que representou 15,7% do grupo de palavras em questão. É possível notar que nesse aspecto os artigos abordam a Gestão das Redes Públicas por meio do conceito de governança, que preza por uma sociedade participante com o envolvimento de todas as partes interessadas no produto final público. A governança está diretamente ligada a uma cooperação interorganizacional, onde atores parceiros compartilham saberes, recursos e expertises.

Na sequência, com 14,1% de frequência, apresenta-se a classe 4. Através dela é possível compreender as redes públicas e sua forma de gestão por meio de um desenvolvimento que parte de uma articulação local evidenciando que a força de um território e, conseqüentemente, do seu povo, está em fatores não só econômicos, mas também culturais. O que nos permite inferir que, o ideal de atuação conjunta de atores junto aos governos parte de cada território e precisa ser algo arraigado na sociedade, pois a cultura do compartilhamento e da parceria é o que garante a real efetividade de uma rede pública.

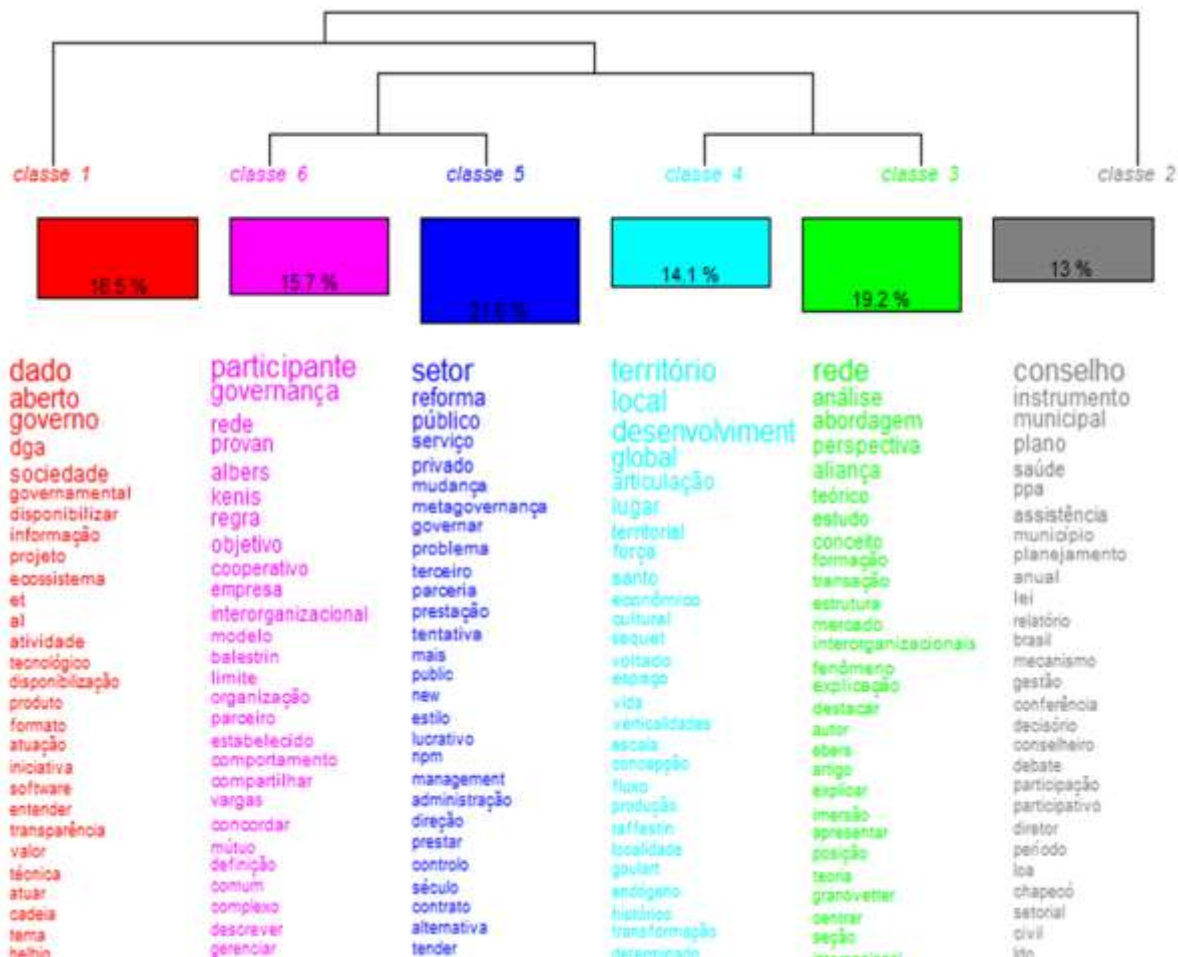


Figura 2: Dendrograma das áreas temáticas de Gestão de Redes Públicas

Fonte: Elaborado pelo *Software* IRaMuTeQ com base na análise de conteúdo dos artigos.

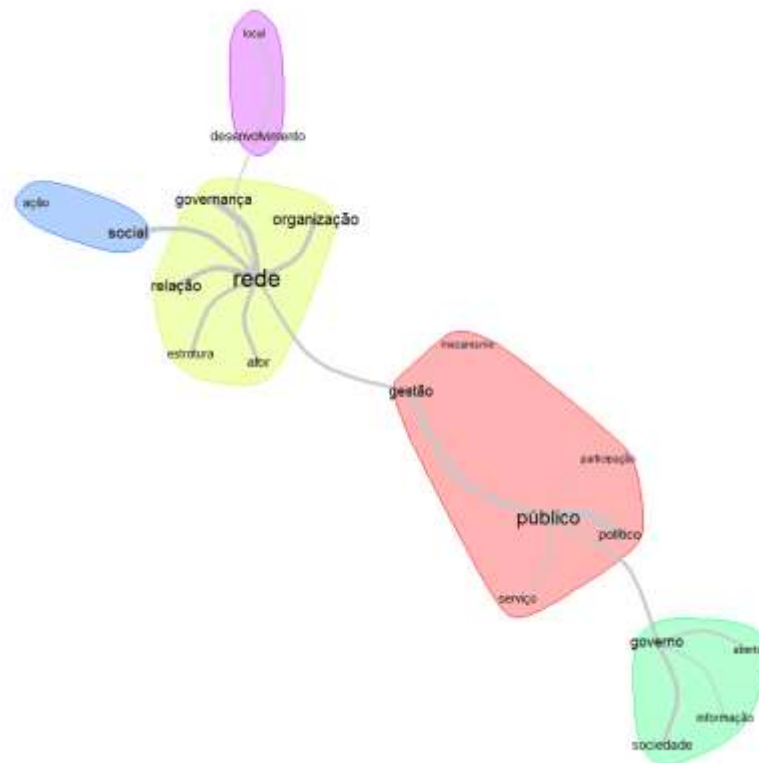
Por fim, com frequência de 13%, mas não menos importante, temos a classe 2, que trouxe uma temática indispensável para os trabalhos em redes e para suporte ao gestor da mesma, que são os conselhos municipais, tidos como principais articuladores da comunicação entre governo e sociedade. Seus mecanismos de debate e participação, proporcionando, entre suas atividades, a realização de conferências municipais que se expandem em nível estadual e federal, permitem que, como já mencionado no parágrafo anterior, uma ação ou problema local, quando passíveis de engajamento, podem chegar a esferas superiores, ganhar visibilidade,

enquanto uma boa ação ou alçar soluções consideráveis, enquanto problema.

Todavia, após analisadas todas essas formas em que a Gestão das Redes Públicas foram abarcadas pelas publicações científicas selecionadas, retoma-se a questão do gap encontrado entre os anos e se levanta uma curiosidade: Existe diferença entre as discussões dos artigos de 2008 a 2010 com as discussões dos artigos de 2015 a 2017?

Através dessa análise do IRaMuTeQ foi possível notar que aspectos como governança, cooperação, articulação de atores, participação

Figura 3: Análise de Similitude



Fonte: Elaborada pelo *Software* IRaMuTeQ com base na análise do conteúdo dos artigos.

social e conselhos municipais mantiveram-se presente dentro dos estudos que envolvem as redes públicas e sua gestão em todos os dois períodos em que há estudos. Todavia, o destaque vai para a questão dos dados governamentais abertos que só apareceram no período de 2015 a 2017 evidenciando uma necessidade e uma cobrança por parte da sociedade, que está culturalmente mais engajada, em ter maior acesso as informações de governo, até mesmo como incentivo para participar mais ativamente das questões públicas.

Indo além, por meio de uma análise de similitude, também realizada pelo software IRaMuTeQ, fica possível notar, pela figura a seguir, quais são os assuntos presentes nos artigos que se associam tematicamente, de modo que os ramos e a

grossura das linhas indicam maior e menor relação entre as palavras.

Dessa forma, em complemento às demais análises já apresentadas neste estudo, fica evidenciado que essa nova forma de gestão pública associa participação social aos serviços públicos prestados e isso se dá por meio de redes, com estrutura organizacional de governança, que preconiza a relação entre diferentes atores. Assim sendo, as ações do governo, principalmente municipais, que buscam um desenvolvimento por meio de iniciativas locais, passam a considerar também, a opinião e o apoio social, de modo que as informações das ações governamentais passam a ser abertas e, portanto, disponibilizadas para toda sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, esta revisão sistemática abordou a forma como as publicações científicas nacionais trataram a gestão das redes públicas no período de 2008-2017, no intuito de compreender como os pesquisadores têm discutido a questão num intervalo de dez anos.

Partiu-se do princípio que, as Redes Públicas são ações conjuntas do governo, sociedade e iniciativa privada em prol da resolução de problemas públicos. Assim sendo, a sua gestão deve ser voltada para coordenar as atividades de todos os atores envolvidos na rede, bem como articular as ações cooperadas, de maneira a ajustar e fortalecer as interações entre os integrantes. Dessa forma, é importante deixar claro também que os recursos compartilhados entre os atores da rede não são somente financeiros, mas também incluem saberes, ferramentas e expertises.

A partir das análises dos artigos notou-se que o tema proposto apresentou-se tanto em artigos teóricos quanto em teórico-empíricos e que existe uma prevalência dos mesmos em abordagem qualitativa. Quando às publicações ao longo do período delimitado notou-se um pico nos anos iniciais (2008-2010), um gap (2011-2014) e uma retomada do tema em quantidade superior aos primeiros anos analisados (2015-2017).

Quanto à análise do conteúdo dos artigos, visando identificar como a gestão das redes públicas tem sido abordada pelos pesquisadores, foi possível notar que elas são vistas como formas de organização política-social, que se valem da governança como ferramenta de gestão e, além disso, foi possível observar que temas como “participação social” e “conselhos municipais” estiveram e ainda estão em alta dentro do que

tangencia as redes públicas e o modo de gerir-las no período preestabelecido (2008-2017).

O destaque dessa revisão sistemática vai para a inserção do tema de “dados governamentais abertos” que passou a ser discutido como suporte de gestão das redes públicas após o período de gap dos estudos (2015-2017) e que retrata diretamente o cenário brasileiro atual, onde a sociedade tem estado mais próxima dos governos, exigindo transparência e acesso a dados que antes passavam despercebidos. Logo, esse propósito de governo com dados abertos, atrelados a uma rede pública que trabalha em parceria com diferentes atores, possibilita aos gestores da rede maior confiabilidade sobre a mesma, fator esse que pode auxiliar para cooptação de novos parceiros no intuito de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados por ela.

Sintetizando, após análises dos artigos, em conversa direta com a referência teórica supramencionada, mais especificamente com o que propõe Klijn (2016) ao afirmar que a gestão de uma rede deve prezar por um ajustamento das ações conjuntas e fortalecimento das interações dentro da rede, percebe-se que, a literatura científica nacional tem caminhado em convergência a este formato de gestão, pois tem buscado formas de agregar governança, participação social e acesso a informações, de modo que os atores, já inseridos, sintam-se motivados a permanecer na rede e aos demais, que não estão, sintam-se despertados pelo desejo de cooperar e contribuir com o serviço público.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Ed. rev e ampl. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRITTO, Jorge. *Cooperação Interindustrial e Redes de Empresas*. In: *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Elsevier, 2012.

CASANOVA, A.O., et al. *Atores, espaços e rede de políticas na governança em saúde em duas regiões de saúde da Amazônia Legal*. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. vol. 23, no. 10, 2018.

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

KLIJN, Erik-Hans. *Redes de Política e Implementação: gerenciando interações complexas*. *Governanças de Redes: economia, política e sociedade*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. *Gestão de Redes de Cooperação na Esfera Pública*. UFSC; [Brasília], 2011.

MINAYO, M.C.S. *O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde*. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007. 406 p.

SAMPAIO, RF; MANCINI, MC. *Estudos de Revisão Sistemática: Um guia para síntese criteriosa da evidência científica*. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, São Carlos, v. 11, n. 1, p. 83-89, jan./fev. 2007.

SANDFORT, Jodi; MILWARD, H. Brinton. *Serviços Colaborativos no Setor Público*. *Governanças de Redes: economia, política e sociedade*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. O Exercício da Política: A Administração Pública e sua organização na Constituição Brasileira*. Vol. 2, 2008.