

UNIVERSIDADE PAULISTA

**AS CARACTERÍSTICAS DA GOVERNANÇA EM
REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
exemplos dos municípios no interior de São Paulo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista – UNIP para a obtenção do título de Mestre em Administração.

ANNE CAROLINA TONON SENEME CASARIN

**SÃO PAULO
2017**

UNIVERSIDADE PAULISTA

**AS CARACTERÍSTICAS DA GOVERNANÇA EM
REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
exemplos dos municípios no interior de São Paulo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista – UNIP para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador:
Prof. Dr. Ernesto Michelangelo Giglio.

Área de Concentração: Redes Organizacionais.

Linha de Pesquisa: Abordagens Sociais nas Redes.

ANNE CAROLINA TONON SENEME CASARIN

SÃO PAULO

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

Casarin, Anne Carolina Tonon Seneme

As características da governança em redes de Políticas Públicas: exemplos dos municípios do interior de São Paulo/Anne Carolina Tonon Seneme Casarin - 2017.
124 f.: il. + CD-ROM.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista, São Paulo, 2017.

Área de Concentração: Redes Interorganizacionais

Orientador: Prof. Dr. Ernesto Michelangelo Giglio.

1. Redes. 2. Governança 3. Políticas Públicas. I. Título. II. Giglio, Ernesto Michelangelo (orientador).

ANNE CAROLINA TONON SENEME CASARIN

**AS CARACTERÍSTICAS DA GOVERNANÇA EM
REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
exemplos dos municípios no interior de São Paulo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista – UNIP para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

_____/_____
Prof. Dr. Ernesto Michelangelo Giglio
Universidade Paulista – UNIP

_____/_____
Prof. Dr. Márcio Cardoso Machado
Universidade Paulista – UNIP

_____/_____
Prof. Dr. Douglas Wegner
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, em primeiro lugar, por ter tido oportunidade de trilhar mais um degrau na minha jornada acadêmica.

Agradeço a minha família, em especial ao meu marido Eduardo e ao meu filho Miguel, por entenderem as horas ausentes e sempre me apoiarem dia a dia desse longo caminho. Agradeço também à minha mãe, Cacilda, e aos meus irmãos Amanda, André e Arine, que sempre estavam presentes e me ajudaram nos afazeres do dia-a-dia; a vocês, meu muito obrigado.

Ao professor Ernesto Michelangelo Giglio, pelas orientações, pela dedicação e paciência: o senhor é o maior responsável por eu ter concluído este trabalho; agradeço por nunca ter desistido de mim, por ter me ajudado a superar minhas dificuldades. Não tenho palavras para expressar a minha admiração e agradecimento ao senhor.

Aos professores do Programa, Dr. Renato Telles, Dr. Celso Augusto Rimoli, Dr. Flávio Romero Macau (Coordenador), Dr. João Maurício Gama Boaventura, Dr. Marcio Cardoso Machado, Dr. Pedro Lucas de Resende Melo e Dr. Roberto Bazanini, pelos ensinamentos e disponibilidade.

Agradeço a todos os funcionários da UNIP, por todo o suporte o suporte que me proporcionaram enquanto estudei nessa instituição, em especial à Aline, secretária do programa, que sempre me auxiliou tanto direta quanto indiretamente. Aos professores Dr. Douglas Wegner e Dr. Marcio Cardoso Machado, que aceitaram gentilmente fazer parte de minha banca e que contribuíram para que eu pudesse elaborar um trabalho melhor.

Aos queridos amigos do Mestrado, pela parceria, pelo constante apoio durante o curso. Em especial, aos amigos Miguel Vilanova e Thais Lobo pelo companheirismo; vocês foram muito importantes nessa jornada.

Aos municípios de Santa Gertrudes e Cordeirópolis, que abriram as portas para que eu pudesse realizar minha pesquisa, em especial à Secretaria de Saúde e Educação de ambos os municípios.

À Capes, pelo apoio financeiro, sem o qual seria impossível o trabalho.

A todos, muito obrigado.

RESUMO

O trabalho analisa as características da governança em distintas redes de políticas públicas. Uma rede é configurada a partir de algumas categorias, tais como tipo de problema enfrentado, natureza dos objetivos definidos, estrutura de posições e assimetrias. 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. O trabalho justifica-se, já que cada vez mais se aceita que a execução de políticas públicas depende de um arranjo local entre os atores, mesmo existindo uma governança formal preparada e exigida pelo governo central. Como fundamento teórico, utilizam-se as afirmativas da abordagem social de redes, da governança relacional e da *policy networks*. A revisão bibliográfica mostrou que existe uma diversidade de conceitos relacionados à governança, bem como sobre as características na sua manifestação. A pesquisa é descritiva, explicativa, qualitativa e de casos múltiplos, utilizando dois instrumentos de coleta: o roteiro para entrevista com perguntas abertas, e o questionário com afirmativas numa escala de Likert. Como objeto de investigação, analisam-se as redes de políticas públicas dos municípios do interior de São Paulo. A pergunta da pesquisa é: quais relações se podem estabelecer entre 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, embora em cada rede surjam variações a favor e contra a proposição. Foram quatro comparações entre redes e, em três delas, os sinais foram de sustentação. O limite mais importante do trabalho foi o viés dos sujeitos serem na maioria do governo, o que levanta a sugestão de uma pesquisa com escopo mais amplo. Outra sugestão é a investigação focada na governança relacional, fenômeno mencionado espontaneamente nos discursos dos sujeitos. Nas redes analisadas, surgem com frequência situações que necessitam ajustes, mas não foram detalhadas nesta pesquisa.

Palavras-chave: Redes. Governança. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The paper analyzes the characteristics of governance in different public policy networks. A network is configured from some categories, such as the type of problem faced, nature of defined objectives, structure of positions and asymmetries. Governance is one of the elements constituent of the networks and are defined in two main lines: (a) as control mechanisms; (B) as group of cohesion mechanisms. The guiding proposition is that for different networks correspond to different manifestations of governance, in their expressions of control and cohesion. The work is justified, because it is increasingly accepted that the implementation of public policies depends on a local arrangement among the actors, even if there is a formal governance prepared and demanded by the central government. As a theoretical basis, the affirmations of the social approach of networks, relational governance and policy networks are used. The bibliographic review showed that there is a diversity of concepts related to governance, as well as the characteristics in its manifestation. The research is descriptive, explanatory, qualitative and of multiple cases, using two instruments of collection - the script for interview with open questions and the questionnaire with affirmations on a Likert scale. As research object the public policy networks of the municipalities of the interior of São Paulo are analyzed. The question to be answered is: Which relations can be established between 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, although in each network there were variations for and against the proposition. There were four comparisons between networks and in three of them the signs were of sustentation. The most important limit of the work was the bias of the subjects being in the majority of the government, which raises the suggestion of a research with wider scope. Another suggestion is research focused on relational governance, which emerged spontaneously in the subjects discourses. It occurs that in the analyzed networks frequently appear situations that need adjustments, but were not detailed in this research.

Keywords: Networks. Governance. Policy Networks.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Governança dos relacionamentos entre duas ou mais organizações	22
Figura 2 – O modelo de Jones, Hesterly e Borgatti, unindo relações sociais e governança.....	31
Figura 3 – Desenho da Pesquisa indicando a correspondência entre características da rede e especificidades de governança	41
Figura 4 – Mapa da Rede de Saúde de Santa Gertrudes	63
Figura 5 – Mapa das ligações da Rede de Saúde de Cordeirópolis.....	76
Figura 6 – Mapa da Rede de Educação de Santa Gertrudes.....	90
Figura 7 – Mapa da Rede de Educação de Cordeirópolis.....	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo dos princípios das quatro abordagens sobre redes	28
Quadro 2 – Resumo das afirmativas sobre governança nas quatro perspectivas.....	32
Quadro 3 – Conceito operacional de Governança e os Indicadores	37
Quadro 4 – Esquema da metodologia da pesquisa.....	42
Quadro 5 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 1 da Rede de Saúde de Santa Gertrudes	53
Quadro 6 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 2 da Rede de Saúde de Santa Gertrudes	56
Quadro 7 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 3 da Rede de Saúde de Santa Gertrudes	58
Quadro 8 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 4 da Rede de Saúde de Santa Gertrudes	61
Quadro 9 – Os indicadores de Governança e Características da Rede de Saúde de Santa Gertrudes	62
Quadro 10 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 1 da Rede de Saúde de Cordeirópolis	66
Quadro 11 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 2 da Rede de Saúde de Cordeirópolis	67
Quadro 12 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 3 da Rede de Saúde de Cordeirópolis	70
Quadro 13 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 4 da Rede de Saúde de Cordeirópolis	72
Quadro 14 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 5 da Rede de Saúde de Cordeirópolis	74
Quadro 15 – Os indicadores de Governança e Características da Rede de Saúde de Cordeirópolis	75
Quadro 16 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 1 da Rede de Educação de Santa Gertrudes	80
Quadro 17 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 2 da Rede de Educação de Santa Gertrudes	82
Quadro 18 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 3 da Rede de Educação de Santa Gertrudes	85

Quadro 19 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 4 da Rede de Educação de Santa Gertrudes	88
Quadro 20 – Os indicadores de Governança e Características da Rede de Educação de Santa Gertrudes	89
Quadro 21 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 1 da Rede de Educação de Cordeirópolis	92
Quadro 22 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 2 da Rede de Educação de Cordeirópolis	94
Quadro 23 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 3 da Rede de Educação de Cordeirópolis	96
Quadro 24 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 4 da Rede de Educação de Cordeirópolis	98
Quadro 24 – Os indicadores de Governança e Características da Rede de Educação de Cordeirópolis	99
Quadro 26 – Resumo da Rede de Educação e Saúde Santa Gertrudes	102
Quadro 27 – Resumo da Rede de Educação e Saúde de Cordeirópolis	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – A frequência das indicações das expressões redes, governança e políticas públicas presentes no <i>Proquest</i>	17
Tabela 2 – A frequência das indicações das expressões redes, governança e políticas públicas presentes no <i>Scielo</i>	20

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PSF	Programa Saúde da Família
AME	Ambulatório Médico de Especialidades
SUS	Sistema Único de Saúde
DST	Doença sexualmente transmissível
HTPC	Hora de trabalho pedagógico coletivo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Objetivo Geral.....	15
1.2 Objetivos Específicos.....	15
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	17
3 BASE TEÓRICA.....	25
3.1 Conceito de rede	26
3.2 Conceito de governança nas perspectivas de redes	29
3.3 O Conceito de governança relacional	32
3.4 Sobre governança em políticas públicas	34
3.5 Indicadores de governança.....	36
3.6 Desenho de pesquisa	39
4 METODOLOGIA.....	42
4.1 Plano de pesquisa	43
4.2 Protocolo da pesquisa	44
4.2.1 Objetivo	45
4.2.2 Escopo	45
4.2.3 Sujeitos	46
4.2.4 Instrumentos de coleta de dados	46
4.2.5 Roteiro estruturado de entrevista	47
4.2.6 Formas de análise.....	48
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	49
5.1 Características da região	49
5.2 Rede Saúde de Santa Gertrudes.....	50
5.2.1 Resposta ao problema da pesquisa da Rede de Saúde de Santa Gertrudes	61
5.3 Rede de Saúde de Cordeirópolis.....	63
5.3.1 Resposta ao problema da pesquisa da Rede de Saúde de Cordeirópolis	74
5.4 Comparativo das duas Redes de Saúde	76
5.5 Rede de Educação de Santa Gertrudes	77

5.5.1 Resposta ao problema de Pesquisa da Rede de Educação de Santa Gertrudes	88
5.6 Rede de Educação de Cordeirópolis	90
5.6.1 Resposta ao problema de pesquisa	99
5.7 Comparativo das duas Redes.....	100
5.8 Comparativo das Redes de Santa Gertrudes	101
5.9 Comparativo das Redes de Cordeirópolis	103
6 COMENTÁRIOS FINAIS	104
6.1 Resposta ao problema de pesquisa	104
6.2 Sobre os objetivos	105
6.3 Discussões sobre a teoria de base e os resultados da pesquisa	106
6.4 Sobre a metodologia.....	107
6.5 Sobre os limites do trabalho	108
6.6 Sobre sugestões de novas pesquisas	109
6.7 Considerações finais.....	109
REFERÊNCIAS.....	111
APÊNDICE I – Instrumento Roteiro de Entrevista com Questões abertas	116
APÊNDICE II – Instrumento questionário.....	121

1 INTRODUÇÃO

O trabalho discute e investiga as possíveis relações entre a governança e as configurações das redes, colocando como ponto de partida que para distintas configurações correspondem distintas características de governança.

Conforme se detalha nos parágrafos seguintes, os temas de governança e de configuração das redes são importantes para a compreensão do fenômeno (GRANDORI, 2006), mas poucos trabalhos investigaram essa relação direta.

A visão de redes para a formulação, implementação e resultados de políticas públicas não é nova, mas vem se tornando uma opção cada vez mais aceita nos meios acadêmicos para compreender esse campo. Ela caracteriza uma tentativa de representar a natureza social e política dessas atividades e valorizar seu caráter interorganizacional, não sendo possível compreendê-las de forma dissociada do seu contexto estratégico e institucional (CALMON; COSTA, 2013).

O contexto institucional é aqui definido como o conjunto de regras formais e informais que influenciam o comportamento entre pessoas e organizações, assim como os modos de interpretar e aplicar essas regras na prática. Cabe ressaltar não apenas as regras formais (leis, normas, estruturas organizacionais), mas também a importância das regras informais que, muitas vezes, são historicamente determinadas e influenciadas pela cultura, valores e tradições (CALMON; COSTA, 2013).

Os programas de políticas públicas podem ser analisados na perspectiva de redes porque apresentam as características que definem esse formato, tais como interdependência, necessidade de trocas, consciência de ação coletiva e presença de regras de coordenação da ação coletiva, que é a governança. Essa perspectiva de investigar as políticas públicas a partir do raciocínio de redes é desenvolvida no campo teórico conhecido como *policy networks*, o qual será detalhado no capítulo de base teórica. O artigo de referência é o trabalho de Borzel (1998).

Segundo Wegner e Padula (2013), reconhecer a criação de uma rede não é suficiente para que ela se desenvolva e atinja os objetivos estabelecidos pelos participantes, porque, ao longo do tempo, são necessários mecanismos de governança e gestão que ofereçam suporte às atividades.

Nessa linha de governança e gestão, autores (OXLEY, 1997; ALBERS, 2005) enfatizam que os instrumentos necessários para a regulamentação e o controle da rede são operacionalizados de maneira a fazer com que os participantes comportem-

se de maneira mais previsível e os objetivos sejam alcançados. A governança pode implicar em mecanismos de coordenação, de incentivos e de controles (GRANDORI; SODA, 1995).

Tureta, Lima e Cunha (2006), citando Jones, Hesterly e Borgatti (1997), caracterizam a governança em redes como um conjunto selecionado, constante e estruturado de organizações engajadas na solução de problemas comuns, exigindo encontros constantes que criam uma cultura de grupo e uma governança que gera regras implícitas e explícitas para a solução dos problemas, bem como para a coordenação e salvaguarda dos recursos.

A investigação da governança em políticas públicas suscita questões tais como a posição do Estado na rede, no sentido de força; a questão dos ajustes necessários em cada situação local; a questão das possíveis diferenças de implantação de programas em diferentes municípios. Segundo Sorensen e Torfing (2007, 2009), as redes interorganizacionais são vistas pelas organizações públicas como um caminho para que a governança possa ser mais flexível e, como consequência, mais dinâmica. No entanto, por outro lado, a flexibilidade da governança, aliada às assimetrias dos atores de políticas públicas, pode tornar o processo instável e difuso.

Para Sorensen (2011), a governança envolve uma variedade de cidadãos de um território (região, estado, município) que são afetados por resultados dessa governança específica como, por exemplo, os resultados dos serviços públicos em educação, saúde e emprego. Se o sistema político é constituído de muitos atores, como é o caso do Brasil, os processos de governança tendem a serem diferentes em cada situação.

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, ainda existem várias questões em aberto, algumas das quais são descritas a seguir.

A revisão bibliográfica inicial indicou que as análises de políticas públicas na abordagem de rede suscitam algumas questões:

- a) Existem problemas, resistências, dificuldades na implantação de políticas públicas no Brasil?
- b) A possível existência de problemas na implantação de políticas públicas seria uma questão de conflitos de interesse?
- c) A possível dificuldade na implantação de políticas públicas seria uma questão de governança mal desenvolvida?

- d) As características da governança no caso de políticas públicas são diferentes de outros formatos de redes, tais como redes de negócios e redes sociais de cooperação?
- e) Mesmo entre redes de políticas públicas de uma mesma região, existem diferenças em termos de governança? Se sim, por quais motivos?

O presente trabalho segue a trilha dessa última pergunta, investigando possíveis diferenças de manifestações da governança em distintas redes de políticas públicas. A questão é relevante porque pretende contribuir sobre as variações da governança, conforme as características de cada rede de políticas públicas. Sinais iniciais de observações do pesquisador indicam que, mesmo em municípios com características bastante homogêneas do interior do Estado de São Paulo, encontram-se diferenças nas adaptações das regras e nas formas de implementação das políticas.

O trabalho justifica-se porque se aceita que a execução de políticas públicas depende de um arranjo local entre os atores, mesmo existindo uma governança formal preparada e exigida pelo governo central.

1.1 Objetivo Geral

O objetivo do trabalho é investigar a existência de características específicas de governança em distintas redes de políticas públicas. A resposta pode fornecer elementos de discussão, caso a governança tenha uma construção semelhante nos diversos formatos de redes, ou se manifeste de forma específica para cada configuração.

1.2 Objetivos Específicos

O objetivo principal se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- a) Apresentar as características das redes de políticas públicas selecionadas;
- b) Apresentar os indicadores das categorias de redes e de governança;
- c) Apresentar o resultado sobre a operacionalidade dos indicadores;
- d) Estabelecer um modelo de relação entre distintas configurações de redes e sinais específicos de governança.

O trabalho está estruturado da seguinte forma:

No item 1, Introdução, coloca-se o tema do trabalho e discute-se o contexto em que o mesmo se insere, bem como os argumentos e justificativas.

No item 2, realiza-se a revisão bibliográfica dos trabalhos sobre governança e políticas públicas. Com o resultado, é possível descrever qual o lugar do presente trabalho no conjunto de produção acadêmica, isto é, em quais correntes de pesquisa ele se coloca.

No item 3, apresentam-se os fundamentos teóricos do trabalho, explicitando os conceitos de redes, de governança, de políticas públicas e de *policy networks*. A proposição a ser defendida é que a governança pode variar de acordo com as características da rede e acordos locais. Significa, por exemplo, que a mesma política pública de dois municípios pode apresentar características distintas de governança. Significa, também, que políticas públicas de um mesmo município, portanto inseridas no mesmo ambiente, podem apresentar características distintas de governança.

No item 4, descreve-se o planejamento metodológico com a estratégia da pesquisa. Aqui se define o escopo da pesquisa, seu planejamento e o protocolo, apresentando os instrumentos de coleta de análise. No item 5, são apresentados e discutidos os dados coletados.

No item 6, apresentam-se os comentários finais, com a resposta da pesquisa, os limites, os desdobramentos e as sugestões de novos trabalhos.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A revisão bibliográfica serve ao propósito de se conhecer a tendência e o leque de abordagens, teorias, metodologias e discussões de trabalhos recentes sobre o tema em análise. Essa análise permite verificar se os questionamentos e se o ponto de partida da proposição de correspondência entre governança e configuração das redes colocados na Introdução se mantêm e têm relevância. Ao final do item, é possível localizar o trabalho atual como alinhado ou divergente das tendências que a revisão indicou, além de mostrar a relevância do trabalho e das categorias selecionadas.

A revisão foi realizada com consulta aos bancos de dados de produção acadêmica, sendo que para a produção brasileira foram utilizados os bancos de dados brasileiros *Scielo* e *Anpad* e, para a pesquisa internacional, foi utilizado o *Proquest*. As palavras de busca utilizadas foram redes, governança, políticas públicas e *policy networks*, em inglês e português.

Para a investigação da produção internacional, foi utilizado o portal *Proquest*, a palavra *Network*, sem nenhum filtro, gerando 414.951 resultados. Filtrando-se pelo período de 2007 a 2016, com filtro apenas no título, foram geradas indicações da ordem de 174.949. O gráfico de evolução da quantidade de trabalhos ano a ano que aparece no banco de dados indica que é um assunto cada vez mais investigado. A palavra *Governance*, com filtro apenas no título, gerou 106.311; a expressão *public policy* gerou 267.014. Filtrando-se a palavra *policy networks*, foram gerados 74.657 resultados.

Os dados podem ser visualizados na Tabela 1. A busca com duas ou mais expressões concomitantes reduz a frequência de indicações para centenas e dezenas.

Tabela 1 – A frequência das indicações das expressões redes, governança e políticas públicas presentes no *Proquest*

Expressões de busca	Frequência
(1) Network	174.949
(2) Governance	106.311
(3) Policy Networks	74.657
(4) Public Police	267.014
(1) e (2)	1.565
(1) e (3)	1.260
(1) e (4)	962
(2) e (3)	511
(2) e (4)	588
(2), (3) e (4)	12

Fonte: Construção do autor (2017).

O cruzamento das expressões duas a duas gera indicações da ordem de dezenas, conforme pode ser visto na Tabela 1, e o cruzamento das três expressões gerou 12 indicações. Destas, sete delas não têm relação com este trabalho, pois tratam de temas tais como: governança digital em educação pública; organização não governamental e empresas mistas; classificação sobre hierarquia/burocracia em redes de programas de bem-estar; emprego público e sistemas de aposentadoria e investigação policial; e temáticas e campos que não serão abordadas no presente trabalho. Os outros cinco trabalhos são comentados resumidamente.

Segundo Janssen e Joha (2007), as organizações públicas começaram a trabalhar em rede para melhorar os seus serviços e, com isso, obterem ganhos e eficiência. Os serviços compartilhados em uma rede envolvem várias agências com objetivos diferentes, recursos e capacidades, e os autores buscaram identificar como os mecanismos de governança serão utilizados para que isso ocorra. Este trabalho indica a possibilidade e a necessidade de ações coletivas em políticas públicas orientadas por uma governança. É um princípio aceito nesse trabalho.

Na mesma linha da importância da governança nas redes de políticas públicas, Lu (2008) afirma a necessidade de padronização na governança, o que facilita os esforços para atingir os resultados. No atual trabalho, defende-se que a governança não necessariamente se padroniza, manifestando-se de distintas formas.

Moseley e James (2008) destacam que existem poucas pesquisas que examinam a efetividade de ferramentas de políticas e mecanismos que apontam para o estímulo da colaboração local. Os autores tratam da influência e dinâmicas de ferramentas de coordenação vertical e horizontal na investigação de aumento de colaboração no serviço público local. No presente trabalho, não se desenvolvem estudos sobre ferramentas que influenciam na colaboração dos atores; no entanto, pode-se deixar registrada a afirmativa da possibilidade de a governança ser modificada por ferramentas planejadas e aplicadas.

Kin (2009) destaca que, dentro do campo da administração pública, a pesquisa em rede evoluiu, destacando-se as pesquisas sobre operação, tipos, dinâmica e resultados das redes. Investigando redes de assistência social, o autor propõe um modelo de três estágios no desenvolvimento do grupo: o primeiro estágio é o de configuração da rede; o segundo é o de coordenação; e, o terceiro, de autorregulação. A governança está presente nos dois últimos. Para o presente trabalho, importam as afirmativas sobre o segundo estágio, que é o de construção e adaptação da

coordenação. É neste estágio que apareceriam as diversas manifestações de governança.

Grix e Phillipots (2011) destacam as mudanças em políticas britânicas e políticas de governança para a governança de redes e parcerias, e chamam atenção para as estruturas hierárquicas de poder, que não se encaixam na “governança narrativa”. Os autores apresentam também a governança em rede assimétrica para destacar as formas de poder e dependência de recursos. Para o presente trabalho, importa o indicador de rede assimétrica e a sua influência na política, quando se pretende mostrar que redes distintas podem alterar a governança.

Parés, Bonet-Marti, Marti-Costa (2012) afirmam em seu artigo a importância da participação do cidadão em redes de governança, com destaque para três assuntos centrais: (1) o peso da participação do cidadão na governança transmitida em rede; (2) os efeitos dessa participação; e (3) os fatores que influenciam essa participação. Os autores concluem que o desenvolvimento das redes de governança está relacionado aos resultados de políticas e capital social local. O que se defende nesse trabalho é que a governança é mutável e vai se desenvolver de acordo com o meio que está inserida, gerando distintas formas de governança.

De acordo com Span et al. (2012), as redes de políticas públicas podem ser governadas de modos diferentes e os autores propõem examinar a relação entre os papéis da governança na rede pública, fatores contingentes e desempenho. O trabalho permite supor que existiriam diferenças no papel da governança, o que é próximo da tarefa do atual trabalho.

Casey (2015) destaca a governança no setor público como importante para o desenvolvimento da administração pública e das políticas públicas. A importância da governança também é aceita no atual trabalho.

A partir da busca internacional, percebe-se que são poucos os autores que afirmam explicitamente a existência de variações da governança, mas os que deram algumas informações nesse sentido convergiram em relação à variável transparência de governança, que será utilizada no quadro de indicadores de governança.

No portal *Scielo*, existem aproximadamente 476 mil artigos de periódicos, sendo aproximadamente 50 mil da área de ciências sociais. Dentro dessa área, a palavra Redes, sem nenhum filtro, gera 5.372 resultados. Filtrando pelo período de 2007 a 2016, geram-se indicações da ordem de 500.

Utilizando os mesmos filtros para a expressão governança, o sistema gera indicações na ordem de 370. Para a expressão políticas públicas, o sistema gera indicações de 2191.

O cruzamento das expressões duas a duas gera indicações da ordem de dezenas, conforme pode ser visto na Tabela 2, e o cruzamento das três expressões gerou 9 indicações. Destas, três delas não tem uma relação com este trabalho, pois tratam de movimentos sociais, histórico da governança democrática e escolha de dirigentes públicos.

Tabela 2 – A frequência das indicações das expressões redes, governança e políticas públicas presentes no *Scielo*

Categorias	Frequência
(1) Redes	500
(2) Governança	327
(3) Políticas Públicas	2191
(1) e (2)	34
(1) e (3)	83
(2) e (3)	38
(1) e (3)	09

Fonte: Construção do autor (2017).

Shimizu (2013) analisa a percepção dos gestores do Sistema Único de Saúde, concluindo que o estágio de desenvolvimento das redes regionais de saúde é incipiente, apesar da clara regulamentação do setor. Embora a autora não tenha discutido os motivos do fraco desenvolvimento local, surge a questão a respeito de o problema não estar na governança relacional, uma vez que a governança formal está claramente definida.

Abreu et al. (2013) discutem a necessidade de uma governança relacional para os serviços públicos a partir de uma visão de uma nova teoria da Administração Pública. A ideia principal é que o Estado deve diminuir seu controle e participar como um dos articuladores. Relativamente ao trabalho atual, é interessante considerar a governança relacional, porque ela é variável e depende de cada grupo, o que é concordante com a proposição do trabalho.

Bevir (2011) relaciona problemas entre a teoria e a prática resultante da governança democrática, bem como uma nova governança em redes vem se difundindo pelos governos, alterando a forma das políticas públicas e a participação pública. Para essa dissertação, é relevante a afirmativa que a governança em redes de políticas públicas modifica-se e se adapta conforme governos locais.

Brand e Faccin (2015) analisaram a produção internacional sobre governança e concluíram que existem diferenças sobre os conceitos de Gestão e Governança da rede, que são dimensões distintas de análise de redes interorganizacionais, mas que se inter-relacionam. A governança em políticas públicas não foi comentada.

Da literatura, observou-se que há diferenças quanto às finalidades e abrangência dos conceitos de Gestão da Rede e Governança da Rede. Nesse sentido, o papel da governança não consiste na gestão propriamente dita, mas na delimitação das ações dos gestores. Governança e Gestão, portanto, são dimensões distintas de análise de redes interorganizacionais, mas que se inter-relacionam. Estudos sobre Governança de Redes apresentam as articulações entre participantes interdependentes, porém autônomos, que interagem através de relacionamentos mediados por regras, normas, critérios para a tomada de decisão, responsabilidades, limites de autonomia e de ação, além da partilha de conhecimentos.

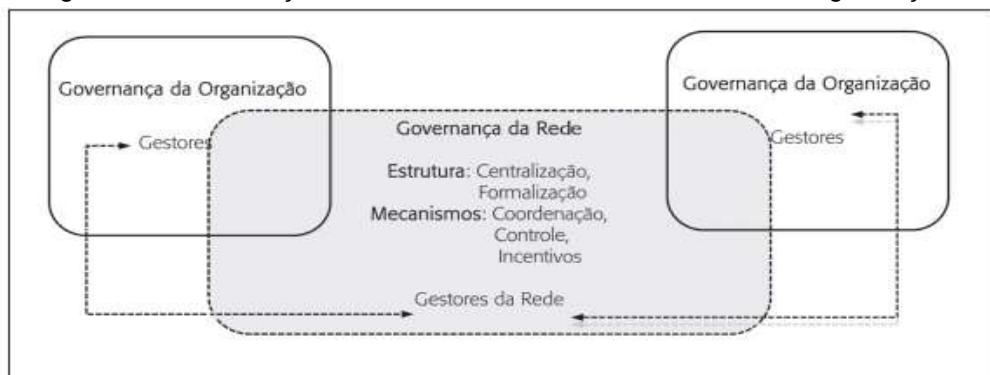
Uma linha de estudos utiliza a expressão governança corporativa, que tem sua origem nos conflitos dentro das organizações, sendo um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas. A governança corporativa seria o conjunto de boas práticas e princípios com recomendações objetivas, com a finalidade de alinhar interesses entre donos e gestores, preservando e otimizando a longevidade da organização.

Na perspectiva de redes, a questão dos conflitos entre o dono e os gestores não existe (porque não existe dono da rede) e, dessa forma, o conceito de governança corporativa tem pouca aplicação para os estudos de redes. Apesar dessa origem e distância do fenômeno de redes, lendo o manual do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015), percebe-se que se dá alguma importância às relações entre a organização e outros interessados, gerando variáveis tais como transparência, equidade e responsabilidade corporativa, as quais são aceitas e usadas nesse trabalho.

De acordo com Castro e Gonçalves (2014), a governança da rede resulta em um modelo supra-organizacional que se destina a reunir os termos e as condições

específicas de cada, sendo necessário considerar as características das organizações que integram a rede, concentrando-se em mecanismos de coordenação, controle e incentivos, bem como aspectos estruturais do sistema e formalização, conforme visualizado na Figura 1.

Figura 1 – Governança dos relacionamentos entre duas ou mais organizações



Fonte: De Castro e Gonçalves (2014).

Nesse entrelaçamento de governança da empresa e governança da rede surgem influências recíprocas.

De acordo com Santos et al. (2015), problemas de políticas de saúde possuem contornos próprios tais como: 1) as necessidades em saúde são urgentes; 2) geralmente são de amplo impacto social e político; 3) as intervenções devem ter um aspecto multidimensional, isto é, ser intersetoriais. O autor parece indicar que conforme os atores existem organizações distintas de governança relacional, independentemente da governança formal.

Para Oliveira e Pisa (2015), o conceito de governança pública envolve a gestão, a transparência, a prestação de contas, a legalidade e a participação social nas decisões. Os autores se propõem a avaliar o grau com que cada ente federativo se esforça para cumprir os princípios da governança pública. Para este trabalho é importante a aproximação com as variáveis citadas no final da revisão internacional, como transparência e legalidade, o fato de elas estarem ou não presentes e o grau de importância que assumem, conforme cada configuração de rede.

Jacobi, Fracalanza e Silva-Sanchez (2015) apresentam bases que sustentam o modelo do novo serviço público proposto por Denhardt. A ideia é que a Administração Pública precisa ampliar suas bases de participação, facilitando a articulação dos múltiplos interesses da sociedade, por redes de governança que definem como as decisões são tomadas e como as políticas públicas seriam

implantadas. Entende-se pelas afirmativas dos autores que a governança está mais próxima da autoridade e da gestão. Significa que a maior participação do Estado implica em um tipo de governança mais dirigida, mais autoritária. É uma variação que interessa ao presente trabalho.

Após a revisão da literatura brasileira, conclui-se que o ponto de partida não encontrou produção significativa, já que os autores citam a importância da governança e também das características da rede, mas não uma relação de correspondência.

A revisão bibliográfica mostra a diversidade nos estudos sobre governança, tanto na sua definição – com expressões como governança democrática, ou governança pública – quanto no seu campo de investigação, incluindo redes de negócios, de políticas públicas e de cooperação.

Conclusão semelhante foi apresentada por Kapucu, Hu e Khosa (2014), que realizaram revisão bibliográfica sobre a perspectiva de redes e políticas públicas e concluíram que os estudos se tornaram mais diversificados, porém poucos artigos examinaram a intersecção da governança das redes de políticas públicas, nos quais os autores sugerem que mais métodos de investigação mista sejam utilizados nas subestruturas de rede.

Sobre as características da rede também se encontrou significativa produção (sobre tipos, variáveis, processos), mas sem uma relação direta com a governança.

Como conclusão deste item, percebe-se que nos artigos não se encontrou a expressão clara sobre características específicas da governança conforme distintas redes, sendo possível inferir que a ideia está presente em afirmativas sobre diversos tipos de governança (formal e informal, por exemplo), ou sobre a dominância de diferentes indicadores (por exemplo, indicador de transparência, ou de legalidade, ou de participação do público).

A revisão indicou que não há convergência, ou dominância de teoria, metodologia, ou campo de investigação sobre governança e redes de políticas públicas. É um campo aberto a discussões e o presente trabalho situa-se nessa linha de questionamento sobre diferenças de redes e diferenças de governança.

O presente trabalho, portanto, parte de uma afirmativa não explicitada e claramente expressa nos estudos contemporâneos, mas com convergência em relação a existência de variações.

Sobre os raros indicadores que surgiram na análise bibliográfica, pode-se citar: o papel do estado, a transparência, a participação social, a pluralidade, a flexibilidade,

a capilaridade, a horizontalidade e a legalidade. Destes, a transparência, a participação social, a flexibilidade e a legalidade são selecionadas como parte dos indicadores da governança.

No próximo item, apresentam-se os fundamentos teóricos que suportam a afirmativa e indicam o caminho de construção da pesquisa.

3 BASE TEÓRICA

Neste item, apresentam-se os fundamentos do conceito de redes e de governança que guiam a construção dos instrumentos de pesquisa e as análises dos dados.

Conforme relatado na Introdução e no item de Revisão, a expressão pode designar a governança como um constructo que abriga muitas definições. Fora do campo de Redes, a expressão pode designar um conteúdo financeiro, no qual a governança é um conjunto de regras e procedimentos para administração de contratos (PAXON; WOOD, 2001), um conteúdo jurídico, com o princípio de aprofundar conhecimentos para que o Estado seja eficiente (DINIZ, 1994), ou um conteúdo de liderança política para o qual a governança é coordenação (JANN, 2003).

Em Administração, a expressão pode fazer referência à gestão (OXLEY, 1997), no sentido de organização e controle da rede, para obtenção dos objetivos; ao controle de um grupo; como responsabilidade social; como diretriz de orientação de interesses (WILLIAMSON, 1996), como sentido de justiça, transparência e responsabilidade das empresas nos interesses do negócio e da sociedade; em relação à estrutura de hierarquia; em relação ao controle, enfatizando os instrumentos para regularização e o controle da rede (OXLEY, 1997; ALBERS, 2005) e em relação ao incentivo à ação coletiva (GRANDORI, 2006).

Estas três últimas expressões (hierarquia, controle e incentivo) são as mais encontradas na literatura sobre redes, considerando a análise realizada no item de revisão. Autores como Williamson (1996) e Grandori (1995), apesar de utilizarem distintos argumentos, convergem na afirmativa que afirmam que a rede é, essencialmente, a governança da ação coletiva, no sentido de controle do oportunismo e incentivo e coesão de ações coletivas.

O presente trabalho investiga o campo das políticas públicas, no qual existem evidentes assimetrias de interesses, capacidades e motivações. Quando o governo, as sociedades comerciais e as sociedades civis encontram-se para ações coletivas, como políticas ambientais, nem sempre o fazem com coesão e sinergia de esforços. Conforme Borzel (1995), um dos problemas de implementação de políticas públicas é justamente o conflito de interesses e a baixa motivação dos atores.

Nessa situação, os conceitos de governança como incentivo ao trabalho coletivo e como controle de oportunismos são os mais adequados e próximos do

problema de pesquisa aqui desenvolvido. Este item de teoria de base segue essa orientação.

3.1 Conceito de rede

Revisões sobre os conceitos de redes (MILES; SNOW, 1986; GRANDORI; SODA, 1995; EBERS; OLIVER, 1998; HERNANDES; GIGLIO, 2012), indicaram a existência de quatro grandes linhas, ou paradigmas de compreensão das redes: A abordagem da sociedade em rede; a abordagem racional; a abordagem econômica e a abordagem social das redes. Em cada uma delas a governança é definida de maneira diferente.

A abordagem da sociedade em rede tem em Castells (1999) sua maior expressão. Para Castells (1999), a sociedade está organizada no formato de rede, formato este que se difunde por todo o mundo. A tecnologia é a base instrumental que permite que todos possam se conectar com todos, a qualquer tempo, em qualquer lugar. Essas conexões infinitas mudam e se adaptam de acordo com circunstâncias do meio.

A ideia de uma sociedade em rede aparece em autores dedicados ao campo de negócios, como Nohria e Eccles (1992), e em outros campos das Ciências Sociais, como em Deleuze e Guattari (1999). De acordo com Deleuze e Guattari (1999), a sociedade em rede é formada a partir da metáfora do rizoma, isto é, as ligações se espalham para todos os lados e não possuem um centro. Utilizando a metáfora, pode-se afirmar que a sociedade não está mais organizada como uma estrutura com raiz, caule e folhas, com as suas ramificações previsíveis, pois a trama de ligações se estende de forma imprevisível. A sociedade, incluindo as sociedades comerciais, são sistemas adaptativos, complexos e imprevisíveis.

O presente trabalho aceita e utiliza o conceito de rede como trama de ligações que se estende de forma imprevisível e mutável. Como consequência é possível afirmar que a governança, como resultado das ligações e formação de mecanismos, também apresenta variabilidade.

A abordagem racional de redes, representada por autores como Grandori e Soda (1995), Provan (2007) e Ebers e Jarillo (1998), afirma que a rede é um arranjo planejado para a solução da dependência de recursos. Os atores da rede procuram

criar parcerias duradouras, que possam resolver suas dependências, ao invés do formato de mercado tradicional, da competição e atuação.

O conteúdo dos acordos dessas parcerias apresenta variação em função das características do negócio e conforme as capacidades e os recursos envolvidos. Itens específicos, como transferência de conhecimento e treinamento de processos de qualidade, podem ser definidos de distintas formas entre os parceiros. Esses acordos, que são a governança, fortalecem com o tempo e formam uma identidade daquele grupo, isto é, uma rede definida (TODEVA, 2006).

Este trabalho aceita o motivo de solução de dependência de recursos para a formação de redes e a variabilidade dos acordos entre grupos distintos.

A abordagem econômica de redes, que tem em Williamson (1985) sua grande expressão, afirma que as redes são arranjos para solução de custos. Para resolver os custos de transação, os participantes criam contratos explícitos que buscam parametrizar os fatos do acordo. Williamson (1985) afirma, no entanto, que nenhum contrato pode prever todas as situações de mercado e o comportamento das pessoas, por isso os contratos recebem ajustes posteriores. Esses ajustes são especificidades da governança.

Este trabalho aceita a afirmativa da abordagem econômica sobre ajustes de contratos, os quais são específicos para cada caso.

Na perspectiva social, as redes são definidas como arranjos coletivos com uma teia social que dirige e influencia as ações técnicas e comerciais. Autores, como Granovetter (1985), DiMaggio e Powell (1983) e Gulati (1998), afirmam que relações de confiança, de cooperação, de comprometimento, de jogos de poder e de modos de comunicação são os elementos de formação de uma teia social que funciona como matriz orientadora de comportamentos e decisões dos atores. Esses autores também utilizam o constructo *embeddedness* como conceito principal desse paradigma e a influência da imersão no comportamento dos atores, na dinâmica e na estrutura das redes.

Para Granovetter (1985), a imersão social dos atores acontece por meio do comprometimento social e econômico e essa teia de relações sociais organiza os processos do grupo, controla e incentiva os comportamentos e contribui para a sinergia dos esforços na direção de objetivos coletivos. O autor também enfatiza que as relações sociais e econômicas são indissociáveis, não sendo possível supervalorizar nenhum dos lados.

Na abordagem social, afirma-se que, concomitantemente com contratos formais, existe um processo de formação de regras informais que nascem na dinâmica do próprio grupo. Mesmo em abordagens mais racionais e econômicas, como em Williamson (1985), admite-se que as relações sociais são importantes para os ajustes da governança.

Na perspectiva social, a governança relacional, aquela que nasce na dinâmica do grupo, traz o equilíbrio e o ajuste necessário que contratos formais não conseguem resolver. Como cada grupo tem sua própria dinâmica, esses ajustes são únicos para cada grupo, criando as características específicas da governança.

O Quadro 1 apresenta o resumo dos princípios que caracterizam os paradigmas e a indicação das variáveis mais comentadas e investigadas.

Quadro 1 – Resumo dos princípios das quatro abordagens sobre redes

Conceito	Resumo	Autor mais referenciado
Sociedade em rede	Há um novo formato da sociedade, na forma de rede, que se difunde por todo o mundo, criando sistemas complexos, com imprevisibilidade e indeterminação.	Castells (1999), Deleuze e Guattari (2000)
Paradigma Econômico	Redes são arranjos para resolver problemas de custos, com contratos. Como nenhum contrato pode prever todas as situações de mercado e o comportamento das pessoas, existe a necessidade de ajustes.	Williamson (1985)
Paradigma Racional	Arranjo planejado para a solução da dependência de recursos, através de regras formais e informais. Como o mercado e as relações são dinâmicas, esses arranjos sofrem contínuos ajustes.	Grandori e Soda (1995), Provan e Kenis (2008), Ebers, Jarillo (1998), Todeva (2006)
Paradigma Social	As redes de qualquer natureza têm uma teia social que organiza, influencia e dirige as tarefas, os processos e os comportamentos dos atores. Cada ator está imerso nessas relações, com movimentos de maior e menor imersão.	Granovetter (1985), DiMaggio e Powel (1983) e Gulati (1998)

Fonte: Construção do autor (2017).

Este trabalho aceita a afirmativa da abordagem social, no sentido de uma matriz de relações sociais que resolve os conflitos e assimetrias dos acordos formais. A

governança, nesse caso, nasce na dinâmica do grupo e apresenta especificidades para cada rede.

Concluindo este item, do conjunto de afirmativas apresentadas no Quadro 1, há convergência sobre a variabilidade da governança. No paradigma da sociedade em redes afirma-se a complexidade e a imprevisibilidade, inferindo-se a variabilidade da governança. Nos paradigmas econômico e racional afirma-se a necessidade de ajustes pós-contratos, portanto, a variabilidade da governança. No paradigma social as regras são criadas dentro de cada grupo, portanto com características específicas.

3.2 Conceito de governança nas perspectivas de redes

Na perspectiva da sociedade em rede não se encontra uma definição exata e clara de governança. As afirmativas convergem para a ideia de governança como um processo de coesão de grupo, portanto as variações estariam vinculadas a esses processos.

Autores brasileiros, como Roth et al. (2012), ao recuperarem e analisarem definições de governança, consideram importantes separar o conceito de governança como processo e governança como gestão.

De acordo com Provan e Kenis (2008), a governança acontece por meio do uso de estruturas para coordenar e controlar ações conjuntas. Segundo Albers (2005), a governança acontece por meio de um processo de barganha entre empresas que participam desse arranjo, ou de seus gestores. As empresas abrem mão da sua liberdade em função do seu negócio e das regras criadas pelo grupo. Para Theurl (2005), a governança é o conjunto de regras que asseguram e equilibram os interesses e a viabilidade da rede, principalmente quando atores têm interesses distintos.

Autores como Castells (2005), Maturana (1995), Deleuze e Guattari (1992), que advogam o paradigma de uma nova sociedade, colocam as características de variabilidade das redes de qualquer natureza (de negócios, de cooperação, sociais, de políticas públicas), o que permite a inferência que a governança das redes também varia conforme as características da rede. O presente trabalho aceita o conceito de volatilidade da governança.

Na perspectiva racional, a governança é definida como o conjunto de regras para solução das dependências de recursos e para o controle do comportamento, com

regras de salvaguarda de posse de recursos. Em situação de mudanças ambientais, tais como leis, flutuações cambiais e escassez de matéria prima, os acordos podem ser revistos. Aqui, a governança só se modifica em situações de pressão. No presente trabalho, utiliza-se em parte essa noção de governança, especialmente no item de mudança conforme pressões ambientais.

Ainda na perspectiva racional, encontra-se uma variante para a governança como gestão. Nessa linha, a governança não se refere apenas aos acordos e controles, mas também aos arranjos para resultados. Na verdade, o resultado é que orienta toda a governança. Conforme Roth et al. (2012), o sistema de governança constrói normas, regras, autonomia e limites para os atores, em função dos objetivos a serem alcançados.

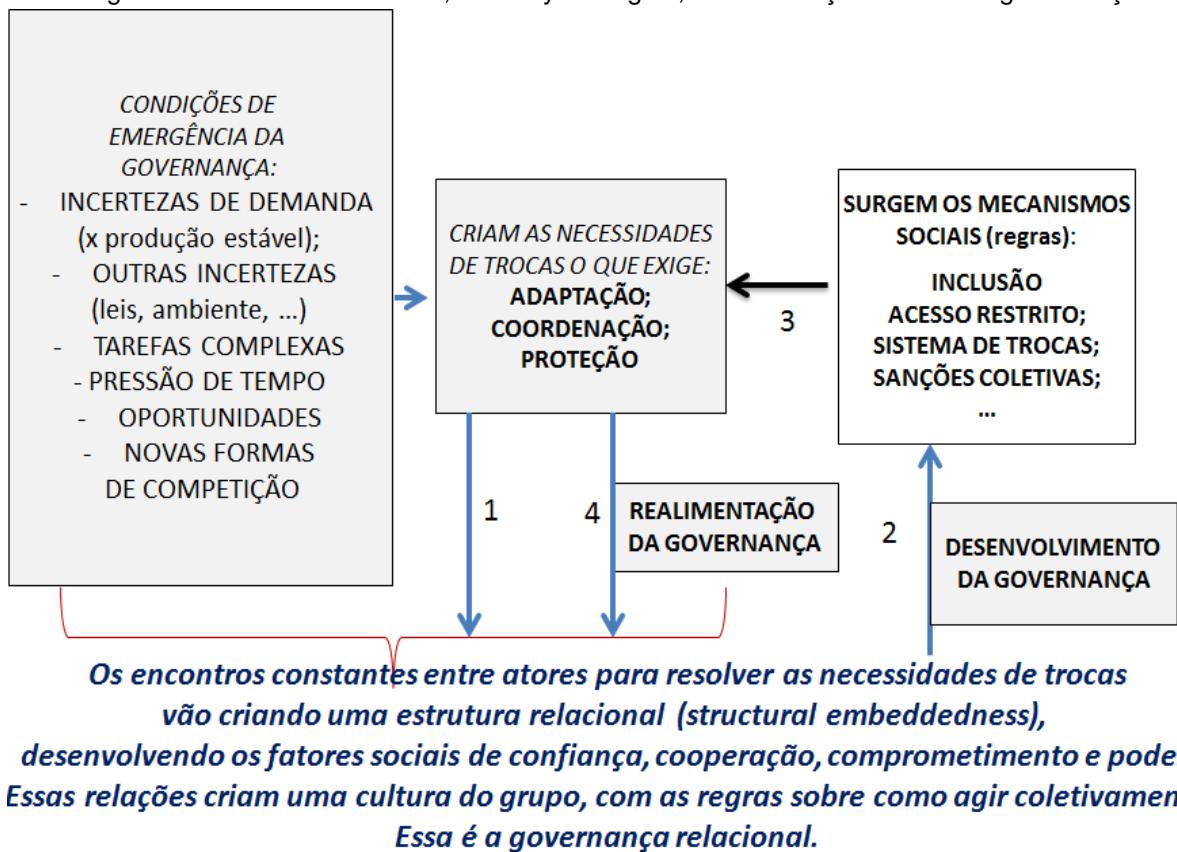
O presente trabalho aceita a afirmativa que a governança pode ser entendida como um conjunto de mecanismos que se adapta em função dos objetivos. No entanto, para os propósitos do trabalho, o sistema deve ser do tipo aberto, que se modifica continuamente. Esse enquadramento parece apropriado para políticas públicas, que tem objetivos definidos e deve se organizar em função deles.

Na visão econômica, a governança é definida como contratos que são construídos na formação das parcerias e são ajustados conforme os fatos se sucedem (WILLIAMSON, 1985). A função básica do contrato é controlar o comportamento e fazer adaptações às mudanças ambientais. Como o ambiente se transforma e as pessoas também, os ajustes acabam sempre ocorrendo.

São importantes para o presente trabalho as afirmativas sobre ajustes do contrato que são realizados durante a sucessão de fatos. Os autores dessa linha (WILLIAMSON, 1985; PROVAN; KENIS, 2008) afirmam que as partes negociam adendos, o que as aproximam da afirmativa deste trabalho de características específicas das expressões de governança.

Na perspectiva social, um dos modelos de governança que busca a conjunção do social, do econômico e os problemas a serem resolvidos é o apresentado por Jones, Hesterly e Borgatti (1997). A Figura 2, adaptada pelo autor, mostra o circuito de formação da governança a partir dos encontros repetidos entre os atores e a realimentação no sistema, que une ainda mais o grupo e fortalece as regras (ou a retroalimentação contrária, quando conflitos de interesses levam à quebra de regras, fragilizando as relações sociais de confiança e comprometimento).

Figura 2 – O modelo de Jones, Hesterly e Borgatti, unindo relações sociais e governança



Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Jones, Hesterly e Borgatti (1997).

Considerando o modelo como um sistema e considerando os conhecimentos de dinâmica de grupo, conforme Moreno (1983), a governança nessa perspectiva é mutável e adaptável, incluindo a situação de entrada e saída de atores. Essa situação de variabilidade de acordos internos e variabilidade de participação de atores serve aos propósitos de analisar redes de políticas públicas que, justamente, têm essa característica de mudança de participantes.

Como se percebe nas definições, há convergência na afirmativa de que contratos formais não resolvem totalmente os problemas, havendo necessidade de acordos entre as partes. Esses acordos podem ser chamados de governança relacional, já que são construídos nas relações sociais do grupo, o que torna cada grupo distinto nas suas construções. É este o foco do presente trabalho: as características específicas da governança conforme cada rede, com foco em redes de políticas públicas.

O Quadro 2 apresenta o resumo das afirmativas sobre governança, as quais são adotados no trabalho.

Quadro 2 – Resumo das afirmativas sobre governança nas quatro perspectivas

Conceito	Resumo	Autores mais referenciados
Sociedade em rede	A governança é difusa e busca a coesão de grupo; existe volatilidade, porque as ligações podem se estender ao infinito,	Castells (1999), Maturama (1995), Deleuze e Guattari (2000)
Paradigma Econômico	Controlar o comportamento e fazer adaptações conforme novas condições do ambiente e de interesses dos atores.	Williamson (1985)
Paradigma Racional	Conjunto de regras para a solução de dependência de recursos, buscando o controle do comportamento, criando regras de salvaguarda, com necessidade de arranjos constantes, que são específicos de cada grupo.	Grandori e Soda (1995)
Paradigma Racional com foco em gestão	Sistema de regras que se adapta em função dos objetivos e resultados a serem alcançados.	Grandori (2006)
Paradigma Social	O encontro entre os atores origina as regras que constituem a governança relacional; mudanças nas condições do ambiente e do grupo mudam a governança.	Jones, Hesterly e Borgatti (1997) Grandori (2006)

Fonte: Construção do autor (2017).

Considerando a importância da governança relacional como processo de construção que distingue os mecanismos de cada grupo, seguem informações mais detalhadas.

3.3 O Conceito de governança relacional

Conforme visto no item anterior, independentemente da abordagem teórica que origina o conceito de governança, há convergência na afirmativa da necessidade de ajustes, com acordos específicos entre as partes.

A afirmativa de uma governança relacional aparece em trabalhos clássicos (JONES; HESTERLY; BORGATTI, 1997; MILES; SNOW, 1986; POWELL, 1990; UZI, 1996, 1997; PIORE; SABEL, 1984; ECCLES, 1981) com diversas expressões (flexibilidade, cultura da empresa, quase-empresa), mas todas convergindo para a noção da existência de uma coordenação entre empresas que se caracteriza por sistemas sociais informais, ao lado das estruturas burocráticas de relações contratuais.

O modelo de Jones, Hesterly e Borgatti (1997) é um esforço de solução entre paradigmas racionais e sociais, e integra os custos de transação e as relações sociais. Conforme definição dos autores, aqui traduzida de forma livre, a governança envolve

um grupo seletivo (com regras de acesso/inclusão), persistente (de relações frequentes) e estruturado de organizações autônomas (clareza sobre os serviços, papéis e funções atribuídos), engajadas em criar produtos, ou serviços baseados em contratos implícitos, ou com tempo determinado, que tenha como função adaptarem-se às contingências do meio ambiente e coordenar e criar salvaguarda das trocas. Esses contratos são primordialmente construídos nas relações sociais. A governança ideal seria a mescla da formal e da informal.

A partir das condições apresentadas para o surgimento da governança, percebe a necessidade de trabalhar em rede, na qual se dá a necessidade de se adaptar, coordenar e salvaguardar. Sempre que um grupo passa a se encontrar, as relações vão surgir, e nisso o modelo de Jones, Hesterly e Borgatti destaca-se ao afirmar que, a partir de encontros constantes, as relações sociais vão se desenvolver, com isso surgindo confiança, comprometimento e conflitos e jogos de poder. Também desse encontro começam a surgir as regras que são a governança do grupo. Essa governança emana dos aspectos sociais, mas só surgiu devido ao negócio. Como resultado, surgem os mecanismos sociais: acesso restrito (grupo fechado traz segurança); macro cultura (conjunto de valores, éticas, formas de funcionamento do grupo); sanções coletivas e reputações.

A imersão social é a base para os mecanismos sociais que resolvem as necessidades de troca que surgiram por causa dos problemas do ambiente. Quanto mais imerso (*embeddedness*) na rede, mais informação, conhecimento, confiança e confiança existem entre os atores (BURT, 1992). A imersão estrutural é importante para saber como os mecanismos estruturais coordenam as trocas de adaptação, coordenação e salvaguarda.

Segundo Grandori (2006), a governança relacional surge para o ajuste e a diminuição nas falhas em contratos formais existentes. O autor apresenta quatro concepções de governança relacional, todas implicando em ajustes feitos pelo grupo, já que existem falhas de formalização dos contratos e variações no mercado.

Neste trabalho, são aceitos os conceitos racionais, econômicos e sociais de governança, no sentido de problemas a serem resolvidos, mas também se aceita que cada grupo constrói seus mecanismos, o que define a governança relacional. Aceitando esses conceitos, a pesquisa procura os sinais de diferença de governança nas redes. Secundariamente, quando possível, a coleta busca informações sobre a origem das regras como forma adicional de analisar a origem da especificidade da governança.

3.4 Sobre governança em políticas públicas

A ideia de as políticas públicas serem entendidas na perspectiva de redes não é nova, conforme se encontra em Levine e White (1961) e Emerson (1962). O reconhecimento da fragmentação do poder, autoridade, recursos e controles existentes entre os participantes de políticas públicas exige uma abordagem teórica capaz de lidar com complexidade, imprevisibilidade, governança e decisões, o que configura a abordagem social de redes. Conforme Scharpf (1978), seria improvável, se não impossível, que explicações e ações em políticas públicas pudessem resultar do processo de escolha de um único ator unificado. A formulação e implementação de políticas de políticas são inevitavelmente o resultado das interações entre uma pluralidade de atores separados, com interesses, metas e estratégias distintas.

Segundo Matias-Pereira (2012), a Administração Pública precisa repensar a questão da governança e do modelo de gestão pública. Nesses esforços, os governos, além da preocupação permanente em elevar o nível do desempenho da gestão pública, devem dedicar uma especial atenção às questões que envolvem a ética, a moral e a transparência na Administração Pública.

A evolução e a aceitação dos conceitos de redes, principalmente com a incorporação das afirmativas da nova Sociologia Econômica, ampliaram o campo de investigações, de modo a incluir redes sem fins lucrativos, tais como os grupos de políticas públicas.

Tradicionalmente, as políticas públicas são explicadas com paradigmas de controle (ações de controle do governo, com teorias do poder, por exemplo), ou de governabilidade (com teorias sobre gestão pública), ou de institucionalização (com legitimação de ações públicas, por exemplo, nas regras de defesa do consumidor).

A perspectiva de redes, principalmente o paradigma social de redes, coloca a dimensão da heterogeneidade dos atores (governo, empresas, órgãos de proteção, sindicatos, grupos civis organizados, entre outros), que buscam se organizar para a realização da tarefa. A heterogeneidade do grupo, os interesses conflitantes, a imprevisibilidade da capacidade de investimento do governo e as incertezas sobre a evolução do tema da tarefa (por exemplo, proteção ambiental) resultam em um sistema complexo e imprevisível, que necessita de uma governança.

O tema de governança nas políticas públicas, então, torna-se um tema de pesquisa com crescente interesse, chegando mesmo a haver necessidade de alguma organização das tendências e da produção acadêmica, conforme realizou Borzel

(1998). Segundo Borzel (1998), as redes de políticas públicas atuam como um modelo de relação Estado/sociedade e, para a existência dessas redes, há um grande número de atores envolvidos. Conforme o autor, a grande divisão que existe entre os trabalhos de governança em políticas públicas coloca de um lado a governança como gestão e intermediação de interesses e, de outro lado, a governança como construção coletiva de ação e controle.

Outro autor que analisou as teorias sobre políticas públicas é Todeva (2006). Segundo a autora, as políticas públicas são, simultaneamente, governança da sociedade e da economia, e gestão dos recursos e institucionalização; para se explicar as políticas públicas, seria necessário utilizar várias teorias, tais como: a teoria da escola pública, do contrato social e a teoria princípio-agente, mas, mesmo assim, elas seriam insuficientes como explicação da Administração Pública. Segundo a autora, a escolha de uma teoria pública depende do tipo de governo e do modo de regulação; ou seja, um governo burocrático é baseado em hierarquia, comando e tomada de decisão, exigindo teorias que explicam essas variáveis; em contrapartida, um governo inovador implica no mercado livre, exigindo outras abordagens.

Segundo Todeva (2006), a teoria do contrato social reflete acordo entre o público e o governo (eficiência no cumprimento dos contratos); a autora também aponta a responsabilidade e a transparência para o funcionamento da democracia, bem como a importância das eleições, por meio das quais o público pode mudar o governo, não significando, entretanto, que ele pode avaliar os resultados desse governo.

De acordo com Provan e Lemaire (2012), quando o gerenciamento da rede é compartilhado, os membros da rede tornam-se mais envolvidos, os atores passam a interagir mais e, com isso, os conflitos são minimizados. A confiança entre os atores é essencial para que a governança se desenvolva na rede.

Para os objetivos deste trabalho, importa a consideração que arranjos específicos demandam modelos explicativos específicos, o que implica em: (a) os arranjos de políticas públicas são diversificados; (b) não há uma abordagem geral para explicar todos os arranjos; e (c) arranjos se distinguem por variáveis, tais como hierarquia, comando, tomada de decisão, responsabilidade e transparência. Algumas dessas variáveis, tais como tomada de decisão e formas de transparência, são utilizadas como integrantes da governança neste trabalho.

Quando se trata de políticas públicas, os autores tratam a governança num sentido mais estrutural, organizado, com o Estado tendo maior controle e, por outro lado, outros autores defendem a governança tendo a participação de todos. Sem discutir a questão de resultados e eficiência, o que não é o objetivo deste trabalho, a opção de maior participação parece mais adequada no que diz respeito à variabilidade e especificidade; portanto, o trabalho segue a trilha de governança e políticas públicas no sentido de participação de vários atores, buscando uma coesão e equilíbrio entre eles.

No item seguinte apresentam-se os indicadores de governança relacional e o desenho de pesquisa.

3.5 Indicadores de governança

O conceito predominante de indicador pela OECD *Organization for Economic Co-Operation and Development* é “um parâmetro ou um valor derivado de parâmetros, que provê informação sobre, descreve o estado de um ambiente/fenômeno/área. Com um significado extensivo além do que, é diretamente associado com um valor de referência” (OECD, 2003, p. 64), os indicadores, segundo o OECD (2003) teriam duas funções: reduzir o número de medidas e parâmetros e simplificar os dados apresentados.

Warhurst (2002, p. 14) traz outra definição, segundo a qual o indicador pode ser definido como um meio de se reduzir uma grande quantidade de dados para uma forma mais simples, mantendo o significado essencial.

Segundo Tanzil e Berloff (2006), os indicadores podem ser utilizados de forma mais abrangente, pois conseguem capturar tanto as medições quantitativas quanto as descrições narrativas que, em alguns casos, são aspectos chaves.

Para indicadores resultantes de variáveis qualitativas, nem sempre é possível utilizar uma métrica, optando-se por apresentar situações e fatos, sinais que evidenciam a presença da variável. Por exemplo, a presença do comprometimento pode ser indicada pelo comportamento de alguém em oferecer-se como voluntário para vir ajudar num final de semana.

A governança é um constructo qualitativo e segue essa linha de raciocínio da construção dos indicadores a partir de situações. O próximo passo do trabalho, então, foi buscar, adaptar e criar indicadores para as variáveis selecionadas, que se referem ao constructo da governança. O resultado final desse esforço pode ser visto no

Quadro 3. Alguns indicadores, tais como os referentes à coordenação, foram encontrados na revisão da produção acadêmica internacional. Outros indicadores, tais como os critérios de inclusão, regras sobre admissão e exclusão de atores da rede, e regras sobre recompensas sobre igualdade entre os atores, foram adaptados de dissertações defendidas na universidade de origem do pesquisador (GAMBA, 2014; BERTOLI, 2015) e de outros indicadores. Ainda, os critérios de transparência e legitimidade foram desenvolvidos pelo autor.

Essa busca, adaptação e desenvolvimento dos indicadores foi um trabalho minucioso, porque não é comum que os indicadores sejam organizados e explicitados. O Quadro 3 torna-se uma contribuição metodológica relevante, pois é raro encontrar a organização aqui apresentada.

Quadro 3 – Conceito operacional de Governança e os Indicadores

Variável de Governança	Conceito operacional	Indicadores	Autores
1. Critério de inclusão e exclusão	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 (formulário, entrevista). 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.	Bertoli (2015), Gamba (2014) e Veloso (2016), Moreno (1983), Jones, Hesterly e Borgatti, (1997)
2. Coordenação	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 (relatórios, reuniões e acompanhamento)	Bertoli (2015), Gamba (2014) e Veloso (2016), Mosseley e James (2008), Kim (2009), Castro e Gonçalves (2014)
3. Incentivos e Recompensas	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 (ex.: progressão funcional). 3.3. Regras para conceder os incentivos fiscais, imobiliários, redução de impostos, de uso de equipamentos, de obtenção de materiais e outros que são dados a pessoas, ou organizações que contribuem para a tarefa do grupo. 3.4. Formas de verificação da contribuição das pessoas que podem merecer os incentivos	Bertoli (2015), Gamba (2014) e Veloso (2016), Castro e Gonçalves (2014)

4. Controle	Regras, mecanismos que vão indicar se as pessoas estão fazendo o que devem fazer. Punições	4.1. Quais são as formas de controle (planilha, relatório.). 4.2. O que é controlado. 4.3. Conhecimentos das pessoas sobre o que pode, ou não ser feito no grupo. 4.4. Existem punições quando algo não é cumprido.	Abreu et al. (2013), Castro e Gonçalves (2014), Albers (2005), Theurl (2005)
5. Equidade	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 à hierarquia.	Roth et al. (2012)
6. Mecanismos de operação	São as regras e ações que criam as condições para a realização de tarefas coletivas. Regras de como o grupo deve funcionar para ações coletivas, diminuindo, ou eliminando conflitos, erros etc.	6.1. Horários de trabalho (entrada, saída, pausas) 6.2. Agenda de reuniões e de prazos de tarefas 6.3. Uso dos recursos (otimização, por exemplo) 6.4. Determinação de funções 6.5. Formas de decisão 6.6. Planejamento 6.7. Transparéncia das ações (veículos, prestar contas) 6.8. Avaliação de desempenho- como funciona	Span et al. (2012)
7. Critérios de transparéncia	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, e-mail, grupo)	Oliveira e Pisa (2015), Williamson (1996)
8. Critérios de pluralidade e participação social	Regras de inclusão dos segmentos da sociedade, sejam pessoas, ou grupos, que possam ajudar e que 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.	Bevir (2011), Oliveira e Pisa (2015)
9. Critérios de flexibilidade e capilaridade	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.	Oliveira e Pisa (2015), Jacobi, Fracalanza e Silva-Sanchez (2015), Grandori (2006)
10. Critérios de legitimidade	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.	Oliveira e Pisa (2015)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de contribuições dos trabalhos da revisão bibliográfica.

Sobre os indicadores, o grupo de pesquisa do qual o autor faz parte realiza investigações utilizando alguns deles, tais como critérios de inclusão, critérios de incentivos e solução de assimetrias, os quais têm se mostrado operacionais. Entre os trabalhos já concluídos, pode-se citar o de Bertoli (2015), Gamba (2014) e Veloso (2016). Os resultados dessas aplicações têm revelado que os indicadores são operacionais (isto é, são aplicáveis) e confiáveis (isto é, são capazes de discriminar situações diferentes).

3.6 Desenho de pesquisa

Considerando a discussão sobre a governança e as distintas redes, construiu-se o desenho da pesquisa, conforme Figura 3. De um lado estão as características distintivas de cada rede e, do outro lado, as variações de manifestações da governança. O desenho indica uma correspondência entre os dois conjuntos, embora neste trabalho valorize-se mais o caminho que vai das redes para a governança.

A revisão bibliográfica mostrou que há uma convergência sobre as variáveis que indicam as diferenças entre as redes. Essas variáveis aparecem do lado esquerdo do desenho e podem ser definidas desta forma:

- A) Natureza dos problemas. As redes podem enfrentar problemas de natureza distinta, tais como pressões comerciais, ou pressões políticas, ou mudanças tecnológicas, que dirigem os esforços dos atores. No caso de políticas públicas, cada política está cercada de problemas diferentes. Políticas ambientais, por exemplo, enfrentam o problema do desmatamento, enquanto que políticas de saúde enfrentam o problema dos hábitos da população.
- B) Características das assimetrias. Nas redes os atores podem apresentar assimetrias de capacidades, de conhecimentos, de domínio de tecnologias e de interesses. Conforme a natureza da assimetria, os grupos organizam-se de forma distinta, na sua estrutura e nas suas ligações, para tentar evitar os problemas advindos dessas diferenças.
- C) Estrutura de ligações. A estrutura de ligações é a combinação de nós e arestas que correspondem às entidades e às relações de um determinado conjunto de organizações (MELO, 2007). Cada rede tem sua própria estrutura, pois as ligações estão relacionadas às tarefas, à existência de

subgrupos e à aproximação entre atores que tem interesses comuns, entre outros fatores. Existem vários tipos de estrutura (com centro, sem centro, com um líder, com vários líderes, com subgrupos etc.). 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 organiza-se e ocorre de maneira diferente devido aos recursos e problemas e à realidade distinta daquele lugar. Cada município ou região (quando alguns municípios se unem) cria seus próprios objetivos, considerando seu contexto e possibilidades, o que organiza as pessoas, a estrutura e os esforços coletivos da rede.

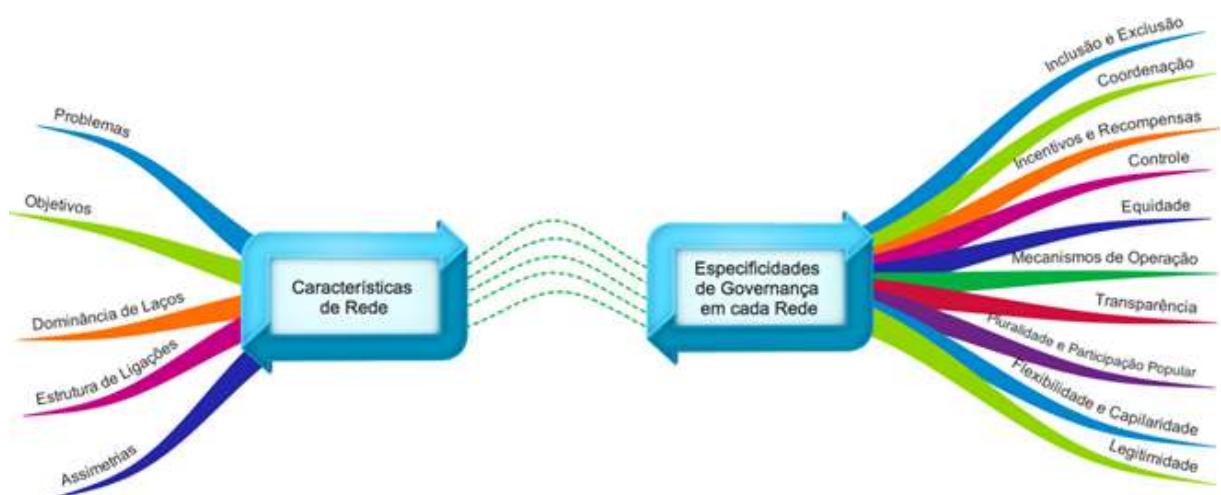
A descrição desse conjunto de características de uma rede oferece a possibilidade de distingui-la de outras redes. Existem outros modelos de distinção entre as redes. Grandori e Soda (1995), por exemplo, descrevem e classificam as redes de acordo com seus graus de formalização, centralização e mecanismos de cooperação. Assim, as redes empresariais podem se apresentar como: (i) sociais, (ii) burocráticas e (iii) proprietárias. O limite dessas tipologias, segundo se entende neste trabalho, é que diferentes redes (de diferentes naturezas e objetivos, por exemplo) acabam se agrupando num mesmo segmento. Os parâmetros que foram selecionados para a distinção das redes, segundo aqui se entende, têm um poder de discriminação competente para responder ao problema de pesquisa.

No lado direito do desenho estão colocadas as variações da governança relacional, conforme já definidas no Quadro 3: (1) critério de inclusão e exclusão; (2) coordenação; (3) incentivos e recompensas; (4) controle; (5) equidade; (6) mecanismos de operação; (7) critérios de transparência; (8) critérios de pluralidade e

participação social; (9) critérios de flexibilidade e capilaridade; e (10) critérios de legitimidade.

A proposição é que existe correspondência entre conjuntos específicos de características das redes e conjuntos de indicadores de governança.

Figura 3 – Desenho da Pesquisa indicando a correspondência entre características da rede e especificidades de governança



Fonte: Desenvolvido pelo autor (2017).

Discutido o tema, realizada a revisão bibliográfica, construída a base teórica e definidos os indicadores que originam os instrumentos de investigação, é possível apresentar a metodologia.

4 METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa foi desenvolvida a partir do esquema indicado no Quadro 4.

Quadro 4 – Esquema da metodologia da pesquisa

Sequência	Objetivo
1º Passo: Revisão bibliográfica sobre redes	Selecionar as categorias que definem e caracterizam uma rede.
2º. Passo: Revisão bibliográfica sobre governança	Selecionar afirmativas teóricas de trabalhos relevantes.
3º. Passo: Seleção de indicadores	Adaptação e seleção de indicadores de redes e de governança relacional
4º. Passo: Construção do desenho de pesquisa	Construir o desenho a partir dos indicadores construídos.
5º. Passo: Construção dos instrumentos de coleta	A partir dos indicadores que foram selecionados, construiu-se o roteiro de entrevista e os questionários com escala de Likert.
6º. Passo: Caracterização e seleção dos sujeitos	A partir de contatos do pesquisador foram selecionados os sujeitos das redes selecionadas.
7º. Passo: Coleta de dados	Coletar material para a pesquisa: entrevistas, questionários e dados secundários.
8º. Passo: Análise dos dados	A partir da análise, construir a resposta de pesquisa para cada rede e o comparativo entre elas.
9º. Passo: Apresentar e comentar a resposta ao problema da pesquisa	A partir das análises apresentar e comentar a resposta ao problema de pesquisa.

Fonte: Elaborada pelo autor (2017).

Segundo Demo (2000), a metodologia é o caminho a ser percorrido para solução de um problema de investigação; portanto, o pesquisador deve fazer escolhas sobre as teorias que utiliza, os objetivos, as formas de coletas e tipos de análises, o que ajuda a criar uma lógica de argumentação e conclusão.

Neste trabalho, a abordagem da pesquisa utilizada foi qualitativa, classificada como exploratória, descritiva e explicativa. Conforme Martins (2009), toda pesquisa científica é exploratória por princípio, já que constrói um aparato de investigação para responder uma questão. O trabalho é descritivo porque se pretende detalhar os fatos e fenômenos o mais fielmente possível. Segundo Triviños (1987), a pesquisa descritiva tem o objetivo de descrever fenômenos e eventos de determinada realidade. O trabalho é explicativo porque utiliza um referencial teórico específico para interpretar os dados coletados, não ficando apenas na pesquisa descritiva. Para Gil (2007), o

objetivo da pesquisa explicativa é identificar os fatores que motivaram ou colaboraram para a ocorrência de determinado fenômeno.

Para Richardson (1999), esse tipo de abordagem tem como objetivo conhecer as características de um fenômeno, sobre o qual ainda restam dúvidas, para então tentar explicar as causas e consequências do mesmo.

Os casos analisados foram as redes dos serviços públicos das Secretarias de Educação e de Saúde nos Municípios de Santa Gertrudes e Cordeirópolis, no interior do Estado de São Paulo.

A escolha desse campo surgiu devido a poucos estudos relacionados às especificidades da governança em políticas públicas. Análises do ambiente dessas secretarias e relatos informais de contatos do pesquisador indicam que a estrutura e funcionamento das Secretarias estão claramente definidos pela legislação, mas os secretários fazem adaptações necessárias a cada caso, o que pode validar as análises comparativas. Como são municípios pequenos, conforme critérios do IBGE, observações preliminares indicam que os acordos são mais frequentemente realizados com encontros sociais, isto é, não formais, em que as partes trocam informações.

4.1 Plano de pesquisa

Uma pesquisa é definida pela sua capacidade de questionamento, sem admitir resultados definitivos, estabelecendo a provisoriação como fonte principal de renovação científica (DEMO, 1997, p. 34). Isto equivale a dizer que se deve questionar, buscar respostas, sabendo-se que elas podem ajudar na solução de uma dúvida, mas que, como pesquisadores, deve-se estar em constante estudo.

A estratégia de pesquisa adotada é o estudo de casos múltiplos. De acordo com Dubé e Paré (2003), a definição do número de casos e a seleção são fundamentais para o estudo de casos múltiplos. Tal estratégia tem por objetivo entender cada caso em profundidade e estabelecer comparativos. Para Stake (1995), um dos critérios da escolha do método de estudo de casos múltiplos é a possibilidade de se aprender nas análises comparativas.

De acordo com Bell (1989), o estudo de caso serve como um guarda-chuva para uma família de métodos de pesquisa na qual a principal preocupação é a interação entre fatores e eventos. Para Fidel (1992), o estudo de caso é um método

específico de pesquisa de campo em que são investigados os fenômenos à medida que ocorrem, sem que haja qualquer tipo de interferência significativa do investigador.

Para Yin (2005), os estudos de caso podem ser causais/exploratórios, significando que o estudo não se resume à exploração, permitindo ao investigador elencar elementos que lhe permitam diagnosticar um caso com perspectivas de generalização naturalística; podem também ser descriptivos, significando a possibilidade de o investigador descrever os fenômenos contemporâneos dentro do contexto real.

Para o presente trabalho, o estudo de caso mais adequado é o do Yin (2010), em que o estudo de casos múltiplos é uma investigação empírica adequada para se investigar fenômenos contemporâneos dentro de um contexto real, de forma que os limites desse fenômeno e o contexto estão imbricados.

Segundo Yin (2010), por meio dos estudos de casos múltiplos, pode-se destacar que está é a escolha mais convincente, por explicar os fenômenos congêneres, a partir de inúmeras fontes e diferentes manifestações do mesmo fenômeno. O autor destaca que cada caso deve ser escolhido de maneira que seja possível a comparação dos resultados.

A utilização do estudo de casos múltiplos no presente trabalho refere-se à escolha de redes de políticas públicas envolvendo dois municípios, os quais fazem parte de um polo cerâmico que tem importância para o crescimento econômico no Estado de São Paulo. Em cada município, são analisadas as redes das políticas públicas de Saúde e Educação, totalizando quatro redes.

Neste trabalho, a opção escolhida é a de estudo de casos múltiplos e a escolha justifica-se porque esse tipo de estudo traz a possibilidade de análise e comparação das redes escolhidas. Neste estudo, serão analisados e comparados os sinais de características distintas da governança em cada uma das secretarias, por meio dos indicadores que foram desenvolvidos no referencial teórico.

4.2 Protocolo da pesquisa

Como base para a elaboração do protocolo da pesquisa, utilizam-se preceitos mencionados por Yin (2010) de que neste protocolo devem ser inseridos os instrumentos, procedimentos e regras do andamento da pesquisa.

De acordo com Gil (2002, p. 140), “o protocolo constitui uma das melhores formas de aumentar a confiabilidade do estudo de caso”, sendo o documento que trata de todas as decisões que serão tomadas no processo da pesquisa.

Segundo Yin (2010), é indispensável a apresentação de um protocolo no qual serão apresentados os procedimentos e as regras para o desenvolvimento da pesquisa, com a seguinte divisão:

- a) Plano geral da pesquisa: objetivo, questão básica e proposições;
- b) Procedimentos de campo: definição de escopo, sujeitos e formas de coleta;
- c) Instrumentos: entrevistas, coleta de documentos, questionários com escalas, observação não participante.

Essas partes são apresentadas nos itens a seguir.

4.2.1 Objetivo

De acordo com Lakatos e Marconi (2003, p. 156), “toda pesquisa deve ter um objetivo determinado para saber o que se vai procurar e o que se pretende alcançar”. O objetivo da pesquisa é analisar a presença de características específicas da governança em distintas redes de políticas públicas. Para atingir esse objetivo, a pesquisa utiliza as afirmativas que a governança é mutável e que vai se moldar de acordo com a rede em que está inserida.

4.2.2 Escopo

O campo da pesquisa está direcionado para as redes de políticas públicas envolvendo as Secretarias de Saúde e de Educação de dois Municípios do interior de São Paulo; um deles é Santa Gertrudes e o outro Cordeirópolis. Conforme levantamento de dados de fontes secundárias e a experiência profissional do pesquisador, que vive e trabalha em uma das redes de educação, a estrutura e funcionamento das quatro redes nos dois municípios são distintas, por exemplo, nas rotinas de reuniões, na elaboração e implantação de programas preventivos junto à população, nas regras de poderes dos funcionários públicos, no peso de organizações não governamentais nas decisões sobre o serviço oferecido, entre outros; o que indica a possibilidade de oferecerem resposta ao problema de pesquisa.

4.2.3 Sujeitos

A pesquisa foi desenvolvida com atores das secretarias, bem como membros de organizações e da sociedade local, integrantes das comissões e grupos de trabalhos. Os atores selecionados devem ser capazes de responder ao questionamento, ou seja, devem conhecer a governança da rede.

Para as entrevistas, os sujeitos são os participantes das secretarias membros de comissões. As entrevistas foram realizadas em data, hora e local definidos pelo sujeito. O sujeito foi esclarecido quanto ao anonimato e também com relação à autorização para gravação, bem como assinou o termo de consentimento livre para participação na pesquisa. Os primeiros entrevistados foram os líderes de cada rede. As entrevistas foram realizadas até o ponto de saturação, o que significa encerrar a coleta quando os dados tiverem convergência, de maneira que novas entrevistas não trariam dados relevantes.

4.2.4 Instrumentos de coleta de dados

Quando uma pesquisa utiliza o método de estudo de casos múltiplos, os aspectos a serem considerados são: confiabilidade da base de dados; técnica de coleta de dados, seleção de múltiplas fontes de evidência permitindo triangulação; e formas de análise qualitativas e quantitativas.

A entrevista é a técnica de coleta de dados mais utilizada nessa estratégia. Os aspectos mais importantes com relação a entrevistas a serem considerados são: o critério para escolha dos entrevistados, a utilização ou não de roteiro de entrevista, o pré-teste e a validação de conteúdo do roteiro de entrevista, o número de entrevistados e o meio para registro da entrevista (anotações, gravação, etc.).

A coleta dos dados é realizada de formas distintas. Uma delas é a pesquisa documental, com dados sobre o negócio, obtidos em várias fontes, como bibliotecas e acervos particulares que contenham documentos, tabelas, filmes, depoimentos, ações judiciais entre outras.

Neste trabalho foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Para a coleta de dados de fontes primárias foi elaborado um roteiro semiestruturado de entrevista, baseado nos indicadores do Quadro 3. Para teste de operacionalidade do roteiro foram realizadas duas entrevistas com atores das redes locais e foram realizados

alguns ajustes de termos técnicos que são jargão comum nas tarefas de políticas públicas.

As entrevistas foram realizadas com os atores selecionados de cada secretaria. Esse tipo de instrumento justifica-se, pois através das entrevistas é possível obter informações relacionadas aos objetivos tanto individuais quanto coletivos de determinado grupo. Para Manzini (1990), as entrevistas são uma maneira de coletar informações que normalmente não estão disponíveis.

A partir dos indicadores, o pesquisador construiu um questionário com afirmativas e uma escala de concordância de cinco pontos de Likert, conforme apresentado no Apêndice II. A construção foi um aprendizado importante do autor, mas o questionário não pôde ser aplicado, ficando como sugestão de novas pesquisas. Os questionários não foram aplicados porque as autorizações para a sua aplicação não foram obtidas, mesmo o pesquisador seguindo todos os procedimentos éticos e esclarecendo os objetivos acadêmicos do trabalho.

Sobre fontes secundárias, a busca indicou as seguintes: arquivos municipais antigos, tais como prestação de contas e licitações; memorandos, textos de leis sobre as ações das secretarias, decretos que regulamentam as leis sobre as secretarias, plano diretor, e 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.

4.2.5 Roteiro estruturado de entrevista

Para Lakatos e Marconi (2008), a entrevista é um procedimento de investigação social que visa coletar dados face a face, com o objetivo de resolver problemas sociais, proporcionando informações necessárias e resultados satisfatórios, com o objetivo entender as perspectivas e vivências dos participantes. A entrevista com roteiro estruturado será aplicada junto aos secretários e membros das comissões, o que inclui as pessoas da comunidade e empresários locais.

O roteiro da entrevista desenvolvido para esta dissertação encontra-se no Apêndice I. As perguntas foram elaboradas com base no Quadro 3 de indicadores. As entrevistas foram individuais e agendadas previamente pelo pesquisador. O número

de entrevistas seguiu o critério de saturação, ou seja, a coleta encerrou quando os dados convergiram de tal maneira que novas entrevistas não originariam novos dados.

4.2.6 Formas de análise

Para análise das entrevistas foram utilizadas as técnicas de análise do conteúdo de Bardin (2011), 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, 2011) para dados na forma de discursos, e análises paramétricas e não paramétricas para dados sob a forma de quadros, tabelas e gráficos.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste item são apresentados e analisados os dados coletados nas redes. A apresentação começa com as características da região e, depois, das redes, uma a uma.

5.1 Características da região

De acordo com Oliveira e Maganha (2006), considera-se o Estado de São Paulo responsável por cerca de 60% da produção de pisos e revestimentos cerâmicos, sendo o polo de Santa Gertrudes o maior centro cerâmico das Américas. O polo é responsável por uma produção de cerca de 240 milhões de m²/ano em mais de 40 unidades industriais distribuídas em seis municípios, com concentração em Santa Gertrudes, Rio Claro e Cordeirópolis. Devido à localização privilegiada, ao fácil acesso por rodovias e à proximidade de grandes centros consumidores, o abastecimento da região por gás natural e a abundância de argila são os fatores que possibilitam que as empresas se concentrem no local.

Segundo o portal da FIES, o polo cerâmico de Santa Gertrudes é de fundamental relevância para o desenvolvimento socioeconômico da região, com um parque industrial de 500 empresas.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um levantamento realizado em 2014 apontou Santa Gertrudes (SP) como a cidade que mais cresceu na região em população no último ano, tendo um índice de crescimento de 1,91%. Parte desse crescimento é causado pelo desenvolvimento industrial.

Devido ao grande número de cerâmicas, as cidades enfrentam problemas relacionados à poluição atmosférica, que, através da liberação de gases tóxicos e poeira, causa graves doenças respiratórias ao homem e aos animais. Ela é provocada principalmente pela atividade industrial, pela circulação de veículos automotores e pelas queimadas. Outro problema que acontece na região é o aumento no número de migrantes, principalmente da região de Minas Gerais, que vêm em busca de emprego, o que gera problemas de saúde e educação devido ao número de municípios flutuantes que a cidade acaba tendo. Esses problemas afetam principalmente as políticas públicas de saúde, de educação e de serviço social, as três áreas selecionadas para este trabalho. A afirmativa do trabalho é a de que, mesmo diante de um contexto

relativamente semelhante, cada rede de cada política pública gera uma governança com características distintas.

Santa Gertrudes é um município localizado no interior de São Paulo, com população de 25.192 habitantes (IBGE, 2016). As atividades econômicas correspondem a um ciclo de produção de açúcar e, depois, de café. Com situações de restrição econômica, os moradores descobriram a boa qualidade e a facilidade de obtenção da rica argila existente no subsolo, o que deu origem às primeiras cerâmicas nas décadas de 1920 e 1930 para a produção de telhas e tijolos. Com o passar dos anos, iniciou-se a produção de pisos cerâmicos, o que levou a região a ser a maior produtora da América. Segundo a Associação Paulista das Cerâmicas de Revestimento (ASPACER, 2016), são 48 indústrias, responsáveis por 13 mil empregos diretos e 195 mil indiretos.

Cordeirópolis é um município brasileiro localizado no interior do Estado de São Paulo, com população em torno de 19.773 habitantes (IBGE, 2014). A cidade possui uma posição privilegiada em termos de logística rodoviária do Brasil, sendo o ponto de encontro entre a Rodovia Anhanguera (SP-330), a Rodovia Washington Luís (SP-310) e a Rodovia dos Bandeirantes (SP-348). O município integra a região produtora de cerâmica.

Para fins comparativos, considerou-se mais adequado apresentar as redes com a mesma função, em distintos 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. Num segundo momento, foram comparadas as redes dentro do mesmo município.

5.2 Rede Saúde de Santa Gertrudes

A prefeitura de Santa Gertrudes busca garantir a todos o direito à saúde. As políticas de saúde são elaboradas visando o bem-estar físico, mental e social do indivíduo, atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, a preservação e a recuperação de sua saúde. As ações e os serviços de saúde são realizados, preferencialmente de forma direta, pelo município ou através de terceiros, e pela iniciativa privada ou mediante consórcio com outros municípios.

O município enfrenta problemas no que diz respeito à ineficiência dos sistemas de computação, o que acarreta problemas com os prontuários eletrônicos e a

compilação dos dados enviados ao Ministério da Saúde. Na Rede de Saúde do município são oferecidas algumas especialidades, incluindo exames de imagem, que municípios próximos não oferecem.

Seguem dados das entrevistas:

- O sujeito 1 é ator da Secretaria Municipal de Saúde do Município, com cargo que exerce influência direta nas ações da rede. A Rede de Saúde do município é composta pela Secretaria de Saúde, pelo Pronto Socorro, pela Farmácia, pelo Programa Saúde da Família - PSF, pela Fisioterapia e pelo Centro de Especialidades.

A análise temática do discurso indica a seguinte linha de resposta sobre o problema de pesquisa:

O sujeito relatou que o município, por ser de pequeno porte, forma parcerias com municípios vizinhos. Como exemplo, citou o AME (Ambulatório Médico de Especialidades) das cidades de Rio Claro e Piracicaba, todos os anos são realizadas licitações para os procedimentos que não cobertos pelo Sistema Único de Saúde - SUS para poder atender a população.

Com relação às regras para participar dos Conselhos, é enviado um informe para as secretarias municipais e para o sindicato dos ceramistas, para que eles nomeiem duas pessoas, um titular e um suplente, formando-se o Conselho a partir destes nomes.

Os cargos de gestão do município são todos indicados pelo Prefeito. Não existe dentro do grupo alguma regra para exclusão de pessoas. Se a pessoa não der certo dentro do grupo, o problema é levado ao Prefeito para verificar qual atitude tomar.

Ao assumir a Secretaria de Saúde, o sujeito percebeu a necessidade de se ter um organograma institucional com as atribuições e deveres de cada coordenador e diretor, porém este protocolo ainda está em desenvolvimento; quem está participando de sua elaboração são os Secretários de Saúde e mais três diretores.

A coordenação convoca reuniões mensais, nas quais as atividades são verificadas, como aprovação de atos anteriores e explicação de novos problemas e metas. Caso haja necessidade, podem ser marcadas outras reuniões. Todos os funcionários têm livre acesso à Secretaria.

Com relação a incentivos, o sujeito informou que a Secretaria vem trabalhando para que os funcionários recebam benefícios como, por exemplo, ter uma folga quando determinada meta for alcançada. O sujeito também está tentando criar um

plano de carreira próprio para os funcionários da Saúde, desvinculado do plano de carreira que já existe para todos os funcionários.

O controle dentro do grupo é realizado pela coordenação, que fica responsável pelas atribuições e por designar as funções. Os dados de ações e comportamentos são apresentados na reunião mensal, com agenda preestabelecida pela Secretaria de Saúde.

O sujeito relatou que, dentro do grupo, as pessoas não têm conhecimento claro sobre suas funções e não se sabe ao certo por que isso acontece, se pelo fato de o município ser pequeno, ou por hábitos de gestão anterior. Relata o sujeito que as pessoas vão fazendo as coisas do jeito que querem, sem muito controle, por isso estão sendo criados mecanismos de regras e controles. Para a criação dos novos mecanismos, todos os funcionários estão participando, com sugestões e votações.

Dentro do grupo, todos os membros são tratados de maneira igualitária, e nenhum membro tem tratamento especial devido a sua posição dentro do grupo.

Com relação à agenda do grupo, muitas tarefas já vêm definidas pelo Ministério da Saúde, especialmente as relacionadas à atenção básica. Fora da atenção básica, o grupo decide internamente e essas decisões são em conjunto com os diretores.

Não existe nenhum mecanismo de transparência das atividades que são realizadas no subgrupo dos funcionários do governo, nem para os funcionários, tampouco para a população. O grupo, porém, está pensando em criar algum mecanismo para que isso seja disponibilizado e todos tenham acesso. O sujeito relatou que, mesmo quando se é enviado *e-mail* com algum tipo de informação, por exemplo, para realizar um curso, a informação pode não chegar a todos os integrantes do grupo.

O grupo não tem nenhum tipo de ação voltada para a participação da sociedade, tampouco avaliação da sociedade sobre os serviços prestados ao município. Porém, isto é algo que o grupo almeja e pretende colocar isso em prática nessa gestão.

A resposta ao problema da pesquisa é a seguinte: a rede se caracteriza pela presença de problemas e objetivos que transcendem os limites do município (o atendimento na Saúde), obrigando à busca constante de ampliação de participantes, bem como a contratação anual de serviços. Percebe-se que a rede não tem uma governança formal bem estabelecida, o que causa problemas na divulgação de informações, realização de atividades, entre outros. Ainda sobre governança, o sujeito

relata alguns planos para acertar funções, papéis e comunicação e esses planos estão mobilizando algumas pessoas. Há indícios, portanto, de uma governança relacional em construção.

O Quadro 5 apresenta o resumo da análise.

Quadro 5 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 1 da Rede de Saúde de Santa Gertrudes

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) A natureza dos problemas: relacionados à Saúde, com prestação de serviços à comunidade local e de outros municípios</p> <p>(B) Características das assimetrias: apresenta problemas de capacidades e de comunicação sobre todos saberem dos problemas que existem no grupo.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: as ligações dentro do grupo acontecem através de várias sub-redes, que se ligam a uma rede principal.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: <i>cluster</i> com laços fortes e imprevisibilidade de demanda necessitando ajustes constantes</p> <p>(E) Objetivos: objetivos comuns, relacionados a melhorar o atendimento no município.</p> <p>Resumo: A rede se caracteriza por ser aberta, com um <i>cluster</i> com laços fortes e imprevisibilidade de demandas, necessitando ajustes constantes de processos. A rede apresenta assimetria com relação ao conhecimento dos problemas e ações desempenhadas dentro do grupo; o grupo tem laços fortes; com reuniões frequentes e objetivos comuns.</p>	<p>Os indicadores mais presentes dentro do grupo foram os de coordenação, controle, equidade e transparência.</p>	<p>Infere-se uma possível ligação entre a característica da rede e os indicadores, no sentido de as incertezas de demandas necessitarem de uma governança flexível e mutável, bem como a solução de problemas de assimetria.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 2: Diretora PSF's – Programa Saúde da Família, Policlínica e CAPS – Centro de Atenção Psicossocial

O sujeito 2 é ator da Secretaria Municipal de Saúde do Município, com cargo que permite a influência direta nas várias ações da rede.

A análise temática do discurso indica a seguinte linha de resposta sobre o problema de pesquisa:

O sujeito relatou que várias regras já vêm prontas do Ministério da Saúde, porém é necessário que o grupo crie e desenvolva os seus protocolos de ações e metas. Existem protocolos criados por equipe, em conjunto com os membros da Saúde do município, e protocolos de fonte externa, como por exemplo, com a DRS. Cada município contribui com o seu protocolo para que aconteça uma junção e seja criado um protocolo melhorado que possa ser utilizado por todos os municípios que fazem parte daquela região.

O sujeito procura trabalhar de forma integrada com todos os coordenadores de forma a que todos possam participar de reuniões ligadas à sua área de atuação. O sujeito relatou que coloca o nome de cada membro como suplente para que eles possam participar das reuniões e também ajudar na tomada de decisão.

Dentro da Rede de Saúde vamos encontrar várias realidades. O exemplo que o sujeito deu com relação aos PSF's incluem casos de o público ser idoso e casos em que a maioria do público é de adolescentes, o que leva a ações de combate e orientação para gravidez precoce, doenças sexualmente transmissíveis - DST's, drogas. O plano é pensado de uma maneira geral, englobando todos, porém não se pode engessar o processo devido às características de cada local, pois cada uma tem uma realidade diferente. Esse discurso é evidência de sustentação da proposição deste trabalho.

Com relação a ações de pactuação¹ que são solicitadas pelo governo, o sujeito relatou que todos participam do preenchimento das metas. O sujeito relatou a importância de todos participarem, pois eles que colocam em prática o que foi proposto, e caso não se atinja alguma meta, há impacto direto nos repasses do município.

O sujeito relatou que, dentro do grupo, todos sabem o que pode ou não ser feito, mas que nem sempre é seguido o que se pede. Na administração atual, quando

¹ Segundo o Ministério da Saúde (2006), a pactuação é a maneira através da qual os gestores do SUS, nas três esferas, assumem publicamente compromissos sanitários com ênfase nas necessidades de saúde da população.

uma pessoa nova vai ser integrada ao grupo, é informada sobre a descrição da vaga, o horário, o serviço a ser desempenhado e as tarefas a serem executadas.

Antes de a nova gestão assumir, não se tinha um padrão para o desenvolvimento das atividades e cada funcionário agia da maneira que achava certo; agora, alguns questionam o por quê da mudança. O sujeito relatou que, quando assumiu o cargo, era vista como centralizadora, pois queria normatizar as ações, estabelecendo início, meio e fim nas atividades, devido ao grande número de atividades iniciadas, porém sem conclusão. Os discursos se referem à estrutura da rede, práticas e objetivos compartilhados.

Foi relatado também que as pessoas dentro do grupo têm problemas com mudança. Como existiam hábitos anteriores de liberdade, quando se pedia algo para o funcionário, a resposta obtida era de que ele não iria fazer: não era sua obrigação, e, caso houvesse insistência, o funcionário acabava por providenciar um atestado como justificativa.

Dentro do grupo não existem regras de inclusão, ou exclusão, porém o sujeito relatou que, devidos a problemas comportamentais, acaba sendo necessário desenvolver estratégias diferenciadas para que, nas reuniões e ações que serão desenvolvidas, não haja exclusão de ninguém.

Com relação ao que cada um faz, está se tentando colocar em uso uma escala de atribuição; caso contrário, não se consegue que cada um cumpra suas atribuições. Essa escala é um processo que acontece dentro da área de Saúde. Um exemplo que o sujeito deu é que se há duas enfermeiras trabalhando no mesmo ambiente, a escala funciona bem, pois você pode enumerar as funções que cada uma deve desempenhar e, no final, é possível fazer uma checagem.

Não se recebe nenhum incentivo para participar de ações coletivas, porém quando se é realizada fora do expediente, os funcionários preferem que isso fique em um banco de horas para que eles utilizem quando necessário. Essa regra foi criada dentro do grupo, sendo um exemplo de governança relacional.

O sujeito relatou que existe equidade dentro do grupo, porém em alguns casos acaba havendo problemas com relação à hierarquia, quando alguns funcionários não desempenham as funções que lhe são demandadas.

No caso da transparência, procura-se passar todas as informações a todos que fazem parte do grupo, geralmente através de reuniões semanais, e também são utilizados *WhatsApp* e *Facebook*.

Com relação à participação popular, o sujeito relatou que os municípios não têm o costume de participar das ações propostas pela secretaria. O sujeito deu um exemplo de uma plenária que eles realizaram em um determinado bairro, quando foram distribuídos 500 convites em mãos, e apenas uma pessoa compareceu.

A resposta ao problema da pesquisa é a seguinte: a rede se caracteriza com indefinições de governança, pois, conforme discurso do sujeito, a mesma ainda está em fase de construção, processo no qual percebemos indícios de governança relacional. Foi relatado que, na rede, os atores têm resistência à mudança e que a coordenação dentro do grupo precisa ser melhorada.

O Quadro 6 apresenta o resumo da análise.

Quadro 6 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 2 da Rede de Saúde de Santa Gertrudes

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: além dos problemas relacionados à prestação de serviços de saúde, também aparecem problemas relacionados à mudança e à governança</p> <p>(B) Características das assimetrias: problemas relacionados ao acesso às informações e desempenho das funções dentro do grupo.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: o grupo tenta criar uma estrutura de modo a facilitar a comunicação com as demais sub-redes.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: predominam laços fracos, e ligações ainda em desenvolvimento.</p> <p>(E) Objetivos: fortalecer a governança dentro da rede para com isso priorizar o atendimento.</p> <p>Resumo: A rede caracteriza-se por ser aberta, com alguns problemas de assimetria como, por exemplo, acesso a informações e problemas com papel e ações desempenhadas dentro do grupo.</p>	<p>Os indicadores mais presentes dentro do grupo foram os de controle, equidade e transparência.</p>	<p>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 e mutável, buscando solução das assimetrias.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 3: Enfermeira Coordenadora de PSF

O sujeito 3 é ator da Secretaria Municipal de Saúde do Município, com cargo que exerce influência direta nas várias ações da rede.

O discurso do sujeito foi mais direcionado para sua unidade, mostrando visão limitada da rede inteira. A análise temática do discurso indica a seguinte linha de resposta sobre o problema de pesquisa:

O sujeito relatou que a estrutura do PSF é adequada para o atendimento da população e tem como característica principal ter uma população flutuante, que vem de outros estados e municípios, realizam o atendimento e voltam a suas cidades de origem. Por ter uma população mais jovem, o município oferece programas voltados à saúde da mulher e da criança.

Foi relatado pelo sujeito que a rotina da unidade é desenvolvida pelo sujeito e que cada um tem as rotinas que serão desempenhadas no decorrer da semana. Com relação a regras de inclusão e exclusão, o sujeito relatou que os funcionários são todos de carreira, e que existem alguns cargos de comissão na Secretaria de Saúde, que são escolhidos pelo Prefeito, e que não existem regras de exclusão.

O sujeito relatou que as tarefas não vêm prontas, sendo todas definidas dentro do grupo, e que se procura colocar cada funcionário para trabalhar na posição em que ele possui mais habilidade e destreza, procurando sempre o bem-estar de todos.

O grupo realiza reuniões semanais nas quais são apresentados os atendimentos, são verificados se os indicadores estão sendo atingidos (pactuação do Ministério da Saúde), e também são realizadas reuniões de equipe no PSF.

Foi relatado que não existem incentivos para participar do grupo, e que não há regra para exclusão: caso alguém faça alguma coisa errada, recebe uma advertência.

As metas são verificadas por meio da realização dos atendimentos da demanda que o PSF possui; não há relatórios específicos, apenas verifica-se se quem chegou foi atendido.

Com relação ao desempenho das funções, o sujeito relatou que o PSF possui duas técnicas de enfermagem e que ambas têm as mesmas atribuições de função; porém, como elas têm que fazer visita, combinam entre si quem vai a cada dia e quais os horários. Também foi definido dentro do grupo o horário de funcionamento da farmácia. O sujeito relatou que, como o clínico vem no horário do almoço, o grupo achou melhor organizar as tarefas de forma que sempre houvesse um funcionário à disposição do médico. Essas práticas indicam que parte das regras são definidas pelos próprios atores.

Todas as informações são transmitidas dentro do grupo através de reuniões semanais e também via *e-mail*, e os coordenadores possuem grupo de *WhatsApp*.

O sujeito relatou que procura passar todas as informações para a população, porém a participação da população é baixa. O sujeito relatou que isso ocorre em função de a maioria da população estar trabalhando, por isso sempre comparecem as mesmas pessoas.

A resposta ao problema da pesquisa é: a rede se caracteriza por ter uma governança formal; percebe-se pela fala do sujeito que, por ser uma sub-rede pequena, ela não enfrenta problemas ou conflitos de grupo.

O Quadro 7 apresenta o resumo da análise.

Quadro 7 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 3 da Rede de Saúde de Santa Gertrudes

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: rede bem estruturada, com os seus problemas bem definidos no que diz respeito a ter população flutuante, e a maior parte dos atendimentos ser destinada a jovens.</p> <p>(B) Características das assimetrias: são conhecidas e resolvidas, com cada um desempenhando sua especialidade.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: possui uma rede com ligações fortes, definidas, formando uma sub-rede.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: intensa, com encontros frequentes entre os atores.</p> <p>(E) Objetivos: são explícitos e compartilhados pelo grupo. Consiste em melhorar cada vez mais o atendimento da Saúde, levando em conta o que as pessoas necessitam.</p> <p>Resumo:</p> <p>A rede caracteriza-se por ser aberta, com uma sub-rede de ligações fortes, com problemas resolvidos sobre controle e coordenação.</p>	<p>Os indicadores mais presentes no grupo foram os de controle, equidade e operação.</p>	<p>A fala do sujeito permite inferir a ligação entre as características da rede e os indicadores. No que diz respeito à operação, o sujeito afirma que o grupo trabalha de maneira efetiva, com regras claras e democratização dos serviços. O discurso, no entanto, fez referência ao grupo mais fechado, de técnicos.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 4: Responsável CAPS

O sujeito 4 é ator da Secretaria Municipal de Saúde do Município, com cargo que exerce influência direta nas várias ações da rede. Este sujeito também revelou visão limitada da rede, respondendo sobre a sub rede de sua unidade.

A análise temática do discurso indica a seguinte linha de resposta sobre o problema de pesquisa:

O sujeito relatou que o CAPS veio substituir o hospital psiquiátrico, que tem como foco o território, e conta com uma verba do Governo Estadual que independe do número de atendimentos, diferentemente do que ocorre na Unidade Básica de Saúde.

Foi relatado pelo sujeito que o CAPS tem uma forma de gestão democrática: tudo é resolvido por meio de assembleia com a participação de todos, equipe, usuário, comunidade. Essas assembleias acontecem semanalmente. O sujeito relatou que tudo o que ocorre no prédio, desde a aquisição de mobiliário até a escolha da cor do prédio, a rotina do horário de serviços, quem vai fazer o café, tudo foi decidido em conjunto, pois faz parte do tratamento das pessoas. As pessoas projetam no CAPS o que acontece na casa.

Com relação à inclusão e exclusão, o sujeito relatou que nunca teve problemas com essas questões, mas que a saúde mental em si dentro da Secretaria de Saúde acaba ficando meio excluída, mas o grupo, por meio da sua gestão, busca sempre garantir o seu lugar dentro do grupo. O trabalho do grupo foca em incluir tanto as pessoas quanto os serviços.

O sujeito relatou que os funcionários que fazem parte do grupo, muitas das vezes, viam a sua transferência como parte de um castigo, porém todos tinham perfil para o cargo e desempenharam ótimas funções. O sujeito relatou que o funcionário tem que estar além da técnica e do conhecimento; ele tem que ter o lado humano.

Com relação às práticas de coordenação, o sujeito relatou que no CAPS eles utilizam a prática de “desinstitucionalização”. O grupo não trabalha segundo o modelo biomédico, no qual o médico é que determina. No CAPS, eles têm assembleia com a participação de todos, e há também a reunião de equipe, quando são discutidos os casos, e todos compartilham dessa responsabilidade. O sujeito frisou que o

coordenador bate o carimbo e assina, mas todas as decisões são em conjunto e compartilhadas, todo mundo tem autonomia para fazer tudo. Todas as decisões são democráticas, com linha de poder horizontal. Os controles são feitos através das reuniões de equipe e, caso alguém tenha feito algo de errado, isso também é colocado nas reuniões de equipe.

Dentro do grupo, o sujeito relatou que na CAPS todos sabem o que pode ou não fazer, mas, pensando na Saúde de forma geral, se você não busca a informação, pode ser que algumas pessoas não saibam, porque não existe uma padronização em termos da circulação das informações.

Não existe no CAPS uma padronização para o desenvolvimento das tarefas, sendo que para cada atendimento é realizado um projeto terapêutico singular, que é desenvolvido com a participação da equipe toda. O grupo procura cuidar de todos e, às vezes, se alguém do grupo está sobrecarregado, o grupo aponta isso para a pessoa, pois nem sempre a pessoa percebe essa sobrecarga.

O grupo não possui uma agenda pré-definida, tudo é decidido dentro do grupo e a gestão é feita em conjunto. O grupo não conta com avaliação de desempenho formal, mas toda a semana nas reuniões o desempenho é avaliado informalmente.

Com relação à transparência, o sujeito relatou que existe e que tudo é decidido junto; todos sabem quanto vem de verba e o que pode ser gasto. Com relação a grupos de internet, ainda está em desenvolvimento.

Não existem no grupo regras para a participação popular, e todas as ações são abertas, sendo raro, porém, a participação da população. O foco do CAPS é levar as pessoas para a comunidade. Não existem critérios de legitimidade, porém as famílias fazem agradecimentos. Um exemplo citado foi o de uma família que colocou agradecimento no jornal. O sujeito também mencionou que o CAPS foi citado como referência em um livro.

A resposta ao problema da pesquisa é a seguinte: a sub rede caracteriza-se por ter uma governança bem definida e participativa, e o grupo possui laços fortes, com encontros semanais e participação ativa de todos. Poucos dados foram revelados sobre a rede toda.

O Quadro 8 apresenta o resumo da análise.

Quadro 8 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 4 da Rede de Saúde de Santa Gertrudes

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: relacionados ao bem-estar dos pacientes que sofrem de algum problema psicológico.</p> <p>(B) Características das assimetrias: de conhecimento.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: laços fortes, com estrutura de ligações definida e estável.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: grupo tem relacionamento intenso, frequente, com conversas de toda natureza.</p> <p>(E) Objetivos: continuar como referência no serviço psiquiátrico, sempre buscando melhorar.</p> <p>Resumo: A rede caracteriza-se por ser aberta, com estrutura de ligações fortes e objetivos muito bem definidos por todos dentro da rede.</p>	<p>Os indicadores mais presentes dentro do grupo foram os de coordenação, controle, equidade, operação e transparência.</p>	<p>Pela fala do sujeito, podemos inferir a ligação entre as características da rede e os indicadores. A rede caracteriza-se por realizar constantes ajustes. Uma rede participativa no que diz respeito à tomada de decisões, ao controle, à operação e à transparência.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

5.2.1 Resposta ao problema da pesquisa da Rede de Saúde de Santa Gertrudes

Unindo-se os dados de entrevistas aos das fontes secundárias, criou-se o Quadro 9, que descreve a presença dos indicadores de governança e as características da rede.

Quadro 9 – Os indicadores de Governança e Características da Rede de Saúde de Santa Gertrudes

Indicadores de governança	Indicadores de Características da Rede
<p>1. Critérios inclusão e exclusão: os cargos de gestão e direção são indicados pelo Prefeito e os demais funcionários concursados,</p> <p>2. Coordenação: é indicada; sem eleição, composta por cargos de carreira e comissão.</p> <p>3. Incentivos: não existem.</p> <p>4. Controles: através de reuniões e formulários.</p> <p>5. Equidade: existe equidade dentro do grupo.</p> <p>6. Mecanismos de Operações: ainda em desenvolvimento.</p> <p>7. Transparência: possui transparência, mas não é claro se todo o grupo tem acesso.</p> <p>8. Pluralidade: não possui regras, mas busca de maneira tímida ações para que isso aconteça.</p> <p>9. Flexibilidade e capilaridade: não possui nenhuma ação concreta.</p> <p>10. Legitimidade: não existe regra clara, verifica-se a aprovação através de mídia social e contato com a população.</p>	<p>A. Natureza dos problemas: devido à amplitude dos problemas, ocorre a necessidade de integração com outras redes.</p> <p>B. Assimetrias: percebe-se que na rede existem problemas com relação aos conhecimentos e interesses dentro do grupo.</p> <p>C. Estrutura de ligações: dentro do grupo existe um <i>cluster</i> central que é a secretaria com problemas de ligações e sub-redes com estrutura formal bem definida e sem problemas de ligações e operação.</p> <p>D. Dinâmica dos laços: rede com forte ligação, com reuniões frequentes.</p> <p>E. Objetivos: a rede tem como objetivo o atendimento da Saúde de maneira eficiente.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

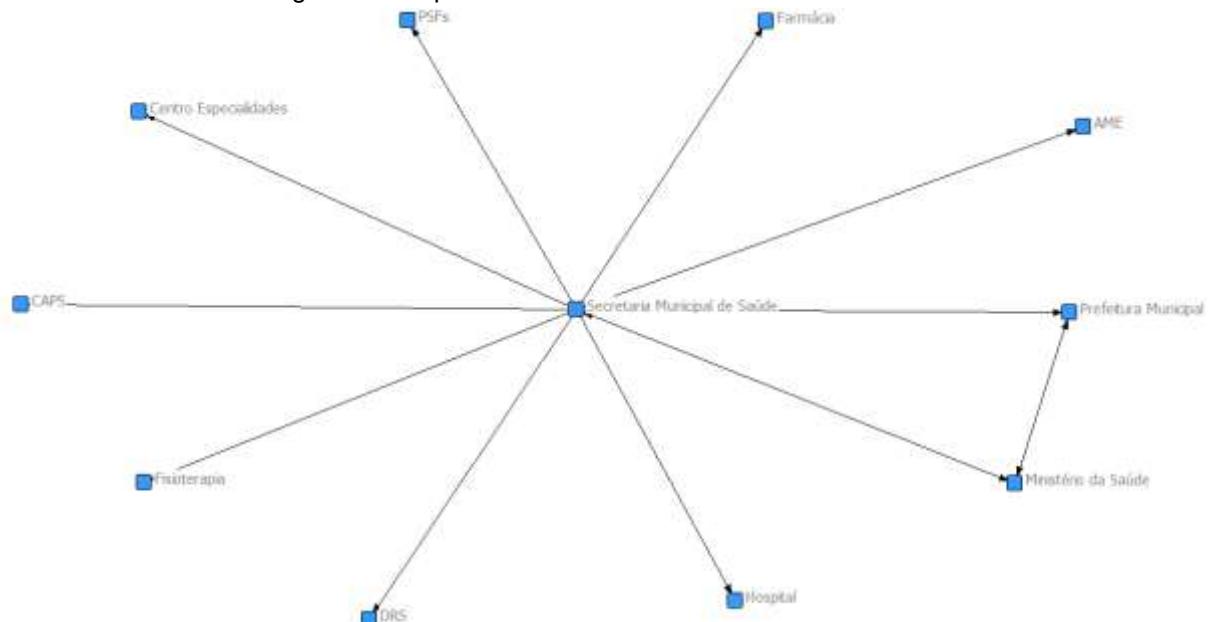
A partir da análise do Quadro 9, percebe-se que a rede caracteriza-se pela presença de atores centrais definidos, que buscam transmitir todas as informações, porém sem ter certeza de que todos que fazem parte da rede a recebem. O grupo busca criar ações para resolver os problemas de governança, mudando e ajustando as regras e as operações. Mesmo com problemas na governança formal, o grupo procura incentivar a participação de todos nas decisões.

Considerando que esta é a primeira rede analisada e que não se tem padrão de comparação, é possível construir uma resposta parcial da pesquisa: há sustentação de correspondência entre as características da rede, principalmente a natureza de sua tarefa, e as especificidades da governança. Ocorre que, mesmo que o município receba do governo federal ou estadual as diretrizes do que fazer, é necessário desenvolver mecanismos para colocar esses programas em prática, e que

para que isso aconteça tem que se considerar os recursos locais e o grau de integração entre os agentes. No caso da Rede de Saúde em questão, houve convergência nos discursos sobre a necessidade de ajustes constantes, mas com alguns problemas de comprometimento de atores, nem sempre dispostos a fazer a tarefa que lhes cabe, ou resistentes a mudanças. Esses problemas são distintos até dentro de subáreas da rede. Por exemplo, na CAPS e em um PSF, esses problemas não acontecem, mas em áreas de integração entre as unidades eles ocorrem.

A Figura 4 mostra o conjunto das instituições do Governo na Rede de Saúde do Município de Santa Gertrudes, conforme relatado pelos entrevistados. O desenho retrata mais apropriadamente um organograma do que um mapa de relações fortes.

Figura 4 – Mapa da Rede de Saúde de Santa Gertrudes



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

5.3 Rede de Saúde de Cordeirópolis

A Secretaria Municipal de Saúde realiza a gestão de Saúde do município de forma a possibilitar o acesso universal, igualitário e integral à população. A Secretaria Municipal de Saúde é composta por: 01 Hospital Municipal, 01 Centro de Especialidades, Unidades de Estratégia de Saúde de Família, 01 CAPS, 01 ambulatório de Psiquiatria e 01 Centro de Zoonoses.

Seguem dados das entrevistas:

- Sujeito 1: Secretaria Municipal de Saúde

O sujeito 1 é ator da Secretaria Municipal de Saúde do Município, com cargo que exerce influência direta nas ações da rede. A Rede de Saúde é composta por: 01 Hospital Municipal de Saúde (trabalha como pronto atendimento), 01 SAMU, 06 Unidades de Estratégia de Saúde de Família, 01 UBS, 01 CAPS, 01 Ambulatório de Psiquiatria e 01 Centro de Especialidades. Devido ao tamanho do município é necessário realizar uma parceria com o município de Limeira para o atendimento de média e alta complexidades. No momento, há um plano sendo discutido para se criar um Consórcio entre municípios, visando melhorias no atendimento de Saúde.

A análise temática do discurso indica a seguinte linha de resposta sobre o problema de pesquisa:

Pode-se fazer parte da Rede de Saúde através de concurso público, ou cargo em comissão. Com relação ao Conselho Municipal de Saúde, sua composição reúne pessoas que fazem parte da Rede de Saúde (funcionários) e pessoas eleitas pela população. A composição do Conselho é determinada pela Lei Orgânica do Município. O Conselho tem reuniões mensais, quando são debatidas as necessidades dos bairros. Informação relevante é que o Conselho tem poder de solicitar e realizar alterações, então o grupo tem a tarefa de tomar decisões. Esse funcionamento vem de encontro à afirmativa de Grandori (2006) sobre a construção de mecanismos de um grupo no sentido de resolver as tarefas. O Conselho possui uma espécie de estatuto, com as funções dos participantes. Não há regra explícita para expulsão de grupo.

O Coordenador é escolhido pelo Prefeito municipal em conjunto com o Secretário de Saúde. No município, hoje, existem sete coordenadores e cada um deles tem sua função preestabelecida. Conforme fala do sujeito: “os coordenadores são facilitadores dentro do grupo... cada um tem autonomia na sua área, para melhorar e facilitar a comunicação entre os funcionários, o que está encontrando de dificuldade na rede, para que a gente consiga otimizar o serviço”. A fala sustenta a afirmativa de Roth et al. (2012) sobre a governança relacional ser a construção de mecanismos, com autonomia dos atores, buscando realizar os objetivos.

Como o coordenador atua conforme as demandas dos participantes e da sociedade, que são imprevisíveis e distintas, então as regras de decisão estão em constante mudança.

Para participar dos Conselhos de Saúde, ou qualquer outro tipo de grupo que é criado para tratar de políticas públicas, não existe nenhum tipo de incentivo, nem material tampouco financeiro. As pessoas que fazem parte são voluntárias. Quando há necessidade de capacitação, o Município ou o Estado custeiam essas despesas.

Com relação ao controle, o entrevistado relatou que ele acontece através das anotações no caso dos Conselhos por atas, ou dados do atendimento nas unidades que são lançados em prontuários. *“Tudo o que faz dentro da rede é por escrito, tem planilha de metas, com direcionamento correto”.*

Apesar desse controle de transparência das ações, afirma o sujeito que as regras são flexíveis, que as pessoas podem decidir quais tarefas irão participar, quais tarefas têm que realizar. O grupo tem flexibilidade de modificar o que já existe.

Com relação à divulgação, o meio principal é uma agenda disponível física e eletronicamente. Os cursos são divulgados para coordenadores e funcionários, incluindo ferramentas da internet, como grupos de *WhatsApp*. Os dados também são passados para a prefeitura para divulgação.

Sobre capilaridade, afirma o sujeito que *“aqui o pessoal participa bastante, possui diversos grupos, e interagem bastante com as redes que temos hoje de atendimento... busca-se sempre trazer a população para perto da gestão”*.

O grupo dos funcionários da Secretaria de Saúde possui um laço forte, no sentido dado por Granovetter (1985). Esses laços estão mais presentes pela proximidade das pessoas e pretende-se estender esses laços com pessoas de outras organizações; vem sendo trabalhado e discutido como formar essas parcerias para que possam fortalecer programas de saúde dentro das empresas.

A resposta ao problema da pesquisa é a seguinte: a rede se caracteriza por flexibilidade e abertura, com problemas e objetivos que transcendem os limites do município (o atendimento na Saúde), obrigando à busca constante de ampliação de participantes. Há uma estrutura de ligações mais centralizada nas organizações que dominam os conhecimentos de Saúde, como hospital e Secretaria da Saúde, caracterizando um *cluster* com laços fortes, mas a participação é aberta a todos, o que efetivamente ocorre. Existem planos de integração com municípios vizinhos, o que indica a possibilidade de a rede ampliar-se.

O Quadro 10 apresenta o resumo da análise.

Quadro 10 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 1 da Rede de Saúde de Cordeirópolis

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: problemas relacionados a oferecer os serviços de saúde.</p> <p>(B) Características das assimetrias: necessidade constante de ajustes dentro do grupo.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: estrutura centralizada.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: laços fortes.</p> <p>(E) Objetivos: melhorar cada vez mais as parcerias para com outros municípios para melhorar a prestação dos serviços que não são oferecidos pelo município.</p> <p>Resumo: rede aberta, com laços fortes, necessidade constante de ajustes. Reuniões frequentes e clareza sobre os objetivos comuns.</p>	<p>Os indicadores mais presentes dentro do grupo foram: coordenação, controle, equidade e transparência.</p>	<p>O discurso não dá evidências suficientes para se afirmar correspondência.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 2: Diretora de Saúde

Conforme o sujeito, a prioridade do Município (isto é, o objetivo da rede) está nos programas de atenção básica, tendo 100% da estratégia da saúde da família implantada. Para o sujeito “a Saúde não se faz sozinha, precisa-se que a região esteja fortalecida”.

A análise temática do discurso indica a seguinte linha de resposta sobre o problema de pesquisa:

O Município possui Conselho Municipal de Saúde, porém os Conselhos não são ativos na comunidade. Tudo que se realiza na Saúde precisa ser aprovado pelo Conselho. A participação da população é muito importante e a regra é ter 50% da composição de pessoas pertencentes a associações municipais.

O Conselho Municipal se modifica a cada dois anos e os participantes são voluntários, recebendo treinamento quando necessário. Não existem regras formais para exclusão e todos sabem exatamente o que fazer dentro dos grupos, pois existe um regimento interno.

Na gestão de Saúde, todos os procedimentos possuem transparência, tais como gasto, contratação; a cada 4 meses é apresentado o relatório em audiência

pública, geralmente com baixa participação popular, embora a Secretaria da Saúde procure atrair a população para maior participação.

Conclusão da entrevista: podemos concluir que é uma rede com limites definidos, com funções claramente estabelecidas e com rotinas de decisão com pouca margem de mudança. É um grupo com governança formal estabelecida, com pouca margem para acertos.

Esse sujeito, diferentemente do anterior, focou apenas na organização governamental, que é mais burocrática, com governança centrada em controle e isso explica a diferença do seu discurso em relação ao do sujeito anterior.

O Quadro 11 apresenta o resumo da análise.

Quadro 11 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 2 da Rede de Saúde de Cordeirópolis

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: prestação de serviços de saúde.</p> <p>(B) Características das assimetrias: domínio dos conhecimentos de saúde.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: características de rede fechada, com poucas ligações externas.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: não foi coletada durante a entrevista.</p> <p>(E) Objetivos: melhorar os atendimentos no município, bem como o da região.</p> <p>Resumo: a sub-rede do órgão do governo caracteriza-se por ser fechada, com funções definidas e pouca flexibilidade de mudanças.</p>	O indicador mais presente foi a 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.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 3: Coordenador Núcleo de Apoio à Saúde da Família

O grupo de Saúde é composto por uma equipe multidisciplinar, que dá apoio às demandas do município, bem como trabalha com outros equipes e Secretarias. O sujeito busca conhecer todas as associações e grupos que os bairros possuem, para melhorar o atendimento das pessoas que compõem o grupo de Saúde, bem como

ampliar a participação da população e das ONGs. Essa multidisciplinariedade é colocada como fundamental por Jacobi, Fracalanza e Silva Sanchez (2015).

A cidade foi dividida em 3 microrregiões nas quais são integradas todas as secretarias para que os projetos sejam mais bem desenvolvidos e pudessem atuar de maneira efetiva.

Com relação às tarefas do subgrupo funcional do sujeito, ele informa que “*foi criada uma pauta para as reuniões e aí a partir do momento que recebemos um caso montamos o PTS (Projeto Terapêutico Singular) sentamos juntos e discutimos com a equipes*”. A equipe tem reuniões toda a semana, porém, se houver necessidade, existe flexibilidade para que outros encontros e reuniões sejam realizados.

Outra fala do sujeito se refere a comprometimento: “*são todos concursados e sabem o seu papel e a sua função dentro do grupo, não cabe cada um ficar cobrando, o que cada um pode ou não fazer fica subentendido, e vai muito da ética profissional e do comprometimento de cada um*”. Granovetter (1985), DiMaggio e Powell (1983) e Gulati (1985, 1983 e 1985) enfatizam que o comprometimento é um dos elementos da formação da teia social que orienta os comportamentos e decisões dentro do grupo. Os profissionais são muito comprometidos com o seu trabalho, a partir do plano geral de prevenção de saúde.

Como um exemplo de controle, o sujeito relatou que a entrada e saída de funcionários é controlada através de uma planilha, pela utilização do sistema E-SUS e atas.

O Conselho Municipal de Saúde realiza conferências nos bairros para que seja escolhido um representante de cada bairro e, a partir disso, os membros são escolhidos e os outros membros fazem parte do quadro municipal. O coordenador vai apenas direcionando o grupo. Conforme fala do sujeito, “*o grupo é muito democrático, eles fazem o que querem e o que podem fazer, o grupo conta com pessoas eu participam desde a sua criação, é levado em consideração a história do grupo*”. O grupo tem participação, pode opinar sobre todas as ações, a administração é mais participativa, e tem poder de mudar normas. O grupo busca sempre olhar para o que a comunidade precisa, e trabalhar as atividades de acordo com cada grupo específico.

Para participar de comissão de Saúde, Conselhos de Saúde, ou qualquer outro Conselho, os funcionários não recebem nada a mais e também não existe avaliação de desempenho para os funcionários. Todos os grupos possuem contato entre si e com a Secretaria de Saúde; participam de reuniões onde são discutidos os problemas da comunidade com as pessoas envolvidas.

Com relação à distribuição das tarefas, cada gestor define como isso funcionará, mesmo com as tarefas definidas. Nada impede, por exemplo, que uma pessoa faça as funções da outra em caso de necessidade: “*mesmo eu sendo coordenador, nada me impede de ir na recepção e fazer atendimento enquanto a funcionária vai no banheiro, ou precisa sair*”. Não é necessária uma regra do gestor, o funcionário tem que ver o que é melhor para o funcionamento do serviço, e trabalhar em conjunto.

As pessoas têm grupos de *WhatsApp*, *e-mail*, todos têm acesso a todas informações relacionadas ao grupo de Saúde. Os componentes do grupo também trocam fotos e informações complementares. O grupo possui uma boa estrutura, e todos os equipamentos necessários estão presentes na estrutura.

Com relação às tarefas executadas pelo grupo e a flexibilização, o sujeito deu um exemplo: “*nós temos um projeto de caminhada em todos os bairros, e em um bairro a população não adere, então nós fomos verificar o porquê e a população não adere porque o projeto começa às 7:30 e nós vamos caminhar às 6:00 da manhã*”. Um contato com o profissional no final da caminhada foi combinado com a população e, com isso, a população passou a aderir ao projeto. Foi criado uma regra específica que atendeu às necessidades daquela comunidade.

Todas as atividades e informações são disponibilizadas para a população através do *site* da prefeitura, rádio e jornal do município. O grupo procura criar e executar ações para obter sempre participação integral da população. A população aprova as ações através das conferências municipais de Saúde, podendo participar, dar ideias, opinar, mas os PSF estão tão próximos da comunidade que toda hora as pessoas estão opinando e dando sugestões: “*quando você entrou aqui todas luzes estavam apagadas, e isso foi ideia de uma pessoa que veio aqui, vai gastar energia e ar condicionado sem ter paciente no período da tarde*”. As pessoas que compõem o grupo sentem orgulho de fazer parte do grupo. De acordo com Todeva (2006), o grupo criou uma identidade que se fortalece com o tempo; o grupo também criou e elaborou um protocolo apresentado a várias pessoas com a possibilidade de alteração para melhorar o desempenho e atender a todos os grupos de Saúde: as pessoas foram falando e, após isso, criou-se um resumo com as atividades para melhorar o serviço.

A resposta ao problema de pesquisa é que o discurso do sujeito indica a existência de vários exemplos de Governança Relacional, com flexibilidade nos ajustes das soluções, com as pessoas do governo, organizações e sociedade participando. Esta situação ocorre numa rede que apresenta características de laços

fortes no subgrupo dos atores do funcionalismo público (conforme discurso convergente do sujeito 2) e uma estrutura de rede aberta, buscando expansão.

O Quadro 12 apresenta o resumo da análise.

Quadro 12 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 3 da Rede de Saúde de Cordeirópolis

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: problemas relacionados à prestação de serviços de saúde</p> <p>(B) Características das assimetrias: relacionadas aos conhecimentos dos problemas de saúde.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: <i>cluster</i> com laços fortes.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: reuniões frequentes.</p> <p>(E) Objetivos: trabalhar com ações preventivas de Saúde.</p> <p>Resumo: existe uma sub-rede formada pelos atores do governo que tem característica de estrutura fechada, com laço redundante, burocrática, com funções definidas e pouca margem de flexibilidade. Essa sub-rede, no entanto, não tem força suficiente para inibir as ações de flexibilidade da rede maior.</p>	<p>Os indicadores mais presentes dentro do grupo foram os de coordenação, controle, equidade, transparência, participação social.</p>	<p>Infere-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.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 4: Coordenador do Centro de Especialidades

O Município conta com uma estrutura completa, com uma equipe montada, porém sem organização de fluxo. “*Uma característica nossa é atender todos ao mesmo tempo o que não pode ser pois temos que ter equidade no serviço e no atendimento*”. O grupo é composto da Secretaria de Saúde, coordenadores e funcionários, bem como demais secretarias e serviços tais como CREAS, APAE, DIACESAQUE; todos os grupos trabalham em rede para que o serviço possa ser prestado e a população possa ser atendida.

O Município conta com um Conselho Municipal de Saúde, porém o mesmo não é fortalecido pela população. O Município tenta, através das reuniões em que participa o Conselho, trabalhar os problemas de modo a encontrar possíveis soluções, bem

como buscar uma participação mais efetiva do Conselho nos problemas enfrentados pelos municípios no que diz respeito à Saúde.

Segundo o que o sujeito afirma, para que as tarefas sejam executadas no grupo é necessário ter organização, disciplina, direcionamento das condutas, respeito à hierarquia, bom senso e bioética, e esses itens foram propostos pela coordenação, mas não existe um protocolo básico para que os funcionários possam seguir. São intenções que ainda não foram normatizadas. O Estado possui um Protocolo de Saúde da Família Básico para especialidades, porém não é a realidade do município, em que algumas especialidades existem em duplicata e outras inexistem. O sujeito afirma que não existe organização na demanda, o que sobrecarrega o serviço. A falta de normas de conduta dentro das unidades básicas de Saúde acaba acarretando problemas em toda a rede de atendimento de Saúde.

Segundo Oxley e Albers (1997, 2005), a organização das demandas é condição essencial para a qualidade, regularização e o controle das tarefas. O grupo de Saúde tenta desenvolver um sistema para chegar nessa situação. Essa organização pode auxiliar na solução de parte dos custos, conforme afirmado por Williamson (1985), e resolver as dúvidas sobre posição e funções dos atores na rede, conforme afirmado por Roth et al. (2012).

Os grupos são compostos, em sua maioria, por funcionários públicos e pessoas da filantropia. Com relação à participação do Conselho, o sujeito informou que o Conselheiro participa, porém estão trabalhando para que a população participe de maneira mais ativa. Não existem regras para exclusão das pessoas do grupo.

Hoje, o grupo conta com uma agenda de metas a cumprir. A divulgação é desenvolvida através de reunião, ou de acordo com a necessidade da difusão da informação. Novamente, o sujeito frisou a importância de se criar um protocolo para melhorar a eficiência do serviço público. Os membros do Conselho não recebem nenhum incentivo para a prestação dos serviços à comunidade. O controle dos membros é feito através de ata nas reuniões.

Os membros aprendem o que pode ou não pode ser feito ao se juntarem ao grupo. O Estado fornece um manual e cabe ao membro estudá-lo. Não existe um professor, e cada um tem que ir atrás das informações do grupo em que está inserido e buscar as informações necessárias. Ao participar do grupo, todos os membros têm os mesmos deveres e obrigações, ninguém recebe benefício para participar desse grupo.

O sujeito informou que, dentro do grupo, todas as decisões são partilhadas: o grupo aponta as soluções e chega num consenso sobre a melhor decisão, e nada é imposto. Trata-se, portanto, de um processo decisório que cria normas, sendo um exemplo de evidência da governança relacional. Por outro lado, existem limites do que pode ser modificado, já que há leis e normas ditadas pelo governo estadual e federal.

A resposta ao problema de pesquisa é: a rede apresenta características de assimetria no que diz respeito ao conhecimento dos problemas de saúde. O discurso indica que existem evidências de uma governança relacional no que diz respeito à criação de normas, regras e mecanismos de funcionamento para que o atendimento/serviço dentro do grupo seja prestado de maneira mais eficiente.

O Quadro 13 apresenta o resumo da análise.

Quadro 13 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 4 da Rede de Saúde de Cordeirópolis

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: derivados da prestação de serviços relacionados à Saúde.</p> <p>(B) Características das assimetrias: conhecimento dos problemas de saúde.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: aberta, com necessidade de ajustes.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: ligação forte entre os membros.</p> <p>(E) Objetivos: organizar as demandas para ter eficiência nos serviços.</p> <p>Resumo: a rede se caracteriza por ser aberta, necessitando ajustes constantes de processos; apresenta assimetria de funções, trocas constantes de informações e busca de resultados. O sujeito indicou que a rede tem problemas de normatização e controle o que causa problema nas rotinas.</p>	<p>Os indicadores mais presentes dentro do grupo foram os de coordenação, controle, equidade e operação.</p>	<p>Infere-se uma ligação entre a característica da rede e os indicadores, no que diz respeito à regularização do controle, de normatização, busca de uma governança da rede de modo a melhorar sua eficiência.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 5 – Enfermeira

Conforme o sujeito, a prioridade do município é o atendimento à saúde, já que, através da união de forças, o município se torna mais forte para o desenvolvimento das ações voltadas à saúde.

A análise temática do discurso indica a seguinte linha de resposta sobre o problema de pesquisa:

O sujeito informou que a rotina é feita através de agenda e planejamento, todos participando dessa divisão e buscando sempre atender às disponibilidades de cada funcionário e médico.

Utiliza-se uma plataforma disponibilizada pelo governo, o E-SUS, para o atendimento voltado à atenção básica de saúde. O sujeito informou que esse programa pode ser alterado de acordo com a necessidade de cada município, não sendo então um padrão para todo o Estado. Um exemplo que o sujeito deu foi da solicitação de se colocar o número do prontuário na impressão da agenda do prontuário, o que não existia antes.

Pela fala do sujeito, percebe-se que existem decisões coletivas no grupo. Um exemplo é sobre as visitas domiciliares, cujas regras foram discutidas e acordadas pelo grupo, sendo um exemplo de governança relacional. O grupo tem autonomia para o desenvolvimento das atividades relacionadas à atenção básica, reunindo-se uma vez por semana com a Secretaria de Saúde, sugerindo ações.

A comunicação do grupo frente à comunidade é padronizada, através de painel em que constam todas as informações sobre a Unidade, bem como as ações e tarefas que são desenvolvidas. Entre os funcionários existem grupos de *WhatsApp* e *e-mail* para a troca de informações relacionadas ao grupo.

Para atrair a população, o sujeito disse que, através dos agentes comunitários de Saúde faz avisos informando as ações; um exemplo que o sujeito deu foi a caminhada, porém o retorno da população é baixo.

A resposta ao problema da pesquisa é: a rede caracteriza-se por ter flexibilidade, já que os problemas de saúde necessitam de constantes ajustes. Com relação à governança relacional, surgiram alguns exemplos, como a criação de um protocolo de gestante para o qual todas as enfermeiras, médicos generalistas e ginecologistas participaram da criação; um segundo exemplo diz respeito a quando a

Unidade básica de Saúde, o NASF e escola juntaram-se para a realização de palestras sobre DST e gravidez na adolescência.

O Quadro 14 apresenta o resumo da análise.

Quadro 14 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 5 da Rede de Saúde de Cordeirópolis

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: atendimento à saúde.</p> <p>(B) Características das assimetrias: no que diz respeito a conhecimento dos objetivos.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: bem definidas com reuniões frequentes.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: laços fortes.</p> <p>(E) Objetivos: desenvolver ações voltadas à saúde.</p> <p>Resumo: a rede caracteriza-se por ser aberta, pela diversidade do serviço de saúde, com mudança constante; com objetivos comuns e laços fortes.</p>	<p>Os indicadores mais presentes são os de controle, equidade, participação social.</p>	<p>Infere-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.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

5.3.1 Resposta ao problema da pesquisa da Rede de Saúde de Cordeirópolis

A partir do conjunto de dados criou-se o Quadro 15, que mostra a presença dos indicadores de governança e as características da rede.

Quadro 15 – Os indicadores de Governança e Características da Rede de Saúde de Cordeirópolis

Indicadores de governança	Indicadores de Características da Rede
<p>1. Critérios inclusão e exclusão: não existem regras sobre exclusão ou inclusão de atores.</p> <p>2. Coordenação: é indicada; sem eleição, porém procura-se utilizar pessoas do quadro de carreira.</p> <p>3. Incentivos: não existem.</p> <p>4. Controles: formais, papéis que são preenchidos.</p> <p>5. Equidade: construção do grupo, não há sinais de autoritarismo.</p> <p>6. Mecanismos de Operações: combinou-se liberdade de ação dos atores.</p> <p>7. Transparência: construíram-se formas de comunicação, incluindo internet.</p> <p>8. Pluralidade: o grupo não possui regras para inclusão e participação da sociedade.</p> <p>9. Flexibilidade e capilaridade: ações ainda tímidas, o grupo está trabalhando para desenvolver as ações de modo que atinja todo o grupo.</p> <p>10. Legitimidade: não existem regras definidas, a obtenção da aceitação é feita através do contato com a população ou mídias sociais.</p>	<p>A. Natureza dos problemas: São amplos (não locais) exigindo integração com outras redes.</p> <p>B. Assimetrias: estão presentes na forma de conhecimentos técnicos sobre programas de saúde. Os que detêm o conhecimento acabam sendo líderes na estrutura da rede.</p> <p>C. Estrutura de ligações: há um <i>cluster</i> de ligações mais fortes, que são os detentores de conhecimentos de saúde. Outros atores têm ligações mais fracas, extemporâneas.</p> <p>D. Dinâmica dos laços: <i>clusters</i> com laços mais fortes, dominam fluxos técnicos.</p> <p>E. Objetivos: o objetivo orientador de tudo é a qualidade de atendimento da Saúde. Um dos caminhos é integração com outras Redes de Saúde.</p>

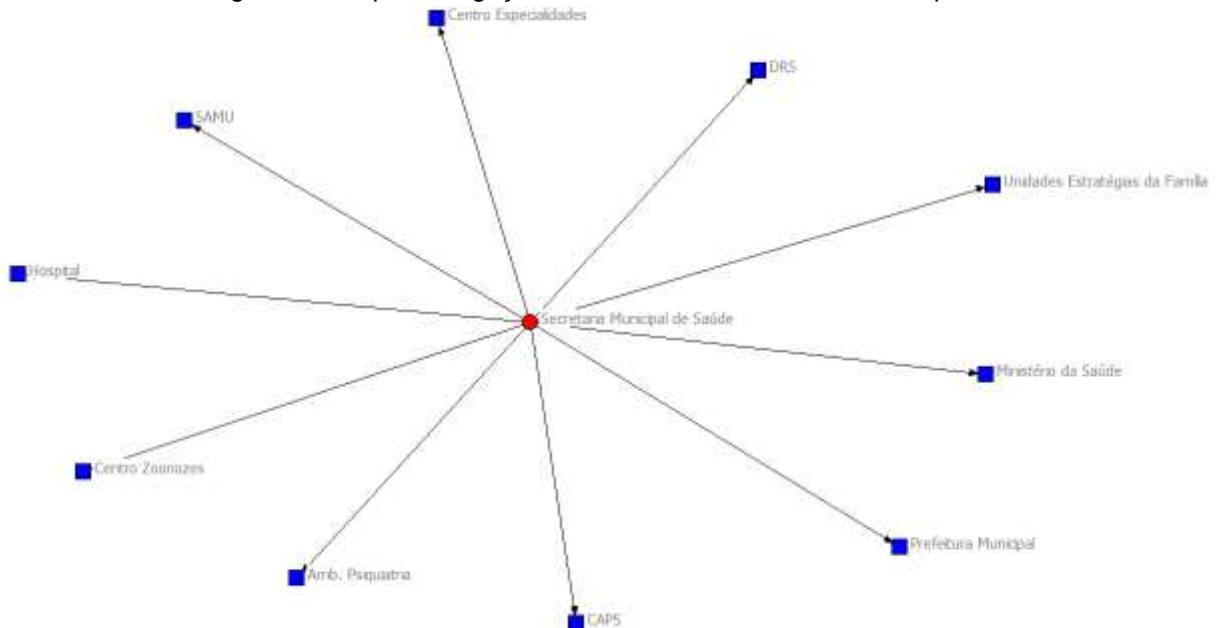
Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

O Quadro 15 mostra uma estrutura de rede com atores centrais, com organização e transmissão do que está sendo desenvolvido dentro da área de Saúde, o que caracteriza um *cluster* forte, mas com laços fracos nas parcerias com outros públicos, o que vem sendo trabalhado através de ações que buscam a participação popular.

No que diz respeito à governança, o grupo procura construir e desenvolver mecanismos que proporcionem autonomia aos atores, visando com isso uma eficiência maior dentro do setor.

A Figura 5 representa o mapa de ligações da Rede de Saúde do Município de Cordeirópolis. Diferentemente do mapa de Santa Gertrudes, aqui aparecem referências às organizações distintas do governo, tais como ONGs e igrejas. Significa que os sujeitos desta rede têm uma visão mais ampliada dos parceiros que participam da tarefa.

Figura 5 – Mapa das ligações da Rede de Saúde de Cordeirópolis



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

O conteúdo dos discursos e dos dados de fontes secundárias leva à seguinte resposta de pesquisa: a rede caracteriza-se por estar em processo de formação de suas regras, isto é, de ajuste para possibilitar implantação; os discursos dos sujeitos não são claramente convergentes sobre o que fazer, o que já foi feito, sobre os problemas e os resultados. Convergente é o esforço de todos os atores para enfrentar os problemas do município. Existem laços fortes, objetivos bem definidos e um esforço para quebrar a burocracia de sub-redes de atores do governo, mais avessos a mudanças.

5.4 Comparativo das duas Redes de Saúde

Ao se finalizar as entrevistas e os dados secundários das Redes de Saúde dos municípios de Cordeirópolis e Santa Gertrudes, percebe-se que, mesmo com o Governo Estadual e Federal enviando os manuais sobre os planos e tarefas, cada município precisa desenvolver as suas próprias práticas de como implementar essas diretrizes. Para realizar essa tarefa, cada grupo deve organizar-se e se ajustar às regras.

A leitura das colunas de governança e das características da rede nos dois casos mostra que ambos têm algumas características semelhantes no que diz respeito à natureza dos problemas e à dinâmica dos laços e objetivos, pois ambas

buscam resolver os problemas relacionados à saúde e à necessidade constante de parcerias, reuniões, mas são distintas nas seguintes características: (a) assimetrias e estrutura de ligações; (b) em Cordeirópolis tem um *cluster* e, na outra, não; e (c) em Cordeirópolis, os papéis são bem definidos o que não acontece em Santa Gertrudes. Então, pode-se afirmar que são redes distintas em, pelo menos, dois itens do conjunto que caracteriza uma rede.

Sobre a governança, as semelhanças são encontradas nos quesitos de inclusão e exclusão, coordenação, incentivos, controles e as diferenças mais evidentes são:

- a) Operações. No município de Cordeirópolis, devido à clareza no desempenho das operações, o grupo possui liberdade de ação entre os atores, o que não acontece em Santa Gertrudes, onde os mecanismos ainda estão sendo desenvolvidos;
- b) Transparência. No grupo de Cordeirópolis existe uma padronização na divulgação das informações, o que facilita o fluxo de informações dentro grupo. No município de Santa Gertrudes, a informação é transmitida, porém não se pode afirmar se todos a recebem. Nos quesitos pluralidade, flexibilidade e legitimidade, em ambas as redes não existem ações claramente executadas; o que existe é verificado, de maneira informal, dia a dia. Considerando a dominância de semelhanças e as poucas diferenças, afirma-se que a governança é semelhante nas duas redes.

Unindo-se as conclusões sobre características da rede e de especificidade de governança, conclui-se que não há evidências suficientes para a sustentação da proposição porque, apesar de diferenças nas redes, não ocorrem diferenças significativas na governança.

5.5 Rede de Educação de Santa Gertrudes

No município de Santa Gertrudes, a educação conta com o Sistema Municipal de Educação. O município também já conta com sistema apostilado de ensino, capacitação periódica dos funcionários e plano de carreira. A educação, ministrada com base nos princípios estabelecidos no artigo 205 e seguintes da Constituição Federal, visa o preparo do indivíduo para o domínio dos conhecimentos científicos e

tecnológicos que lhes permitam vencer as dificuldades do meio, preservando-o e desenvolvendo sua capacidade de elaboração e reflexão crítica da realidade. O município garante atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

Conforme dados de fontes secundárias-jornais locais, relatos técnicos de atores da rede, relatórios públicos- a educação no município conta com problemas de defasagem escolar, falta de acompanhamento dos pais, e recuperação paralela para os alunos, porém conta com uma equipe de professores qualificados, com escolas bem estruturadas, com material didático, e com suporte da Secretaria de Educação na capacitação constante dos professores.

Seguem dados das entrevistas:

- O sujeito 1 é ator da Secretaria Municipal de Educação do Município, com cargo que exerce influência direta nas ações da rede. A Rede da Educação está centralizada na Secretaria e nas unidades de educação. O município conta com o Sistema Municipal de Ensino; a Secretaria de Educação, junto com o Conselho, é quem vai normatizar e legislar a educação no município composta por 07 escolas de Ensino Fundamental, 05 de Educação Infantil e 04 Creches.

A análise temática do discurso indica a seguinte linha de resposta sobre o problema de pesquisa:

O Conselho Municipal de Educação, antes de 2017, participava mais em ações pontuais como, por exemplo, inaugurações de obras. A partir de 2017, com a criação do Sistema Municipal de Ensino, o Conselho tem uma participação ativa, pois precisa, além de fiscalizar, normatizar a educação no município. O Conselho é um ator normativo da rede que exerce um movimento de coordenação.

As decisões na rede de educação são tomadas de forma coletiva. Todas as semanas tem reunião com os participantes dos grupos do ensino fundamental, infantil, e todos participam. A Secretaria leva em conta a opinião e a realidade de cada escola.

O sujeito disse que os Conselhos têm regras claras: por exemplo, a ausência nas reuniões acarreta a expulsão do participante. Como o trabalho é a longo prazo, no grupo dos gestores acontece a orientação frequente com os ajustes necessários e, se o gestor não desempenha bem suas funções, ele pode deixar de fazer parte daquele grupo e ser alocado em outra função, ou voltar para seu cargo de origem.

Com relação às regras para escolha da coordenação, todos os anos é aberto um processo seletivo; os interessados apresentam seus projetos e é realizada uma

eleição para a escolha dos projetos e, posteriormente, o resultado é divulgado os vencedores. Essas regras estão previstas no Plano de Carreira do Município. Verifica-se que esse indicador está bem formalizado.

Com relação às normas, cada Diretor tem autonomia sobre a melhor maneira de agir na sua escola. Existe uma diretriz da Secretaria de Educação, porém cada um verifica como vai executar; como o sujeito disse, às vezes o que funciona em uma escola não funciona na outra. Aqui surgem oportunidades de ajustes e acordos entre as partes.

Com relação à avaliação, o sujeito disse que sugeriu uma planilha quando assumiu o cargo, mas houve muita mudança no decorrer do tempo, e cada planilha veio a contemplar o tipo de atividade desenvolvida por cada professor; hoje, depois de cinco anos, ela já está estabelecida de acordo com as necessidades do grupo. Todas as mudanças foram conversadas e debatidas, constituindo um exemplo de governança relacional.

Para fazer parte dos cargos de suporte pedagógico (Coordenação, Direção e Vice Direção) recebe-se um percentual de acréscimo de acordo com o cargo que ocupa; já com relação aos Conselhos, a participação é voluntária.

Na Educação, existe parceria com a UNESP para que os alunos utilizem o município e desenvolvam trabalhos de mestrado e doutorado de educação. Um dos projetos, por exemplo, foi sobre a infestação de escorpião, na qual foi criada uma frente para divulgação de informação junto com a Secretaria de Saúde.

Com relação ao controle, há documentos que são entregues mensalmente, bem como resultados que são apresentados todas as semanas nas reuniões semanais. O sujeito também, frequentemente, faz visitas nas unidades escolares para fazer um acompanhamento.

Com relação à divulgação das informações, todas as tarefas são passadas de maneira clara sobre o que pode ou não ser feito dentro do grupo. Quando a pessoa passa a fazer parte dos cargos de gestão, há um encontro para se conversar sobre o que se espera do cargo e da postura que o cargo exige.

Com relação à equidade, os cursos de capacitação são oferecidos a todos; já as reuniões são separadas, por exemplo, as de coordenação, as de direção, etc., pois os objetivos de cada grupo são diferentes.

O sujeito disse que todas as ações são decididas coletivamente: mesmo quando ela, como secretária, propõe algo, se a maioria não aceita, nada é imposto.

Ela deu um exemplo do caso de um projeto de gestão ao qual gostaria de aderir e para que isso aconteça, seria necessário conseguir 100% de aceitação dos gestores, e sempre há 2 e 3 escolas que não aceitam; assim, ela não consegue cadastrar o município. Esse dado indica que, quando uma ação, norma, ou regra é estabelecida, é porque a resistência foi nula.

Sobre a agenda, cada escola decide a sua. Sobre divulgação de informações, declara o sujeito que elas só são liberadas depois de haver certeza sobre sua fidelidade. Com relação aos projetos desenvolvidos no município, todos são apresentados para a rede e só são desenvolvidos caso sejam aceitos por todos. É mais um exemplo de característica da rede (centralidade e voto de todos) e governança relacional (só a regra consensual é efetivada).

A resposta ao problema da pesquisa é: a rede é centralizada, com atores que dominam as iniciativas, mas a votação é descentralizada. Os exemplos de governança relacional advêm dessa votação sem resistência, e percebe-se que a rede possui laços fortes com natureza dos problemas claros, assimetria de conhecimento e tecnologias, o que contribui para um grupo coeso que trabalha em equipe para melhor atender os objetivos estabelecidos para a educação.

O Quadro 16 apresenta o resumo da análise.

Quadro 16 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 1 da Rede de Educação de Santa Gertrudes

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: claros e bem definidos relacionados à educação.</p> <p>(B) Características das assimetrias: de conhecimentos e de tecnologias.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: <i>cluster</i> com ligações fortes.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: intenso, com encontros frequentes.</p> <p>(E) Objetivos: melhorar cada vez mais.</p> <p>Resumo: a rede tem como característica ajustes constantes, objetivos definidos.</p>	<p>Os indicadores mais presentes dentro do grupo foram os de coordenação, controle, equidade, transparência,</p>	<p>Infere-se uma possível ligação entre as características da rede e os indicadores, no que diz respeito ao grupo possuir uma governança com ações flexíveis, com Conselho participativo, com normas bem definidas e divulgação de todos as ações aos membros.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 2 – Supervisora de Educação – Ensino Fundamental

O sujeito 2 é ator da Secretaria Municipal de Educação do Município, atuando diretamente no grupo de gestão.

A análise temática do discurso indica a seguinte linha de resposta sobre o problema de pesquisa:

O grupo da Educação é composto por diversos grupos, tais como Secretaria, diretoras e coordenadoras, e todas as ações são divididas entre o grupo com a participação de todos.

Acontecem reuniões semanais com toda a equipe de gestão, quando as ações que foram propostas anteriormente são verificadas e os resultados são discutidos. Para a elaboração do calendário, os atores do grupo de gestão fazem parte da sua criação, podendo opinar e dar sugestões. Porém, cada escola tem a liberdade de escolher atividades extras (festividades) de acordo com o grupo e as particularidades de cada local, Conselhos de escola e APM.

Não existem regras para entrada ou saída do grupo, porém quando a pessoa não se adapta ao grupo ou às funções que deve desempenhar, é convidada a se retirar. Para eleição dos cargos de diretor, vice-diretor e supervisão, o Prefeito escolhe junto com a Secretaria de Educação e, no caso dos cargos de coordenação, existe uma eleição a partir dos projetos apresentados pelos candidatos.

Não existem regras para a divisão das tarefas e tudo é feito junto com a participação de todos. O sujeito deu um exemplo com relação a uma reunião de coordenação com os professores: duas professoras queriam escolher o primeiro ano; como nada é imposto, elas resolveram entre elas, sendo um exemplo de governança relacional, já a decisão afeta processos de um grupo maior. Não existe planilha de controle das atividades, e o controle é feito através de atas e acompanhamento semanal.

O incentivo que o grupo recebe para participar de alguma tarefa do grupo é realizado através de abono de HTPC e realização de cursos com certificado, o que ajuda o professor na progressão funcional, bem como na avaliação do seu trabalho. A avaliação utilizada hoje pelo município é antiga e redundante, e o grupo já estuda um novo modelo que está sendo desenvolvido em conjunto. O plano de carreira é disponível para todos.

As pessoas que fazem parte do grupo sabem o que podem ou não fazer, a maioria dos professores é antiga e a maior parte das decisões foram tomadas em grupo.

O grupo procura sempre criar situações para que os pais participem das atividades que são realizadas dentro da escola, porém não há retorno da população. Um exemplo que o sujeito deu foi uma palestra para a qual o convite foi entregue para os alunos e, no dia da palestra, nenhum pai compareceu.

A resposta ao problema da pesquisa é a seguinte: percebe-se pela fala do ator que a governança dentro do grupo está bem definida, porém encontra-se em constante mudança e que as mudanças acontecem sempre de forma coletiva; ainda, o grupo procura sempre deixar claro o que está sendo desenvolvido, trabalhando sempre com transparência.

O Quadro 17 apresenta o resumo da análise.

Quadro 17 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 2 da Rede de Educação de Santa Gertrudes

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: derivados da prestação de serviços relacionados à educação.</p> <p>(B) Características das assimetrias: no que diz respeito ao conhecimento</p> <p>(C) Estrutura das ligações: forte.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: o grupo conta com reuniões frequentes.</p> <p>(E) Objetivos: melhorar a qualidade da educação.</p> <p>Resumo: o grupo conta com uma rede aberta, com assimetria bem definida no que diz respeito ao conhecimento.</p>	<p>Os indicadores mais presentes dentro do grupo foram os de coordenação, controle, transparência.</p>	<p>Infere-se uma possível ligação entre as características da rede e os indicadores, no sentido de o grupo ter uma governança com mecanismos bem definidos, mas com flexibilidades de ajustes.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 3 – Supervisora Educação - Ensino Infantil

O sujeito 3 é ator da Secretaria Municipal de Educação do Município, atuando diretamente no grupo de gestão.

A análise temática do discurso indica a seguinte linha de resposta sobre o problema de pesquisa:

No grupo de Educação não existem regras para exclusão, porém, para o grupo de gestão, os cargos foram escolhidos a partir da formação dos candidatos com o foco na educação. Os gestores passam por uma formação para a melhor execução do seu trabalho.

Os coordenadores são escolhidos através de eleição e análise de projeto apresentados pelos interessados. A prática da coordenação se dá através de reuniões semanais e visitas realizadas junto às creches. Ao ocupar o cargo de gestor ou coordenador, por ser um cargo em comissão, os funcionários recebem uma porcentagem a mais no salário de acordo com o cargo que ocupa.

As regras são definidas em grupo na Secretaria para que sejam iguais a todos, porém tem-se flexibilidade para adequá-las de acordo com a realidade de cada escola. Um exemplo que o sujeito deu foi sobre férias. Solicita-se que todos tirem férias no primeiro semestre, mas, se necessário, é avaliado caso a caso e se tem a exceção. As ações são discutidas e debatidas dentro do grupo, com a participação de todos.

As tarefas que são desenvolvidas dentro do grupo estão todas no Plano de carreira, bem como a avaliação de desempenho, e todos os funcionários têm acesso a ele. Dentro do grupo, todo o funcionário tem direito e deveres iguais. Com relação ao calendário, os membros participam da sua criação.

Todas as informações debatidas dentro do grupo são levadas a todas as pessoas que fazem parte do grupo, existindo uma ponte entre a Secretaria e as escolas. Cada escola possui seu grupo de *Whatsapp* para que as informações sejam divulgadas a todos.

A escola possui Conselho escolar, APM, e também foi criada a sexta-feira cultural, quando as crianças fazem apresentação para os pais, o que é um modo de trazer os pais para mais perto da escola. Essa ideia foi criada dentro do grupo, porém cada escola está implantando a prática de acordo com a sua realidade, constituindo um exemplo de governança relacional.

Quando o grupo teve início, em 2013, começou a reestruturar a educação infantil, e foram criados o regimento interno e o Conselho da Educação Infantil, o que não existia antigamente. Agora, toda a parte documental da escola está em ordem. Para a realização da tarefa, todo o grupo de gestores participou, trazendo ideias e sugestões do que complementar. Um exemplo foi a “ficha 100”, uma ficha que contém a vida toda do funcionário; antes, era um documento que vinha do Estado e que o município adaptou e colocou em prática em todas as escolas. A educação infantil deixou de ser “escolinha” e passou a ter o perfil de escola, tanto na parte documental quanto na parte estrutural e no caso de material didático. Todo esse trabalho é um exemplo de governança relacional, neste caso com um grupo maior de atores.

Na gestão antiga, não se tinha uma visão de rede e cada gestor fazia o que achava melhor na sua escola; por isso, algumas tinham determinada estrutura e outras não. A partir do momento que a nova gestão iniciou o serviço, os gestores passaram a ter capacitação e acompanhamento semanal.

O sujeito vê os Conselhos como uma força para os gestores, porém no município não existe a cultura de participar de Conselhos; por isso, os gestores tentam sempre trazer os pais para perto e, explicar a importância do Conselho. Não existe no município mecanismos de aprovação da sociedade sobre as atividades desempenhadas no município.

Um exemplo de governança relacional que o sujeito mencionou foi com relação às férias. Cada gestor tem uma semana de férias para tirar. Como a educação infantil tem recessos e a creche não, o grupo acordou e trouxe para a Secretaria que eles tinham decidido revezar as férias entre elas.

A resposta ao problema da pesquisa é a seguinte: percebe-se pela fala do sujeito que a governança dentro do grupo está bem definida, porém ela é flexível, pois há adaptação de acordo com os problemas enfrentados dentro da rede. Percebe-se uma governança relacional presente, pois procura-se criar e desenvolver tudo com a participação do grupo, nada sendo imposto.

O Quadro 18 apresenta o resumo da análise.

Quadro 18 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 3 da Rede de Educação de Santa Gertrudes

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: ligados a necessidades de cada bairro no que diz respeito à educação infantil.</p> <p>(B) Características das assimetrias: conhecimento técnico.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: <i>cluster</i> com laços fortes.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: relacionamento intenso, com reuniões frequentes.</p> <p>(E) Objetivos: melhorar a eficiência dos serviços prestados na educação, bem como criar e fortalecer um laço com a comunidade no qual cada escola está inserida.</p> <p>Resumo: a rede possui laços fortes, com uma dinâmica de laços bem presente, com realização de reuniões semanais o que favorece a integração da rede.</p>	<p>Os indicadores mais presentes foram os de coordenação, controle, operação e transparência.</p>	<p>Infere-se uma possível ligação entre as características da rede e os indicadores, no sentido de o grupo possuir laços fortes, no que diz respeito a estarem sempre juntos, com reuniões semanais, o que deixa o grupo mais forte; o grupo tem regras claras e bem definidas e procura sempre melhorar e fortalecer a ligação com a sociedade, que é muito fraca.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 4 – Coordenadora Pedagógica

O sujeito 4 é ator da Secretaria Municipal de Educação do Município, atuando diretamente no grupo de gestão.

A análise temática do discurso indica a seguinte linha de resposta sobre o problema de pesquisa:

O sujeito relatou que o grupo trabalha em parceria com outras com a UNESP, que atualmente está desenvolvendo um trabalho sobre animais peçonhentos, pois a Educação e a Saúde estão sempre desempenhando projetos em conjunto. A Educação busca trabalhar projetos em que a criança veja na prática o que está no

livro – como, por exemplo, a escassez da água –, o projeto SAMU e parcerias com ONG que ministram palestras sobre o uso de drogas. A equipe sempre se dispõe a trabalhar com esses projetos dentro das escolas. O sujeito também relatou que a participação é espontânea, participando o professor que quiser, já que nada é imposto.

Com relação à inclusão dos membros, o sujeito relatou que, para a equipe de direção e coordenação, é feita uma seleção através de projetos, que são selecionados por uma comissão. O sujeito relatou que essa eleição tem validade de quatro anos, porém, caso ocorra uma falta grave, o participante volta para o seu cargo de origem. Também existe uma mobilidade com relação à escola: se a secretaria entender que o perfil adapta-se melhor em outro lugar, o sujeito passa a coordenar outro grupo. Essa regra é definida dentro do grupo, não constando do plano de carreira. Após a seleção, os eleitos passam por um treinamento em que são expostos os requisitos para a permanência no grupo, com ênfase no grupo e não nas amizades.

O sujeito relatou que cada escola vai ter a sua regra. Um exemplo que ela deu é que, antes, onde ela trabalhava, era proibido consumir chiclete e bala; na escola em que trabalha hoje, como coordenadora, é permitido consumir bala; em contrapartida, o chiclete é proibido em função de possíveis danos ao patrimônio, pois os alunos colam embaixo da carteira. Este é um exemplo de uma estratégia que a escola adotou e que teve resultados positivos. O sujeito frisou que todas as decisões são em conjunto.

Com relação aos incentivos, o sujeito relatou que o município possui um plano de carreira que permite que o sujeito tenha progressão funcional por via acadêmica; também é oferecida aos atores da rede a chance de participar de projetos em que, ao final, são oferecidos certificados. Os certificados são emitidos mediante aprovação de planilha que foi votada pelo Conselho Municipal de Saúde, o que proporciona a quem não faz os cursos também terem a opção de progressão por produtividade.

Com relação à regra de punição dentro do grupo, primeiro é feito um relato do que aconteceu no livro de registro, e todas as partes registram sua versão, e a partir daí a direção faz uma recomendação. Caso o fato se repita, pode ser feito um termo de advertência, porém, como não há nada definido em lei, a diretora pode achar se o ocorrido é grave o suficiente para encaminhar para o jurídico da Prefeitura, para que

se realize um processo de sindicância. Foi ressaltado pelo sujeito que cada escola vai decidir seu procedimento, e as decisões são tomadas em conjunto com o Conselho da escola através de votação.

Com relação à distribuição das tarefas dentro do grupo, o sujeito relatou que as atividades são sempre divididas no começo do ano na semana de planejamento e todos participam dessa divisão; quando dois querem a mesma atividade, eles entram em acordo sobre quem vai ficar com qual tarefa. O sujeito também enfatizou que os professores são convidados a participar ou não de vários projetos. Como outro exemplo, o sujeito afirmou que o município possui sistema apostilado, mas não é imposto que ele siga a apostila e sim o conteúdo do planejamento, já que ele pode utilizar vários outros materiais.

O sujeito também relatou que, dentro do grupo, não existe nenhum tipo de favorecimento, porque o grupo é muito atento e não permitiria isso. Um exemplo que o sujeito citou foi o de um professor mais antigo tentar impor sua maneira de execução; porém, o grupo não deixou isso acontecer. Tudo é decidido em conjunto e a melhor maneira vai ser a escolhida.

A participação da sociedade é muito pequena e devido a isso não existem regras. Os convites são feitos a todas as pessoas e, como o número é muito pequeno, todos que aceitam passam a fazer parte do grupo. Como exemplo, o sujeito mencionou a comissão de formatura: era necessária a participação de dez pais, mas apenas quatro se prontificaram.

O sujeito relatou que o grupo está criando ações para que a comunidade se sinta acolhida dentro da escola e com isso participe mais; a escola está buscando momentos de integração.

A resposta ao problema da pesquisa é a seguinte: percebe-se pela fala do sujeito que a governança dentro do grupo está bem definida, com laços fortes que se fortalecem através dos encontros constantes, participação de todos do grupo nas decisões e transparência nas ações que são desempenhadas; também são percebidos indícios de governança relacional dentro do grupo.

O Quadro 19 apresenta o resumo da análise.

Quadro 19 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 4 da Rede de Educação de Santa Gertrudes

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: relacionados à educação.</p> <p>(B) Características das assimetrias: nos interesses e conhecimentos.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: laços fortes.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: reuniões frequentes e contato fora do ambiente de trabalho.</p> <p>(E) Objetivos: qualidade na educação.</p> <p>Resumo: rede com governança bem definida, com laços fortes, com uma dinâmica de laços bem presente, com realização de reuniões semanais o que favorece a integração da rede, o grupo busca estar sempre com uma boa assimetria no que diz respeito ao conhecimento.</p>	<p>Os indicadores mais presentes foram os de coordenação, controle, operação, transparência.</p>	<p>Infere-se uma possível ligação entre as características da rede e os indicadores, no sentido de buscar sempre estar junto, fortalecendo os laços forte, bem como presença de laços fracos, que acarreta um novo olhar com relação às parcerias ligada aos projetos, as decisões são sempre tomadas em conjunto, e os atores do grupo tem total autonomia para participarem das ações, como criar regras próprias para melhor atender a necessidades daquele grupo</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

5.5.1 Resposta ao problema de Pesquisa da Rede de Educação de Santa Gertrudes

A partir do conjunto de dados, criou-se o Quadro 20, que descreve a presença dos indicadores de governança e as características da rede.

Quadro 20 – Os indicadores de Governança e Características da Rede de Educação de Santa Gertrudes

Indicadores de governança	Indicadores de Características da Rede
<p>1. Critérios inclusão e exclusão: existem regras para a inclusão dos atores no grupo.</p> <p>2. Coordenação: é realizada através de eleição com normas definidas no plano de carreira dos funcionários.</p> <p>3. Incentivos: existem para os funcionários que ocupam cargos em comissão, bem como para os funcionários; quando trabalham em alguma atividade no final de semana podem abonar o HTPC, ao realizar cursos prosperam na carreira.</p> <p>4. Controles: é realizado através de reuniões semanais e atas.</p> <p>5. Equidade: existe dentro do grupo.</p> <p>6. Mecanismos de Operações: bem desenvolvidos e em constante atualização.</p> <p>7. Transparência: todos dentro do grupo sabem o que pode ou não ser feito; o grupo procura sempre divulgar as informações a todos semanalmente através das reuniões e HTPC.</p> <p>8. Pluralidade: não possui regras.</p> <p>9. Flexibilidade e capilaridade: os convites são feitos pelas escolas, <i>site</i> do município e <i>Facebook</i>.</p> <p>10. Legitimidade: não existe um mecanismo formalizado, as ações, reclamações são verificadas dia a dia, no <i>site</i> da prefeitura.</p>	<p>A. Natureza dos problemas: problemas específicos, ligados às necessidades dos cidadãos de cada localidade.</p> <p>B. Assimetrias: estão presentes na forma de capacidades e conhecimentos técnicos, e existe um esforço para que isso seja resolvido através de capacitações para toda a rede com frequência.</p> <p>C. Estrutura de ligações: <i>cluster</i> com ligações fortes.</p> <p>D. Dinâmica dos laços: relacionamento intenso, com reuniões e encontros frequentes.</p> <p>E. Objetivos: melhorar a cada dia o atendimento e a qualidade da educação no município.</p>

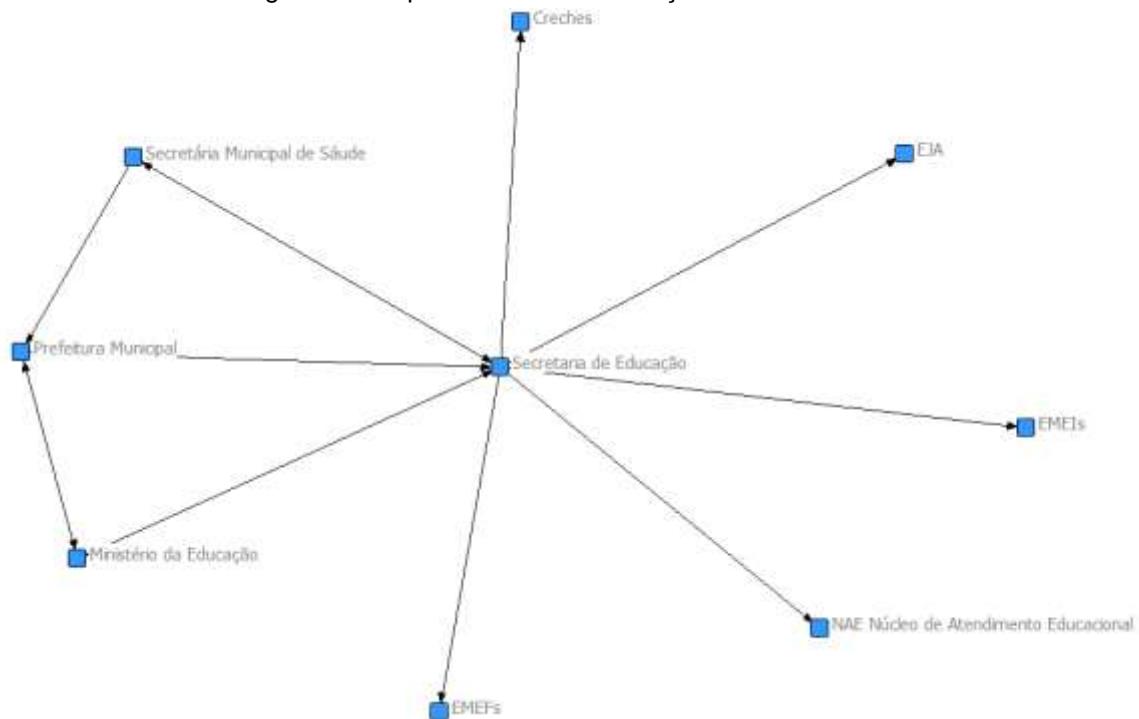
Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

A partir da análise do Quadro 20, percebe-se que a rede apresenta atores centrais que buscam estar sempre em contato com todos os atores de modo a transmitir informações, sempre enfatizando que todos devem saber o que acontece na rede. O Grupo procura, através dos contatos frequentes, incentivar os membros a participarem das decisões, bem como resolver problemas relacionados à governança do grupo, caso necessário.

O conjunto de dados leva à seguinte resposta de pesquisa: há sustentação de correspondência entre as características da rede e a especificidade de governança. O município está em constante mudança para sempre melhorar os serviços prestados. Na Educação, o grupo realiza encontros semanais, o que garante que a informação flua no grupo de maneira eficiente, bem como permite que se façam os ajustes necessários. No grupo, percebe-se que os objetivos estão bem definidos e que todos trabalham em conjunto para que as metas sejam cumpridas.

Na Figura 6 apresenta-se o Mapa da Rede de Educação do Município de Santa Gertrudes. Conforme pode ser verificado, o desenho é praticamente um organograma, com raras referências sobre outras instituições.

Figura 6 – Mapa da Rede de Educação de Santa Gertrudes



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

5.6 Rede de Educação de Cordeirópolis

A Secretaria Municipal de Educação tem como funções organizar e manter o Sistema Municipal de Ensino, promovendo o desenvolvimento da política pública de Educação. A Secretaria de Educação é composta por 06 escolas de Ensino Fundamental I, 07 Creches Infantis, 01 EJA e 01 Faculdade Municipal. Essas

organizações se conectam a outras, comerciais e de outra natureza, formando a rede de educação do município.

- Sujeito 1 – Diretora Municipal de Educação

Foi relatado pelo sujeito que não existem regras para participar da rede de serviços da Educação e que os atores-pessoas são indicados pelo Prefeito municipal, porém são necessários experiência e formação.

Em relação às regras referentes à coordenação, o sujeito relatou que uma parte vem pronta do governo e outra está sendo construída dentro do grupo. As funções e ações do coordenador são acompanhadas pelas reuniões.

Todos que participam do grupo sabem exatamente o que pode ou não ser feito. Em relação à equidade, cada um tem sua função definida, Em relação às funções de coordenação infantil, coordenação de fundamental I e direção, a divisão de tarefas ainda está sendo feito pela Secretaria, já que a Secretaria está se reestruturando.

Os compromissos do grupo são definidos dia a dia, não há nada previamente agendado e o planejamento das atividades é feito pelo grupo.

Quanto à avaliação de desempenho, o sujeito não soube responder se existe ou não.

Com relação à transparência, o sujeito relatou que tudo é divulgado nas redes sociais, site da prefeitura e livreto mensal da educação. O grupo possui e-mail e também WhatsApp para agilizar a troca de informações.

Não existem regras para inclusão dos segmentos sociais. Quando necessário, as pessoas são procuradas ou acabam procurando a Secretaria, geralmente em caso de necessidade.

O grupo não tem ações voltadas para a aprovação das ações feitas pela Secretaria, mas o sujeito acha que a prefeitura desenvolve uma avaliação para saber como as Secretarias estão se desempenhando.

A resposta ao problema de pesquisa é a seguinte: a rede ainda está se desenvolvendo. Os processos ainda estão sendo criados e não existe uma padronização na divulgação de informações, tampouco na frequência dos encontros.

Quadro 21 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 1 da Rede de Educação de Cordeirópolis

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: não foi coletado durante a entrevista.</p> <p>(B) Características das assimetrias: problemas relacionados à informação.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: <i>cluster</i> em desenvolvimento.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: os atores não se encontram com frequência.</p> <p>(E) Objetivos: atender cada vez melhor a população.</p> <p>Resumo: caracteriza-se por ser aberta e com problemas de assimetria no que diz respeito à informação.</p>	<p>Os indicadores mais presentes dentro do grupo foram: coordenação, controle, transparência.</p>	<p>Infere-se uma possível ligação entre as características da rede e os indicadores no que diz respeito ao grupo ainda estar desenvolvendo suas regras e processos.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 2 – Coordenadora de Informática

O sujeito relatou que o grupo é muito unido, com tarefas bem definidas, com segurança no que está sendo desenvolvido e, em caso de necessidade, um sempre busca o outro.

Não possui regra de exclusão ou inclusão no grupo, porém o sujeito relatou que os membros são escolhidos de acordo com as necessidades de cada grupo e são escolhidos pela Secretaria de Educação e pelo Prefeito.

Todos que compõem o grupo são acompanhados por meio de reuniões constantes, quando o membro recebe um retorno do que está funcionando, do que precisa melhorar, e a partir disso é feito um resumo do que foi discutido. Como o grupo ainda está se estruturando, as reuniões não têm data predefinida; quando há necessidade, o grupo é reunido.

Os coordenadores relacionados à gestão são eleitos pelo Prefeito municipal, porém é feita uma pesquisa para verificar se os candidatos se encaixam no perfil do

cargo; já os coordenadores que atuam nas escolas são eleitos através de projetos, porém o nome final é eleito pelo Prefeito. As regras para essa eleição são definidas no plano de carreira dos funcionários da Educação.

O grupo não possui incentivo ou recompensas para fazer parte do grupo, porém no plano de carreira está previsto um adicional de acordo com o cargo ocupado em função do aumento de responsabilidade que vem com a função.

As atividades que são desempenhadas pela coordenação nas escolas são feitas de maneira semanal no HTPC, quando as coordenadoras dão um retorno da semana; nesse momento, é feito o planejamento da próxima semana.

No grupo não existem regra sobre punição caso alguém do grupo faço algo errado; sempre se procura conversar e verificar o que aconteceu e, no grupo, a conversa é sempre vista como melhor caminho para resolver os problemas.

O grupo desenvolveu a equidade e também funções bem definidas, e quando se tem necessidade de apoiar o grupo, isso é feito sem se desvincular da função. As funções são bem definidas de modo que não haja sobrecarga para nenhum participante.

Com relação à agenda do grupo, o sujeito relatou que nada vem pronto; tudo é alinhado em conjunto, mas que alguns eventos já vêm definidos pela Secretaria de Educação e, outros, da Diretoria de Ensino, como o calendário escolar.

O sujeito relatou que o grupo de possui transparência nas suas ações, e que tudo é discutido e conversado nas reuniões, *e-mail* e *WhatsApp*. As escolas também trabalham com *Facebook*, quando disponibilizam para a população as atividades que estão sendo desempenhadas.

O grupo busca sempre criar ações para atrair a comunidade. O sujeito relatou que foi criada uma frente de trabalho para capacitação e que 800 pessoas fizeram a inscrição. O sujeito frisou que, no município, nunca nada é decidido sozinho, e que sempre há uma equipe para a tomada de decisão; essa equipe varia de acordo com a situação.

O sujeito relatou que, para participar dos Conselhos, é feita a divulgação pelas crianças nas escolas: as pessoas interessadas vêm para a reunião e ali mesmo é feita a eleição; posteriormente, é oficializada a posse dos membros, bem como definido o que cada um vai ter que desempenhar como função.

Com relação aos critérios de pluralidade e participação social, foi relatado que tudo é divulgado por meio dos alunos, pois eles entendem que, se a criança passa o

recado aos pais, fica mais fácil a participação. Também foi relatado que, de maneira geral, o grupo conta com a participação da população, porém não conta com mecanismo de obtenção popular; o sujeito relatou que o dia-a-dia é o termômetro, e que sempre que há um desacordo, a pessoa vem na secretaria ou na escola para conversar.

A resposta ao problema da pesquisa é a seguinte: percebe-se pela fala do sujeito que a governança dentro do grupo está bem definida, que o grupo conta com reuniões frequentes e que todos participam das ações que são desempenhadas dentro do grupo.

O Quadro 22 apresenta o resumo da análise.

Quadro 22 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 2 da Rede de Educação de Cordeirópolis

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: problemas relacionados à educação e às peculiaridades que cada escola tem.</p> <p>(B) Características das assimetrias: conhecimentos dos problemas do grupo.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: forte.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: intensa, encontros frequentes.</p> <p>(E) Objetivos: atender plenamente aos municípios.</p> <p>Resumo: a rede possui uma governança bem definida, com assimetria relacionada aos conhecimentos dos problemas do grupo, forte estrutura de ligação com dinâmica de laços intensa.</p>	<p>Os indicadores mais presentes foram os de coordenação, controle, operação.</p>	<p>Podemos inferir uma ligação entre as características da rede e os indicadores, no que diz respeito ao grupo estar sempre junto, no sentido de buscar sempre estar junto, com funções e objetivos bem definidos.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 3- Coordenadora de Educação Fundamental

Percebe-se pela fala do sujeito que o grupo procura ter reuniões semanais, quando são informadas todas regras e ordens que devem ser desempenhadas

durante a semana e que são passadas aos professores no HTPC. O sujeito relatou que algumas regras já são pré-definidas no plano de carreira; sobre o planejamento, afirmou que o próprio grupo é responsável por isso no início de cada ano.

O sujeito relatou que, a partir desse ano, os cargos de coordenação e gestão são todos de nomeação do Prefeito, não sendo necessário tempo de casa, mas dá-se preferência aos funcionários da casa, com exceção da Diretora que é cargo de confiança. O grupo não possui uma regra clara quanto à exclusão, mas o sujeito acredita que teria alguma penalidade.

Com relação à coordenação, foi informado que as funções já estão pré-definidas, cada um sabendo as funções que vai desempenhar. Com relação às normas, disse que elas já vêm prontas, porém, se necessário, podem ser efetuadas mudanças de acordo com a necessidade de cada escola.

Não existem incentivos no grupo para participar das ações coletivas.

Sobre penalidades, caso algum membro faça algo errado é comunicado e colocado em ata. Caso o membro faça mais de três vezes algo errado, é necessário tomar uma postura diferente, como abrir um processo disciplinar.

Foi relatado pelo sujeito que todos no grupo sabem o que pode ou não ser feito e que as informações constam no plano de carreira. No grupo existe equidade, e cada um é responsável pela sua parte, mas caso necessite de ajuda tem sempre alguém do grupo para ajudar, principalmente no início do ano, quando ocorrem muitas mudanças e a secretaria precisa ser organizada.

Quanto aos mecanismos de operação, não há nada pronto. Tudo é trabalhado de acordo com as necessidades. A única coisa pronta é o calendário escolar. Todas as escolas seguem o mesmo calendário e a única diferença são as festas, porque no calendário vai estar o mesmo dia para todas, porém na prática cada uma escolhe uma data diferente.

Sobre o indicador Operações, o sujeito relatou que, devido à implementação do *Google for Education*, estão tendo que trocar vários computadores para que os mesmos se adequem ao exigido pelo Google, mas o sujeito relatou que as aulas de informática continuam normais e que o professor utiliza um *Datashow*.

No grupo não existe avaliação de desempenho dos funcionários, pois como o cargo é de confiança, não há nenhuma verificação quanto ao desempenho das funções.

O grupo apresenta transparência nas ações que são realizadas, bem como e-mail de grupo e WhatsApp para melhorar essa troca de informações.

Foi relatado pelo sujeito que não existem ações para a participação dos segmentos sociais, mas que a Secretaria tem uma parceria com uma empresa CESAN Embalagens, e que a mesma desenvolve um projeto com os alunos, com ações voltadas à preservação do meio ambiente.

O grupo não possui ações ou mecanismos para obtenção da aprovação da população. O sujeito relatou que, mesmo não existindo mecanismos formais, a população vem à Secretaria ou à escola, caso não esteja gostando de algo.

A resposta ao problema da pesquisa é a seguinte: percebe-se pelo discurso do sujeito que a governança no grupo ainda está se desenvolvendo, isto é, existem muitos pontos a serem ajustados e definidos com regras. O grupo procura fazer reuniões frequentes, bem como contar com a participação de todos nas ações, seguindo a filosofia que nada é resolvido sozinho, tudo em conjunto.

O Quadro 23 apresenta o resumo da análise.

Quadro 23 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 3 da Rede de Educação de Cordeirópolis

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: não foram coletados durante a entrevista.</p> <p>(B) Características das assimetrias: no que diz respeito ao conhecimento.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: forte.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: reuniões constantes.</p> <p>(E) Objetivos: melhorar os serviços prestados à população no quesito educação.</p> <p>Resumo: tarefas e coesão de grupo ainda em desenvolvimento, rede tem problemas para obter resultados, assimetrias de conhecimento.</p>	<p>Os indicadores mais presentes foram os de coordenação, controle, operação.</p>	<p>Infere-se uma ligação entre as características da rede e os indicadores, no que diz respeito ao grupo buscar criar normas e regras de modo a melhor atingir os seus objetivos.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

- Sujeito 4 – Coordenadora Educação Infantil

O sujeito relatou que é a Secretaria Municipal de Educação quem escolheu os integrantes do grupo, respeitando a área de atuação de cada ator.

Foi relatado que cada coordenador sabe o que fazer, sabe o seu papel. Como esse ano foi o início do governo, várias diretrizes foram resolvidas nas reuniões.

Com relação à inclusão e à exclusão, não existem regras definidas no grupo.

No que diz respeito à coordenação, a Secretaria é quem determina o que cada coordenador vai fazer dentro do grupo e cada coordenador sabe o que fazer. Existe diálogo e, caso haja necessidade, pede-se ajuda.

No que diz respeito à verificação de regras da coordenação, o sujeito relatou que esta acontece através de uma agenda de compromissos, mas que dificilmente a agenda é seguida. O sujeito relatou que, na Educação, existe muito movimento, as vezes você tem uma reunião às 10:00h, porém às 07:00h, quando começa a trabalhar, já inicia na correria, pois acontecem problemas que precisam ser resolvidos com pais e professores e que, por mais que se tenha uma rotina das atividades, isso dificilmente é seguido.

Não existem regras para participar das ações coletivas.

O sujeito relatou que todas sabem o que pode, ou não, ser feito no grupo, que cada vez que alguém ingressa no grupo a diretora e a coordenadora mostram os serviços a serem feitos. No projeto político pedagógico de cada escola também existe clara definição quanto a isso.

No grupo, cada coordenação (do total de sete) tem suas tarefas bem definidas, mas caso haja necessidade, conversa-se com outras coordenadoras e com a Secretaria; o grupo procura sempre fazer reuniões, trocar informações.

Não existe nenhum favorecimento dentro do grupo.

O grupo possui uma agenda da Secretaria de Educação e vai marcando as reuniões nessa agenda que passa a ser do grupo. O fato é que nas reuniões sempre tem alguém trabalhando em conjunto com a Secretaria.

Não existe avaliação de desempenho dentro do grupo, tampouco quadro de carreira para os funcionários, apenas os professores têm um plano de carreira que só tem função de delimitar o que cada curso, palestra ou pós vale para a pontuação do professor, sendo isso é utilizado para a escolha de classes no início de cada ano.

O grupo procura trabalhar de maneira transparente, bem como estar aberto a todos. Dentro das creches, procura-se fazer reunião a cada 15 dias com as

coordenadoras e, a cada mês, com as diretoras, bem como utilizar e-mail e informações via caderno para os pais. As informações gerais são divulgadas pelo site e jornal impresso do município.

Não existem regras para participação social dentro do grupo; sempre procura-se convidar todos para a participação, porém foi relatado que a participação geralmente é baixa, mas que se tenta ter um contato próximo com a população; há também nas escolas um caderno de sugestões e reclamações que as pessoas podem utilizar.

O sujeito relatou que não existe nenhuma regra quanto à forma de obtenção de aprovação das ações desempenhadas pela Secretaria, mas que a Secretaria procura estar sempre próxima da população.

O Quadro 24 apresenta o resumo da análise.

Quadro 24 – Resumo da análise da entrevista do sujeito 4 da Rede de Educação de Cordeirópolis

Características da rede	Indicadores de governança mais presentes	Possível ligação entre características e governança
<p>(A) Natureza dos problemas: constantes ajustes, movimentos no que diz respeito à educação.</p> <p>(B) Características das assimetrias: das capacidades.</p> <p>(C) Estrutura das ligações: ligações fortes.</p> <p>(D) Dinâmica dos laços: o grupo procura desenvolver uma ligação com encontros frequentes, mas sem definição prévia dos encontros, devido aos ajustes constantes.</p> <p>(E) Objetivos: criar mecanismos que permitam uma constância no atendimento.</p> <p>Resumo: rede ainda estruturando seus laços e suas tarefas, com dificuldade de obter participação da sociedade, sub-rede dos atores do governo com laços fortes.</p>	<p>Os indicadores mais presentes foram os de coordenação, controle, operação, transparência</p>	<p>Podemos inferir uma ligação entre as características da rede e os indicadores, no que diz respeito ao grupo possuir uma governança desenvolvida, mas busca criar mecanismos para que ajustes sejam feitos devidos as necessidades constantes de mudança.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

5.6.1 Resposta ao problema de pesquisa

A partir do conjunto de dados criou-se o Quadro 25, que descreve a presença dos indicadores de governança e as características da rede.

Quadro 25 – Os indicadores de Governança e Características da Rede de Educação de Cordeirópolis

Indicadores de governança	Indicadores de Características da Rede
<p>1. Critérios inclusão e exclusão: não existem regras.</p> <p>2. Coordenação: é definida por escolha do Prefeito municipal.</p> <p>3. Incentivos: não existem.</p> <p>4. Controles: em desenvolvimento, reuniões.</p> <p>5. Equidade: o grupo apresenta esta característica e todas as atribuições estão definidas nas atribuições de cada cargo.</p> <p>6. Mecanismos de Operações: não tem nada pronto, estão sendo desenvolvidos.</p> <p>7. Transparência: todos dentro do grupo sabem o que pode ou não ser feito do grupo.</p> <p>8. Pluralidade: não existem regras.</p> <p>9. Flexibilidade e capilaridade: não existe regra clara, mas procura-se desenvolver através das crianças;</p> <p>10. Legitimidade: o grupo não possui nenhum mecanismo formal.</p>	<p>A. Natureza dos problemas: problemas específicos, ligados às necessidades dos cidadãos de cada localidade, demanda do número de creches, proximidade das vagas/bairro.</p> <p>B. Assimetrias: possui problemas no que diz respeito ao conhecimento, do que acontece na rede.</p> <p>C. Estrutura de ligações: <i>cluster</i> em desenvolvimento.</p> <p>D. Dinâmica dos laços: o grupo busca criar uma frequência de encontro, para que os laços possam ser fortalecidos.</p> <p>E. Objetivos: atender 100% da população com qualidade.</p>

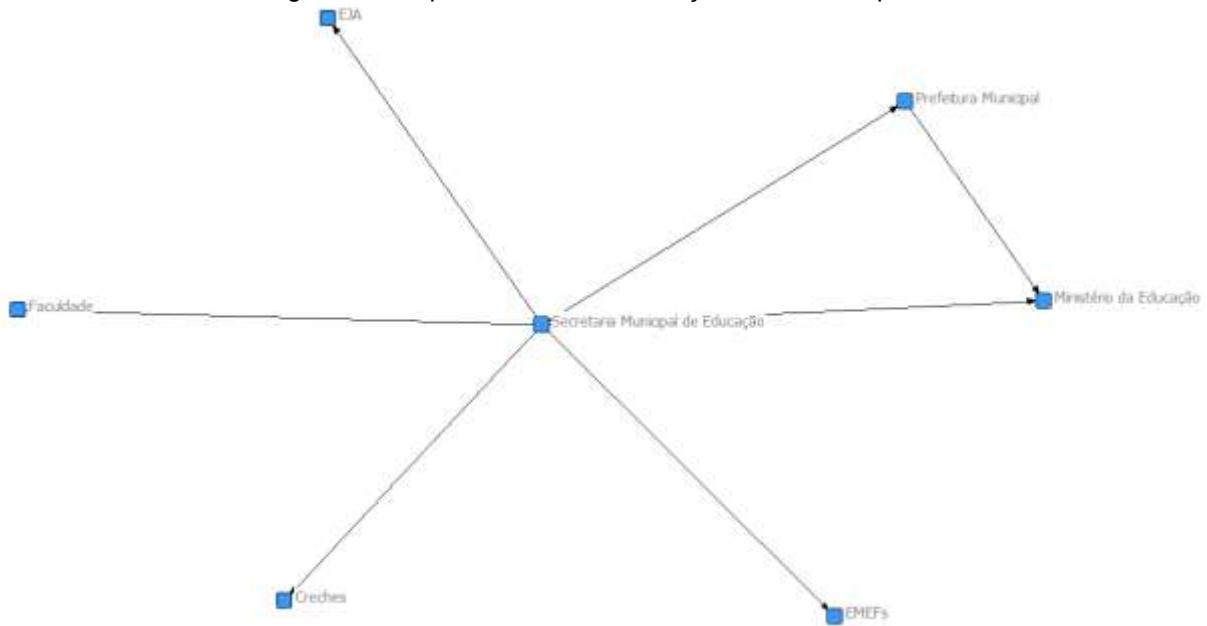
Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

A partir da análise do Quadro 25, percebe-se que a rede ainda está se estruturando, que possui alguns problemas na transmissão das informações dentro da rede, bem como tenta criar uma estrutura de reuniões frequentes para fortalecer os laços dentro do grupo.

A análise dos discursos e os dados de fontes secundárias levam à seguinte resposta de pesquisa: a rede está em processo de desenvolvimento no que diz respeito aos mecanismos de operação, todos estão trabalhando em conjunto para que os obstáculos sejam vencidos e o grupo consiga criar e fortalecer a sua governança.

Na Figura 7 apresenta-se o Mapa da Rede de Educação do Município de Cordeirópolis. Tal como ocorreu nos desenhos anteriores das redes, os sujeitos percebem a rede mais próxima dos seus contatos de trabalho, especialmente os atores do governo.

Figura 7 – Mapa da Rede de Educação de Cordeirópolis



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

5.7 Comparativo das duas Redes

Coletados e analisados os dados das Redes de Educação dos municípios de Cordeirópolis e Santa Gertrudes, pode-se concluir que as duas redes apresentam algumas características semelhantes no que diz respeito à natureza dos problemas e objetivos, pois ambas buscam sanar os problemas da educação no quesito vaga e qualidade, mas são distintas nas seguintes características: assimetrias, estrutura de ligações e dinâmica dos laços. No município de Santa Gertrudes, a rede apresenta evidências de assimetrias acentuadas de capacidade e conhecimento entre os atores, embora existam programas constantes de capacitação; possui reuniões frequentes e um *cluster* forte de ligações, o que não acontece no município de Cordeirópolis, pois o mesmo ainda está se estruturando como grupo, pouco se conhece das capacidades de cada ator e as ações coletivas, reuniões e programas sociais ainda estão se organizando. Pode-se afirmar que são redes distintas.

Sobre a governança, as semelhanças estão nos quesitos equidade, transparência, e as diferenças mais evidentes são:

- a) Critérios de inclusão: o Município de Santa Gertrudes possui regras para inclusão dos atores no grupo, o que não acontece em Cordeirópolis;
- b) Coordenação: em Santa Gertrudes, é feita por meio da criação de projetos e eleição; em Cordeirópolis, a escolha é feita pelo Prefeito;
- c) Há incentivos no município de Santa Gertrudes, tanto para os cargos em comissão quanto para os de carreira, o que não acontece na outra rede;
- d) Sobre controles: na Rede de Santa Gertrudes, os mecanismos estão bem desenvolvidos e o grupo sempre procura melhorar, ao passo que, na Rede de Cordeirópolis, estes ainda estão sendo criados;
- e) Sobre mecanismos de operações: os mecanismos existem na Rede de Santa Gertrudes, enquanto no município de Cordeirópolis não se tem nada pronto;
- f) Flexibilidade e capilaridade: na Rede de Santa Gertrudes, busca-se atingir a população na sua totalidade nas ações, enquanto Cordeirópolis faz a divulgação por meio dos alunos. Nos quesitos pluralidade e legitimidade, ambos os municípios não realizam ações claras.

O conjunto de dados permite afirmar que a governança é diferente nas duas redes.

A conclusão sobre as características da rede e a especificidade da governança permite afirmar que diferenças nas duas redes correspondem a diferenças na governança. Em uma rede encontra-se organização, estrutura, laços fortes e uma governança estabelecida em itens importantes, tais como mecanismos de operações. Na outra rede, as características indicam organização difusa, ainda em construção e a governança igualmente pouco desenvolvida.

No próximo item, apresenta-se a análise quando consideradas as redes no mesmo município, buscando verificar se o fato de estar no mesmo contexto provoca alguma influência no resultado final.

5.8 Comparativo das Redes de Santa Gertrudes

Ao término da análise das Redes de Saúde e Educação, surgiu o interesse em verificar a proposição relacionada a quando duas redes com objetivos distintos (Saúde

e Educação) encontram-se no mesmo contexto de políticas públicas. Neste caso, as análises consideram que os objetivos das redes são distintos, mas os recursos disponíveis para atingi-los são os mesmos.

No município de Santa Gertrudes, percebe-se que, mesmo as redes tendo seus objetivos bem definidos, e havendo clareza sobre a natureza dos problemas, as duas redes necessitam de ajustes constantes, parcerias, encontros frequentes e os indicadores de governança são diferentes no que diz respeito aos critérios de inclusão, coordenação, incentivos, mecanismos de operação, transparência e flexibilidade.

As redes estão sob a mesma gestão há seis anos (não houve troca de gestão). Na Rede de Educação, percebe-se que é uma rede estruturada, com reuniões frequentes, troca de informações dentro do grupo e busca constante de melhoria nos processos. A Rede de Saúde tem condições para funcionar no formato de rede, com trocas e comprometimento, porém enfrenta problemas no que diz respeito à hierarquia, à mudança de pessoas e de cargos (funcionários que não aceitam mudanças, pois não tiveram experiências positivas no passado) e, a cada alteração de gestão da Secretaria, surgem problemas no grupo.

O Quadro 26 apresenta um resumo da rede e da governança em Saúde e Educação.

Quadro 26 – Resumo da Rede de Educação e Saúde Santa Gertrudes

	Rede	Governança
Saúde	Rede ainda em estruturação, jogos de poder, problemas de autonomia.	A governança dentro do grupo ainda está sendo construída.
Educação	Rede bem estruturada, com papéis definidos, não existe luta de poder dentro do grupo.	O grupo possui regras claras e transparentes, equidade, critérios claro de inclusão.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

A conclusão é que a igualdade do contexto político, social e econômico não é determinante na igualdade das redes. As duas são diferentes em relação aos seus problemas, tarefas, hierarquias e operação e, em correspondência, apresentam mecanismos diferentes de governança, sustentando a proposição.

5.9 Comparativo das Redes de Cordeirópolis

A análise das Redes de Saúde e Educação no município de Cordeirópolis indica que a Rede de Saúde está organizada na sua estrutura, tem um *cluster* com atores centrais, a governança também possui um grau de organização que leva à eficiência dos serviços, com alguns ajustes, e o grupo procura construir mecanismos que proporcionem autonomia ao grupo.

Já na Rede de Educação, por questões políticas, a gestão anterior não passou a sua experiência para a gestão atual, o que leva o grupo atual a se organizar praticamente do zero. Estas circunstâncias nos levam a um grupo em organização e uma governança em organização, o que mostra a correspondência entre as características da rede e a governança.

O Quadro 27 apresenta um resumo da rede e da governança em Saúde e Educação.

Quadro 27 – Resumo da Rede de Educação e Saúde de Cordeirópolis

	Rede	Governança
Saúde	Rede bem estruturada, com equidade, regras bem definidas e autonomia dos membros.	O grupo possui equidade, transparência e mecanismos de coordenação bem definidos.
Educação	Rede em desenvolvimento, com necessidades de ajustes,	A governança ainda necessita ser construída bem como mecanismos de operação.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

O fato de as redes estarem no mesmo município, portanto, não tem influência na organização de cada rede, que é distinta nos dois casos. Os dados também permitem sustentar a proposição que cada rede tem suas características distintas e uma governança também distinta.

A conclusão sobre esses cruzamentos é que o fator *contexto das redes*, não considerado no desenho original, não é decisivo na equalização ou simetria das redes locais. A conclusão oferece argumento a favor das variáveis selecionadas para caracterizar cada rede e também levanta a questão sobre a discussão do contexto como determinante da configuração e operações das redes. Pelo menos para as quatro redes consideradas, o contexto não foi relevante.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

O objetivo principal do trabalho foi verificar se existem características específicas de governança em diferentes redes de políticas públicas, o que poderia contribuir para a compreensão dos processos de construção social da governança em cada rede.

A proposição orientadora é que para distintas redes correspondem manifestações diferentes de governança, nas suas expressões de controle e coesão. O trabalho **justifica-se**, 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.

A partir da proposição, foi desenvolvido o desenho da pesquisa e, o que se considera ser uma importante contribuição metodológica, a construção de indicadores específicos para a tarefa de caracterizar a rede e para a tarefa de coletar dados sobre variações de governança.

6.1 Resposta ao problema de pesquisa

Ao se analisar o conjunto de dados, pode-se concluir que há sustentação de correspondência no caso das Redes de Educação e nos casos dos comparativos das diferentes redes no mesmo município. A proposição não se mantém para a Rede de Saúde nos dois municípios.

O comparativo entre as Redes de Saúde mostrou que ambas têm características semelhantes sobre a natureza dos problemas, dinâmica dos laços e objetivos, pois ambas buscam resolver os problemas relacionados à saúde e à necessidade constante de parcerias, reuniões; no entanto, são distintas nas características de assimetrias e estrutura de ligações.

Sobre a governança, as semelhanças estão nos quesitos de inclusão e exclusão, coordenação, incentivos, controles; as diferenças mais evidentes são: (a) operações; e (b) transparência. Considerando a dominância de semelhanças e as poucas diferenças, afirma-se que a governança é semelhante nas duas redes.

Para este caso, portanto, a proposição não foi sustentada.

O comparativo das Redes de Educação mostrou que, após coletados e analisados os dados das Redes de Educação dos municípios de Cordeirópolis e Santa Gertrudes, pode-se concluir que as duas redes apresentam algumas características semelhantes no que diz respeito à natureza dos problemas e objetivos, pois ambas buscam sanar os problemas da educação no quesito vaga e qualidade, mas são distintas nas seguintes características: assimetrias, estrutura de ligações e dinâmica dos laços. Pode-se afirmar que são redes distintas.

Sobre a governança, as semelhanças estão nos quesitos equidade, transparência; as diferenças mais evidentes são: (a) critérios de inclusão; (b) coordenação; (c) incentivos; (d) controles; (e) mecanismos de operações; e (f) flexibilidade e capilaridade. Nos quesitos pluralidade e legitimidade, ambos os municípios não possuem ações claras. O conjunto de dados permite afirmar que a governança é diferente nas duas redes.

Para este caso, portanto, a proposição foi sustentada.

Quando realizada a análise das redes dentro do mesmo município, concluiu-se que a proposição se mantém para os dois casos.

6.2 Sobre os objetivos

Serão apresentadas nos próximos parágrafos as respostas obtidas para cada objetivo específico da dissertação.

Objetivo (a). Apresentar as características das redes de políticas públicas selecionadas.

A partir dos dados extraídos, principalmente das entrevistas com os atores de cada rede, foi possível construir as características de cada rede. As categorias selecionadas mostraram-se capazes de indicar variações, o que lhes confere confiabilidade.

A descrição desse conjunto de características de uma rede oferece a possibilidade de distingui-la de outras redes.

Objetivo (b). Apresentar os indicadores das categorias de redes e de governança;
Objetivo (c). Apresentar o resultado sobre a operacionalidade dos indicadores.

A partir da análise dos dados coletados, percebe-se que os indicadores foram capazes de responder à pergunta de pesquisa.

Dentre os indicadores, os que surgiram com mais frequência foram: critérios de inclusão e exclusão, coordenação, controles, equidade, mecanismo de operação e transparência.

Os indicadores referentes à pluralidade, à flexibilidade, à capilaridade e à legitimidade pouco apareceram, o que levanta a dúvida se eles não estão bem construídos, ou se a realidade é essa mesma. Considerando as respostas dos sujeitos, pode-se afirmar que os indicadores mostraram-se operacionais.

Objetivo (d). Estabelecer um modelo de relação entre distintas configurações de redes e sinais específicos de governança.

Conforme se comentou na Introdução, a governança faz parte dos elementos que configuram a rede, sendo apenas um recurso lógico o seu isolamento para relacioná-la com outras variáveis da rede. Ocorre que, para uma linha de pensamento que defende a estrutura formal da governança nas redes, é exatamente ela, a governança, o que organiza a rede numa relação causal (WILLIAMSON, 1985a; PROVAN; KENIS, 2008).

A dissertação não permite afirmar, taxativamente, a relação causal, mas afirma uma correspondência (relações recíprocas) entre governança e configuração da rede. A análise da correspondência foi realizada a partir dos princípios da abordagem social de redes, especialmente a relação entre construção social da governança e configuração da rede.

6.3 Discussões sobre a teoria de base e os resultados da pesquisa

Como fundamento teórico, utilizam-se as afirmativas da abordagem social de redes, da governança relacional e da *policy networks*. Devido a poucos trabalhos relacionando abordagem social em redes, governança e políticas públicas, o trabalho procura oferecer uma pequena contribuição teórica para a construção da governança em redes de políticas públicas.

Conforme Williamson (1985) e Grandori (2006), os grupos escrevem ou combinam as regras que são genéricas e, depois, cabe a cada subgrupo decidir sobre os detalhes de como aquela regra vai ser aplicada. Essa construção de ajuste é a governança relacional e a pesquisa mostrou alguns exemplos: quando um sujeito informou que, dentro do grupo, todas as decisões são partilhadas, o grupo aponta as soluções e chega num consenso sobre a melhor, nada é imposto. Trata-se, portanto,

de um processo decisório que cria normas, sendo uma evidência da governança relacional.

Outro exemplo foi sobre as visitas domiciliares, cujas regras foram discutidas e acordadas pelo grupo. Outro exemplo foi a criação de um protocolo de gestante, para o qual todas as enfermeiras, médicos generalistas e ginecologistas participaram da criação; outro exemplo dessa Rede de Saúde diz respeito à união entre da Unidade básica de Saúde, o NASF e a escola para elaborarem palestras sobre DST e gravidez na adolescência.

Outro exemplo de governança relacional diz respeito às férias. Cada gestor tem uma semana de férias para tirar. Como a educação infantil tem recessos e a creche não, o grupo acordou e trouxe para a secretaria que eles tinham decidido revezar as férias entre eles.

Apesar desses exemplos, a governança relacional foi pouco discutida e pesquisada neste trabalho, ficando esse aspecto como proposta para outras pesquisas da área de políticas públicas. 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, principalmente nas áreas de Saúde e Educação, mas boa parte delas não é operacional, não estando detalhados vários procedimentos. No micro nível de cada rede, com as pessoas ligadas àquela ação, discutem-se os detalhes de implementação. Por exemplo: em uma Secretaria de Saúde, quando se vai implementar um programa, é necessário verificar as características de cada bairro, ajustando as ações, exigindo um trabalho coletivo de ajuste.

6.4 Sobre a metodologia

Um dos passos mais importantes da pesquisa foi a construção e a aplicação dos indicadores, tanto de características da rede quanto de governança. Sobre as características da rede, os indicadores mostraram-se aptos para a indicação de distinções entre elas. Já sobre a governança, foi necessário um trabalho de ajuste das questões, já que nas duas áreas de políticas públicas existem jargões específicos, como a palavra *pactuação*, e dúvidas quanto se pergunta sobre ganhos e incentivos. Algumas questões foram reescritas, como a variável 3 do roteiro, sobre prêmios e incentivos e, em outras, foi necessário questionar a origem da regra, por exemplo, na

variável 6, sobre mecanismos de operação. Num terceiro caso, a questão geral foi substituída pela solicitação de exemplos, tal como se lê na variável 5 do roteiro, sobre equidade.

Como as entrevistas distribuíram-se aleatoriamente entre as várias redes, não houve prejuízo, ou viés de coleta, em alguma delas em especial.

Com os ajustes, os indicadores mostraram-se operacionais, o que pode contribuir para replicação de pesquisas futuras.

Cabe um comentário específico sobre o questionário. Seguindo normas de aprendizado no Mestrado, no sentido de o autor tornar-se um pesquisador, o questionário foi construído, mas não foi possível aplicá-lo porque não houve contatos suficientes. Foi pesquisada a possibilidade de se aplicar o questionário para todos os funcionários da Saúde e da rede pública de ensino, mas os dados de entrevistas acenavam que as respostas apresentariam viés, ou pelos respondentes só perceberem a rede do governo, ou por não terem informações para responder às questões. Outra dificuldade foi a recusa de autorização para aplicar o questionário nos funcionários.

6.5 Sobre os limites do trabalho

Um limite importante do trabalho é sobre a seleção dos sujeitos. Ocorreu que a técnica de bola de neve levou a um conjunto de sujeitos vinculados ao governo e o pesquisador não conseguiu contatos com outras organizações de cada rede. É possível que essa qualificação dos sujeitos tenha originado algum viés nas respostas sobre a configuração da rede e as regras. Por exemplo, ao responderem sobre a estrutura da rede, a maioria dos sujeitos descreveu o organograma de cargos da secretaria do governo.

Outra limitação encontrada no trabalho foi a dificuldade de conseguir autorização para aplicar o questionário em todas as redes analisadas. Assim, as respostas ficaram mais circunscritas aos discursos dos sujeitos com funções no governo. Outro limite, diretamente ligado a este, é que, em alguns casos, determinados funcionários mostraram receio em participar do trabalho, mesmo com as explicações sobre os procedimentos éticos. Mesmo aqueles que concordaram nem sempre respondiam diretamente algumas questões.

Estes limites levam ao limite mais geral sobre a confiabilidade das conclusões de configuração de cada rede, uma vez que a percepção de rede dos respondentes pode estar contaminada pela sua posição. Concluída a fase de coleta e análise, talvez fosse mais realista afirmar que o trabalho analisa a governança e a configuração das redes na perspectiva dos atores do governo.

6.6 Sobre sugestões de novas pesquisas

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

A primeira sugestão refere-se ao escopo. 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.

Complementar a essa sugestão, outra questão refere-se à aplicação do questionário. Se esse instrumento se mostrar operacional e confiável, seria possível evoluir para um instrumento validado de investigação da governança, tanto para fins acadêmicos quanto gerenciais.

A conclusão sobre a não interferência do contexto político, social e econômico do município tem caráter provisório e específico daquelas redes. A replicação da pesquisa, considerando redes do mesmo município, poderia indicar se a conclusão se mantém para outros casos, o que abriria uma linha de discussão interessante sobre relações de influência entre o ambiente e os processos das redes.

Finalmente, apresenta-se a sugestão de uma pesquisa com foco exclusivo na governança relacional, que era o objetivo inicial desta dissertação, mas que depois foi colocado em segundo plano, conforme os dados iniciais de coleta foram sendo analisados. Os instrumentos desta dissertação não estão preparados para esta função e necessitariam de ajustes.

6.7 Considerações finais

A motivação principal desta pesquisa foi o esforço de colaborar para a academia, no que diz respeito à criação e à aplicabilidade dos indicadores da governança.

Durante as entrevistas, percebi que o governo (federal e estadual) possui excelentes manuais, porém não existe um manual de como executar essas ações, e devido à complexidade e às diferenças de cada local, percebe-se que a execução acontece de forma diferente, e que, devido às características e à formação de cada rede, umas conseguem atingir os objetivos propostos com excelência e outras não.

Durante a construção dessa dissertação, deparei-me com algumas dificuldades pessoais e também de contatos com pessoas para ter acesso a uma rede, pois muitas sentiam-se inseguras em participar da pesquisa. Essa resistência prejudicou o cronograma do trabalho e impediu, por exemplo, a extensão das pesquisas para sujeitos de outras organizações não governamentais.

Ao final, os sacrifícios pessoais e familiares valeram a pena, porque o objetivo do trabalho foi alcançado, e pretendo continuar na linha de pesquisa e trilhar um novo objetivo em breve, como um doutorado.

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.
- ASPACER - ASSOCIAÇÃO PAULISTA DAS CERÂMICAS DE REVESTIMENTO. Estatísticas. Disponível em: <<http://www.aspacer.com.br>>. Acesso em: 15 ago. 2016
- 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.
- BRAND, F.; FACCIN, K. MÉTODOS DE PESQUISA EM GOVERNANÇA DE REDES: UMA REVISÃO DE ESTUDOS. **Revista de Administração da Unimep**, v. 13, n. 2, p. 26-43, 2015.
- CALMON, P.; COSTA, A. Redes e Governança das Políticas Públicas. **RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, p. 1-29, 2013.
- CASEY, C. Public Values in Governance Networks Management Approaches and Social Policy Tools in Local Community and Economic Development. **The American Review of Public Administration**, v. 45, n.1, p.3-12, 2014.
- CASTELLS, M. **A sociedade em Rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura**, v.1, São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DE 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.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **Mil Platôs** Rio de Janeiro: Editora 34, 2011.
- DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.
- 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.
- DINIZ, C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: IPEA, 1994.

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.

GIGLIO, E.; HERNANDES, J. Discussões sobre a Metodologia de Pesquisa sobre Redes de Negócios Presentes numa Amostra de Produção Científica Brasileira e Proposta de um Modelo Orientador. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 14, n. 42, p. 78-101, 2012.

GIL, A. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

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.

GRIX, J.; PHILLPOTS, L. Revisiting the 'governance narrative': 'asymmetrical network governance' and the deviant case of the sports policy sector. **Public Policy and Administration**, v. 26, p. 3-19, 2010. .

GULATI, R. Alliances and Network. **Strategic Management Journal**, v. 19, p. 293-317, 1998.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2015. 108 p.

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.

JANSSEN, M.; JOHA, A. Understanding IT governance for the operation of shared services in public service networks. **International Journal of Networking and Virtual Organizations**, v. 4, n. 1, p. 20-34, 2007.

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.

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.

- LAKATOS, E.; MARCONI, M. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo. Atlas, 1991.
- MARTINS, G.; THEÓPHILO, C. **Metodologia da Investigação Científica**. São Paulo: Atlas, 2009.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de gestão estratégica na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2012.
- MATURANA, H. **A árvore do conhecimento**. Campinas: Psy, 1995.
- MILES, R.; SNOW, C. Organizations: New concepts for new forms. **California Management Review**, v. 28, n. 3, p. 62-73, 1986.
- 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.
- NOHRIA, N., ECCLES, R. Face-to-Face: Making Network Organizations Work. In NOHRIA, N.; ECCLES, R. **Networks and Organizations: Structure, Form and Action**. Boston: Harvard Business School Press, 1992, p.288-308.
- OECD – **Organization for Economic Co-operation and Development**. OECD Environmental Indicators: Development, Measurement and use, 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/24993546.pdf>>. Acesso 15/07/2016.
- OLIVEIRA, M.; MAGANHA, M. **Guia técnico ambiental da indústria de cerâmicas branca e de revestimentos**. São Paulo: CETESB, 2006.
- OLIVER, A.; EBERS, M. Networking network studies: an analysis of conceptual configurations in the study of inter-organizational relationships. **Organization Studies**, v. 19, n. 4, p. 549-583, 1998.
- 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.
- PIORE, M.; SABEL, C. **The second industrial divide: possibilities for prosperity**. New York: Basic books, 1984.

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.

KAPUCU, N; HU, Q.; KHOSA, S. The state of network research in public administration. **Administration & Society**, v. 49, n.8, p. 1087-1120, 2017.

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.

SANTOS, F. *et al.* The definition of investment priorities in health: an analysis from the participation of stakeholders in decision-making. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 25, n. 4, p. 1079-1094, 2015.

SCHARPF, F. Interorganizational Policy Studies. Issues, Concepts and Perspectives. In HANF, K.; SCHARPF, F. (Eds.). **Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control**. London: Sage. 1978, p. 345–370.

SHIMIZU, H. Percepção dos gestores do Sistema Único de Saúde acerca dos desafios da formação das Redes de Atenção à Saúde no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 23, n. 4, p. 1101-1122, 2013.

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. 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.

TANZIL, D; BELOFF, B. Assessing impacts: Overview on sustainability indicators and metrics. **Environmental Quality Management**, v. 15, n. 4, p. 41-56, 2006.

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

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

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

UZZI, B. Social Structure and Competition in Interfirm Networks, the paradox of embeddedness. **Administrative Science Quarterly**, v. 42, n. 1, p. 35-67, 1997.

WARHURST, A. **Sustainability indicators and sustainability performance management**. Relatório Técnico, Warwick Business School, University of Warwick, UK, 2002.

WEGNER, D; PADULA, A. A influência de fatores contextuais na governança de redes interorganizacionais (RIOS). **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 14, n. 1, p.116-136, 2013.

WILLIAMSON, O. **The Economic Institutions of Capitalism**. United States: Free Press, 1985.

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

APÊNDICE I – Instrumento Roteiro de Entrevista com Questões abertas

(1) Aquecimento: apresentação do pesquisador, da universidade vinculada, do objetivo do trabalho, da regra do anonimato e do benefício do respondente.

(2) Questões de Abertura:

Primeira questão de abertura: sobre características da tarefa

O senhor poderia comentar sobre as características, a estrutura, a formação desse grupo de pessoas e as organizações que participam dessa tarefa?

Segunda questão de abertura: sobre regras para a tarefa, normas, rotinas que o grupo deve seguir para realizar as tarefas. O objetivo do trabalho é investigar e conhecer as regras e ajustes que vocês criaram, quais os acordos e regras que vocês fizeram, e não os que vieram prontas.

O senhor poderia comentar quais são as principais regras que o grupo deve seguir para que a tarefa se realize?

(3) Questões específicas de Governança:

Variável 1. Critério de inclusão e exclusão

Você teria exemplos de regras que foram combinadas entre vocês sobre inclusão e exclusão de pessoas da rede?

Linha geral de questionamento: existem situações que poderiam levar à exclusão de alguém do grupo?

Questões Complementares:

Quais as formas de verificação das condições de entrada dos pretendentes (fichários, formulários, entrevista, etc.)?

Existem regras de expulsão de alguém do grupo?

Variável 2. Mecanismos de coordenação

Existem regras que foram combinadas entre vocês sobre as formas e as normas de eleição dos representantes e de suas tarefas?

Linha Geral de questionamento (a) como vocês elegem os representantes do grupo.

Linha Geral de questionamento (b) mecanismos para a prática de coordenação.

Como se garante a prática da coordenação? (opção: como se garante que o coordenador cumpra suas tarefas).

Como se faz para garantir que as rotinas sejam seguidas.

Variável 3. Incentivos e recompensas às ações coletivas.

Geral: Existem regras, acordos e formas de incentivos para as pessoas realizarem ações coletivas? Caso existam, foram vocês que combinaram essas regras?

Existem incentivos, prêmios e recompensas para as pessoas participarem das ações do grupo? Se existirem, quais são eles?

(Se existirem) Quais são as regras, isto é, como se decide quem vai ganhar esses incentivos?

Você sabe me dizer se, ao participar desse grupo, você tem algum tipo de progressão de carreira (apenas para funcionários do governo)?

(Se sim) Você poderia me dizer qual o procedimento para receber o incentivo?

Variável 4. Controle das regras, mecanismos que vão indicar se as pessoas estão fazendo o que devem fazer.

Linha Geral: controles e punições.

Vocês combinaram alguma regra sobre punição quando alguém do grupo faz algo errado?

Como é feito o controle das ações dos membros: existe algum tipo de planilha, relatório?

O senhor pode me dizer se todos sabem o que pode ou não ser feito dentro do grupo?

Variável 5. Equidade.

Linha geral: regras e pressões de igualdade de direito e deveres, existência de hierarquias e privilégios.

Como vocês decidem sobre as tarefas e sua distribuição entre as pessoas do grupo?

O senhor se lembra de alguém ter recebido algum privilégio ou proteção por causa da posição dentro do grupo, ou isso não existe aqui?

Variável 6. Mecanismos de operação.

Linha geral: são as regras e ações que criam as condições para a realização de tarefas coletivas.

Vocês combinaram sobre a agenda com os compromissos e tarefas que os membros do grupo devem seguir, ou já vem tudo pronto?

O senhor pode me dizer se todos os recursos que estão disponíveis para facilitar o trabalho dentro do grupo são disponibilizados, tais como computador, programas, etc.?

O senhor pode me dizer como é feito o planejamento das atividades, tarefas dentro do grupo, e quem é responsável por isso: é uma pessoa, ou um comitê, ou todo mundo junto discute e decide?

O senhor sabe se existe avaliação de desempenho para os membros do grupo: (se sim) como ela funciona?

Variável 7. Critérios de transparência.

Linha Geral: a difusão, ou partilha de informações sobre as ações, recursos e investimentos realizados. Todos devem prestar contas a todos.

Vocês combinaram alguma coisa sobre a transparência das informações e das ações das pessoas? O senhor sabe me dizer se as informações sobre os trabalhos realizados são disponibilizadas?

O senhor sabe me dizer se existem mecanismos como (**e-mail** do grupo, *sites*, etc.) para que as informações do grupo sejam compartilhadas?

Variável 8. Critérios de pluralidade e participação social.

Linha geral: regras de inclusão dos segmentos da sociedade, sejam pessoas, ou grupos, que possam ajudar e que são atingidos pelas ações das políticas públicas.

Vocês chegaram a combinar regras para inclusão de representantes dos vários segmentos sociais?

O senhor sabe me dizer se existem ações para atrair participantes dos vários segmentos sociais?

Variável 9. Critérios de flexibilidade e capilaridade.

Linha geral: regras para expansão da participação de atores, difundindo e dividindo as ações com o maior número possível de atores.

O que vocês estão combinando para a participação plena da população?

O senhor sabe me dizer se existem ações para atrair o maior número possível de participantes no grupo?

Variável 10. Critérios de legitimidade.

Linha geral: formas de obter a aceitação popular e legal das ações realizadas pelo grupo.

O senhor sabe me dizer como o grupo tenta obter a aprovação do público sobre suas ações?

Existem ações, por exemplo, reuniões, comícios, comemorações para que o público aceite, aprove e legitime as ações do grupo?

APÊNDICE II – Instrumento questionário

Caro senhor (a)

Obrigado por concordar em participar deste estudo sobre grupo de organizações que fazem parte dessa política pública.

O nome do senhor (a) não vai aparecer no trabalho, por isso pode ficar bem à vontade para responder.

Nas afirmativas seguintes, escolha apenas uma das opções, sendo aquela que representa o que você pensa.

Por favor, preencha o questionário e, caso seja necessário, utilize o espaço em branco ao final e escreva seus comentários.

1.1 Existem condições e regras claras sobre a entrada das pessoas no grupo de organizações que fazem parte dessa política pública.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

1.2. Existem rotinas específicas, tais como formulários e entrevistas para a entrada de pessoas no grupo de organizações que fazem parte dessa política pública.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

1.3. Existem procedimentos e condições para alguém sair do grupo de organizações que fazem parte dessa política pública por sua própria vontade.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

1.4. Existem situações e condições para exclusão uma pessoa ou uma organização do grupo de organizações que fazem parte dessa política pública.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

2.1. Existem regras claras sobre a eleição do coordenador, ou gerente da tarefa de política pública (se existir coordenador – se não existir deixe em branco).

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

2.2. Todos conhecem as funções e os poderes dados ao coordenador (se existir coordenador; se não existir, deixe em branco).

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

2.3. Todos conhecem as rotinas do coordenador (relatórios, reuniões, acompanhamento) (se existir coordenador; se não existir deixe em branco).

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

3.1. Existem incentivos materiais que são dados para as pessoas que contribuem para a tarefa do grupo (fiscais, imobiliários, redução de impostos, de uso de equipamentos de obtenção de materiais e outros que são dados as pessoas ou organizações que contribuem para a tarefa do grupo).

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

3.2. Existem incentivos tais como progressão funcional que são dados para as pessoas que contribuem para as tarefas do grupo (para Funcionário Público).

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

3.3. e 3.4 Existem condições e regras claras para verificar quem merece os incentivos, no grupo de organizações que fazem parte dessa política pública.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

4.1. Existem formas de controles das ações das pessoas no grupo de organizações que fazem parte dessa política pública (planilhas, relatórios).

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

4.2. Todos sabem o que exatamente é controlado dentro no grupo de organizações que fazem parte dessa política pública.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

4.3. Todas as pessoas sabem o que pode ou não pode ser feito no grupo de organizações que fazem parte dessa política pública.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

4.4. Existem punições quando uma regra não é seguida.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

5.1. Existem regras e pressões para que todos sejam iguais no grupo de organizações que fazem parte dessa política pública.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

5.2. Em reuniões, ou em atos coletivos todos têm os mesmos direitos de participação, de voto e de expressar opiniões.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

5.3. Neste grupo somos todos iguais, sem existir privilégios por causa de cargo ou função.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

6.1. Todos têm conhecimento da agenda de reuniões e de prazos de tarefas.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

6.2. Todos têm acesso ao uso dos recursos (computadores, internet etc.).

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

6.3 Existem procedimentos bem definidos para se determinar a função de cada um no grupo de organizações que fazem parte dessa política pública.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

6.4. Todos conhecemos e seguimos as formas de decisão sobre os assuntos no grupo de organizações que fazem parte dessa política pública.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

6.5. Todos sabem como é feito o planejamento e como ele pode ser modificado.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

6.6. Nesse grupo de trabalho de política pública, existe transparência das ações e todos sabem o que todos fazem.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

6.7. Existe uma avaliação de desempenho no grupo de organizações que fazem parte dessa política pública e todos sabem como ela é medida.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

7.1. Existem maneiras de circular as informações e saber o que cada um fez do trabalho.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

7.2. Existem mecanismos para partilhar informações (reuniões, sites, e-mail do grupo)

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

8.1. Existem regras para inclusão de representantes dos vários segmentos sociais nas comissões de grupo de trabalho nessa política pública.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

8.2. Existem ações para atrair participantes dos vários segmentos sociais nas comissões de grupo de trabalho dessa política pública.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

9.1. e 9.2 Existem planos e ações para se obter uma ampla participação de toda a sociedade no grupo de organizações que fazem parte dessa política pública.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

10.1. Existem ações realizadas pelo grupo de organizações que fazem parte dessa política pública, tais como comícios e comemorações, para que o público aceite e aprove as tarefas e os resultados obtidos.

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

10.2. Existem ações junto aos órgãos legais para que as atividades no grupo de organizações que fazem parte dessa política pública sejam juridicamente legitimadas (só para prefeituras).

A	B	C	D	E
Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Discordo fortemente

O Senhor saberia me dizer se alguma regra foi criada dentro do grupo de políticas públicas. (o grupo fez a alteração ou criou alguma regra definida pelo grupo para melhorar a eficiência do grupo)