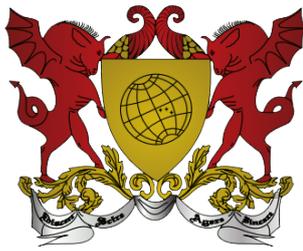


# Governança Accountability em redes públicas

Prof. Taina Rodrigues Gomide Souza Pinto



Administração  
Pública Municipal



## **Universidade Federal de Viçosa**

### **Reitor**

Demetrius David da Silva

### **Vice-Reitora**

Rejane Nascentes



Coordenadoria de  
Educação Aberta e a Distância

### **Diretor**

Francisco de Assis de Carvalho Pinto

*Campus Universitário, 36570-900, Viçosa/MG  
Telefone: (31) 3612 1251*

**Layout:** Hugo Virgínio e Juliana Dias de Almeida

**Editoração Eletrônica:** Hugo Virgínio, Ana Caroline Souza

**Edição de conteúdo e CopyDesk:** João Batista Mota

Viçosa, novembro de 2022

# Significado dos ícones da apostila

Para facilitar o seu estudo e a compreensão imediata do conteúdo apresentado, ao longo de todas as apostilas, você vai encontrar essas pequenas figuras ao lado do texto. Elas têm o objetivo de chamar a sua atenção para determinados trechos do conteúdo, com uma função específica, como apresentamos a seguir.



**DESTAQUE:** são definições, conceitos ou afirmações importantes às quais você deve estar atento.



**Informe-se:** são informações importantes e atuais às quais você deve estar atento, pois complementam o conteúdo apresentado.



**Conecte-se:** links que trazem informações relacionadas ao conteúdo apresentado, disponíveis em plataformas online para consulta.



**GLOSSÁRIO:** Informações pertinente ao texto, para situá-lo melhor sobre determinado termo, autor, entidade, fato ou época, que você pode desconhecer.



**PARA REFLETIR:** vai fazer você relacionar um tópico a uma situação externa, em outro contexto.



**Exercícios Propostos:** são momentos pra você colocar em prática o que foi aprendido.



# Sumário

<b>Introdução</b>	<b>6</b>
<b>Governança: um só termo para múltiplas realidades</b>	<b>8</b>
1. Introdução	8
2. Governanças	10
<b>Accountability, governança e participação social</b>	<b>21</b>
1. Introdução	21
2. Governança	21
3. Governança e participação social	25
4. Accountability	26
<b>Redes de políticas públicas</b>	<b>31</b>
1. Introdução	31
2. Níveis analíticos e de atuação dos atores nas redes de políticas públicas	32
3. Eixos para estruturação das políticas pela relação entre Estado e OSC	36
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>44</b>

# Introdução

Se a burocracia logrou relativo êxito na superação do patrimonialismo (ou deu condições para tanto), ela também gerou rigidez nos processos e demora nos resultados. Como resultado, o serviço público burocratizado tornou-se sinônimo de lentidão e ineficiência. Exatamente o contrário do que se pretendia.

Os governos têm experimentado novos modelos de Administração Pública desde as últimas décadas do século XX com a finalidade de introduzir maior flexibilidade e agilidade às estruturas burocráticas. Eis alguns exemplos:

- Na cidade de Conde (PB), as secretarias municipais de Ação Social, Meio Ambiente, Comunicação, Defesa Civil e Infraestrutura atuaram de modo conjunto para reduzir os efeitos das voçorocas (grandes buracos gerados por chuvas e outras intempéries). Sendo um fenômeno geológico irreversível, órgãos de diferentes áreas trabalharam para mitigar os seus efeitos<sup>1</sup>.
- Uma das vacinas contra a COVID-19 foi desenvolvida entre Universidade de Oxford e um laboratório no Reino Unido e o governo brasileiro fechou um acordo para realizar testes, produzir o medicamento em território nacional e obter transferência de tecnologia<sup>2</sup>.
- A assinatura de um termo de colaboração entre o estado de Mato Grosso e a prefeitura de Cuiabá possibilitou o aumento da vigilância por vídeo monitoramento<sup>3</sup>.

O instrumento legal do convênio administrativo, e outras formas de ação conjunta do Estado, foi promulgado na Constituição Federal de 1988 (CF88) e regulamentado na década de 90. Isto é também um exemplo de busca de superação do isolamento entre os entes federativos e a construção de um federalismo cooperativo, ao invés do federalismo competitivo.



**Federalismo Competitivo:** quando predomina a descentralização das políticas públicas, havendo uma menor dependência dos governos subnacionais em relação ao governo central.

1 Prefeitura Municipal de Conde. Ação conjunta entre secretarias da gestão de conde busca solução para o problemas das voçorocas no município. [https://auniao.pb.gov.br/pm\\_conde/noticias/acao-conjunta-entre-secretarias-da-gestao-de-conde-busca-solucao-para-o-problemas-das-vocorocas-no-municipio](https://auniao.pb.gov.br/pm_conde/noticias/acao-conjunta-entre-secretarias-da-gestao-de-conde-busca-solucao-para-o-problemas-das-vocorocas-no-municipio). (não funciona)

2 VALENTE, JONAS. Governo anuncia parceria para produzir vacina contra covid-19. Agência Brasil (27 de junho do 2020) obtido em 06 de julho de 2020 no endereço: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/ao-vivo-governo-anuncia-parceria-para-vacina-contra-covid-19>

3 Governo de Mato Grosso. Termo de cooperação entre Estado e município vai ampliar em 34% o video-monitoramento. , Em 02 de setembro de 2016 e acessado em 06 de julho de 2020: <http://www.mt.gov.br/-/4878088-termo-de-cooperacao-entre-estado-e-municipio-vai-ampliar-em-34-o-videomonitoramento>. (não funciona)



**Federalismo cooperativo:** quando as atribuições aos entes federativos são compartilhadas, havendo maior dependência dos governos subnacionais ao governo central.

Intersetorialidade, parceria, cooperação, conselhos, participação e outros termos mais emergiram de novas práticas dos agentes públicos, as quais se caracterizam pela flexibilização das fronteiras organizacionais e priorizam as relações entre diferentes atores (DENHARDT, 2012). O resultado é uma estrutura com múltiplos centros de poder na qual a decisão é mais baseada no diálogo e na negociação do que no poder hierárquico (TENÓRIO, 2011).

As **redes** são a denominação geral das diferentes formas de ação coletiva entre diferentes entes autônomos com vistas a realizar um objetivo comum dá-se o nome de rede. Quando há participação de entes públicos ou com a finalidade de a obtenção de um bem público, pode-se chamar de redes públicas.

O conceito de **governança** se refere ao modo de coordenação da rede, seja por meio de contratos, regras informais ou práticas e instâncias de decisão. O termo governança, portanto, possui diferentes conotações e carece de uma definição amplamente aceita. Geralmente, recorre-se a adjetivação para se especificar para indicar do que se trata: governança corporativa, governança democrática, mecanismo de governança e por aí vai...

**Accountability** aparece como um dos elementos centrais da governança. Sendo que as redes envolvem diferentes atores, a governança normatiza esta relação, a *accountability* diz respeito às garantias para que os atores cumpram o acordado. Para isso devem ser estabelecidos meios de acesso a informação, participação nas decisões, controle e fiscalização e sanção, quando pertinente. São manifestações de *accountability* as prestações de contas (orçamentárias e não orçamentárias); a existência de membros da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas, as auditorias internas e externas e casos de exoneração.



Caro estudante, você consegue indicar redes públicas, formas de governança e accountability no seu município? Você percebe a aplicação destes conceitos nos Consórcios Intermunicipais de Saúde, nas parcerias público-provadas, no Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA), na unidade gestora da previdência municipal (RPPS).

Como você deve ter percebido, o tema da governança e accountability em redes públicas é uma realidade muito frequente e importante no âmbito do Estado, dos governos e também para toda a sociedade.

A seguir, cada um dos temas será aprofundado, sendo discutidos os elementos que definem os termos, as classificações e suas formas de ocorrência.

# Governança: um só termo para múltiplas realidades

## 1. Introdução

O Estado respondeu às mudanças intensas do século XX com reformas administrativas que expandiram as possibilidades de estruturação (formas organizacionais) para além do modelo burocrático. Esta abertura e flexibilização multiplicou os arranjos institucionais por meio dos quais o Estado formula, implementa e controla as políticas públicas, especialmente por meio de parcerias e modos permeáveis à participação cidadã.

A superação do modelo burocrático conduziu a novas nomenclaturas (como governança) para referir-se à prática de gestão (coordenação e controle) destes novos formatos. A ideia é que “novas estruturas exigem novas formas de administração”.

Governança, particularmente no âmbito público, é um termo utilizado para representar conceitualmente diferentes realidades. O resultado é uma confusão teórica e analítica, fazendo com que o conceito seja amplamente utilizado no senso comum ao mesmo tempo em que perde capacidade analítica.

Utilizar o termo Governança ou governança Pública é insuficiente para indicar do que se está tratando. É necessário especificar (definir mesmo!) a perspectiva teórica e o que está sendo observado na realidade.

Governança, em qualquer que seja a abordagem, tem como base uma realidade em que dois ou mais atores (pessoas, grupos, organizações) interagem para a realização de um objetivo. Pode ser para garantir que outros atores (agentes) atuem de acordo com os interesses de um (principal), seja para estabelecer regras para evitar o risco de oportunismo (como na teoria dos custos de transação), seja na coordenação dos múltiplos atores (teoria dos stakeholders e governança pública).



Muitos autores buscam esclarecer a utilização do termo Governança, classificando segundo perspectivas teóricas e ressaltando as limitações de utilizar uma definição em uma realidade em que não se aplica. A seguir são indicadas algumas leituras que podem auxiliar na compreensão das múltiplas faces do termo:

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de administração pública**, v. 43, p. 347-369, 2009.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 3, 2014.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C.. Apresentação: variedades de governança pública. **Boletim de Análise Político-institucional: Governança Pública**, Brasília, v. 19, n. 8-9, p. 5-9, dez. 2018. Semestral. Disponível em: <https://is.gd/2DTXkE>. Acesso em: 08 abr. 2023

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, p. 370-395, 2020.

Esta “cacofonia conceitual” não é estranha à academia e ocorre com muitos termos que se tornam objeto de estudo muito amplo, por exemplo: arranjos produtivos locais e clusters, capacidade estatal, gestão social, entre outros. Mesmo os conceitos apresentados nesta apostila, como Accountability e Redes de Políticas Públicas

Embora cause problemas no entendimento, não “fere de morte” o conhecimento produzido. Para minorar os problemas de entendimento e até resolver problemas de sua aplicação, muitas publicações, como as citadas acima, indicam como especificar e proporcionar o tratamento adequado de cada realidade.

A ideia de conjunto de instituições (entendidas aqui como regras e acordos) aparece na essência do conceito de governança, podendo ser entendida como a forma de proteção contra comportamento oportunista. A ação oportunista, no âmbito interno das empresas levou a mesma aplicação do mesmo termo na relação entre acionistas (principal) e gerentes (agentes) e entre acionistas majoritários e minoritários, ganhando relevância as regras e os acordos sob o termo governança corporativa.

Na mesma toada, há o termo “boa governança”, proposto pelo Banco Mundial, referindo-se a princípios que devem (prescrição) reger as relações entre os envolvidos. O conceito chega ao âmbito público pelo modelo da Nova Gestão Pública e também (mas quase em sentido antagônico) no bojo das demandas por maior participação social e permeabilidade do Estado e engajamento dos atores sociais.



### Instituições ou organizações

O termo governança é muito relacionado com as instituições. Você deve lembrar do debate: “As instituições estão funcionando?”. O que isso quer dizer? As instituições dizem respeito às regras e aos instrumentos de aplicação destas regras.

No caso da política partidária e das eleições, por exemplo, existe um conjunto de regras que é o código eleitoral, indicando o que pode e o que não pode ser feito, as datas de início da campanha, por aí vai. A questão se as instituições estão funcionando quer dizer que se as regras e os responsáveis por aplicá-las (como o Superior Tribunal Eleitoral) estão garantindo que o pleito seja justo.

Assim, as INSTITUIÇÕES são, neste contexto, REGRAS e ACORDOS, formais ou informais. Para referir-se aos atores das redes de políticas, o mais adequado é referir-se, de maneira geral como ORGANIZAÇÕES, que podem possuir diferentes naturezas privada (empresas), estatal ou da sociedade civil.

As pessoas também podem participar como atores das políticas públicas. Caso o nível analítico dos relacionamentos sociais seja o considerado na análise, sempre serão consideradas as pessoas. Nos demais níveis, a participação direta de cidadãos, (pessoas), também pode ocorrer, mas em espaços específicos. De maneira geral, atuam representando organizações (que por sua vez, representam o interesse de um conjunto específico de pessoas).

O significado empírico de governança deriva das novas práticas organizacionais, geralmente menos verticalizadas, exigindo maior fluidez comunicacional e flexibilidade

operacional. A compreensão do fenômeno se dá por meio de conceitos e perspectivas teóricas. Algumas das classificações adotadas por autores que buscaram compreender a complexidade interna do conceito, são:

- Sauerbronn (2014<sup>4</sup>):
  - a. governança corporativa;
  - b. governança da rede de políticas públicas;
  - c. governança global do desenvolvimento (englobando as propostas de organismos como Banco Mundial e o conceito de boa governança).
  
- Rhodes (1996<sup>5</sup>) indica existir “pelo menos”, 06 usos do conceito:
  - a. Estado mínimo;
  - b. Governança corporativa;
  - c. Nova gestão pública;
  - d. Boa governança;
  - e. Sistemas sociocibernéticos;
  - f. Redes auto-organizadas.

Alcântara, Pereira e Silva (2015) identificam duas grandes tendências, uma fundamentada na participação e cooperação (com viés democrático) e outra próxima ao gerencialismo, como foco na eficiência e no desempenho.

No caso da governança o termo se difundiu e assumiu múltiplas conotações e tem sido interpretado por diferentes perspectivas.

<b>Abordagem Prescritivo-normativa</b>	<b>Abordagem analítica e participativa</b>
Gerencialismo	Participação Social
Índices de governança	Arranjos institucionais
Práticas Internas	Relações e coordenação de atores
Controle sobre os agentes	Participação dos atores

Esta apostila apresenta ambas vertentes, aprofundando na de coordenação de atores na produção de políticas públicas.

## 2. Governanças

A governança de redes públicas é uma dentre outras governanças que existem no âmbito público. Embora não seja o principal objetivo desta apostila, nesta seção serão apresentadas algumas adjetivações do termo governança, o que acaba por referir-se a uma realidade específica. Podemos afirmar como o ditado popular: “uma coisa é uma coisa e outra coisa é outra coisa”.

E mesmo que não sejam aplicadas diretamente às redes públicas, algumas nos ajudam a entender o conceito geral, outras servem de inspiração e outras tangenciam as redes de políticas públicas.

4 SAUERBRONN, F. F. Revisitando abordagens em governança pública em busca de uma proposta para o estudo da dimensão público-privada no SUS. In: XXXVIII ENCONTRO DA ANPAD. Rio de Janeiro, 2014. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

5 RHODES, R. A. W. The New Governance: governing without government. *Political Studies*, [S.l.], v. 44, p.652-667, 1996.

## 2.1. Governança corporativa e “Boa Governança”

### • Governança Corporativa

O termo Governança, muito provavelmente, deriva da definição da Governança Corporativa, que por sua vez diz respeito a uma forma específica de organização: a grande empresa moderna constituída por Sociedade Anônima, tendo as ações comercializadas nas bolsas de valores.

De início, é importante compreender a diferença entre as empresas familiares e médias e as grande empresa moderna. As empresas com as quais interagimos diretamente em nosso cotidiano são, geralmente, familiares ou pequenas (ou mesmo pequenas E familiares): padarias, lojas de vestuário, academias, farmácias, lanchonetes, restaurantes...

As grandes empresas (enormes, na verdade!) possuem maior relevância e são as que temos contato indireto pelos produtos ou serviços que produzem. O grupo Pão de açúcar, por exemplo (código da ação PCAR3), é proprietário de marcas como marcas como Pão de Açúcar, Tael e Qualitá, e mais de oitocentas lojas em todo o Brasil e em países na América Latina.

O volume de negócios e tamanho das operações exigem uma grande mobilização de recursos (capital), sendo necessário buscar investidores. Para tanto, estas empresas comercializam ações nas Bolsas de Valores, dispersando a propriedade em “sociedades anônimas”.

Os investidores possuem parte da propriedade da empresa, mas delegam a gestão aos Conselhos de Administração e à diretoria da empresa. Os primeiros indicam as orientações estratégicas gerais, acompanham as ações da diretoria e avaliam seu desempenho. A diretoria (executivos), por sua vez, cuida da administração da empresa.

A dispersão da propriedade e a separação entre propriedade e gestão são potenciais fontes de conflito de interesse ente acionistas e gestores e entre acionistas majoritários e minoritários. Por exemplo, podem discordar em reinvestir lucros em prol de retornos maiores no futuro ou a distribuição de dividendos.

Neste ponto, cabe apontar dois conceitos fundamentais para entender o raciocínio até a governança corporativa: comportamento autointeressado e assimetria de informação.

A premissa básica da economia clássica é que os agentes econômicos agem (ou deveriam agir) de modo a maximizar o seu retorno, especialmente na obtenção de recursos materiais. Assim, sejam acionistas majoritários, minoritários e gestores iram comportar-se de modo a buscar, cada um, o seu objetivo, o seu próprio interesse. Em sentido comum: cada um é e deve ser, egoísta nas relações econômicas. Daí o potencial conflito de interesse.

A assimetria de informação diz respeito à possibilidade de acesso às informações para a tomada de decisão. Com a separação entre propriedade e gestão, gestores passam a ter maior acesso à informação do que o Conselho de Administração e, estes, mais informações do que aqueles que não o constituem. Logo, as informações em decisões mais relevantes (situações mais complexas, por natureza) podem ser seletivas para condicionar o entendimento da situação e orientar a decisão para o interesse de alguns. Manipulação mesmo!

Esta situação de Situação complexa, autointeresse e assimetria de informação instala a possibilidade de ações oportunistas, isto é, aumentar o próprio retorno em detrimento do benefício de outro.

A Governança corporativa ocupa-se de regras e mecanismos de incentivo e controle para minimizar os conflitos de interesse e evitar ações oportunistas. As regras a respeito das relações entre acionistas (majoritários e minoritários) e entre investidores e executivos (administradores) devem compatibilizar os interesses.

Assim, o conjunto de regras e de mecanismos de governança devem garantir:

- Relação entre Acionistas e Administradores (relação de agência): os administradores devem agir (agência) em nome dos interesses dos investidores e resguardar o direito de propriedade dos mesmos.
- Relação entre majoritário e minoritários: as deliberações dos majoritários devem respeitar o acordo com os acionistas minoritários;

As regras, suportadas por um arcabouço legal (institucional) mais amplo, favoreceria a realização de investimentos, garantindo acesso aos recursos para o estabelecimento da grande empresa moderna, baseada em sociedade anônima.

### • Um corolário: princípios da “boa governança”

Entidades mundiais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicaram orientações par a constituição da “Boa Governança”, entendendo que assegurar os direitos de propriedade e o funcionamento adequado do mercado financeiro são fundamentos para o desenvolvimento econômico.

- Princípios para a boa governança propostos pela OCDE<sup>6</sup> (SILVA 2018<sup>7</sup>):
- Ambiente jurídico-institucional garantidor das relações contratuais;
- Proteção aos direitos dos acionistas;
- Incentivo ao bom funcionamento do mercado de ações;
- Reconhecimento dos direitos dos stakeholders;
- Divulgação de informações (disclosure);
- Responsabilização do conselho perante a empresa e seus acionistas

No Brasil, modelos de “boa governança” são estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG, 2015, p. 18<sup>8</sup>) indica as práticas para a boa governança enfatizando que:

“a importância dos princípios básicos da boa governança corporativa, pois estão por trás dos fundamentos e das práticas deste Código e aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente de porte, natureza jurídica ou tipo de controle. Se as melhores práticas podem não ser aplicáveis a todos os casos, os princípios o são, formando o alicerce sobre o qual se desenvolve a boa governança”.

6 OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Princípios de governo das sociedades do G20 e da OCDE. Paris: OCDE, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/iDthr2>>. Acesso em: 16 ago. 2018

7 SILVA, M.S. Governança Corporativa: argumentos teóricos e recomendações de política associadas à abordagem de agência. 2018b. **Boletim de análise político-institucional**. n. 19, dez.2018.

8 Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015

Com o mesmo entendimento, o TRIBUNAL DE CONTAS (TCU) (BRASIL, 2014<sup>9</sup>) estabeleceu um referencial básico para o âmbito público.

A figura a seguir representa a proposta do TCU. A partir do entendimento de Avaliar, direcionar e monitorar como as funções essenciais da governança, a proposta estabelece três mecanismos (liderança, estratégia e controle) e a cada um destes práticas específicas.

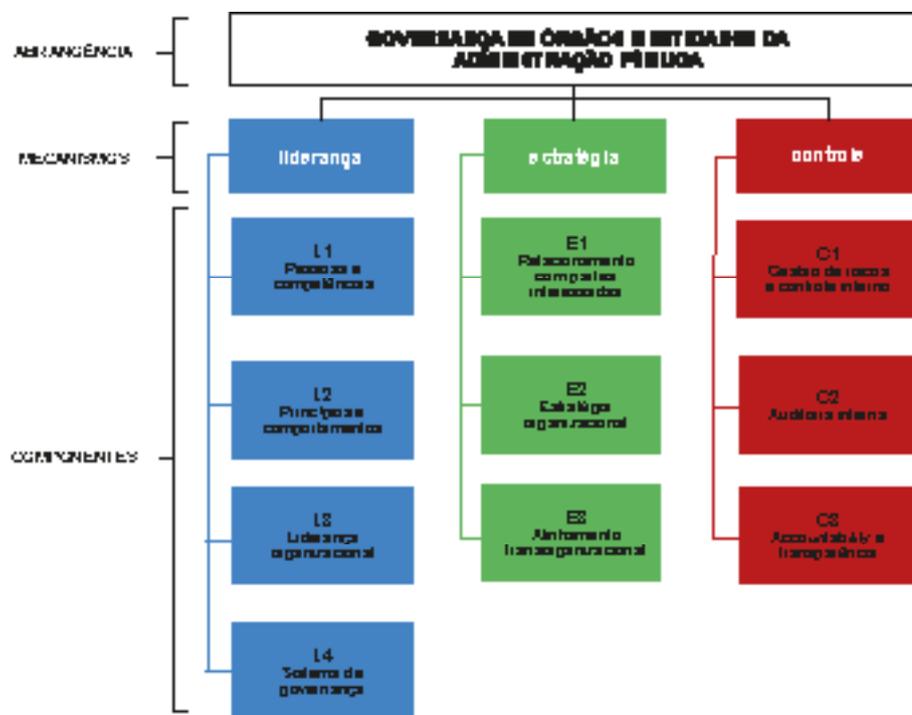


Figura: Componentes dos mecanismos de governança

Fonte: Brasil (2014)

• **Aplicações e exemplos**

A Governança Corporativa, apesar das críticas e limitações para um uso amplo e irrisório, pode ser adaptada para a compreensão no âmbito público.

• **Consórcios Intermunicipais**

Um exemplo são os consórcios intermunicipais de saúde.

Os consórcios intermunicipais<sup>10</sup> são constituídos com a finalidade de prover a sociedade de serviços, por meio da reunião de recursos em uma entidade (o consórcio), de modo a obter economias de escopo e escala. Na saúde, os Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS), agregam serviços de média e alta complexidade em saúde (consultas especializadas, exames, etc.).

9 BRASIL Tribunal de Contas da União. Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

10 BRASIL. Decreto n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. de 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6017-17-janeiro-2007-549590-norma-pe.html>. Acesso em mai. 2023.

O processo formal de constituição dos CIS inicia-se com a elaboração do Protocolo de Intenções: o primeiro conjunto de regras acordado entre as prefeituras interessadas em constituir o consórcio. Neste documento são estipuladas as regras para participação, as obrigações e os direitos dos participantes. Este protocolo deve ser aprovado em cada Câmara Municipal (poder legislativo) e, após a instituição formal, tornar-se-á a primeira versão do Estatuto.

A figura a seguir ilustra as relações entre envolvidos na estrutura e dinâmica de um consórcio.

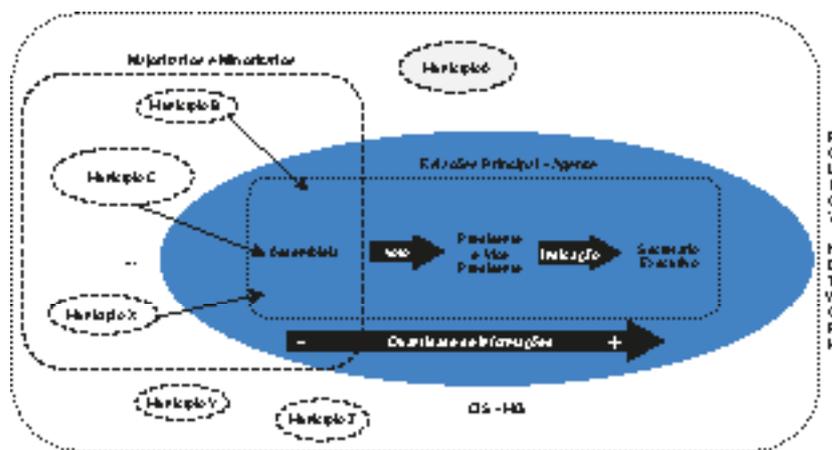


Figura: Governança Em consórcios Intermunicipais de Saúde

Fonte: Martins (2021)

Os principais órgãos da estrutura de governança do CIS são: a assembleia, a presidência e a secretaria executiva.

A assembleia congrega todas as prefeituras participantes, sendo o equivalente ao Conselho de Administração, do qual participam todos os entes consorciados, sendo representados pelos prefeitos. A assembleia é a instância máxima de deliberação, que ocorrem em reuniões ordinárias e extraordinárias, conforme definido no Estatuto. Uma das funções mais importantes da assembleia é escolher, dentre seus membros, o presidente e o vice-presidente.

A presidência e a vice-presidência têm a função de acompanhar a gestão do consórcio, zelando pelos interesses dos membros e representar a entidade perante órgãos externos. Alguns exemplos de funções relacionadas a estes cargos são: assinar autorizar pagamentos, em conjunto com diretores responsáveis, convocar e presidir as reuniões da assembleia, etc. Além destas, o presidente tem a função de indicar o Secretário-executivo.

O Secretário executivo cumpre a função do Administrador, implementando as estratégias indicadas pela Assembleia. Algumas das funções geralmente atribuídas ao secretário executivo são:

- elaborar e executar o programa anual de atividades;
- elaborar e apresentar ao conselho fiscal o relatório anual e o respectivo demonstrativo de resultados do exercício;
- elaborar o orçamento da receita e despesas para o exercício seguinte;
- elaborar os manuais de procedimentos e rotinas dos departamentos;
- contratar e demitir funcionários;
- administrar o consórcio e zelar pelos seus bens e interesses, promovendo o seu crescimento;

- cumprir e fazer cumprir as decisões suas, do conselho fiscal e da assembleia;
- dirigir, orientar e coordenar as atividades financeiras do consórcio;
- supervisionar a arrecadação e contabilização das contribuições, rendas, auxílios, donativos e rateios efetuados ao consórcio;
- coordenar as atividades de desenvolvimento institucional de forma a manter a estrutura funcional e organizacional ágil e flexível, capaz de atender ao caráter dinâmico das demandas dos entes consorciados;
- elaborar, planejar e sugerir programas e políticas a serem implementadas pelo consórcio;
- coordenar, planejar e acompanhar a prestação de serviços públicos pelo consórcio ou concessionária;
- e outros.

Martins<sup>11</sup> (2021) analisa as relações nos Consórcios Intermunicipais de Saúde na perspectiva da Governança Corporativa.

Investidores ou principais são os municípios que constituem o consórcio. Sendo representados pelos prefeitos, estes não são, em pessoa, os investidores. Os prefeitos representam a municipalidade e os recursos investidos no Consórcio, devendo zelar para que os interesses dos cidadãos sejam respeitados.

A relação entre majoritários e minoritários se apresenta pelas diferenças entre os participantes. Os municípios participantes apresentam distintas demandas em saúde e capacidade de financiamento. Esta relação pode se tornar conflituosa no que tange, por exemplo, aos serviços a serem oferecidos, os estabelecimentos de saúde (hospitais, clínicas, laboratórios) a serem contratados, entre outros.

A relação de agência, derivada da separação entre a gestão, realizada pelo secretário executivo, ganha uma nova questão pelo fato de ser nomeado pelo presidente. Sendo a atividade permeada pelo mundo político-partidário, a nomeação pode privilegiar determinado grupo além de haver o risco de privilegiar certos municípios em detrimento a outros.

A governança existe exatamente para dirimir os conflitos e interesse, assegurando que os objetivos sejam definidos. Observe que, no caso do consórcio, não há um denominador comum do valor de mercado da companhia, ainda que os objetivos possam ser objetivamente observados no custo e no atendimento dos problemas de saúde a que se propõe o consórcio.

Alguns mecanismos destacam-se para resolver estas questões e ajustar a estrutura ao mundo público, es especial o contrato de rateio e o contrato de programa. Diferentemente do Estatuto, o contrato de programa e o contrato de rateio são celebrados ano a ano. São acordos estabelecidos entre o consórcio e cada município participante, gerando flexibilidade e especificando a relação de contribuição financeira (contrato de rateio) e a configuração da oferta dos serviços a serem prestados pelo Consórcio àquele município específico.

11 MARTINS, Jéssica Natália da Silva. **Governança em consórcios intermunicipais de saúde: uma análise a partir da teoria de agência e da stewardship theory**. 2021. 122f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2021.

## • Índices de Governança

Os índices visam revelar, de modo sintético e mensurável, uma determinada realidade, como por exemplo: índice de desenvolvimento humano (IDH). Possuem, como maior vantagem, agregar informações dispersas em muitas bases e de diferentes naturezas em um valor que permite tanto o acompanhamento quanto a comparação entre diferentes unidades. Como desvantagem, tem-se a pouca capacidade de entender os aspectos específicos que o compõem.

Os índices são, normalmente, constituídos por diferentes indicadores, sendo a síntese dos mesmos. Por exemplo, o IDH é constituído por indicador de Educação, Saúde renda. Em cada indicador são considerados dados específicos.

Os índices de governança pública são construções derivadas da noção de Governança Corporativa e dos conceitos de “boa” governança.

A seguir, são apresentados alguns dos índices utilizados na academia e propostos por entidades públicas de controle.

O **Índice de avaliação da governança pública (IGovP)** (OLIVEIRA; PISA, 2015): este índice é desenvolvido a partir dos princípios fundamentais de governança, apropriados da noção de governança corporativa e de governança pública, segundo a ODCE e do Banco Mundial (2013). Desta compilação, foram identificados sete princípios fundamentais (1. Efetividade 2. Transparência; 3. Accountability; 4. Participação; 5. Equidade; 6. Conformidade Legal; 7. Integridade/Ética), agrupados em 5 indicadores, conforme quadro a seguir.

Princípio a ser avaliado	Indicadores propostos para agregação
1. Efetividade	1.1 Renda média domiciliar per capita Percentual 1.2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)
2. Transparência e Accountability	2.1 Índice de Transparência
3. Participação	3.1 Percentual de Eleitorado Votos Válidos versus Eleitores Aptos Percentual 1o Turno 3.2 Taxa de participação em Conselhos Nacionais e Estaduais
4. Equidade	4.1 Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho 4.2 Taxa de analfabetismo População de 15 anos ou mais por unidade da Federação segundo região 4.3 Taxa de desemprego: percentual da população de 16 anos e mais, economicamente ativa, desocupada.
5. Legalidade, Ética, Integridade	5.1 Taxa de Aprovação das contas pelo TCE/TCU, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal 5.2 Direitos Humanos Taxa de trabalho infantil segundo região/ unidade da Federação

Quadro: Indicadores propostos para a formação do índice IGovP

Fonte: Oliveira e Pisa (2015) (adaptado).

Cada indicador é formado por um conjunto de variáveis quantitativas relacionadas com o que se pretende medir. As variáveis e indicadores podem ser ou não ponderados, segundo a importância que o formulador atribui para o índice. No caso específico do iGovP, “o peso atribuído a cada indicador é de 20%, por se entender que todos são igualmente importantes para alcançar a efetividade das políticas públicas” (OLIVEIRA, PISA, 2015, p. 1276).

O índice tem a vantagem de compilar dados, permitir comparações e, como os autores propõem, o índice permite uma autoavaliação dos governos, bem como o acompanhamento por parte da sociedade. Além disso, pode ser utilizado para e realizar relações. Por exemplo, Santos e Rover (2019<sup>12</sup>) utilizam a relação entre as variáveis propostas e a eficiência na alocação de recursos.

A **Matriz LIMPE** (RAMOS, VIEIRA, 2015) tem dirigi-se para a verificação da governança pública, na ótica da governança corporativa, no âmbito municipal. O modelo fundamenta-se nos princípios constitucionais de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (formando o acróstico LIMPE), operacionalizando-os por meio da adaptação da técnica do *Balanced Scorecard* (BSC).

A técnica do BSC (KAPLAN;NORTON, 1997<sup>13</sup>) visa integrar as ações das organizações aos objetivos financeiros e não financeiros. Ao extrapolar a visão apenas financeira dos resultados, este método permite avaliar, de modo integrado, a gestão sob múltiplos ângulos. Para isso, avalia a gestão a partir de quatro perspectivas: do ‘cliente’, dos ‘processos internos’, ‘financeira’ e ‘aprendizagem e crescimento’.

Para a Matriz LIMPE, as perspectivas foram adaptadas para o setor público da seguinte forma:

PERSPECTIVAS DE ANÁLISE (BSC)	
<b>CLIENTE CIDADÃO</b>	<b>PROCESSOS INTERNOS</b>
A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995). Na administração pública, além de medir a melhoria da qualidade da prestação dos serviços para o cliente direto, é preciso aferir se o cidadão/sociedade está satisfeito com a prestação de um serviço público, ou seja, é preciso demonstrar os benefícios, efeitos ou impactos diretos ou indiretos do exercício da atividade pública para o cidadão (Ghelman & Costa, 2006).	“O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995 p. 17). De acordo com Arretche (2001), na administração pública, o aperfeiçoamento dos processos existentes e a identificação de processos inteiramente novos passam pelo aumento da eficiência, pois a ampliação dos universos populacionais a serem cobertos pelos programas sociais depende do aumento da eficiência.
<b>FINANCEIRA</b>	<b>APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO</b>
Para Motta (2003), a perspectiva financeira não é o objetivo final, mas sim um meio para obtenção de recursos necessários para o cumprimento de sua função social. A boa execução orçamentária e a ampliação da captação de recursos financeiros são fatores essenciais para tornar uma instituição pública mais sólida e apta a cumprir sua missão. Por isso, no setor público, a perspectiva financeira, ao invés de estar focada no lucro, está orientada para a execução do orçamento.	Melgaço (2003, p. 76) mostra que a Secretaria de Gestão do MPOG, órgão de modernização da gestão do Governo Federal, tem como missão “desenvolver políticas transformadoras de gestão para fortalecer e aperfeiçoar a capacidade de governo” separa a perspectiva aprendizado e crescimento em: pessoas e modernização administrativa. A perspectiva modernização administrativa busca o aperfeiçoamento da gestão interna pela utilização de Tecnologias de Informação (TI) e melhoria das práticas gerenciais.

Quadro: Perspectivas de Análise do BSC Adaptadas ao Setor Público

Fonte: RAMOS e VIEIRA (2015)

12 SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 732-752, 2019.

13 KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Gulf Professional Publishing, 1997.

Os princípios constitucionais aparecem como categorias ou dimensões de análise, isto é, os aspectos do fenômeno a ser analisado. Em cada categoria ou dimensão são especificadas questões a serem observadas.

CATEGORIA DE ANÁLISE	INVESTIGAR SE
LEGALIDADE	adapta, constrói, formata, sistematiza, regulamenta, normatiza, padroniza e disponibiliza conteúdos necessários para o desenvolvimento de ações, programas e projetos que contribuam com determinações constitucionais e legais na condução da gestão pública?
IMPESSOALIDADE	estimula a eficácia e a consciência dos princípios éticos, equilibrando a legalidade e a finalidade nas condutas que consolidam a moralidade do ato administrativo, reivindicando a austeridade necessária na sua aplicação, com vistas à paz e à justiça social?
MORALIDADE	possui ações ou Programas que estimulem e ou monitorem o comportamento ético de seus funcionários e dirigentes, os resultados gerados e a qualidade dos serviços prestados?
PUBLICIDADE	contribui diretamente para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, de acordo com o previsto no Art. 5º, incisos XIV e XXXIV; no Art. 37, § 3º da Constituição Federal de 1988?
EFICIÊNCIA	cria, mantém, dissemina ou capacita os servidores em metodologias e respectivas ferramentas de trabalho apropriadas, que organizem e facilitem o cumprimento dos objetivos da gestão, desenvolvendo projetos, atividades ou estudos que contemplem a promoção de mudanças essenciais no processo de gestão dos recursos públicos?

Quadro: Dimensões de Análise

Fonte: RAMOS e VIEIRA (2015)

Tal como o índice iGOVp, a matriz LIMPE favorece a autoavaliação e a comunicação entre Estado e sociedade civil. Ao absorver os princípios constitucionais, tem a vantagem de primar pelos fundamentos de qualquer gestão pública, ao mesmo tempo em que sua aplicação é facilitada pela linguagem e adaptação à realidade municipal. Ramos, Vieira e Paraboni (2017<sup>14</sup>) aplicaram a matriz LIMPE na Mesorregião Centro-Ocidental Rio-Grandense, verificando a viabilidade do modelo, sendo observado a dimensão Legalidade e a perspectiva financeira as mais desenvolvidas. Estes resultados podem nutrir processos de articulação civil e política para o aperfeiçoamento da gestão local.

### • Análises e críticas

Este posicionamento é, por outro lado, criticado por desconsiderar as especificidades das entidades públicas, além de ignorar as diferenças do âmbito público com o privado. A perspectiva de governança de modo prescritivo, como a indicação de um conjunto de formas específicas a serem adotadas em todas as entidades da administração pública, desdobra-se na adoção de índices, como o Índice Integrado de Governança e Gestão (IIGG), reduzindo a compreensão de um tema complexo à verificação de práticas específicas.

14 RAMOS, Schirlei Stock; VIEIRA, Kelmara Mendes; PARABONI, Ana Luiza. Governança corporativa em organizações públicas: aplicação do limpe na mesorregião centro-ocidental rio-grandense. **Revista Administração em Diálogo**, v. 19, n. 1, p. 1-31, 2017.

Uma questão é a incompletude das indicações. Muitas vezes, os princípios, fundamentos são diferentes entre as propostas. Além disso, os mecanismos e práticas derivados são extensos e mesmo assim não exaustivos. É como um rol de obrigações e características infinito. O TCU (BRASIL, 2014) cita, por exemplo, 22 diretrizes da CIPFA para boa governança em órgãos e entidades da administração pública, os 07 princípios da boa governança estabelecidos pelo Banco Mundial. Como explicita ainda o TCU (BRASIL, 2014, p. 39) “Cabe destacar que as práticas apresentadas representam um referencial básico, não sendo, portanto, exaustivas”.

Com forte lastro no Gerencialismo (também denominado de Nova Administração Pública- NAP- ou New Public Management – NPM), a perspectiva de governança pública fundamentada na Governança Corporativa, considera:

- Governos: com foco na eficiência dos gastos e na “qualidade” dos serviços, tal como uma empresa, atua como provedor de serviços públicos não passíveis de realização pela iniciativa privada. Assemelha-se ao papel de “agência” da governança corporativa.
- Cidadãos: assemelham-se ao papel de “principal” da governança corporativa, exigindo qualidade no atendimento e transparência nas informações.

A crítica em relação aos índices (ver Cavalcane e Pires, 2018 e Buta e Teixeira, 2020) associados à ideia de “boa” governança apresenta que:

- A abrangência do conceito acaba por congrega realidades distintas sob um mesmo termo, levando a interpretações vagas e imprecisas;
- A atribuição do adjetivo “boa” revela um julgamento de valor sob um pretexto de virtude inquestionável, negando qualquer apontamento em contrário sob o prévio julgamento de que seria o oposto ao bom;
- Sob o pretexto de obter consenso para a elevação do índice (que contém elementos apenas virtuosos), pode provocar a redução de conflitos pela dominação de uma visão de mundo sobre outra. O denominador comum do valor da empresa no âmbito privado não encontra seu equivalente no mundo público, onde os interesses e perspectivas são variados e conflitantes;

### • **Governança Pública: democrática, participativa, em rede**

A vertente fundamentada na produção conjunta do bem público, Diz respeito ao modo de interação de atores estatais, da sociedade civil e privados na produção do bem comum. Aproxima-se da vertente da categoria de Coordenação de stakeholders) (BUTA; TEIXEIRA, 2020), do modelo de Governança Pública (SECCHI, 2009) e governança de redes de políticas públicas (klijn, 2008).

Especialmente no que tange à permeabilidade do Estado, podem ser destacados dois eixos:

- Participação de social: de entidades representativas da sociedade civil ou mesmo participação direta, geralmente nos processos de formulação e controle social das políticas públicas. São exemplos: os conselhos de políticas públicas, conferências setoriais (da saúde, direitos da Criança e do Adolescente, etc.) governo aberto, orçamento

participativo, entre outras. São instituições (arranjos e mecanismos) que aprofundam a relação entre Sociedade e Estado para além das eleições. Daí este eixo estar associado ao termo Governança Democrática. Ainda sem utilização do conceito, estudos e práticas relacionados com participação e controle social estão aqui contemplados.

- Cooperação, articulação e coordenação: a relação do Estado com entidades da sociedade civil e empresas também se dão na implementação de políticas pública. Aqui, a ação do Estado pode ser mais central (contratando, coordenando e controlando a atividade) ou mais periférica (fiscalizador). Em ambos, trata-se de uma visão pluralista da Administração Pública. Alguns exemplos são: parcerias público-privadas, redes de implementação de políticas de públicas, contratos e parcerias com organizações da sociedade civil, etc.

As redes são, em si, uma modelo de governança (arranjo institucional) escolhido para implementar algumas políticas públicas. Este é o tema do capítulo referente às Redes de Políticas Públicas.

# Accountability, governança e participação social<sup>15</sup>

## 1. Introdução

A finalidade desta apostila é introduzir a leitura acerca de três conceitos que se inter-relacionam: Governança, Participação Social e Accountability. O contexto no qual esses conceitos são empregados pode conduzir a percepções e significados diferentes, especialmente quando se trata de Governança e Accountability; portanto, o presente texto traz noções gerais que propiciará a formação de uma base conceitual e, por conseguinte, leituras e reflexões mais avançadas.

Na primeira parte desta apostila tratar-se-á sobre o conceito de Governança, que possui uma característica polissêmica. Duas grandes áreas de aplicabilidade foram apresentadas, a esfera pública e a esfera privada.

A segunda parte apresenta a interatividade entre o conceito de Governança, aplicado no âmbito público e Participação Social. Portanto, apresenta-se a reflexão acerca da Governança Participativa.

A tratativa sobre o conceito de Accountability foi reservada para a última parte, qual estão expostos as principais definições e considerações sobre o conceito. Ao fim da leitura sobre Accountability o “iniciante” conseguirá perceber que esses três conceitos abordados se complementam, numa dinâmica na qual ora um está dado como elemento do outro, ora um é determinante do outro.

## 2. Governança

Nesta breve apresentação, a governança será abordada sob duas perspectivas: a governança pública e a governança corporativa.

### 2.1. Governança Pública

Na literatura, são encontradas diversas terminologias e definições para a governança. Segundo Kissler e Heidemann:

“não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 480).

Secchi (2009) propõe breves conceituações de governança, a partir de diferentes áre-

<sup>15</sup> Capítulo produzido no âmbito do Grupo de Pesquisa Administração Pública e Seguridade – GPPrev por Vinícius Mendes França, Jéssica Natália Silva Martins

as do conhecimento. Desta forma, a interpretação de governança relacionada à ciência política e administração pública é de “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 358). Denhardt (2012), por sua vez, entende a governança como “a maneira como são tomadas as decisões numa sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos públicos e na implementação de políticas públicas” (DENHARDT, 2012, p. 271).

Löffler (2001, apud KISSLER E HEIDEMANN, 2006), corrobora a ideia anteriormente apresentada e entende a governança como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objetivo a ação conjunta, realizada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, de forma transparente e eficaz, buscando a solução de problemas sociais e criando possibilidades de desenvolvimento para todos os participantes.

Segundo Matias-Pereira (2010), na ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Além disso, há a necessidade de que as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade estejam voltadas para os processos de cooperação e para mecanismos que estimulem o relacionamento entre os atores (DREDGE, 2006).

Kissler e Heidemann (2006) corroboram o pensamento anteriormente citado, no que diz respeito à governança pública vista a partir da ciência política. Segundo os autores, existe uma tendência de que se recorra cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político. Além disso, entende-se a governança como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia, onde, paralelamente à hierarquia e ao mercado, somam-se ao novo modelo negociação, comunicação e confiança.

Segundo Denhardt (2012), enquanto no passado o principal ator da produção de políticas públicas era o governo, hoje muito mais atores estão envolvidos. Há, portanto, uma “abertura do processo da política pública para um conjunto de múltiplos interesses, organizações e agentes públicos” (DENHARDT, 2012, p. 269).

Cabe ressaltar, no entanto, que a abertura do processo político para novos agentes e a importância de se falar em novas formas de governo, como é o caso da governança, ainda não são suficientes para que a democracia prevaleça. Conforme apresenta Denhardt (2012, p. 275):

“o modo como as próprias redes são organizadas e geridas pode permitir que algumas redes ajam de maneira consistente com valores democráticos, ao passo que outras, talvez aquelas que são administradas de forma mais hierárquica, resistam a abrir oportunidades para o engajamento democrático”.

## 2.2. Governança Corporativa

Conforme observado no estudo de Slomski et al. (2008), conceituar a Governança Corporativa não é simples, além disso, não há um único conceito. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC<sup>16</sup> entende a prática da Governança Corporativa como: “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”. Além disso, con-

16 IBGC: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: <[http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca\\_corporativa](http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca_corporativa)>. Acesso em: nov.2016. (não funciona)

forme apresenta Carvalho (2002), a Governança Corporativa compreende a atuação de mecanismos ou princípios no processo decisório que possuem como objetivo minimizar os problemas de agência.

Os problemas de agência são consequência da crescente dispersão da propriedade de ações de grandes companhias e também da separação entre a propriedade e a gestão das grandes empresas. Além disso, tais conflitos advêm das relações de agência, que são entendidas por Jensen e Mickling (1976) como um acordo em que o agente principal contrata outra pessoa (o gestor) para desempenhar algum serviço em nome do agente principal. Dessa forma, o gestor passa então a obter o poder para a tomada de decisão.

Conforme apresentado por Akdere e Azevedo (2006) apud Slomski et al. (2008) o poder de tomada de decisão apresentado anteriormente é feito via contrato. No entanto, o que ocorre é que os contratos firmados entre o principal e o agente não atendem premissas nos quais deveriam atender, já que tanto o principal quanto o agente possuem interesses próprios que, ao longo da relação, poderão se opor, além disso, pode haver oportunismo de uma das partes em detrimento da outra. Acontece que: a) os contratos não estabelecem todas as condições para conciliar os interesses das partes envolvidas; b) as partes envolvidas provêm de comportamentos que interrompem os princípios da relação. Sendo assim, os conflitos de agência são associados a dois axiomas fundamentais, apresentados por Klein e Jensen-Meckling, que são: a) a inexistência de um contrato completo e b) a inexistência de um agente perfeito.

Além dos conflitos entre principal e agente, são encontrados na literatura estudos (CERDA, 2000; ANDRADE; ROSSETTI, 2007) que tratam também de conflitos entre agentes majoritários e minoritários. Conforme argumentam Andrade e Rossetti (2007), neste caso não são os proprietários que buscam proteção contra o oportunismo de gestores, mas sim os acionistas minoritários, que não se enxergam, em termos de direitos na organização, de maneira semelhante dos acionistas majoritários, ocasionando então o problema.

Além da teoria da agência ou das relações de agência, como são mencionadas na literatura, encontram-se também alguns conceitos importantes ligados à Governança Corporativa, como por exemplo: a) *fairness*; b) *compliance*; c) *accountability*; d) *disclosure* (ANDRADE HORA; OLIVEIRA; FORTE, 2014; ANDRADE; ROSSETTI, 2007).

Tais conceitos são apresentados de forma detalhada no Quadro a seguir:

<b>Valores da Governança Corporativa</b>	
<i>Fairness</i>	Senso de justiça; Equidade no tratamento dos acionistas; Respeito aos direitos dos minoritários.
<i>Compliance</i>	Conformidade no cumprimento das normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições legais.
<i>Accountability</i>	Prestação responsável de contas, fundamentadas nas melhores práticas contábeis e de auditorias.
<i>Disclosure</i>	Transparência das informações, em especial àquelas de alta relevância, que podem envolver resultados, oportunidades e riscos do negócio.

Quadro: Valores da Governança Corporativa.

Fonte: Andrade e Rossetti (2007).

A Governança Corporativa apresentada até aqui se refere à governança exercida em instituições privadas. Acontece que, existe também um entendimento de que os governos e as instituições públicas possam utilizar de tal prática (GONÇALVES, 2005; SANTOS, 2001; ANDRADE HORA; OLIVEIRA; FORTE, 2014).

Cavalcante e Luca (2013) afirmam que mecanismos de Governança Corporativa podem ser utilizados com o intuito de promover a convergência de interesses e também para que a gestão de entidades públicas seja monitorada. Além disso, conforme apresenta Benedicto et al. (2013), ainda que a Governança Corporativa derive de um ambiente empresarial, como forma de mediação de conflitos e ainda como forma de controle, há um entendimento de que a Governança Corporativa também possa ser utilizada no âmbito público.

Andrade e Rosetti (2007), argumentam que paralelamente à governança corporativa no âmbito privado, foram observados, principalmente a partir dos anos 90, esforços que transpusessem os princípios e as metodologias da mesma para o âmbito público. Tais transposições envolvem, de acordo com os autores, questões relacionadas aos problemas de agência e aos mecanismos de controle. Pode-se dizer também que no Brasil, a partir dos anos 90, ocorre o processo de transposição de conceitos da administração de negócios para a administração pública, conhecida como Nova Gestão Pública (NGP) (SLOMSKI; MELLO; TAVARES FILHO; MACÊDO, 2008; PEREIRA, 2002).

Scaccabarozzi (2011) afirma que as práticas de governança são baseadas em princípios gerais, e por isso, podem ser aplicados aos setores públicos ou privados, pois objetivam a melhoria do controle e da transparência. Com relação a tais princípios, alguns autores (LISOT, 2012; MARQUES, 2007) apresentam os mesmos tomando por base a *Organization for Economic Co-operation and Development* – OECD (1999). Tais princípios são: a) os direitos dos acionistas; b) o tratamento equitativo dos acionistas; c) o papel de terceiros fornecedores de recursos (stakeholders); d) o acesso e a transparência de informação; e) a responsabilidade da diretoria e do conselho de administração.

Além dos princípios apresentados pela OECD (1999), a *Australian National Audit Office* – ANAO (2011), citada por Lisot (2012) e Marques (2007), aponta ainda princípios (passos/ etapas) fundamentais para que o setor público possa incorporar as práticas de Governança Corporativa em sua atuação. Tais princípios estão relacionados com os atributos das pessoas nas organizações (liderança, integridade e compromisso) e ainda, representam o resultado de estratégias e processos gerenciais (responsabilidade, integração e transparência).

Conforme argumentam Fontes Filho e Picolin (2008), a consolidação de boas práticas de Governança Corporativa pode auxiliar na ampliação da capacidade de ação dos gestores, bem como com a devida avaliação do desempenho de tal gestão. Sendo assim, no caso das entidades públicas, o resultado dessa boa gestão não compreende a atração de investidores, mas sim na melhora da eficiência e da eficácia na produção de bens e serviços públicos. Além disso, entende-se que uma boa governança no setor público não deve ser pautada apenas na implementação dos princípios da governança corporativa, mas também na construção de práticas conjuntas, bem como aspectos ligados ao compromisso e confiança dos gestores públicos (ARMSTRONG; JIA; TOTIKIDIS, 2005).

### 3. Governança e participação social

A relação entre governança e participação social vai depender do significado adotado para a governança no setor público.

Para Bevir (2011), o novo conceito de governança pressupõe o deslocamento da hierarquia e da burocracia na gestão pública para uma noção de governança voltada para os mercados e as redes. Nesta perspectiva, a sociedade civil monitora as decisões governamentais para que elas sejam mais justas e inclusivas, através de uma estrutura de governo descentralizada associada ao aumento do envolvimento público e com a cessão do poder aos cidadãos (empowerment). Os mercados e as redes devem promover ideais democráticos.

Segundo Kisller (2004), a administração pública moderna é mais eficiente, porém mais distante dos cidadãos. O problema aqui é como o Estado eficiente pode abarcar os novos valores de uma sociedade plural por meio dos novos mecanismos de participação social. Neste sentido, a governança surge como possibilidade inovadora para superar os problemas social e de desenvolvimento para todos os participantes. Ademais é também considerada como um momento propício para a aprendizagem.

A teoria dos *stakeholders* pode contribuir para a compreensão de como implantar ações que permitam a efetiva participação no setor público. O Banco Mundial aponta a participação e a accountability como a quarta dimensão para atingir a ampla governança, que se consubstancia em informação, transparência e oportunidade para os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão (MATIAS-PEREIRA, 2010). O mesmo autor traça um roteiro para a boa governança: a) liderança; b) compromisso; c) integridade; d) responsabilidade; e) transparência e f) integração. Este roteiro se alinha aos conceitos da democracia participativa e da nova governança para tornar o Estado mais permeável à influência da sociedade.

Governança é o desenvolvimento do capital social, fortalecimento da sociedade civil e aumento da participação cidadã. Dentre os vários conceitos para governança pública apresentados na literatura de administração pública e políticas públicas, este é o que mais aproxima a governança e a participação social (CAPELLA, 2008).

#### 3.1. Governança participativa

O conceito de governança participativa surgiu a partir da segunda metade do século XX na literatura internacional a partir do paradigma do bom governo ou do novo governo (FUNG E WRIGHT, 2001; FUNG, 2004 e OSBORNE, 2006).

Para Dias (2009), a governança participativa, por meio dos arranjos participativos, incorpora a deliberação popular à governança em curso ou a esforços de resolução de problemas em assembleias públicas. Ademais complementa afirmando que a governança participativa é a forma como o cidadão comum pode, efetivamente, participar e influenciar as políticas públicas que impactam diretamente a sua vida.

A governança participativa abrange um enorme conjunto de abordagens teóricas, sendo referenciada sobretudo nas análises que exploram as virtudes positivas, inovações e limitações da introdução do modelo de participação social no processo de gestão pública. Constitui-se como um conjunto de princípio e instrumentos políticos e administrativos orientados em quatro dimensões a saber: a) democracia participativa como

mecanismo que permite a participação dos cidadãos na tomada de decisão pelo gestor público e permite a responsabilização do gestor público; b) democracia deliberativa com a criação de espaços de diálogo entre governo e sociedade civil por meio do debate público e formação de redes de cooperação; c) empoderamento da sociedade com estratégias voltadas para a emancipação social, ampliação dos direitos de cidadania e o acesso individual e coletivo aos espaços públicos, d) auto governança provisão de serviços públicos por meio de parceria públicas-privadas (SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017).

A governança participativa amplia a democracia deliberativa, pois por meio dos arranjos deliberativos, permite a inserção dos debates entre interesses diferentes para a construção de consensos na estrutura de governança existente ocorre: a) por foco em problemas específicos, b) são travados debates entre a sociedade civil e o governo para tentativa de solução destes problemas, d) há uma transformação da estrutura do Estado pela inserção dão processo deliberativo (DIAS, 2009).

Nas lições de Dias (2009), para que seja possível a inserção da deliberação na estrutura de governo, os arranjos participativos devem possuir as seguintes características: a) resolução efetiva de problemas por meio de resultados que satisfaçam os objetivos públicos; b) equidade, inclusão e justiça social; c) participação ampla e efetiva, onde a sociedade civil seja capaz de influenciar as decisões estatais.

Ainda aponta limitações e críticas sobre a governança participativa na medida em que o modelo deliberativo de tomada de decisão pode se distanciar das experiências concretas de participação social. Ademais os contextos institucionais dos arranjos de participação e os atores externos podem influenciar no modelo deliberativo e na estrutura de governança participativa. Por fim, a estrutura de governança participativa pode ser alvo de oportunismos, fragmentação do governo e das suas decisões, exigindo níveis irreais de participação social (DIAS, 2009).

#### 4. Accountability

Não há uma correspondência exata na língua portuguesa para o termo, o que leva à significados distintos, dependentes do modo pelo qual o autor o emprega e em qual área de estudo. Na própria língua inglesa, *accountability* não aparece em todos os dicionários, assim como o termo correlato *accountable* (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Cabe, portanto, ater-se ao sentido da palavra, à carga semântica.

[...] *Accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2009. p. 1348).

A partir da promulgação da Constituição de 1988 e retomada da democracia (BARROSO, 2008), em condições propícias, inicia-se o questionamento sobre o conceito de *accountability* quanto à correspondência do termo em língua portuguesa e sua realização no contexto político-social do Brasil, pois sua aplicabilidade ocorre principalmente no âmbito público, tanto na relação Estado-Sociedade quanto nas transações Estado-Estado (entenda-se relação entre os entes da administração pública).

O significado do termo *Accountability* está vinculado ao modo como a administração pública e a sociedade se relacionam em relação à transparência dos atos/decisões praticados pelo gestor público e a iniciativa dos cidadãos de exigir e/ou requerer tal “prestação de contas” (CAMPOS, 1990). O Estado numa condição de atividade<sup>17</sup> revela ao povo de que modo os impostos/ recursos foram alocados, como as políticas públicas estão sendo elaboradas e implementadas e quem são os agentes por trás das decisões. Assim, o Estado, de modo espontâneo, deveria “prestar contas”, não apenas sobre as finanças ou orçamentos, mas de tudo o que é realizado na administração pública. No entanto, quando isso não acontece, cabe ao povo requerer a “prestação de contas” e não se tornar agente passivo.

A *accountability* pode ser apresentada através de diferentes nomenclaturas, como *accountability* democrática (ABRUCIO; LOUREIRO; PACHECO, 2010), *accountability* política, *accountability* legal (ARATO, 2002), *accountability* vertical, horizontal e social (O’DONNELL, 1998); e *accountability* administrativa e política (BENVIR, 2011; CARNEIRO, 2004). No entanto, essas nomenclaturas apresentadas são empregadas com a mesma finalidade, tratando-se de controle, prestação de contas, responsabilização, entre outras; *accountability* é um termo polissêmico.

As definições de *accountability* expostas por O’Donnell (1998), Schedler (1999) e Smulovitz e Peruzzotti (2000) são as mais usuais, respectivamente, *accountability* vertical e horizontal, *answerability* e *enforcement*, e *accountability* societal.

#### 4.1. Accountability vertical e horizontal

A categorização e divisão da *accountability* em vertical e horizontal, feita por O’Donnell (1991;1998), é a mais usual (MEDEIROS et.al. 2013 apud MARTINS, 2015). A discussão tem início a partir da exposição dos conceitos de democracia delegativa, representativa e delegação representativa, tendo em vista que trata da interação entre os poderes do Estado, e destes com o povo, em especial o poder Executivo, tido como o representante da vontade do povo, eleito e delegado por ele para conduzir a sociedade (O’DONNELL, 1991). Dessa interatividade do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) com a sociedade e consigo mesmo surgem os conceitos de *accountability* vertical e horizontal.

A *accountability* vertical faz referência à interação entre sociedade e Estado. De acordo com O’Donnell (1998. p.20) “são ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”. No sentido horizontal, o termo trata da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário, relação Estado-Estado.

“[...] Accountability horizontal refere-se à existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’DONNELL, 1998. p.40).

<sup>17</sup> O emprego do termo “Atividade” deve ser entendido com o oposto de passividade, ou seja, agir de modo espontâneo, não se fazendo necessária a cobrança ou a requisição de algo.

A divisão da *accountability* em horizontal e vertical leva em consideração os atores envolvidos nessas relações citadas, sejam eles eleitos ou não, e a função que ocupam no ambiente democrático. O exercício da *accountability*, tanto vertical quanto horizontal, se dá via controle legal, como as eleições e os tribunais de contas (estruturas anexas ao poder legislativo).

Além do que é proposto por O'Donnell, há uma outra dimensão da *accountability* que foge à regra da utilização estrita de mecanismos legais e de atores institucionalizados, trata-se do conceito de *accountability* societal ou social.

O conceito de *accountability* societal ou social surge a partir da inserção de novos atores na dinâmica do controle sobre os agentes que exercem o poder (mecanismos institucionalizados ou não), além da sociedade (considera-se cada cidadão) e as agências destinadas a esse fim (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000 *apud* LOUZANO, 2016; XAVIER, 2011; CENEVIVA, 2006; VIEIRA, 2005; SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000 *apud* CARNEIRO, 2004). Essa outra abordagem da *accountability* apesar de ser um mecanismo de controle vertical, não foi proposta por O'Donnell, ainda que ao definir *accountability* vertical tenham sido mencionadas estruturas da sociedade, como canais de mídia e organizações civis.

A *accountability* societal apesar de ser um mecanismo vertical de controle se difere da *accountability* vertical quanto à sua característica não-eleitoral e isso faz com que o número de atores envolvidos no processo de “fiscalização” do exercício do poder seja majorado, pois organizações civis e canais midiáticos podem participar ativamente da cobrança, denúncia e propagação de informações que possibilitam outras formas de controle que podem ser exercidas tanto pelo cidadão-indivíduo quanto pelas agências da *accountability* horizontal (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

## 4.2. Dimensão Política da Accountability

Além do controle legal, o termo *accountability* engloba o controle político (XAVIER, 2011). Assim, apresenta-se como “uma estrutura bidimensional”, duas fases ou dimensões: *answerability* e *enforcement* (SCHEDLER, 1999).

A fase de *Answerability* diz respeito à obrigação do agente público em divulgar informação e explicar/justificar suas ações no exercício do poder a ele confiado; aqui há uma bidimensionalidade: o agente público pode ser administrador dos bens públicos ou representante da vontade do povo, e isso conduz a uma *answerability* “bidimensional”, ou seja, quanto à gestão ou a representação (SCHEDLER, 1999; 2004).

O *Enforcement* refere-se à função das estruturas ou agências legais de exercer o controle ou impor sanções aos agentes que transgridam as obrigações impostas pelo cargo, seja administrativo ou político (SCHEDLER, 1999; 2004). Sob esta ótica, a *accountability* surge como instrumento de prevenção e/ou correção dos desvios de conduta na gestão e aplicação do poder (SCHEDLER, 1999; 2004), mas para que ocorra efetivamente, é necessário o mínimo de informação, que viabilize a fiscalização.

Logo, se há necessidade de *accountability* para desanuviar a relação de “prestação de contas” entre o agente público e sociedade, significa que ou falta informação ou ela não é divulgada de modo claro, objetivo e inteligível, ou seja, há uma nebulosidade do poder exercido (LOUZANO, 2016).



<b>Tipos de Accountability</b>	<b>Conceito</b>	<b>Exemplo de aplicação</b>
Vertical	Interação entre sociedade e Estado	Voto
Horizontal	Relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário, relação Estado-Estado	Controladoria Geral da União
Social ou societal	Inserção de novos atores na dinâmica do controle sobre os agentes que exercem o poder, institucionalizados ou não, que investigam e denunciam abusos cometidos, cobrando responsabilização.	Sindicatos, ONGs, mídia, associações, entre outros.

Quadro: Dimensões da accountability

Fonte: elaborada pelos autores.

Como pode ser observado, o conceito de Accountability é também atravessado por diferentes significados e aproxima-se de diferentes perspectivas de governança. O conceito, porém, ajuda no aprofundamento da relação entre Estado e Sociedade, sendo válido em todas as suas vertentes.

# Redes de políticas públicas

## 1. Introdução

As redes de políticas públicas, como entendido nesta apostila, diz respeito às diferentes formas pelas quais as políticas são realizadas com a participação de diferentes atores, geralmente envolvendo mais de um setor da sociedade: Estado, Sociedade e Mercado.

Estes diferentes arranjos institucionais são respostas do Estado às mudanças e pressões que ocorreram no final do século XX. Dagnino (2004) denomina de “confluência perversa” a ocorrência concomitante de duas origens polares. De um lado, a pressão da sociedade civil por maior participação nas decisões e ações do Estado. Do outro, a corrente neoliberal de redução do Estado, retirando-se de sua função provedor de políticas, limitando-se a fiscalizador, regulador e ativador das ações.

Não obstante as diferentes ideologias, a pressão de ambos os lados resultou em múltiplas formas de atuação conjunta entre atores nas políticas públicas, desde a formulação até a implementação e avaliação.

Embora as redes de políticas públicas possam assumir diferentes formatos, elas possuem como elementos essenciais a interação sistemática entre atores autônomos, com coordenação não hierárquica, cuja dinâmica afeta o resultado final. Logo, são arranjos específicos (para realidades específicas), embora possam diferir muito entre si.

Outra questão importante é o “recorte da rede”. Diferentemente de uma organização hierárquica em que o limite é claramente definido pela propriedade, as redes de políticas públicas podem variar de atores bem determinados e estabelecidos formalmente até atores dispersos que se aproximam pela atuação próxima em torno de uma causa, como combate à fome. A definição de quais atores considerar pode variar da análise a ser feita e também pela própria operacionalização da política.



### **Análise de redes, Redes políticas, redes de políticas públicas**

É importante distinguir alguns conceitos e elementos práticos entre realidades semelhantes, mas “falso cognatos”. Em inglês, o termo “*policy network*” é o termo utilizado. Aqui é realizada a diferenciação para fins didáticos e facilitar a entendimento.

- A “**análise de redes sociais**” é um conjunto de técnicas que visa compreender e explicar a realidade a partir dos atores e das relações que estabelecem entre si. As unidades básicas são os “nós” (atores, sejam pessoas ou organizações) e a relações (as interações entre os nós). Como resultados, os “nós” podem localizar-se em diferentes “posições”, afetando, por exemplo, sua capacidade de influência e as informações recebidas. Pelas interações podem passar diferentes “fluxos”, como recursos, pessoas, informações, moeda, produtos, etc. Podem ser extraídos elementos posição, abrangência (tamanho), grupos (ou nichos) e densidade. A dinâmica da rede dará diferentes potencialidades para os resultados e também para a ação dos atores. (ver, por exemplo, Marteleto, 2001<sup>18</sup>). Com aplicação destas técnicas é possível identificar as “redes políticas”.

18 MARTELETO, R. M. Análise de redes sociais – aplicação nos estudos de transferência da informação, Ciência da Informação, Brasília, v.30, n.1, jan./abr. 2001, p.71-81

- As “**redes políticas**” diz respeito às relações estáveis entre atores (grupos de interesse político) que atuam para intervir na ação do Estado na defesa de seus interesses. As interações entre estes atores (empresas, associações de bairro, produtores rurais, ...) e deste com o Estado produz a orientação que este adotará nas políticas. Aqui, o conceito de rede diz respeito aos atores e suas relações, tendo uma função analítica da técnica da análise das redes sociais (ARS) para compreensão da complexidade dos processos políticos (ver, por exemplo, os estudos de Marques, 2019<sup>19</sup>).
- As “**redes de políticas públicas**” diz respeito aos diferentes arranjos (regras, mecanismos e práticas) que congregam múltiplos atores em torno de políticas públicas. Assim, trata-se, portanto, de forma específica (ainda que com diferentes formatos) (BORZEL, 1998<sup>20</sup>). Por vezes pode ser manifesta via Parcerias Público-Privadas, outras como arranjos que os próprios atores adotam as regras de interação (governança colaborativa), Consórcios intermunicipais, os diferentes tipos de unidades de conservação, etc. São destas que esta apostila trata.

## 2. Níveis e de atuação dos atores nas redes de políticas públicas

O âmbito público, exatamente por sua natureza (caráter) de coletividade, possui uma dinâmica própria, particularmente nos campos legal e político. Aos atores privados, é permitido tudo o que não for proibido, enquanto no mundo público, é proibido tudo o que não for expressamente permitido. Ao contrário do âmbito privado, é permitido ao Estado realizar o que está expresso na Constituição, leis, normativas, etc. Um serviço deve estar previsto para que possa ser realizado.

O **nível institucional** é constituído pelo conjunto de regras que fundamenta a ação dos atores públicos. Uma “brecha” que abriria espaço para uma ação privada, pode representar um risco para o agente público.



### Hierarquia das normas:

- Constituição Federal: a Carta Magna sintetiza o acordo entre os cidadãos e ordena todas as demais leis. Nenhuma outra regra pode ir de encontro à Constituição. As emendas constitucionais passam a fazer parte da constituição, porém não podem alterar o que cláusula pétreia
  - Leis complementares: explicita os pontos que não estão suficientemente claros na Constituição. Nesta, muitas vezes é indicada que será regulamentada posteriormente, o que é feito por meio das Leis Complementares.
  - Leis Ordinárias e Leis Delegadas: são, a primeira, de competência exclusiva do poder legislativo e, a segunda, delegadas por este ao poder executivo.
  - Medidas provisórias: tem origem do executivo e tratam de questões relevantes e de urgência, tendo força de lei durante seu prazo de vigência. Para receber o status de lei (ordinária) deve ser aprovado pelo legislativo.
  - Decreto legislativo: tem origem no poder legislativo e não carecem de sanção presidencial.
  - Resoluções e portarias: explicam o que está já contido na lei, sendo considerados atos administrativos.

19 MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Notas sobre redes, Estado e políticas públicas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. e00002318, 2019.

20 <sup>20</sup>BÖRZEL, Tanja A. Organizing Babylon-On the different conceptions of policy networks. **Public administration**, v. 76, n. 2, p. 253-273, 1998.

Isso não quer dizer que as leis e regulamentos não importem para a ação privada e das organizações da sociedade civil. Para estes atores, o arcabouço institucional molda as possibilidades de atuação, além de incentivar alguns comportamentos e inibir outros. Além disso, um marco regulatório gera expectativa de estabilidade, gerando previsibilidade e segurança para as ações privadas e societárias.

Para as redes de políticas públicas, o ambiente institucional importa ao:

- Indicar as ações dos atores públicos;
- Fomentar ou inibir as ações dos atores privados e societários;
- Possibilitar formas de interação, articulação e coordenação das ações no Âmbito da política.

Algumas leis, ainda que não sejam as únicas a normatizar as ações em um setor, representam os elementos mais relevantes, sendo denominados Marco Regulatório.

O MROSC estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre o poder executivo e as organizações da sociedade civil. Sua primeira versão se deu pela lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, sendo alterada em 2015 (Lei nº 13.204, de 2015) e 2019 (Lei nº 13.800). Além de apresentar as definições relevantes, são normatizados os instrumentos jurídicos para a celebração de parcerias, a saber: termo de parceria e termos de fomento.

Embora seja um fator central em qualquer política pública com participação de OSC em regime de colaboração, outras normativas devem ser consideradas tanto de maneira geral (como os princípios constitucionais de legalidade, imparcialidade, moralidade, probidade e eficiência), como de modo específico, como as Resoluções 113 e 117 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Pode ocorrer ainda que as normatizações indiquem formas organizacionais específicas, como é o caso das Unidades de Conservação, segundo a lei 9.985 de 2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

- **Unidades de Proteção integral:**

- a. Estação Ecológica;
- b. Reserva biológica;
- c. Parque Nacional;
- d. Monumento Natural;
- e. Refúgio da Vida Silvestre;

- **Unidades de Uso Sustentável:**

- a. Área de proteção ambiental;
- b. Área de relevante interesse ecológico;
- c. Floresta Nacional;
- d. Reserva Extrativista;
- e. Reserva de Fauna;
- f. Reserva de Desenvolvimento Sustentável;
- g. Reserva Particular do Patrimônio Nacional

Em cada categoria existem muitas unidades, isto é muitas organizações. As unidades representam **“arranjos institucionais”** a partir dos quais serão estabelecidas organizações específicas, com gestão e regimentos próprios. O nível institucional mais amplo indica as possibilidades e incentivos. Os arranjos institucionais especificam a finalidade, os direitos e as obrigações dos envolvidos.

Em outras palavras, os arranjos institucionais tratam das relações entre os envolvidos para a realização das políticas públicas.

Os arranjos podem ser formalizados ou acordos informais, envolvendo expectativas de comportamento dos atores. Nestes casos, a interação envolve ajustes nas ações que já são realizadas pelos atores públicos e dependem, para sua efetividade, de elevada interação social entre as pessoas (não apenas as organizações) envolvidas.

Imagine, por exemplo, uma semana temática de incentivo à reciclagem. É esperado que muitos atores se mobilizem em torno do tema, mas o engajamento pode variar significativamente, as ações podem ser divergir e a coordenação se baseia nas relações sociais. Nem por isso são ações fadadas ao fracasso. Vide a abrangência da Campanha Outubro Rosa (de combate ao câncer de mama) ou das campanhas de arrecadação para populações em áreas atingidas por desastres naturais. Mesmo sem acordos formalizados, obrigações explícitas e coordenação centralizada, o sucesso alcançado é significativo.

Por outro lado, o alcance é limitado. A recuperação de áreas atingidas, o alojamento de pessoas desabrigadas, alimentação e etc exigem coordenação mais estrita tanto para garantir a abrangência com para dar eficiência às ações.

O **nível organizacional** congrega os atores (geralmente organizações) que atuam na rede de política pública. São estes atores que estão envolvidos diretamente com as ações.

A ação de pessoas/indivíduos tende a ser menos sistemática e efêmera. As organizações podem não ser, necessariamente, formalizadas. Podem ser “movimentos” ou “coletivos”, que reúnem pessoas com interesses ou com finalidade em comum. Uma política de formação empreendedora entre jovens, por exemplo, era realizado por uma “equipe permanente”, mas sem CNPJ ou mesmo local físico e fixo de reunião. O foco era a realização de um grande evento anual com palestras, oficinas e concursos. Muitos atores, públicos, privados e societais se vinculavam para a realização do evento que ocorre há 9 anos.

As ações propriamente ditas são caracterizam-se por programas, projetos, serviços, eventos, os quais são realizadas por atores estatais, societais ou empresariais. Os atores podem ser órgãos, equipamentos públicos ou entidades, com suporte de outras entidades ou não. Daí que identificar claramente a rede é uma atividade complexa. A realidade local é que irá indicar a necessidade e a abrangência a ser considerada.

Os atores podem ser classificados segundo sua natureza: estatal, societal (da sociedade civil) ou privado (empresas e entidades a elas vinculadas). Cada um destes setores sociais inocula uma característica específica aos atores que participam.

Os atores públicos podem ser equipamentos públicos, órgãos coordenadores e secretarias. Além disso, podem ser sua atuação no nível local ou de natureza estadual ou federal com reflexos locais.

Os equipamentos públicos são unidades de prestação de serviços diretamente aos cidadãos. São exemplos as Unidades Básicas de Saúde (UBS), as escolas e Centros de Educação Infantil, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), as delegacias da polícia civil, as praças de esportes, etc. Os servidores são os “burocratas de nível de rua”, termo

que não carrega nenhum tom pejorativo. Ao contrário, são os servidores que decidem em quais tipos de atendimento cada situação apresentada se encaixa. Os executores das políticas públicas importam para a implementação efetiva das políticas e para a percepção da população sobre a ação estatal. É na execução dos serviços que há a interação concreta entre Estado e cidadão.

O Mapa Estratégico para Políticas de Cidadania (MOPS<sup>21</sup>) disponibiliza informações sobre a localização dos equipamentos públicos nos municípios. São estes equipamentos que fornecem operacionalizam programas, serviços e projetos à população em geral.

Muitos destes equipamentos não estão sob coordenação local (municipal), mas exercem sua atividade para os cidadãos do município, como as escolas estaduais, ou da região, como os postos de atendimento do INSS. A coordenação dos equipamentos públicos ocorre em cargos de médio escalão, como a superintendência de educação ou a coordenação dos serviços de assistência social. Embora não operacionalizem o serviço, acompanham a execução e fazem a ligação entre a base o alto escalão, onde a relação mais próxima entre o mundo político e a administração pública: os ministros, secretários estaduais e os municipais.

As situações atendidas pelos equipamentos públicos são variadas. A maioria delas é resolvida pelo atendimento de um serviço, outras exigem o envolvimento de atores da mesma área (como o encaminhamento da UBS para o centro especializado), outras ainda, mais complexas, exigem a atuação conjunta de diferentes equipamentos de diferentes áreas, como saúde, assistência social, poder judiciário, educação, etc.

Quanto mais complexo for o caso, maior a necessidade de interação entre os atores da rede de políticas públicas. No âmbito de execução, os protocolos de atendimento favorecem a comunicação entre os equipamentos e agilizam o atendimento da população.

Os protocolos de atendimento são um conjunto de procedimentos padronizados para situações recorrentes. São especificadas os envolvidos, as ações e os encaminhamentos pertinentes e podem ser representados por meio de fluxogramas (Figura).

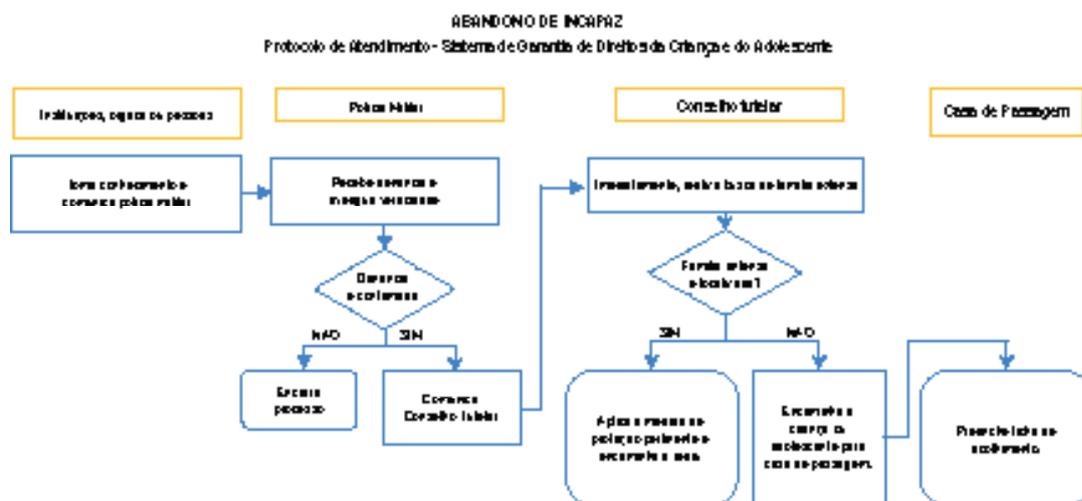


Figura: Fluxograma derivado do protocolo relativo ao direito violado “abandono de incapaz”

Fonte: elaboração própria

21 Pode ser acessado em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mops/index.php?e=>

As diferenças entre os atores importam na definição da rede e também na sua dinâmica. Quanto mais dispersas em diferentes âmbitos, mais complexa é a coordenação e ganha relevância as relações sociais. No nível local, a autoridade hierárquica do poder público municipal pode ser um elemento impulsionador para a rede. Quando esta autoridade é dispersa em diferentes poderes e em diferentes esferas federativas, outros mecanismos devem ser acionados, como os institucionais e os sociais.

Os **atores sociais**, isto é, os grupos organizados em Organizações da Sociedade Civil podem ter uma atuação direta ou possuem um vínculo a outras entidades, como as religiosas. Embora com gestão independentes (inclusive com CNPJ e estatutos próprios), muitas associações possuem vinculação com igrejas e mesmo empresas, como o Instituto Ronald McDonald (vinculado à Mc Donald's). Nota-se, portanto, já uma impossibilidade de separação definida entre os setores sociais e privados nestes casos.

Esta vinculação não é, *per se*, um fator positivo ou negativo. Por um lado, pode favorecer uma gestão com maior eficiência no uso dos recursos e garantir fonte de recursos e atração de mão de obra, gerando maior estabilidade nas ações. Por outro lado, pode também privilegiar ações de maior visibilidade e criticidade, para preservar, justificar ou favorecer a imagem das mantenedoras.

Aqui já se apresenta uma das formas de atuação do **setor privado** nas redes públicas: o financiamento das atividades. Este financiamento pode ser fundações criadas com esta finalidade (como a Fundação Cultural Ormeo Junqueira Botelho (FOJB), vinculada à Energia) ou via doação ou financiamento direto das OSC.

As empresas também podem atuar diretamente execução de políticas públicas, como por exemplo por meio de concessões públicas e parcerias público privadas. Esta forma de participação é menos comum em políticas sociais e mais comum em ações relacionadas a políticas de habitação, transporte e preservação.

Cunha Júnior, Salgado e Almeida (2012)<sup>22</sup> apresentam um conjunto de “entidades de colaboração”, reunindo diferentes formas organizacionais de direito privado que podem atuar junto ao Estado no apoio às políticas públicas.

### 3. Eixos para estruturação das políticas pela relação entre Estado e OSC

Deste fundamento decorre os eixos para estruturação das políticas pela relação entre Estado e OSC.

#### 3.1. Atuação do Estado e atuação da Sociedade Civil

O poder público, mesmo sem a condição de monopólio de intervenção social, é o legítimo orientador e articulador das políticas, sendo o governo eleito como representante e como instituição oriunda do contrato social. Alguns setores são mais reservados à ação pública, com ofertas serviços bem estruturados, como na saúde e nos casos de conflito com a lei. Algumas ainda apresentam boa estrutura, mas com grande possibilidade de articulação com Organizações da Sociedade Civil, como na Educação e Convivência Fa-

<sup>22</sup> CUNHA JÚNIOR, L. A. P.; SALGADO, VAB; ALMEIDA, V. J. **Propostas de taxonomias para órgãos e entidades da Administração Pública Federal e outros entes de cooperação e colaboração**. Brasília-DF: Editora IABS, 2012.

miliar. Outras ainda, podem ser realizadas ações quase que independentes dos serviços públicos, como cultura, esporte e lazer, atuando dentro das possibilidades e restrições dadas pela legislação.

Podem ocorrer formas gerais da ação pública (OSC) considerando a amplitude e a sistematização da ação do Estado:

**a. “No Estado”:** casos de violação de direitos, ainda que por agentes do Estado, devem ser resolvidos pela ação do próprio Estado. As OSC podem atuar pressionando o Estado e instando o aperfeiçoamento das instituições.

- **“Por dentro”:** quando há previsão institucional, porém, a execução se faz de modo precário ou inadequado. As Organizações da Sociedade Civil podem e devem atuar como fiscalizador da ação do Estado em todas as políticas, mas em especial no caso daquelas típicas, como relacionadas ao poder de polícia, por exemplo. Também são casos para fiscalizar o adequado cumprimento de protocolos de atendimento. Isso se materializa também nas ações públicas das OSC, sendo de possibilidades mais limitadas de ação direta no que tange as áreas de Saúde, Liberdade e acesso à justiça, respeito e dignidade. Em muitas áreas, as ações das OSC devem se fazer via atuação nos Conselhos de Políticas Públicas.

- **“De fora”:** quando a previsão institucional é precária ou inexistente. As OSC podem e devem exercer pressão para a devida institucionalização. As mobilizações sociais, *policy advocacy* e outros mecanismos para provocar o Estado a estabelecer regulações seja para a atuação do Estado seja para normatizar (permitir) a atuação das OSC e, se for o caso, da iniciativa privada. Os diferentes marcos regulatórios são exemplos.

**b. Complementar ao Estado:** Podem existir casos em que outros atores são chamados a contribuir para a ação pública.

- **“A convite”:** As OSC são “convidadas” a atuar dentro de padrões estabelecidos por regulamentações específicas. Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos são alguns dos casos: programas formatados no âmbito público, executados por equipamentos públicos, mas também realizados por OSC nos mesmos padrões. Setores como tratamento para álcool e drogas, convivência familiar e outros em que o Estado atua e possui ação institucionalizada também, porém com pouca oferta em equipamentos públicos. Assim, as OSC podem atuar “a convite” ou “com permissão” para atuar, variando conforme o nível de instituição do Estado para a execução do serviço. Cursos profissionalizantes, atendimento psicossocial.

- **Complementar livre** (atuação “além” do Estado): Nestas áreas, a atuação das OSC pode se restringir tão somente às questões legais, dado que não há desperdício de recursos onde há carência de ação. São áreas também com pouca ou nenhuma regulação específica para atividade (normas técnicas, por exemplo). A ação do Estado pode se dar por meio de incentivos ou mesmo políticas-programas-projetos realizados por meio de OSC. São exemplos, a profissionalização de adolescentes e políticas para cultura, esporte e lazer.

Quando não há oferta universal ou os sistemas públicos não comportam a demanda, por exemplo: Centros de Educação Infantil, etc. A ideia é ampliar a oferta para promover direitos seja em número seja em natureza.

**c. Suplementar ao Estado:** para os casos em que o Estado já oferece serviços universalizados e sistematizados, como educação e saúde. Logo, não faz sentido às OSC oferecerem serviços em concorrência ou em duplicidade, sendo mais efetiva a oferta de serviços relacionados, porém adicionais, como reforço escolar por exemplo.

d. Embora seja difícil identificar áreas em que o Estado não atue, algumas há uma atuação tímida, muito restrita ou pouco sistematizada.

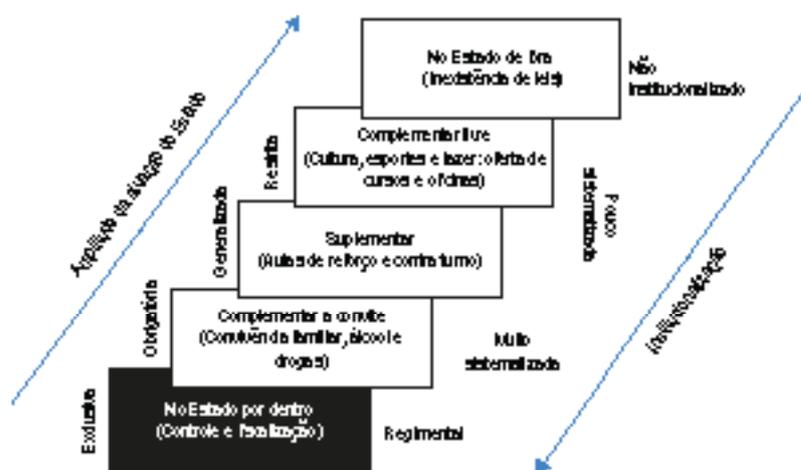


Figura: Atuação das Organizações da Sociedade Civil, segundo funções do Estado

Fonte: elaboração própria

### 3.2. Estruturação isolada ou articulada

Os serviços das ações públicas das OSC e das políticas públicas dos equipamentos surtirão mais ou menos efeito segundo o grau de articulação da rede de proteção. Seja entre os atores de cada setor, seja entre setores, seja entre atores públicos e não públicos. As ações também devem considerar o nível de articulação para programas mais complexos em situações com maior densidade e articulação.

Nos casos de menor interação, situações de atuação e articulação incipiente, é necessário identificar campos propícios em que as ações surtirão mais efeitos a fim de atrair outros atores. As ações devem considerar as possibilidades de ação conjunta, evoluindo de "pontos de apoio" mais consolidados e expandindo pela atração e construção de vínculos gradativa entre os atores. Estes pontos de apoio podem ser atores públicos ou OSC estruturados o suficiente para suportar a coordenação dos vínculos a serem estabelecidos com outros atores. Por exemplo: escolas ou UBS com reconhecida capacidade de organização ou OSC com legitimidade alcançada para influenciar outros atores. Em termos de programas, podem ser baseados em atividades de promoção dos direitos (prevenção, pois lidam com casos menos complexos) de modo a construir paulatinamente caminhos e potencializar ações para casos mais complexos.

Redes densas, bem articuladas e maduras organizacionalmente podem suportar programas que lidam com múltiplos setores. Estes casos exigem protocolos funcionais, bem conhecidos e testados. A comunicação precisa ser fluida, tanto no sentido informal quanto formal. Os atores precisam conhecer mutuamente as funções e compreender as limitações. Nestas condições, a necessidade de coordenação central é reduzida, atuando em aspectos pontuais. Estas situações permitem abranger vincular ações de prevenção e articular ações para crianças e adolescentes em particular como manter a oferta ampla.

### 3.3. Articulação e coordenação em redes de políticas públicas

O Conselho Intersetorial da Juventude de Recife (PE)<sup>23</sup> exemplifica bem uma das possibilidades de coordenação de ações distribuídas em diferentes agentes.



#### Secretaria Especial de Políticas para a Juventude

#### COMITÊ INTERSETORIAL DA JUVENTUDE

Com o entendimento de que a política criada para a juventude deve ser intersetorial, foi instituído o Comitê Intersetorial da Juventude, para compartilhar e sistematizar as ações que já são desenvolvidas por cada pasta e que atendem esse público. Através de reuniões, são analisados os encontros realizados com cada um dos grupos de interesse social: Cultura, Esporte, Lazer e Territórios Juvenis; Educação e Formação para o Trabalho; Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente; Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos. Com isso, os gestores das secretarias e órgãos municipais apresentam as ações e projetos voltados ao segmento, para a montagem de um relatório geral que identifica o número de jovens beneficiados, os locais onde são atendidos e o orçamento do município destinado ao segmento.

Este exemplo, os que constam na Introdução desta apostila e muitos outros são resultado da adaptação do modelo formal-burocrático às mudanças ocorridas no fim do século XX. A alteração da estrutura formal exige adaptações na gestão do trabalho, isto é, na Administração Pública<sup>24</sup>.

Para esta análise, serão discutidas as características gerais das redes públicas (coerência, conectividade e interdependência) e seus reflexos na sua gestão.

#### • Coerência, conectividade e interdependência

Dallabrida et al. (2011) apresentam em seu estudo diversos tipos de associações entre organizações, dentre eles destacam-se: arranjos produtivos locais, agências de desenvolvimento, arranjos colegiados, comitês e consórcios.

Os Arranjos Institucionais Colegiados, objeto deste estudo, podem ser compreendidos como acordos formalizados por meio da interação e do diálogo entre diferentes atores. Além disso, opõe-se à gestão baseada no cálculo utilitarista, na autoridade formal e hierárquica, dinamizada/estruturada com base em competências técnicas necessárias à realização dos fins pré-estabelecidos (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013). Dessa forma, é possível observar a presença de três condicionantes importantes das estruturas em rede: a) coerência; b) conectividade; c) interdependência.

A coerência, ou o objetivo coletivo é o ponto comum que nutre o diálogo, sendo a transformação do interesse particular em público, é o desafio da gestão nos arranjos institucionais (TENORIO, 2011), demonstrado no Interesse Bem Compreendido. Castells (1999) ainda afirma que uma rede de cooperação dificilmente sobreviverá caso tenha

<sup>23</sup> [http://www.recife.pe.gov.br/2010/11/04/comite\\_intersetorial\\_da\\_juventude\\_174146.php](http://www.recife.pe.gov.br/2010/11/04/comite_intersetorial_da_juventude_174146.php)

Acessado em 24 de abril de 2023.

<sup>24</sup> O tema, como tratado aqui, foi desenvolvido em outros trabalhos como: SILVA, J. N.; TAVARES, B.; CASTRO, G. H. C. . ESPECIFICIDADES DA GESTÃO EM ARRANJOS INSTITUCIONAIS COLEGIADOS: UMA ANÁLISE EM DUAS INTERORGANIZAÇÕES. In: **Seminários de Administração - SemeAd**, 2017, São Paulo. Anais do XX SemeAd, 2017.

objetivos divergentes. Para ele, a coerência é um aspecto essencial para que a rede tenha resultados efetivos. Desse modo, os objetivos da rede e os objetivos dos associados devem estar alinhados em uma mesma perspectiva para que almejem algo em comum.

Fleury (2008) reforça que as estruturas em rede ou estruturas policêntricas, diferentemente das estruturas hierárquicas, envolvem diferentes atores ou organizações vinculados entre si a partir da busca por objetivos coletivos e pela manutenção de uma dinâmica gerencial adequada a tal estrutura, na qual prevaleça o poder compartilhado e as relações horizontais. Tais atores são autônomos e advém do poder público e da sociedade civil organizada, tendo em mente um determinado território geográfico e/ou político institucional.

Segundo Klijn et al. (1996, apud Miguellito, 2001), além da coerência (objetivos comuns) uma rede terá sucesso se promover a cooperação e o relacionamento entre os atores, ou seja, a conectividade. A conectividade, dessa forma, pode ser entendida como a capacidade de interligar os atores da rede, de forma a ser quantificada a partir da intensidade e frequência da comunicação entre os mesmos (KENIS; OERLEMANS, 2014).

Ainda com relação à conectividade, cabe ressaltar que a rede deve prevenir, evitar ou eliminar os obstáculos que impedem a cooperação. Segundo Peci (1999), para que os vínculos em organizações em rede possam ter sucesso, é necessário que as informações sejam divulgadas entre os atores que compõem a rede, demonstrando a transparência e estimulando a confiança dos mesmos. Tais arranjos, dessa forma, requerem entendimento mútuo e deliberação numa lógica comunicativa.

De acordo com Lima e Rivera (2009) a coordenação e a interdependência são também conceitos-chave para se discutir as estruturas em rede. Isso acontece devido às relações que ocorrem entre os atores. A coordenação se impõe como dinamizadora do processo gerencial, talvez como função básica para a realização das funções: planejamento, organização, direção e controle. Segundo Barbosa e Medeiros (2002), a elevada complexidade que os arranjos institucionais trazem consigo exige o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre os envolvidos. A qualificação como social transforma a gestão em um processo que possui bases e elementos de natureza distinta: autonomia, múltiplos focos de poder, coordenação e comunicação dialógica.

A pluralidade dos atores, permeado pelos objetivos particulares inerentes aos mesmos, traz consigo a multiplicidade dos centros de poder. As diferenças entre naturezas (empresários, organizações sociais, poder público, movimentos, interorganizações, etc.) e as características (poder político, poder econômico, articulação teórica, capacidade de mobilização, etc.), equalizam-se via o desenvolvimento da interação, condicionando um processo decisório onde a participação fortalece a perspectiva da isonomia.

Como decorrência, percebe-se que há um choque entre a característica fundamental da hierarquia, que é o poder de mando, o "fiat" (WILLIAMSON, 1991), e a interdependência como um elemento fundante da rede. Como Fleury; Miguellito e Bloch (2002, p. 8) evidenciaram no caso do Comitê de Combate à Fome: "a articulação do comitê só foi possível devido à aceitação, recíproca, da autonomia de cada entidade em definir seus propósitos na ação de combate à pobreza. Como afirma o coordenador do COEP, 'é necessário preservar a diversidade para preservar a rede'".

As relações entre os envolvidos ressaltam a coordenação como elemento crítico. Neste aspecto, Fischer (2002) e Fischer, Roesch e Melo (2006) centram o papel do gestor social como mediação transformadora, ou seja, uma mediação que torna possível esta equalização de participações.

Da forma como foi apresentado aqui, pode-se entender que somente o agrupamento de entidades e atores não é o suficiente, é necessário que haja o envolvimento dos mesmos para o alcance de objetivos comuns, por meio da cooperação. Além disso, conforme apresentado por Santos e Guarneri (2000) deve-se levar em conta o papel de entidades ou instituições locais para a organização e a coordenação das atividades a fim de se conseguir os ganhos coletivos.

• **Lógica administrativa nas redes de políticas públicas**

A figura a seguir apresenta o quadro conceitual que permite a comparação das lógicas administrativas entre as burocracias (unidades organizacionais) e os arranjos institucionais em rede (redes interorganizacionais).

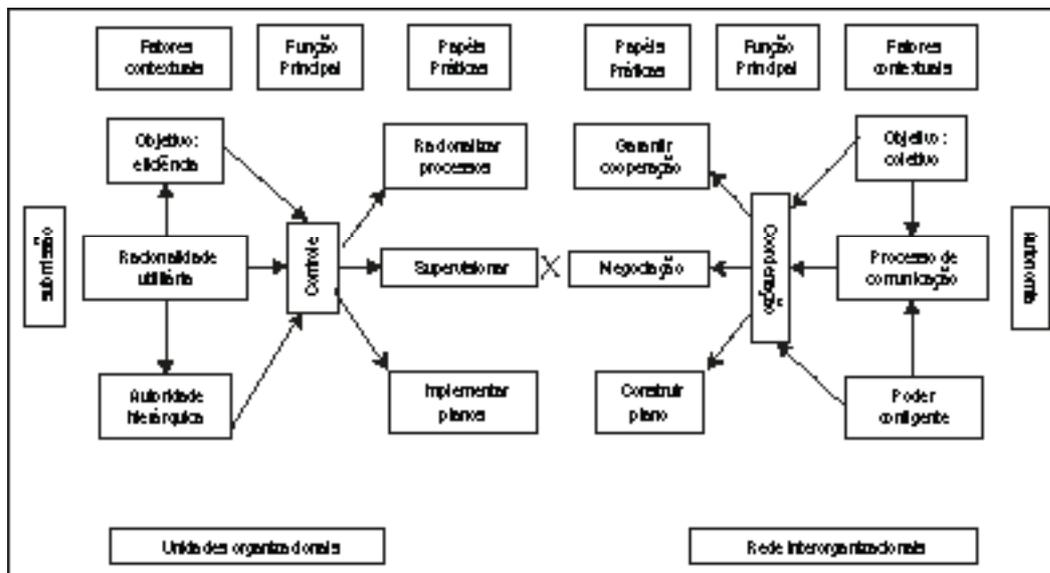


Figura 01: Quadro conceitual.

Fonte: SILVA, TAVARES e CASTRO (2017).

As burocracias, além de formas de organização, são também reconhecidas como formas de dominação. O princípio básico de sua estrutura é reconhecimento do centro de poder nos níveis hierárquicos superiores, havendo submissão dos demais níveis às ordens emanadas deste polo único. Williamson<sup>25</sup> (1991) descreve a natureza hierárquica como “*fiat*”, isto é, a possibilidade de ordenar e ter expectativa de ser obedecido. Assim, há uma ampla flexibilidade na execução de funções no âmbito hierárquico.

As formas das redes públicas, como já apresentado, são muitas e variadas, e em todas elas os atores apresentam autonomia e interdependência, e não laços hierárquicos. Daí

25 WILLIAMSON, Oliver E. Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. *Administrative science quarterly*, p. 269-296, 1991.

que não é adequado falar em “rede de saúde” ou “rede de educação” quando há um nexo hierárquico vinculando os atores. É o observado nas redes públicas intersetoriais ou nos acordos (contratos, termos de fomento e parcerias, etc.) entre Estado e entes privados ou da sociedade civil.

Os atores nas redes são autônomos, ainda que interdependentes. Mesmo em relacionamentos em que apenas dois atores acordam entre si, presume-se que ambos existam independentemente da realização daquele contrato específico. Isso não quer dizer que ambos não colham resultados positivos da parceria, donde se vislumbra a celebração do acordo.

Isto não equivale a dizer que o poder é simetricamente distribuído entre os envolvidos. Nas concessões públicas (como na maioria das relações com o Estado) a organização pública estabelece os parâmetros para participação no edital. No entanto, os elementos devem ser tais que atraiam entidades privadas e da sociedade civil, sob o risco de ser inócuo e não haver interessados.

Nas unidades organizacionais, modeladas segundo a perspectiva burocrática de Administração Pública, presume-se a separação entre política e gestão. Os desenhos de políticas públicas, desdobradas em programas e projetos, alinham-se para o objetivo previamente estabelecido. Por vezes, os procedimentos são ainda tão especificados quanto possível.

#### A tríade

Autoridade formal hierárquica + racionalidade utilitária (instrumental) + eficiência
--

Moldam (quando não “engessam”) as ações e as funções a serem realizadas para operacionalizar as políticas públicas. O controle se faz como verificação dos procedimentos esperados, sendo as falhas atribuídas à implementação e a fatores irracionais e imprevisíveis, inclusive a ação humana.

A gestão sintetiza-se na supervisão ao longo da cadeia de comando, verificando a implementação a partir dos ditames prévios, distanciando a decisão da realidade. As mudanças não se fazem fora desta lógica mecanicista, limitando-se à racionalização cada vez maior dos mesmos processos.

Nas redes interorganizacionais, o fundamento contextual é muito diferente:

Objetivo comum + Diálogo + Poder multipolar
---

As redes apenas existem por concordância mútua entre os participantes. Sem acordo dos participantes, as redes não se formam porque os participantes podem, pela autonomia que os caracteriza, não participar. É expresso no ditado: “quando um não quer, dois não brigam”. No caso, dois ou mais não estabelecem parceria.

A base da parceria é a concordância em torno de um objetivo operacional comum. No caso das redes públicas, diferentemente daquelas de natureza privada, o interesse pode não estar no ator propriamente dito: equipamento público, autarquia, etc. Daí a importância dos aspectos institucionais que “empurram” os atores para a interação. Sob este arcabouço, a estrutura e as pessoas (agentes públicos) constroem a rede.

Veja o que Digiácomo e Digiácomo (2020<sup>26</sup>, p.294) interpretam do Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8069/1990):

“Cabe ao Poder Público local adequar os serviços públicos e programas existentes (assim como criar novas estruturas, caso necessário) ao atendimento especializado e prioritário a crianças e adolescentes [...] e promover a articulação da mencionada “rede de proteção” à criança e ao adolescente, de modo que, sempre que surgir determinado caso que demande a aplicação das medidas previstas[...] o atendimento pelos órgãos, serviços e programas municipais seja efetuado espontaneamente, não sendo necessário, a rigor, sequer a intervenção do Conselho Tutelar, que ocorrerá apenas quando, por qualquer razão, tal atendimento espontâneo não tiver sido realizado ou não tiver surtido o efeito desejado” (grifos originais).

O Estatuto é a base institucional que norteia tanto o poder público como os agentes públicos. O primeiro deve “adequar” a estrutura e os últimos (nível analítico das pessoas) agir “espontaneamente” no que concerte à sua função profissional.

Esta ação, porém, não é mecânica e isolada. As diferentes formações e funções técnicas geram múltiplas perspectivas sobre a realidade que se apresenta. Quanto mais complexa a situação, maior a dependência de múltiplas competências para a solução efetiva. Assim, o “mando” (“ordem”) hierárquico é, idealmente, substituído pelo diálogo e o poder se apresenta em polos, seja de saberes técnicos, seja de habilidades e competências individuais dos envolvidos.

A cooperação, a negociação e a construção conjunta aparecem como papéis e práticas centrais a dinamizar as novas formas das políticas públicas.

Por fim, vale salientar que este modelo de análise é um “tipo ideal”, não no sentido a ser buscado, mas com referência para compreender cada realidade específica, seja de formas seja de cada república em si.

---

26 DIGIÁCOMO, Murillo José, 1968-; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**: Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Atualizado até a Lei nº 13.869, de 05 de setembro de 2019). 8.ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2020. 710 p., Revisado e ampliado.

# Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M.R; PACHECO, R.S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ANDRADE HORA, R. A; OLIVEIRA, O. V; FORTE, S. H. A. C. **Governança Corporativa no Setor Público e Privado no Contexto Brasileiro: a Produção e a Evolução Acadêmica em Dez Anos de Contribuições**, 2014.
- ANDRADE, A; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. In: Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. Atlas, 2007.
- ARATO, A. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, v. 55, p. 56, 2002.
- ARMSTRONG, A; JIA, X; TOTIKIDIS, V. **Parallels in private and public sector governance**. 2005.
- BARBOSA, S.C.T.; MEDEIROS, J.J. Controle na implementação de programas públicos executados por redes interorganizacionais. XXVI ENCONTRO DA ANPAD, 2002 Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002.
- BARROSO, L.R. Vinte Anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. In: BONAVIDES. P. et al. **As Constituições Brasileiras: notícia, história e análise crítica**. Brasília: OAB Editora, 2008. p.129-161. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/publicacoes/download?Livroid=000000011>> Acesso em: 21. Fev. 2017.
- BENEDICTO, S. C.; GUIMARÃES JÚNIOR, E. S.; PEREIRA, J. R.; ANDRADE, G. H. N. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, n. 2, p. 286–300, 2013.
- BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/238/23819495008.pdf>>. Acesso em 18 set. 2017.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, v.24, n.2, p.30-50, fev/abr.1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>> Acesso em: 08. Fev. 2017.
- CANÇADO, A. C; TAVARES, B; DALLABRIDA, V. R. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **RBGDN**, v. 9, n. 3, 2013.
- CAPELLA, A. Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal. **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP)**, 6º, Campinas. Campinas: UNICAMP, v. 29, 2008. Disponível em: <[https://www.academia.edu/18234688/Menos\\_governo\\_e\\_mais\\_governan%C3%A7a\\_Repensando\\_a\\_l%C3%B3gica\\_da\\_a%C3%A7%C3%A3o\\_estatal](https://www.academia.edu/18234688/Menos_governo_e_mais_governan%C3%A7a_Repensando_a_l%C3%B3gica_da_a%C3%A7%C3%A3o_estatal)>. Acesso em 18 set. 2017.

- CARNEIRO, C. L. B. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Texto para Discussão nº13 Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. p.1-14. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=governan%C3%A7a+e+accountability%3A+algumas+notas+introdu%C3%B3rias&btnG=&lr=&oq=governan%C3%A7a+e+accountability%3A+algumas+notas+introdu>> Acesso em: 08. Fev. 2017.
- CARVALHO, A. G. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 37, n. 3, 2002.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. vol. 1. Editora Paz e Terra, 1999.
- CAVALCANTE, M. C. N.; LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 7, n. 1, p. 73–90, 2013.
- CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos—uma revisão da literatura recente. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Administração**, p. 1-17, 2006. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/publicos/files/2012/03/ricardoceneviva.pdf>> Acesso em: 22. Fev. 2017. (não funciona)
- CERDA, A. C. Tender offers, takeovers and corporate governance. **The Latin America Corporate Governance Roundtable**. São Paulo, 2000.
- DALLABRIDA, V. R. **Governança territorial e desenvolvimento**: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. ed. [S.l.]: Garamond, 2011.
- DENHARDT, R. B. **Teoria geral da Administração pública**. São Paulo: Cengage, 2012.
- DIAS, S. **Trajetórias e memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: experimentos singulares de justiça social e governança participativa**. 2009. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado em Ciência Política). Belo Horizonte: UFMG. Disponível em: <[http://www.wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Dias\\_Thesis.pdf](http://www.wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Dias_Thesis.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2017. (não funciona)
- DREDGE, D. Policy networks and the local organization of tourism. **Tourism Management**, v. 27, n. 2, p. 269-280, 2006.
- FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.
- FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V. P. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social**: casos para ensino. Salvador: EDUFBA, 2006.
- FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo (RAD)**, v. 7, n. 1, 2008.
- FLEURY, S.; MIGUELETTO, D.; BLOCH, R. Desafios da Gestão de uma rede de políticas: o caso do Comitê das Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida. In: XXVI ENCONTRO DA ANPAD, 2002 Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002.
- FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, 2008.

- FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V. S.P.; NOBRE, M. N. (org.) **Participação e Deliberação –Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- FUNG, A; WRIGHT, E. O. Deepening Democracy: Intions in Empowered Participatory Governance. **Politics & Society**, v.29, nº 1, mar. 2001, p. 5-41. Disponível em: <<http://www.archonfung.net/docs/articles/2001/FungDeepDemocPS.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2017. (não funciona)
- GONÇALVES, A. O conceito de governança. **XIV Encontro do Conpedi**, 2005.
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.
- KENIS, P.; OERLEMANS, L. A perspectiva de rede social: compreendendo a estrutura da cooperação. In: Handbook de relações interorganizacionais da Oxford / Steve Cropper; Porto Alegre : **Bookman**, 2014.
- KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.
- LIMA, J. C; RIVERA, F. J. U. Agir comunicativo, redes de conversação e coordenação em serviços de saúde: uma perspectiva teórico-metodológica. **Interface-Comunic., Saude, Educ**, v. 13, n. 31, p. 329-42, 2009.
- LISOT, A. Os princípios da governança corporativa no processo de modernização da gestão da segurança pública no Brasil. **Revista Ordem Pública**, v. 5, n. 1, p. 29-55, 2012.
- LOUZANO, J. P.O. **Práticas de accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais**. 2016. 120 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/8663>> Acesso em: 15. Set. 2017
- MARQUES, M. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.
- MARTINS, F.J.O. **Accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: um estudo de caso no IPREVI – viçosa/mg**. 2015. 161 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/7596/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 15. Set. 2017. (não funciona)
- MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.
- MIGUELETTO, D. C. R. Organizações em rede. **Rio de Janeiro: Dissertação (Mestrado), Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas**, 2001.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. **Lua Nova**, v. 44, p. 27-52, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>> Acesso em: 02. Fev. 2017.

- \_\_\_\_\_. Democracia Delegativa?. **Novos Estudos**, n.31, p. 25-40, 1991. Disponível em: <[http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624\\_democracia\\_delegativa.pdf](http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624_democracia_delegativa.pdf)> Acesso em: 27. Fev. 2017. (não funciona)
- OECD – Organization for Economic Co-Operation and Development. **Principles of Corporate Governance**, 1999.
- OSBORNE, S. The new public governance? **Public Management Review**, v.8, nº 3, p. 377-387, 2006. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719030600853022?scroll=top&needAccess=true>>. Acesso em 23 out. 2017.
- PECI, A. Emergência e proliferação de redes organizacionais: marcando mudanças no mundo de negócios. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 6, p. 7-24, 1999.
- PEREIRA, L. C. B. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto.. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 5-27, 2002.
- SANTOS, A. M. M. M.; GUARNERI, L. S. Características gerais do apoio e arranjos produtivos locais. **Revista do BNDES**, n. 12, p. 195-204, Set. 2000.
- SANTOS, NR d. **Processos de articulação entre identidades pessoais e sociais em situações de cooperação**. 2001.
- SCACCABAROZZI, N. C. M. C. Princípios da Governança no Setor Público: Um Estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. In Encontro Nacional de Pós Graduação em Administração, XXXV, Rio de Janeiro, 2011. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2011.
- SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: DIAMOND, L; PLATTNER, M. F.; SCHEDLER, A. **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. Disponível em: <[http://www.follesdal.net/projects/ratify/TXT/Paris\\_Schedler.PDF](http://www.follesdal.net/projects/ratify/TXT/Paris_Schedler.PDF)> Acesso em: 22.Fev.2017. (não funciona)
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n.2, p. 347-369, 2009.
- SIMIONE, A A; CKAGNAZAROFF, I B. Governança Participativa em Moçambique: Dinâmicas do Envolvimento dos Cidadãos na Gestão Municipal na Cidade de Xai-Xai. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.l.], p. 64-74, jan. 2017. ISSN 2175-5787. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1185>>. (não funciona) Acesso em: 25 out. 2017. doi:<https://doi.org/10.21118/apgs.v1i1.1185>.
- SLOMSKI, V; DE MELLO, G. R; TAVARES FILHO; F. MACÊDO, F. Q. **Governança Corporativa e governança na gestão pública**. Editora Atlas SA. São Paulo, 2008.
- SMULOVITZ, C.;PERUZZOTTI, E. . Societal and Horizontal Controls: two cases about a fruitful relationship. In: FOX, J. **Civil Society e Political Accountability: Propositions for Discussion** Trabalho apresentado na Conferência Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 8-9 de maio. Disponível em: <<https://www3.nd.edu/~kellogg/faculty/research/pdfs/Smulovit.pdf>> Acesso em 20. Fev.2017 (não funciona)
- TENÓRIO, F. G. Descentralização político-administrativa, gestão social e participação cidadã. In: DALABRIDA, V.R. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento**. 1ed.Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p. 73-93.

- VIEIRA, J. B. Estado, sociedade civil e "accountability". **Ensaio FEE**, v. 26, n. 1, p. 605-626, 2005. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2095/2477>> Acesso em: 22. Fev. 2017. (não funciona)
- WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, n. 36, 1991, p. 269-296.
- XAVIER, R.S. Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. **ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**, v. 35, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB649.pdf>> Acesso em 22 Fev.2017. (não funciona)

