

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

## REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO LOCAL

Maria Leonídia Malmegrin



2010

© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

M256r Malmegrin, Maria Leonídia  
Redes públicas de cooperação local / Maria Leonídia Malmegrin. – Florianópolis :  
Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.  
140 p. : il.

Inclui bibliografia  
Especialização em Gestão Pública Municipal  
ISBN: 978-85-7988-062-2

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

CDU: 35

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

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

*Luiz Inácio Lula da Silva*

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO**

*Fernando Haddad*

**PRESIDENTE DA CAPES**

*Jorge Almeida Guimarães*

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

REITOR

*Alvaro Toubes Prata*

VICE-REITOR

*Carlos Alberto Justo da Silva*

**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**

DIRETOR

*Ricardo José de Araújo Oliveira*

VICE-DIRETOR

*Alexandre Marino Costa*

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

CHEFE DO DEPARTAMENTO

*Gilberto de Oliveira Moritz*

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

*Marcos Baptista Lopez Dalmau*

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*Carlos Eduardo Bielschowsky*

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*Celso José da Costa*

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

*Liliane Carneiro dos Santos Ferreira*

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

*Grace Tavares Vieira*

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

*Joselino Goulart Junior*

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

*Adi Balbinot Junior*

## **COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP**

Alexandre Marino Costa  
Claudinê Jordão de Carvalho  
Eliane Moreira Sá de Souza  
Marcos Tanure Sanabio  
Maria Aparecida da Silva  
Marina Isabel de Almeida  
Oreste Preti  
Tatiane Michelin  
Teresa Cristina Janes Carneiro

## **METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

## **COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED**

Soraya Matos de Vasconcelos  
Tatiane Michelin  
Tatiane Pacanaro Trinca

## **AUTORA DO CONTEÚDO**

Maria Leonídia Malmegrin

## **EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC**

Coordenação do Projeto  
*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos  
*Denise Aparecida Bunn*

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*

Designer Instrucional  
*Denise Aparecida Bunn*  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*  
*Silvia dos Santos Fernandes*

Auxiliar Administrativo  
*Stephany Kaori Yoshida*

Capa  
*Alexandre Noronha*

Ilustração  
*Adriano Schmidt Reibnitz*

Projeto Gráfico e Editoração  
*Annye Cristiny Tessaro*

Revisão Textual  
*Claudia Leal Estevão Brites Ramos*  
*Jaqueline Santos de Avila*

## PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de Ensino Superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPES e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas

abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das IPES para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

*Celso José da Costa*  
*Diretor de Educação a Distância*  
*Coordenador Nacional da UAB*  
*CAPES-MEC*

# SUMÁRIO

Apresentação.....	9
<b>Unidade 1 – Introdução às redes públicas de cooperação local</b>	
Uniformizando conceitos e expectativas.....	13
Conhecimentos de natureza técnica e instrumental?.....	22
Mecanismos formais ou informais?.....	23
Redes públicas e o desenvolvimento local.....	24
Desenvolvimento local, a intersetorialidade e a sustentabilidade.....	24
Redes públicas de cooperação: grandes categorias.....	38
<b>Unidade 2 – Governança das redes públicas de cooperação local</b>	
Governança das redes públicas de cooperação local.....	55
Condicionantes de projeto.....	57
Serviços públicos.....	58
Atribuições municipais na provisão de serviços públicos.....	62
Organizações integrantes das redes públicas de cooperação.....	65
Processo de prestação de serviços.....	72
Autonomia.....	75
Modelo de gestão e estrutura básica.....	77
Morfologia das redes.....	78
Estruturas básicas das redes de cooperação.....	80

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





# APRESENTAÇÃO

Prezado estudante, seja bem-vindo!

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

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

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

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

Desejamos um aprendizado significativo para você e para todos nós!

*Professora Maria Leonídia Malmegrin*





# UNIDADE 1

## INTRODUÇÃO ÀS REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO LOCAL

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

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



# UNIFORMIZANDO CONCEITOS E EXPECTATIVAS

Caro estudante,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

**Noções associadas ao conceito de rede**

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

Quadro 1: Redes de cooperação – atores e características  
 Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996)



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

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

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

Vamos verificar um exemplo de cada caso?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

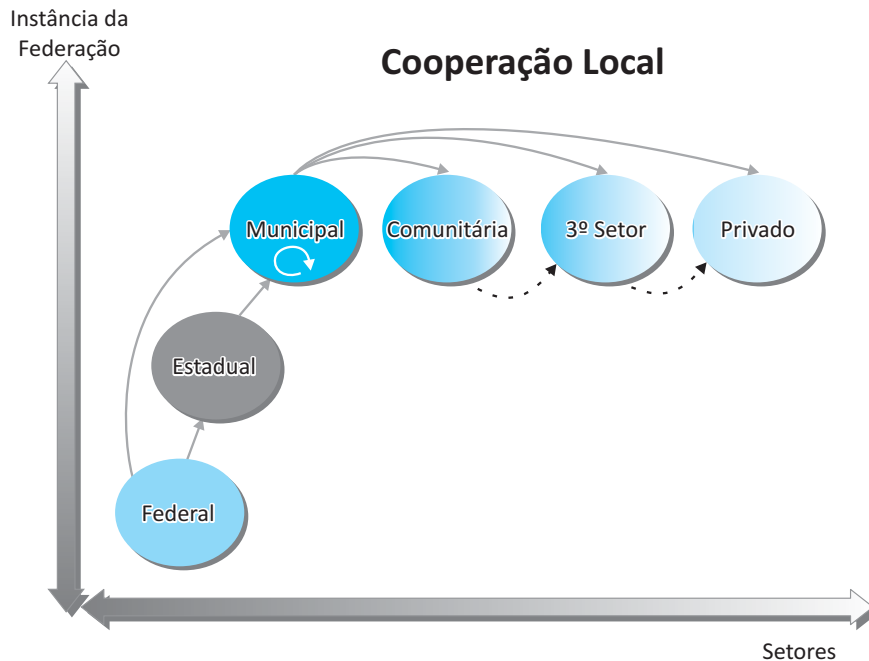


Figura 1: Redes cooperativas – dimensões setoriais, instâncias federativas, âmbitos interno e externo  
 Fonte: Elaborada pela autora

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

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

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

*Vamos verificar agora como diferenciar redes locais de redes subnacionais.*

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

*E qual termos vamos adotar: redes locais ou municipais?*

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

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

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

## CONHECIMENTOS DE NATUREZA TÉCNICA E INSTRUMENTAL?

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

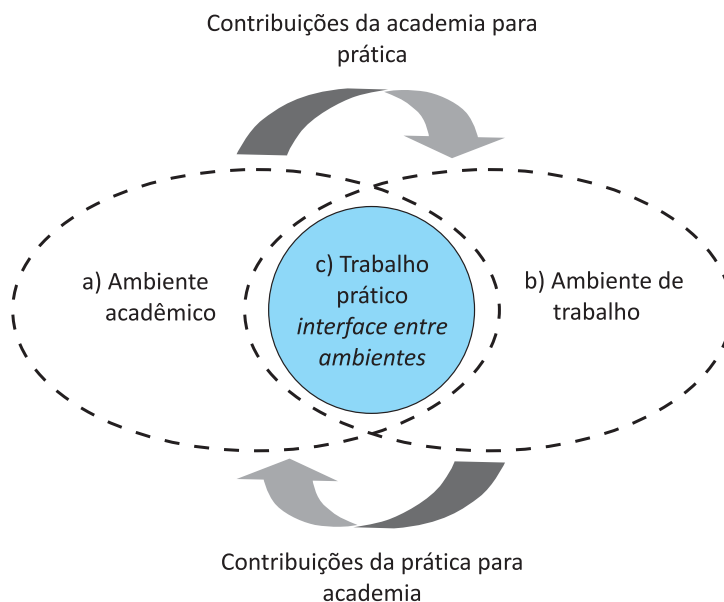



Figura 2: Integração entre ambientes acadêmico e prático  
Fonte: Elaborada pela autora

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

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

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



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

## MECANISMOS FORMAIS OU INFORMAIS?

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

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

## REDES PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

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

### DESENVOLVIMENTO LOCAL, A INTERSETORIALIDADE E A SUSTENTABILIDADE

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

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



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

## Desenvolvimento local

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

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

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

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

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

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

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

## **Desenvolvimento local e a descentralização**

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

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

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

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

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

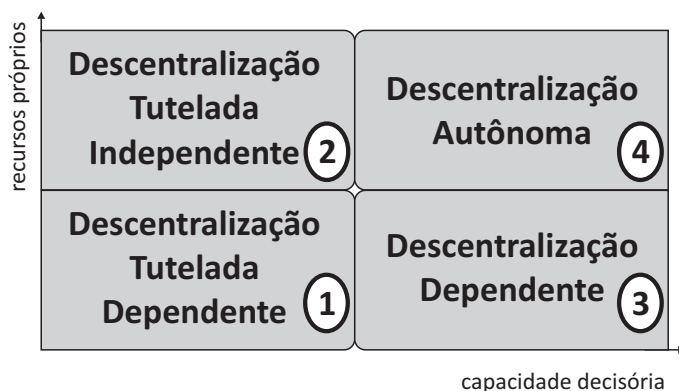


Figura 3: Tipos de descentralização  
 Fonte: Adaptada de Médici e Maciel (1996)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Essa matéria será aprofundada na Unidade 2.

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

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

### Desenvolvimento local e intersetorialidade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Desenvolvimento local e sustentabilidade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Desenvolvimento local e interdisciplinaridade

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### Desenvolvimento local integrando temas e desafios

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

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

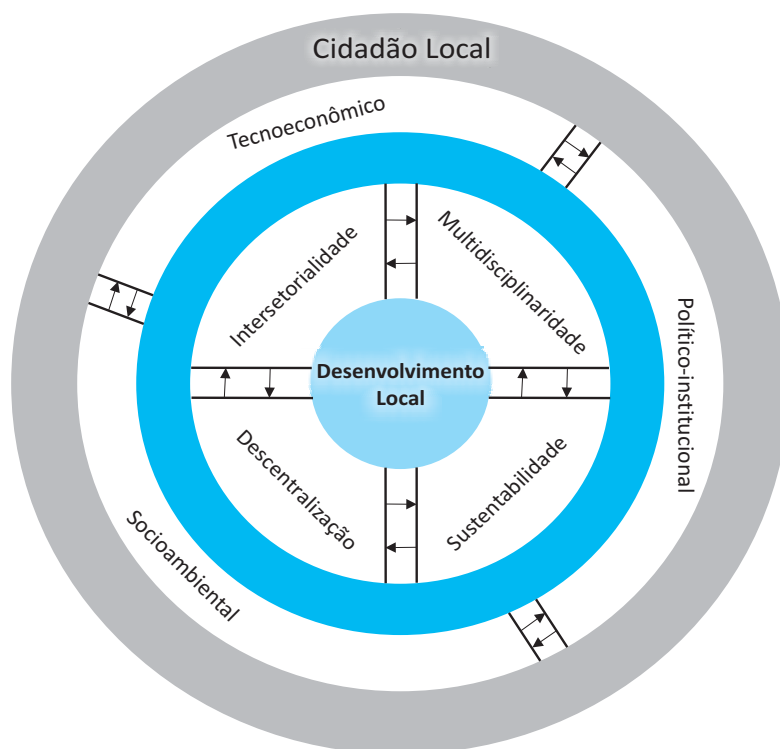


Figura 4: Desenvolvimento local – variáveis e dimensões de sustentabilidade  
 Fonte: Elaborada pela autora

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

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

## REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO: GRANDES CATEGORIAS

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

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

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

*Vamos agora construir mais alguns conhecimentos sobre redes.*

### Redes públicas de cooperação local do campo movimentos sociais

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

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

Quadro 2: Redes de cooperação movimentos sociais

Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### Redes públicas de cooperação local do campo produção e circulação

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

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

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

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

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

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

Você conhecerá mais sobre esse assunto na Unidade 2.

funcionamento bastante alinhados aos das organizações do setor produtivo privado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Redes públicas de cooperação do campo Estado e políticas públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quadro 5: Exemplos de sistemas e de serviços públicos  
Fonte: Elaborado pela autora

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

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

Para esclarecermos, vejamos a Figura 5:

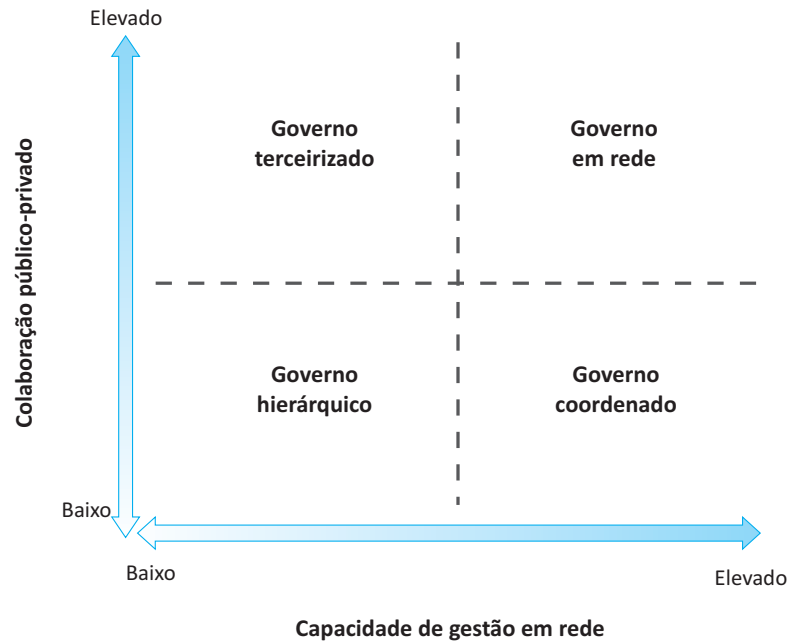


Figura 5: Modelos de governo das redes de cooperação  
 Fonte: Adaptada de Goldsmith e Egger (2006)

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

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

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

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

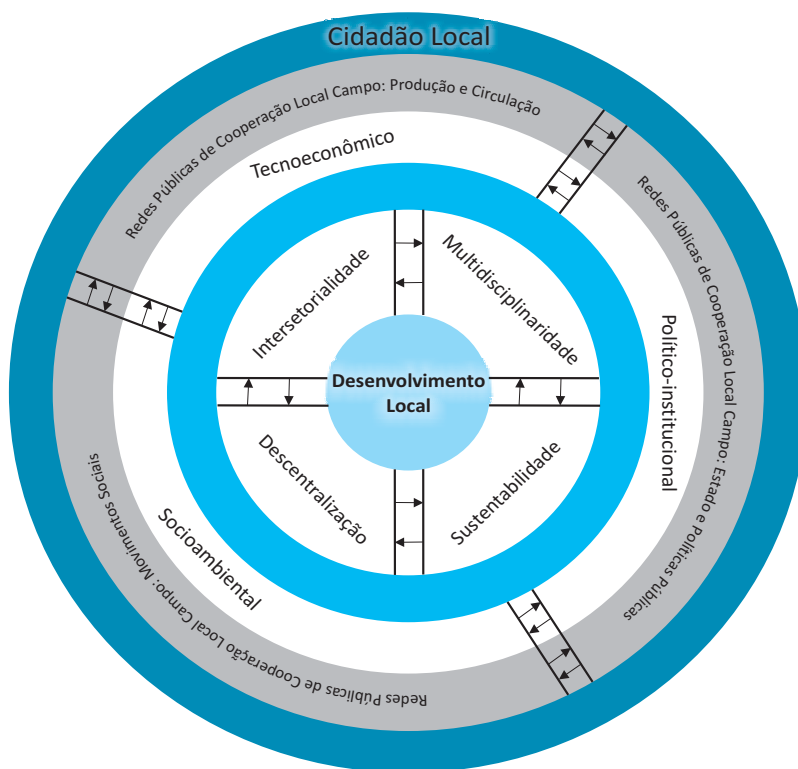


Figura 6: Relação desenvolvimento local e redes públicas de cooperação local  
 Fonte: Elaborada pela autora

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

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

# Resumindo



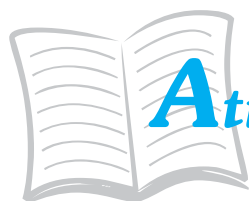
Reverendo o caminho que fizemos até aqui, podemos constatar que as redes públicas de cooperação local são organizações de grande importância para o desenvolvimento local, em particular para o enfrentamento de desafios de intersectorialidade e sustentabilidade.

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

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

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





## Atividades de aprendizagem

Para verificar seu entendimento, procure realizar as atividades que foram elaboradas com o objetivo de reforçar os conteúdos expostos nesta Unidade 1; de apoiar sua participação nos processos de construção conjunta do conhecimento que planejamos; e de ajudá-lo na aproximação das situações práticas de gestão pública local no que se refere ao tema: redes públicas de cooperação local. Em caso de dúvidas, não hesite em consultar seu tutor.

Para realizar as atividades, siga as orientações a seguir:

- ▶ Se necessário, converse com seu tutor.
- ▶ Se você precisar de aprofundamentos ou conhecimentos adicionais, consulte as referências.
- ▶ Escolha um município-alvo considerando a facilidade que você tem para coletar informações sobre ele, por exemplo: entrevistas, leituras de planos e de relatórios e acesso a *sites* específicos etc.
- ▶ Todas as atividades têm respostas abertas, não existe apenas uma resposta considerada verdadeira ou correta. Os resultados dos trabalhos devem ser entendidos como percepções, e não como diagnósticos aprofundados.

1. Esta atividade busca reforçar a ideia da variedade de entendimentos sobre redes. O conceito de rede não é único na literatura. Diversos autores apresentam conceitos ajustados ao contexto nos quais são aplicados. Você também poderá aplicar o conceito de rede na gestão de redes públicas de cooperação local em trabalhos futuros. Vamos ajudá-lo a construir sua própria definição fornecendo dois conjuntos de variáveis características das redes. Você deve redigir definições com o uso de cada um dos dois conjuntos. Em caso de dúvidas, consulte o texto *Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas*, de Eduardo César Marques, disponível em: <[www.centrodametropole.org.br/pdf/redes2005%5B1%5D.pdf](http://www.centrodametropole.org.br/pdf/redes2005%5B1%5D.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2010. Vamos então à sua definição de rede. Segue o primeiro conjunto de variáveis:

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

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

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

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

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

#### Orientações específicas

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

A partir dessas orientações, responda às questões a seguir:

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