

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

REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO EM AMBIENTES FEDERATIVOS

Maria Leonídia Malmegrin



© 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 em ambientes federativos / Maria Leonídia Malmegrin. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 118p. : il. Especialização em Gestão Pública Inclui bibliografia ISBN: 978-85-7988-074-2 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

Coordenador 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
Andreza Regina Lopes da Silva
Denise Aparecida Bunn

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano Schmidt Reibnitz
Igor Baranenko

Projeto Gráfico e Finalização
Annye Cristiny Tessaro

Diagramação
Rita Castelan

Revisão Textual
Barbara da Silveira Vieira
Mara Aparecida Siqueira

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 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 dos 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, vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico dos cursos. Em segundo lugar, esse Projeto será aplicado por todas as instituições e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada instituição, 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 instituições 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 o apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das instituições 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 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, compromisso deste governo.

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

SUMÁRIO

Apresentação	9
Unidade 1 – Introdução à Gestão de Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos	
Conceitos e Expectativas	13
Vínculos e relações laborais nas organizações públicas	15
Redes Públicas e o Desenvolvimento Federativo	27
Desenvolvimento Federativo e os Princípios do Federalismo	28
Descentralização	30
Cooperação	37
Coordenação	40
Integração de Temas e Desafios	42
Desenvolvimento Federativo e as Redes Públicas de Cooperação	45
Redes Públicas de Cooperação Federativa do Campo:	
Estado e Políticas Públicas	46
Redes Públicas de Cooperação Federativa do Campo:	
Movimentos Sociais	49
Redes Públicas de Cooperação Federativa do Campo:	
Produção e Circulação	50

Unidade 2 – Governança das Redes Públicas Estatais de Cooperação

Redes Públicas de Cooperação – Condicionantes Críticos	63
Serviços Públicos	63
Organizações Integrantes das Redes de Prestação de Serviços Públicos	66
Governança das redes Estatais	73
Modelos de Gestão e Estruturas de Redes Interorganizacionais	73
Tipologias Adicionais de Redes de Cooperação	80
Aspectos Estratégicos da Governança das Redes Estatais	83
Processo de Evolução das Redes Estatais Puras e os Mecanismos Críticos de Gestão	87
Redes Estatais e as Instâncias Federativas	87
Redes Estatais Híbridas	91
Mecanismos Críticos da Delegação	96
Mecanismos Importantes na Associação	99
Referências.....	109
Minicurriculo.....	117

APRESENTAÇÃO

Prezado estudante, bem-vindo!

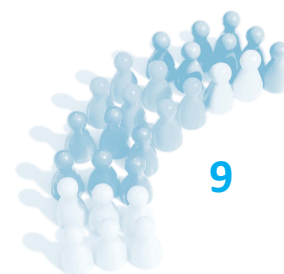
Integrando uma grande variedade de redes, entre elas a rede Universidade Aberta do Brasil, certamente você tem alguns conhecimentos sobre o significado, os usos e os desafios do atual fenômeno de proliferação dessas organizações humanas.

Vamos precisar dessa competência existente para avançar na compreensão e análise de uma tipologia particular de rede – as redes públicas de cooperação no ambiente federativo, que hoje são imprescindíveis para universalização da prestação de serviços públicos e para implementação e sustentação dos desenvolvimentos nacional e local.

Para tanto, estruturamos a disciplina em duas Unidades que abordarão em primeiro lugar os conceitos e os contextos de existência das redes públicas de cooperação focalizadas para, em seguida, apresentar o perfil de governança das redes públicas estatais de cooperação, o processo de evolução dessas organizações e os mecanismos críticos de gestão hoje utilizados.

Após estudar conosco, esperamos que você se sinta motivado a aprofundar e a estender seus conhecimentos, pois, sendo um assunto que comporta um grande número de temas emergentes, devemos procurar sempre a atualização por meio de pesquisas e estudos, afinal temos muito de aprender: um aprendizado significativo para você e para todos nós.

Professora Maria Leonídia Malmegrin



UNIDADE 1

INTRODUÇÃO À GESTÃO DE REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO EM AMBIENTES FEDERATIVOS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Identificar conceitos e contextos de redes públicas de cooperação voltadas para o desenvolvimento federativo;
- ▶ Diferenciar e classificar as redes públicas de cooperação no contexto federativo; e
- ▶ Correlacionar aspectos das demandas atuais do desenvolvimento federativo ao potencial de soluções oferecidas pelas redes públicas de cooperação no âmbito da federação brasileira.

CONCEITOS E EXPECTATIVAS

Vamos aproveitar o título da disciplina *Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos* para eleger alguns conceitos e expectativas, a fim de que nós possamos estabelecer uma proposta de trabalho para esta Unidade.

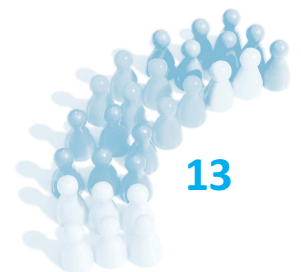
Você deve estar se perguntando qual a diferença entre os termos “administração” e “gestão”. Essa dúvida é muito comum e é sempre levantada nas literaturas específicas produzidas nos últimos 30 anos. Veja o texto a seguir.

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 da presente disciplina, o termo “gestão” é sinônimo de “administração” e significa um conjunto de princípios, normas e funções que tem por objetivo ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e eficiência, para obter determinado resultado.

A gestão será ainda representada por um modelo explicativo abrangendo quatro etapas: planejamento; execução; avaliação; e controle.

Com finalidade de representação gráfica, vamos usar o ciclo de gestão, criado por Walter Shewhart e muito empregado por Demin nos programas de gestão pela qualidade, conforme Walton (1989). Veja a Figura 1, com as etapas do ciclo traduzidas para o português. Veja o que significa cada etapa do ciclo.



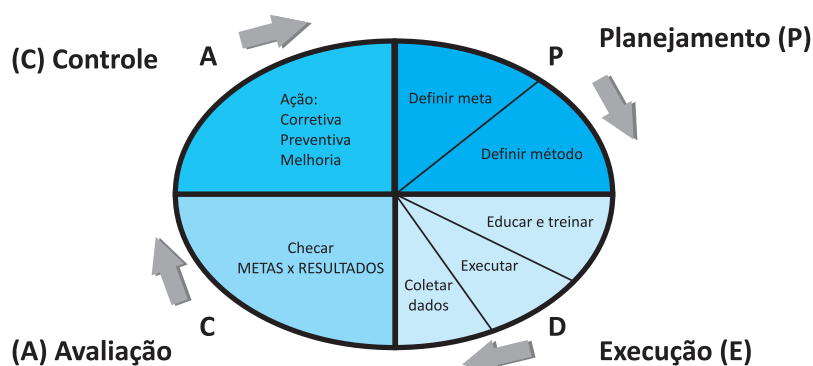


Figura 1: Do ciclo PDCA ao ciclo PEAC
Fonte: Adaptada de Campos (1994)

Vamos explicar esse ciclo com o entendimento da finalidade principal de cada etapa.

A etapa de Planejamento visa fornecer orientações diretivas, definindo metas, ou normativas, definindo os métodos, as técnicas e as ferramentas para que a próxima etapa de Execução seja realizada.

A etapa de Execução compreende as atividades preparatórias de capacitar as pessoas educando-as e treinando-as, para que sejam capazes de executar o que foi planejado na etapa de Planejamento. A etapa de Execução gera produtos, também denominados resultados. As informações geradas sobre as atividades executadas também podem ser coletadas nesta etapa. Esses dados podem ser coletados de forma sistematizada e contínua, isto é, monitorados ou de forma aleatória e pontual, conforme normatizados na etapa de Planejamento.

Alguns autores incluem a atividade de monitoramento na próxima etapa de Avaliação.

A etapa de Avaliação tem como objetivo fornecer informações para a próxima etapa, a de Controle, comparando o que foi planejado e o que foi realizado, valorando os desvios encontrados e identificando as respectivas causas e até mesmo sugerindo alternativas de caminhos para que o que foi planejado volte a ser executado e os produtos e resultados sejam obtidos.



A última etapa, a de Controle, tem caráter decisório e executivo, pois contempla atividades não somente de tomada de decisão sobre como corrigir as disfunções apontadas na etapa de Avaliação, e às vezes como rever o planejamento anterior, papel preventivo, mas também executando as ações corretivas e de melhorias.

Fazendo uma correlação entre processos de abordagem funcional da administração, que pode ser de seu conhecimento (Planejamento, Organização, Direção, Controle – PODC), e o modelo de quatro etapas, que vamos usar nesta disciplina (Planejamento, Execução, Avaliação, Controle – PEAC), temos o Quadro 1.

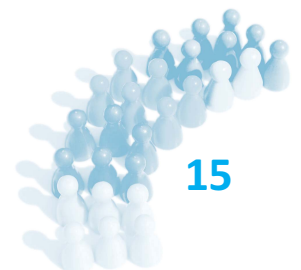
		Proposta para gestão			
		Planejamento	Execução	Avaliação	Controle
F U N C I O N A L	Planejamento	●			
	Organização	●			
	Direção		●		
	Controle		●	●	●

Quadro 1: Etapas da Administração x Gestão
Fonte: Elaborado pela autora

Após definirmos o conceito de gestão, podemos elaborar uma definição de rede. Você saberia dizer o que é rede?

Conforme você pôde ter constatado, e a exemplo de outras palavras na linguagem contemporânea, existem redes e redes. Como afirma Inojosa (1999, p. 118),

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.

Embora não seja uma ideia recente, visto que é abordado na teoria organizacional desde o começo do século XX (NOHRIA, 1992), o conceito de rede foi evoluindo à medida que era empregado para equacionar desafios variados, para os quais as soluções organizacionais vigentes não eram efetivas.

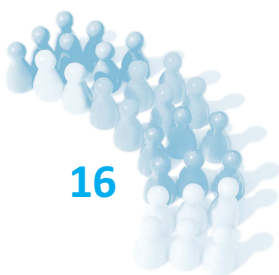
Na teoria organizacional, as organizações podem ser consideradas como sistemas, isto é, conjunto de partes interdependentes inseridas em um contexto denominado ambiente, que possuem um objetivo definido.

Nesta disciplina, adotamos essa abordagem considerando a perspectiva sistêmica da teoria organizacional, as redes podem ser entendidas como sistemas organizacionais específicos.

Face à especificidade desta disciplina, escolhemos a definição de Migueletto (2001), ratificando que você poderá usar outras, todas as vezes que a aplicação do termo e seu contexto assim o exigirem.

A rede é um arranjo organizacional (sistema organizacional) formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade – com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperativa. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação. (MIGUELETTO, 2001, p. 48).

Veja também uma definição mais recente que traz termos como: “código de comunicação” e “inovação”, bastante usados na gestão contemporânea.



Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, compartilhem os mesmos códigos de comunicação. Uma estrutura social com base em redes é um sistema altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio [...]. Mas a morfologia de rede é uma fonte de drástica reorganização das relações de poder. (CASTELLS, 1999, p. 498).

As redes são teias flexíveis e abertas de relacionamentos mantidas pelo fluxo de compartilhamento de informações, ideias, experiências, ideais, objetivos, esforços, riquezas e necessidades, entre os entes que a compõem.

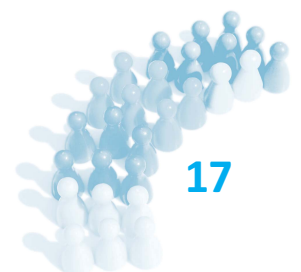
Algumas variáveis, como as definidas por Mandell (1990), podem ajudar a analisar os diferentes tipos de rede:

- ▶ a compatibilidade dos membros, que corresponde aos níveis de congruência de valores e de concordância sobre os objetivos;
- ▶ o ambiente em que se dá a mobilização de recursos, considerando a capacidade de mobilização de cada membro, a disponibilidade de fundos e o seu controle; e
- ▶ o ambiente social e político em que opera, que define o padrão de distribuição de poder e de conflitos.

Após definir o conceito de rede, é importante deixar claro qual o tipo de rede de que estamos falando: redes sociais ou redes interorganizacionais?

O foco da disciplina Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos são as redes interorganizacionais, na perspectiva da teoria das organizações.

Como a teoria das organizações utiliza os conceitos 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 que usaremos em nosso trabalho.

A escolha dessa abordagem, a de redes interorganizacionais, deve-se principalmente ao foco da disciplina ser “gestão” e o caráter eminentemente instrumental dos conhecimentos nela trabalhados.

Nesse mesmo sentido, definimos nossa posição acerca dos temas: Redes Públicas ou Redes de Serviços Públicos?

Segundo Di Pietro (2008, p. 84),

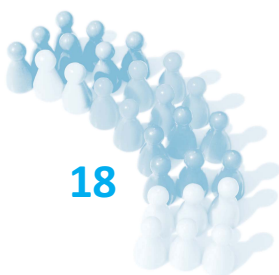
Serviço Público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas sob o regime jurídico total ou parcialmente público.

Portanto, daqui em diante, usaremos os termos “redes públicas” e “redes de serviços públicos” como semelhantes. Veja os exemplos: redes de serviços públicos de água, luz, telefone são exemplos mais próximos da nossa realidade. Temos também redes de escolas públicas, de hospitais credenciados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e muitos outros.

O importante é que, para as “questões de controle”, tema crítico para a gestão pública, todo serviço que venha a ser prestado à coletividade – diretamente pelo Estado, por sua delegação, ou por particular, porém disponibilizado para o cidadão e serviços administrativos colocados à disposição coletiva, mas eventualmente beneficiando o cidadão isoladamente – seria serviço público.

Observe que a mesma situação descrita anteriormente sobre redes públicas e de serviços públicos se repete quando falamos de Redes Públicas ou Redes Estatais.

Por isso, é importante você saber que as redes estatais são um caso específico de redes públicas, em que o serviço



público é prestado apenas por organizações estatais. Para tornar mais claras as questões de redes estatais, podemos citar a Rede de Unidades de Conservação Ambiental do Instituto Chico Mendes e a Rede de Metrologia Nacional, coordenada pelo Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO), entre outras que fazem parte da Estrutura do Estado.

O foco da nossa disciplina são as redes estatais. A partir desse núcleo central abordaremos na Unidade 2 a expansão dessas redes com inclusão de organizações ou outras redes não estatais de prestação de serviços públicos no ambiente federativo.

Você observou que na construção de todos esses conceitos estamos elucidando o nome desta disciplina? Pois bem, os conceitos de gestão e de redes serão descritos, a seguir. Introduziremos também o conceito de cooperação. Você saberia dizer por que utilizamos a denominação “redes de cooperação”?

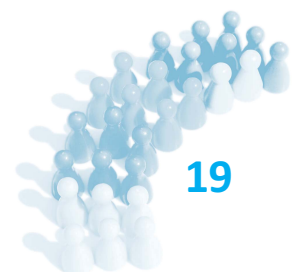
Escolhemos essa nomenclatura porque entendemos que o objetivo dos atores e das organizações nas redes é a busca contínua de ampliação do número de parceiros, a fim de viabilizar interesses e projetos comuns.

Dessa forma, vemos a heterogeneidade entre parceiros e a busca também contínua de 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** – comportamento estabelecido entre indivíduos ou organizações, no qual as relações competitivas e colaborativas se processam ao mesmo tempo.
Fonte: Elaborado pela autora.

Esse assunto nos remete a uma questão: você considera que há competição nas redes?

Se você afirmou que sim, você acertou, pois cada unidade ou serviço de uma rede, além dos objetivos comuns que o integram



à rede, tem também seus objetivos e cultura específicos, que podem ser conflitantes.

Veja a Figura 2. Ela procura ajudar no entendimento do termo “co-opetição”:

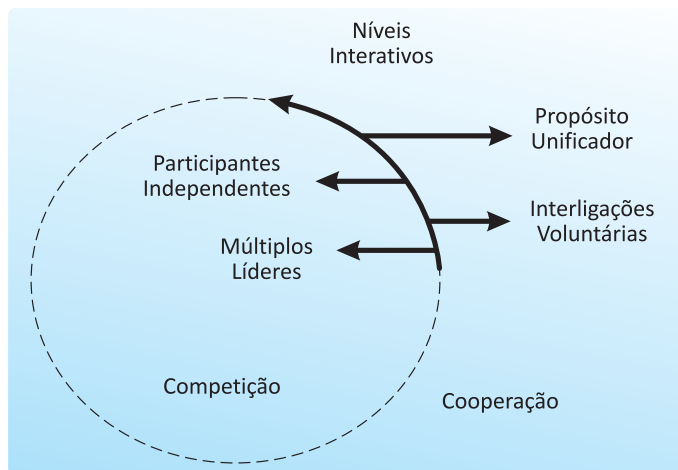


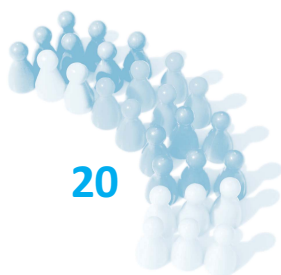
Figura 2: Colaboração mais competição: características
Fonte: Lipnack e Stamps (1992, p. 42)

A Figura 2 procura mostrar as forças opostas que coexistem nas redes de cooperação.

Voltadas para a cooperação, você pode identificar um propósito unificador ou objetivo comum e as relações voluntárias que são estabelecidas entre os participantes da rede.

Do mesmo modo, analisando o espaço da competição, podemos observar ocorrendo simultaneamente forças opostas relativas não somente à independência que cada participante quer manter, mas também à existência de vários líderes buscando espaços de poder cada vez maiores para legitimar suas posições na rede.

Agora que falamos sobre redes de cooperação, você deve estar se perguntando o que são as redes públicas, não é?



Para entender sobre redes públicas de cooperação, observe o Quadro 2, em particular o item 4 das “características”.

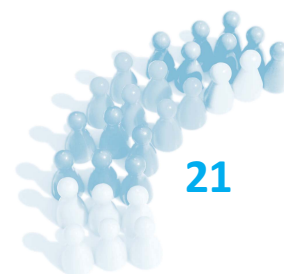
Noções associadas ao conceito de rede

	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
	Confiança/ cumplicidade	Solidariedade/ cooperação/conflito	Cooperação/ reconhecimento de competências/ respeito mútuo/conflito	Reciprocidade/ cooperação/ confiança/ competição
	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 2: Redes de cooperação: atores e características
 Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996, p. 59)

Em princípio, o termo “cooperação” aparece para os três tipos de redes explicitados II, III, IV, isto é, para os campos: Movimentos Sociais, Estado/Políticas Públicas e Produção/ Circulação, mas pode estar implícito em “confiança/cumplicidade” do campo Interpessoal.

As redes públicas de cooperação do campo Estado/Políticas Públicas podem se apresentar de forma “pura” ou associada com redes públicas de cooperação do campo: Movimentos Sociais ou do campo: Produção/Circulação dependendo da natureza ou dos



tipos dos serviços públicos que são prestados por essas organizações. É importante destacar que as redes associadas recebem permissão formal do Estado para essas parcerias.

Vamos citar um exemplo de cada caso:

- ▶ Rede Nacional de Certificação de Produtos e a Rede SUS são redes de cooperação puras formadas por órgãos públicos das instâncias federais, estaduais e municipais.
- ▶ Rede de Atendimento de Saúde do SUS pode se apresentar como 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.
- ▶ Em outro caso, podemos ter a Rede SENAI 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 verá os motivos no desenvolvimento da nossa disciplina.

É importante você saber que as redes de cooperação podem ser classificadas por campos.

Neste momento, você deve estar pensando sobre qual é o conceito e por que estamos usando a variável “campo” para classificar as redes de cooperação, não é?

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

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 à segunda parte da questão.

Usamos a classificação por “campo social” porque ela permite estruturar os conjuntos de redes organizacionais considerando os atores, que é mais útil e adequado aos processos de gestão, conforme veremos no desenvolvimento da disciplina.

Existem várias outras formas de classificar as redes, usando variáveis como: modelos de gestão, temas, natureza pública x privada, entre outras. Usaremos essas novas classificações na Unidade 2 – *Governança das Redes Públicas Estatais de Cooperação*, e algumas vezes como subclasses da primeira classificação adotada, isto é, por “campo”.

Conforme já explicitado, esta disciplina contemplará basicamente as redes públicas de cooperação do campo: Estado/ Políticas Públicas, isto é, as redes estatais. Porém, será necessário trazer algumas informações das redes dos campos: Movimentos Sociais; e Produção e Circulação, quando elas se relacionarem de forma complementar com a rede estatal que escolhemos para foco, para viabilizar ou incrementar o desenvolvimento federativo.

Redes Públicas de Cooperação no Ambiente Federativo, Redes Federativas, Redes Governamentais ou Redes Nacionais?

Preferimos adotar o termo “no ambiente federativo”, porque é mais abrangente. Embora o foco da disciplina seja as redes estatais, a partir delas podemos associar organizações ou redes não estatais, mantendo o ambiente federativo como referencial para nossos estudos e análises.

Mas agora precisamos eleger o entendimento de ambiente federativo.

Você saberia dizer o que é ambiente federativo?

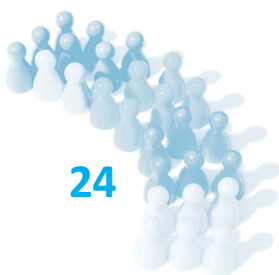
Considerando que esta nossa disciplina tem como foco a gestão operacional de redes e que trata as redes como organizações na perspectiva sistêmica, podemos entender o ambiente federativo como um sistema de nível superior. Isto é, o ambiente federativo é um sistema composto por unidades, federativas ou federadas, que operam de forma interdependentes para o alcance de um propósito comum, sem o qual não há governança e sustentabilidade para o referido sistema.

O ambiente federativo brasileiro, em uma perspectiva mais restrita, contempla órgãos e instituições das esferas: federal, estadual e municipal.

Mas a partir da última reforma do aparelho do Estado novos arranjos institucionais podem ser concebidos com a participação de organizações públicas não estatais, daí resultando em sistemas ou redes, hierárquicas ou não, horizontais ou verticais e até multidimensionais, puras e híbridas, tornando o sistema federativo brasileiro muito mais complexo que anteriormente.

Continuando nosso trabalho de uniformização de conceitos e expectativas, visando ao pacto de aprendizagem da Unidade 1, vamos agora usar a explicitação do Objetivo Geral dessa disciplina, como objeto de análise.

O que se pretende com esta disciplina, do Curso de Especialização em Gestão Pública, é dotar os estudantes de **conhecimentos de natureza técnica instrumental** para a gestão de redes públicas de cooperação em ambiente federativo, com particular destaque para os elementos de conteúdos relativos aos diversos **mecanismos de gestão operacional** das complexas relações estabelecidas interna e externamente. (BRASIL, 2008) (grifo nosso).



Vamos então às questões a que a redação anterior nos remete e que estão destacadas no texto.

É importante você saber que, quando falamos em conceito de gestão, estamos falando de uma área de conhecimento. Nesse sentido, faz-se necessário que você identifique de que tipo de conhecimento se constitui um conceito, pois o conhecimento pode ser de natureza técnica e instrumental, por exemplo.

Esta disciplina tratará os dois aspectos do conhecimento, conforme mostrado na Figura 3. É um esquema bastante simplificado para auxiliar no entendimento do significado da classificação de conhecimento exemplificado anteriormente.

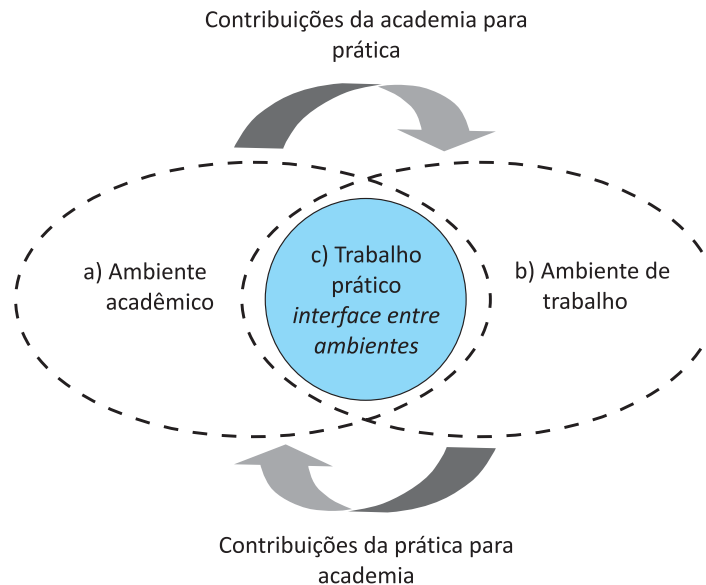
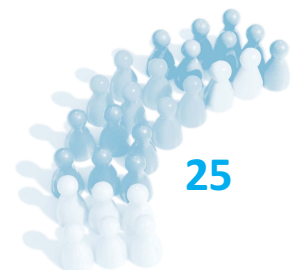


Figura 3: Integração entre ambientes: acadêmico e prático
Fonte: Elaborada pela autora

Como você pode observar, procuraremos trazer muitos 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 dois tipos de conhecimentos, bem como sua atualização.

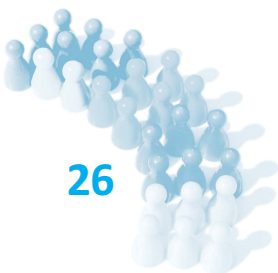
A gestão operacional das redes públicas de cooperação se valerá de métodos, técnicas de domínio da ciência da Administração e da ciência da Engenharia de Produção, mas as aplicações exigirão



uma contextualização no ambiente específico das organizações prestadoras de serviços públicos. Você também pode necessitar do resgate de vários conhecimentos específicos obtidos nas disciplinas anteriores do Curso de Especialização em Gestão Pública e em disciplinas correlatas das Ciências Sociais e das Ciências Políticas.

Esses conceitos nos remeteram à necessidade de definição de dois outros: mecanismos ou ferramentas de gestão?

Preferimos usar o termo “mecanismo”, entendido como funcionamento orgânico ou processo, para sinalizar que não trataremos de ferramentas específicas, como instrumentos para apoio aos processos de gestão.



REDES PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO

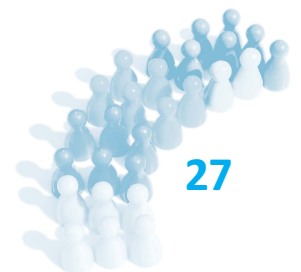
Você deve estar lembrado que estamos utilizando redes públicas como redes de prestação de serviços públicos.

Se usarmos a definição de Migueletto (2001), já estudada, podemos entender redes públicas como um sistema organizacional formado por um grupo de atores que se articulam ou são articulados por uma autoridade com a finalidade de executar a prestação de serviços públicos, o que não seria possível realizar com a atuação isolada desses atores.

Também verificamos que a efetividade das redes públicas de cooperação, isto é, a capacidade de produzir impactos desejados, a exemplo de todas as redes, varia necessariamente em função dos contextos em que estão inseridas. Esse contexto, para nossa disciplina, é o desenvolvimento federativo, com suas variáveis, aqui denominada aspectos, e respectivas exigências estruturais.

Mas o que é desenvolvimento federativo, onde se insere e quais são as condições exigidas na implementação? Vamos tentar responder a essas questões no próximo item.

Para nos ajudar nessa resposta, vamos analisar o entendimento de desenvolvimento federativo e seus aspectos considerados estratégicos, em uma abordagem inicial, conforme a sequência a seguir: Desenvolvimento Federativo e os Princípios do Federalismo; Descentralização; Cooperação; Coordenação; e Integração de Temas e Desafios.



DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO E OS PRINCÍPIOS DO FEDERALISMO

Você já teve oportunidade de visualizar que o desenvolvimento federativo não apresenta a mesma popularidade do desenvolvimento local, embora o subsistema local esteja hierarquicamente situado no sistema federativo e sejam interdependentes.

A partir de 1988 os termos “federalismo”, “federativo” e “federalista” são muito mais associados aos conhecimentos das ciências sociais, políticas e econômicas em suas pesquisas e publicações que associados à questão específica do desenvolvimento.

Mas para a sobrevivência do sistema federativo ele precisa se desenvolver em uma busca incessante de melhorias de sua **capacidade governativa*** e de sua **sustentabilidade***, como resultados sistêmicos.

Identificados os resultados desejados do processo de desenvolvimento federativo, vamos agora tentar definir o termo "desenvolvimento", para o qual existem tantas definições, quanto teóricos dispostos a formulá-las. Por isso, trouxemos três definições que devem ser consideradas como partes de uma compreensão mais abrangente.

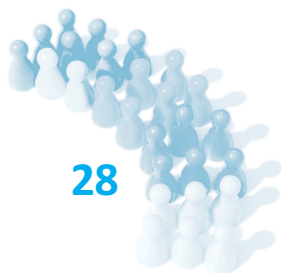
Transformação econômica, na direção de rápidos e sustentados crescimentos do produto nacional e a conquista de centros de decisão no processo industrial, os quais dão ao país uma medida de autonomia para guiar o seu futuro crescimento (FURTADO, 1963, p.).

*** Capacidade Governativa**

– no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução de metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses Fonte: Diniz (1997).

*** Sustentabilidade**

– é a persistência por um longo período de certas características necessárias e desejáveis de um sistema sociopolítico e seu ambiente natural, não infinitamente durável, mas que seja capaz de transformar a sociedade. Fonte: Robinson *et al.* (1990).



Acreditamos que, sem a pretensão de fixar uma definição precisa, podemos entender o desenvolvimento federativo como o processo articulado e sistêmico vivenciado pelas unidades federadas, em todos os níveis hierárquicos, com objetivo de obter resultados sustentados nos eixos: socioambiental, tecnoeconômico e político-institucional.

O desenvolvimento social, como qualquer desenvolvimento, é melhor explicado do que conceituado, por esse motivo, podemos entendê-lo como uma transformação social que objetiva a distribuição mais igualitária de renda, o acesso a bens sociais e a participação política.

Quanto aos entendimentos acerca o desenvolvimento cultural, este somente ganhou destaque após 1980, quando o conceito de produto cultural começou a ser trabalhado e pôde ser entendido como transformação cultural na direção da reafirmação das identidades locais ou nacionais e das respectivas tradições.

Além do entendimento dos resultados esperados de um processo de desenvolvimento federativo efetivo, é importante você conhecer quais são os princípios do federalismo.

Conforme Amaral (2004), esses princípios referenciam as abordagens do federalismo mais comuns: a jurídica, que privilegia os aspectos da organização político-administrativo do Estado e a política, institucional e econômica, para dar conta das relações contraditórias e cooperativas entre os entes federados. Para a primeira, o federalismo é uma questão de Estado; para a segunda, é uma questão da sociedade e suas instituições.

Vamos aos princípios do federalismo. A maioria dos estudiosos indica que os princípios básicos do federalismo são: o da autonomia e o da participação.

O primeiro é o princípio maior do federalismo, que trata da autodeterminação garantida pela Constituição às partes federadas. O segundo aborda a responsabilidade que cabe a cada unidade federativa na capacidade governativa do sistema.

Portanto, “descentralização” associada à autonomia e cooperação associada à participação são consideradas aspectos estratégicos a serem tratados em qualquer estudo do desenvolvimento federativo.

Porém, na perspectiva da administração emerge outro aspecto estratégico oriundo do enfoque sistêmico da organização federativa, que é o princípio da “coordenação”.

Isso posto, podemos abordar cada um desses três princípios, de forma mais detalhada.

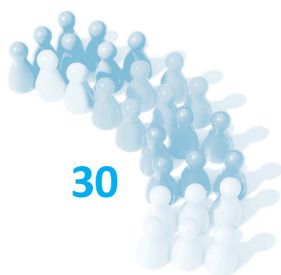
DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização será analisada face ao processo inverso da centralização, pois você já deve ter conhecimento da grande utilização dos termos “descentralização” e “desconcentração” ora como sinônimos, ora como antônimos. Por essa razão, vamos tentar diferenciar esses dois termos antes de introduzir a tensão existente em descentralização e centralização no desenvolvimento federativo.

Tratamos aqui o processo de descentralização e de desconcentração como distintos e relativamente independentes, embora quase sempre interligados e complementares. A descentralização e a desconcentração no desenvolvimento federativo criam, ou não, condições institucionais para as organizações e a mobilização das energias sociais e decisões autônomas da sociedade.

A descentralização pode ser entendida como a transferência de recursos e do poder decisório de instâncias superiores para unidades espacialmente menores.

Isso confere às unidades federativas capacidade de escolher e definir as próprias prioridades na gestão de suas ações.



Para você entender a importância da descentralização, vamos abordar, a seguir, o conceito de desconcentração, que representa apenas a distribuição da responsabilidade pela execução operacional das atividades dos projetos e programas, sem transferência de recursos e autonomia decisória.

Em princípio, capacidade decisória e recursos são duas variáveis fundamentais dos processos de descentralização e desconcentração influenciando os processos de gestão nas unidades federadas.

A Figura 4 mostra os quatro possíveis tipos de descentralização, considerando a combinação dessas duas variáveis.

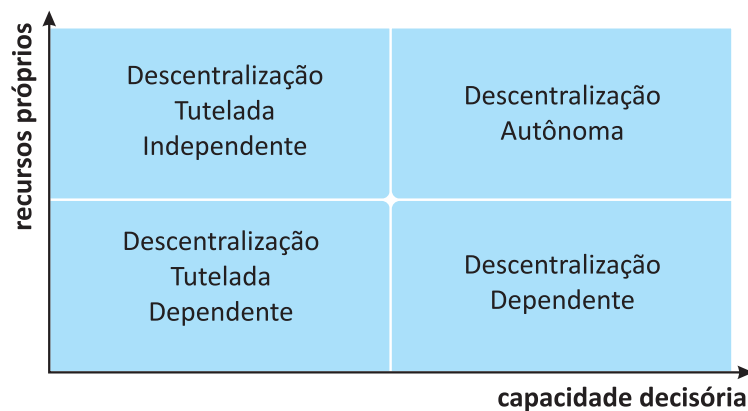
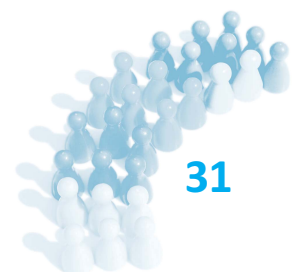


Figura 4: Tipos de descentralização
 Fonte: Adaptada de Médici e Maciel (1996)

Vamos analisar e exemplificar cada tipo de descentralização.

Na descentralização autônoma, a unidade federada, o estado ou o município possui todas as competências decisórias para executar a prestação de serviços sob sua responsabilidade. Exemplos que podem ilustrar esse tipo de descentralização, no caso dos municípios, são os serviços públicos de limpeza urbana, iluminação pública e transporte coletivo.

Na descentralização dependente, a unidade federada, o estado ou o município possui apenas competências suplementares, pois existem regras definidas por entidades federadas de instâncias



superiores. Um exemplo seria a prestação de serviços educacionais no âmbito dos municípios.

Nesses dois tipos de descentralização, existe o pressuposto de que as unidades descentralizadas possuem todos os recursos (financeiros, humanos, logísticos e tecnológicos) para a realização das atividades da prestação de serviços públicos.

Mas existem descentralizações que se processam com a transferência de recursos, são as chamadas descentralizações tuteladas (independente ou dependente).

Na descentralização tutelada independente, a unidade descentralizada tem todas as competências decisórias para definir como prestar os serviços públicos, mas depende, mesmo que parcialmente, de recursos oriundos de instâncias superiores do sistema federativo. Um exemplo importante é a prestação de serviços de saúde por Estados e municípios no âmbito do SUS.

Na descentralização tutelada dependente, a autonomia da unidade federada é mínima, com poucas competências decisórias e recursos para prestação de serviços públicos. No sistema federativo brasileiro, esse tipo de descentralização não está previsto, portanto os exemplos se caracterizam por eventos situacionais de mobilização, como as campanhas de combate às endemias ou ações de defesa civil.

Existe outra maneira de classificar a descentralização conforme a origem dos fluxos de poder e recursos, de grande importância para as redes públicas de cooperação no âmbito federativo. Temos assim a descentralização Estado-Estado e a descentralização Estado-Sociedade, lembrando que as duas necessitam de suporte legal, das constituições, das leis e de decretos nas três instâncias.

Na descentralização Estado-Estado, a transferência de responsabilidades de gestão interna ao setor público inclui: transferência de funções e responsabilidades da União para Estados e municípios; transferência dos Estados para Municípios; e transferência de responsabilidades dentro da mesma instância (federal, estadual e municipal) para suas unidades descentralizadas no espaço.



Você pode concluir que esse tipo de descentralização gera uma grande variedade de redes de cooperação do campo: Estado/ Políticas Públicas. Lembre-se do Quadro 2: Redes de Cooperação: Atores e Características.

Já na descentralização Estado-Sociedade, a descentralização ocorre com a democratização da gestão de capacidade decisória e recursos, que normalmente está 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 “decisão” e “deliberação”, com transferência de responsabilidades na definição de políticas, enquanto que na segunda categoria teríamos a “execução” com transferência para a sociedade da função executiva/operacional dos projetos, das atividades e dos serviços públicos.

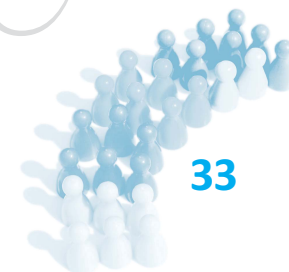
Um exemplo de descentralização de Estado-Sociedade, na categoria decisão e deliberação, é a atuação de conselhos deliberativos, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e os conselhos que atuam no âmbito do SUS.

Na categoria execução, podemos citar como importante os papéis desempenhados pelo chamado Sistema S (SESI, SENAI, SENAR, entre outros) na prestação de serviços públicos na área educacional e as organizações não governamentais (ONGs) na área ambiental.

Usar essas classificações é importante para você identificar as diversas formas de terceirização, participação e controle, que vimos até aqui, exigindo mecanismos específicos de **gestão operacional**.

Impossível não considerar a existência de conflitos técnicos e políticos na implementação do processo de descentralização do Estado, principalmente quando esse processo é contraposto ao processo de centralização.

Esta matéria será tratada com mais detalhes na Unidade 2.



Para muitos estudiosos, a descentralização também pode ser entendida com uma estratégia que se apresenta com duas motivações de igual importância, que são: a racionalidade administrativa e a democratização.

A racionalidade administrativa está relacionada à busca da eficiência na utilização de recursos e a democratização se coloca como associada a valores políticos, a exemplo da universalização da prestação de serviços públicos, da equidade no tratamento a todos indivíduos que se relacionam com o Estado e da capacidade de controle do Estado pela sociedade.

Além de definir a participação relativa de cada uma das motivações citadas, um projeto de descentralização deve considerar principalmente que os conceitos de centralização e descentralização não são conceitos e práticas excludentes e o esforço de descentralização requer um certo grau de centralização, que deve ser definido ainda no desenho do projeto.

O projeto deve considerar também quais são os níveis de cooperação e coordenação esperados, face à descentralização pretendida, pois esses três princípios são interdependentes. Observe a Figura 5 que tem como objetivo fixar nossos entendimentos até o momento.

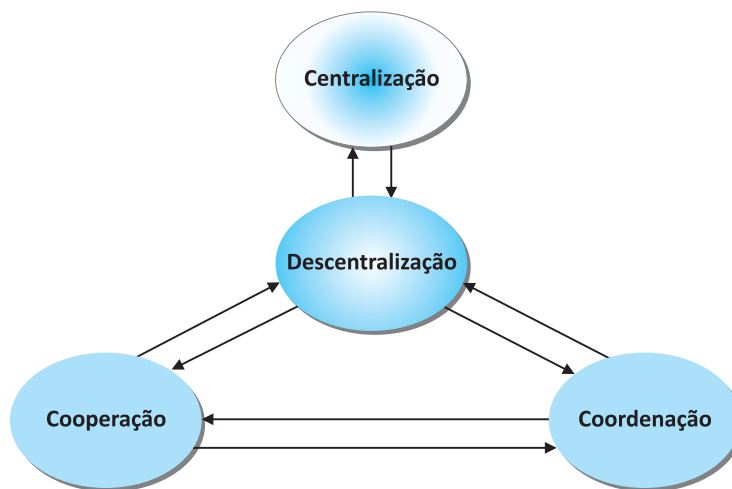
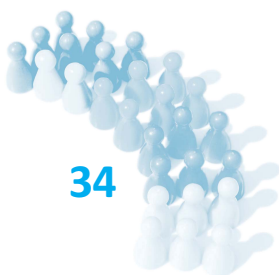


Figura 5: Centralização, descentralização, cooperação e coordenação
Fonte: Elaborada pela autora.



O esquema mostra a interdependência das ações de cooperação, coordenação e descentralização para sinalizar que somente o equilíbrio dinâmico entre elas é capaz de garantir a efetividade do projeto. Um exemplo seria a necessidade de esforços crescentes de coordenação como resposta a iniciativas de descentralização ou aumento do número de organizações da rede.

Precisamos ainda considerar que em qualquer rede as articulações entre atores e os sistemas de informação internos e externos a serem projetados também dependerão dos modelos de descentralização, cooperação e coordenação definidos.

Outra questão importante é que o projeto precisa estar baseado em informações sobre o que chamamos de situação atual ou estágio atual do desenvolvimento federativo de cada uma das unidades federadas e o histórico de descentralização de cada política pública a ser descentralizada.

Em outras palavras, é preciso sempre observar que a garantia da eficácia dos resultados da prestação de serviços públicos depende da solução encontrada para equacionar a oferta de serviços pelos governos subnacionais face às capacidades técnicas, administrativas e financeiras projetadas.

Resumindo os entendimentos básicos sobre os temas desenvolvimento federativo e descentralização, devemos ratificar que as instâncias federal, estadual e municipal são subsistemas de um sistema mais amplo e global, o ambiente federativo. O tratamento dos problemas e das potencialidades de cada uma dessas instâncias deve, então, considerar as variáveis de contexto relativas às instâncias de nível superior, o que resulta em uma espécie de “descentralização cooperada e coordenada”.

Com essa discussão, você pôde observar como é grande a complexidade de formulação dos projetos de reforma que envolvem

discutir descentralizações. Talvez você não tenha a oportunidade de participar de um, mas os efeitos e impactos de uma descentralização concebida de forma inadequada serão sentidos tanto em sua atuação como gestor como também como usuário dos serviços públicos descentralizados.

Para isso, vamos agora analisar algumas variáveis do projeto de implementação que impactam a gestão das mudanças pretendidas pelas descentralizações.

No planejamento do projeto de implementação, uma questão que merece destaque, entre outras, é a previsão de uma “zona de caos” administrativo, que ocorre em cada ente federado, participante do processo de descentralização.

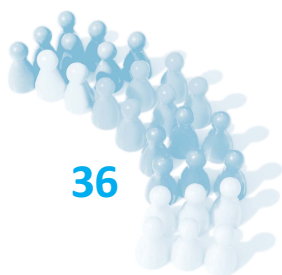
Essa “zona de caos” é caracterizada pela necessidade de abandonar processos existentes, quando ainda novos processos, trazidos pela descentralização, ainda não estão totalmente implementados.

Se você, como gestor, não compreender bem as lógicas antigas e novas dos processos de prestação de serviços públicos, bem como as alterações das variáveis do projeto de descentralização, terá muitas dificuldades para conduzir as diversas etapas do processo de mudança.

Outras questões que vamos encontrar certamente são as reações internas da cultura instalada nas organizações envolvidas na descentralização e as reações externas dos agentes e intervenientes do processo, que tem suas estruturas de poder modificadas, como em qualquer projeto de mudança, mas que ficam potencializadas com as descentralizações planejadas.

Concluindo, podemos admitir que a descentralização no contexto do desenvolvimento federativo não é solução para ser prescrita e implementada sem cuidados especiais de todos os atores envolvidos, tanto no projeto como na sua implementação.

Antes de analisar a próxima variável, a cooperação, vamos aplicar os conhecimentos sobre descentralização realizando a Atividade 1, ao final desta Unidade, cujo objetivo é coletar



informações e analisar a situação de um sistema federativo escolhido, no que se refere aos tipos de descentralização realizada após a Constituição de 1988.

COOPERAÇÃO

De forma análoga à seção anterior, a cooperação será considerada como processo inverso da competição. Esse tema foi abordado com detalhes para as redes de um modo geral no item Conceitos e Expectativas. Agora vamos à análise de algumas de suas variáveis no contexto específico das redes estatais no ambiente federativo.

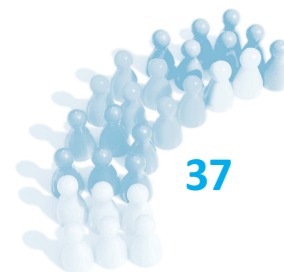
A cooperação surge da existência de problemas comuns que na percepção dos participantes da rede podem ser mais bem resolvidos de forma conjunta e, conforme já abordado, é um dos pressupostos da atuação das redes interorganizacionais.

A competição nas redes, por outro lado, considera que existem recursos limitados, materiais ou não, para serem usados na solução dos problemas e que cada organização da rede pode possuir projetos individuais.

Determinado nível de competição deve ser esperado no contexto do sistema federativo. Devido à hierarquia do sistema, as unidades federadas de nível superior podem ser responsáveis pela distribuição de recursos e autoridades para as unidades de níveis inferiores, que podem entrar no clima de competição entre si.

Mesmo entre entidades de níveis diferentes, a competição pode se estabelecer para definir a quantidade de recursos e autoridades que devem ficar centralizadas e aquelas que devem ser descentralizadas.

Além da competição entre unidades federadas, não pode ser esquecida a competição por recursos entre setores: educação, saúde, segurança, assistência social, entre outros.



Além do sistema federativo hierárquico, outro fator de contexto aumenta a tensão do binômio cooperação e competição na administração pública brasileira, a alternância centralização e descentralização de atividades, em função das descontinuidades administrativas que ocorrem nas três instâncias (federal, estadual e municipal).

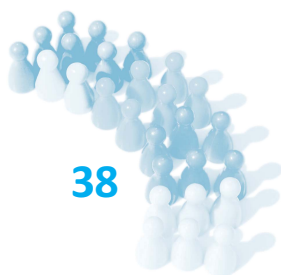
Três conclusões, abordadas de forma muito simples, podem ser formuladas a partir do que trouxemos para você sobre o tema.

- ▶ A cooperação e competição se instalam não apenas horizontalmente entre unidade federadas, mas destas com unidades de nível superior.
- ▶ Os entes federados podem cooperar para equacionar problemas de demanda e competir para conseguirem autonomias e recursos para sua capacidade de ofertar serviços.
- ▶ Os entes federados podem cooperar na execução de algumas políticas públicas e competir na operacionalização de outras.

Entre os fatores que podem fortalecer a cooperação, pode ser citado, a título de exemplo, o fator que podemos chamar de “déficits de competências especializadas” de hospitais, em grande parte dos municípios do sistema federativo. Para viabilizar um tratamento isonômico dos públicos-alvos, os municípios se organizam em verdadeiros consórcios envolvendo transferências de recursos financeiros entre os membros dessa sub-rede do SUS.

Já a competição instalada no sistema fiscal e tributário, uma verdadeira “guerra fiscal” entre os Estados, tem como fator determinante a luta por arrecadação dos impostos de circulação de mercadorias, o ICMS.

Atenção: Cooperação e competição têm se mostrado danosas para a prestação dos serviços públicos aos cidadãos. Essa questão fica mais crítica quando consideramos que as estruturas atuais não foram desenhadas para o atendimento integrado e focado nos cidadãos, foram concebidas para preservar a ordem interna das



organizações. Essa concepção normalmente é vertical e o atendimento ao cidadão é horizontal.

Além das dificuldades de atendimento, 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 apenas um setor.

Portanto, a cooperação deve ser considerada como uma exigência da sociedade e não apenas como uma solução de governo, para completar processos de descentralização.

Vamos agora atualizar a Figura 5, com a tensão cooperação e competição.

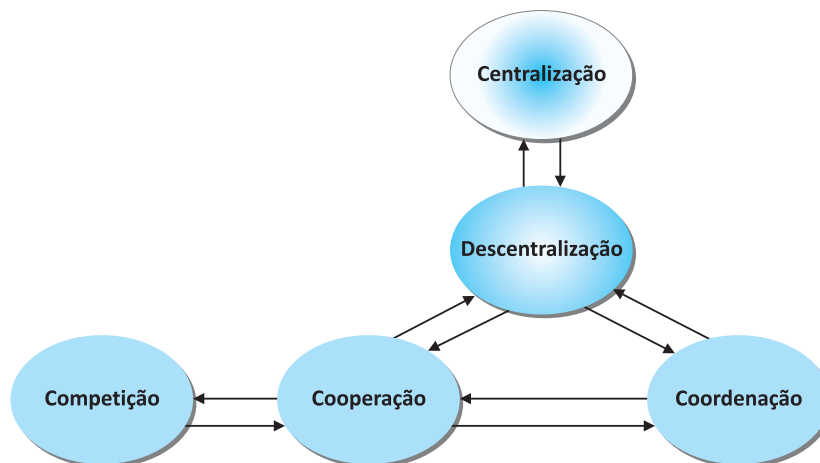


Figura 6: Centralização, descentralização, cooperação, coordenação e competição
Fonte: Elaborada pela autora

Podemos concluir de maneira análoga ao que fizemos para a descentralização que a cooperação não é solução para ser desenhada e implementada sem cuidados especiais de todos os atores envolvidos.

Antes de passarmos para o estudo da variável coordenação, você deve realizar a Atividade 2, ao final desta Unidade, para aplicar os conhecimentos da variável cooperação no mesmo sistema alvo escolhido na Atividade 1.

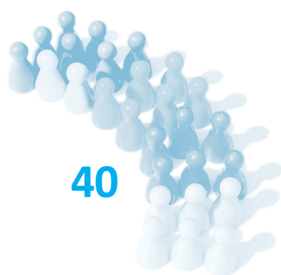
COORDENAÇÃO

Se você tiver oportunidade de ler textos e publicações com diagnósticos sobre o federalismo brasileiro, verificará que as disfunções ou os problemas mais frequentemente analisados se referem às dificuldades de coordenação das unidades federadas e das ações por estas executadas, no âmbito federativo. Neste material, utilizamos o adjetivo “coordenada” para qualificar os movimentos de descentralização e coordenação, assim podemos ter: descentralização coordenada e cooperação coordenada.

Considerando a coordenação como a relação dinâmica entre elementos que funcionam de modo articulado de uma totalidade ordenada, você pode concluir que esta pode ser considerada:

- ▶ uma necessidade básica das organizações e redes como sistemas;
- ▶ de responsabilidade de instâncias superiores;
- ▶ fundamental para que os princípios básicos do federalismo, da descentralização e da cooperação sejam implementados com sucesso;
- ▶ como permeando todas as etapas do ciclo de gestão, apresentado na seção *Conceitos e Expectativas*, isto é, o planejamento, a execução, a avaliação e o controle;
- ▶ mais crítica para a etapa de Execução, do ponto de vista da sociedade e da efetividade sistêmica; e
- ▶ um mecanismo de gestão e um processo a serem gerenciados com zelo e competência.

Da mesma maneira como foram tratados os dois princípios analisados anteriormente: descentralização e cooperação, uma tensão dinâmica se instala entre coordenação e autonomia.



Também, a exemplo do que explicamos para a cooperação, a alternância de reformas centralizadoras ou descentralizadoras de ações no sistema federativo brasileiro impacta de forma negativa os processos de coordenação.

Existem várias categorias, ou formas de execução, dos processos de coordenação.

Em primeiro lugar, podemos observar que a coordenação pode ser executada por meio de instrumentos legais, definindo regras, instituindo organismos como conselhos, comissões, entre outros, ou estabelecendo pactos federativos, programas de trabalhos e contratos de gestão e convênios.

Outra forma observada na coordenação de ações descentralizadas é a gestão em tempo real do repasse dos recursos necessários às unidades executantes dos serviços públicos prestados.

A primeira forma busca a sintonia de funcionamento do sistema federativo e a segunda imprime sincronia entre os entes federados. Você pode perceber que a segunda forma de coordenação é considerada mais autoritária que a primeira, visto que as definições legais e os mecanismos de participação e pactuação de ações permitem tratamento mais isonômico entre os entes coordenados.

Atualizando nosso desenho da Figura 6, temos a seguir nosso “modelo de tensões” no desenvolvimento federativo completo, na Figura 7.

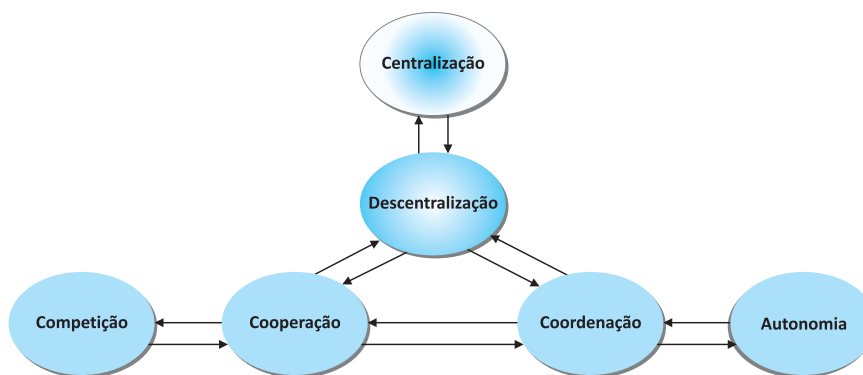


Figura 7: Descentralização x centralização, cooperação x competição, coordenação x autonomia

Fonte: Elaborada pela autora

Temos de destacar que alguns teóricos consideram a existência de um quarto princípio: o da equalização estrutural, que buscaria manter o equilíbrio estrutural entre os entes federados por meio de políticas de correção.

De acordo com Amaral Filho (2004), esse quarto princípio e o da coordenação seriam de competências do governo central, enquanto os princípios de descentralização e da cooperação estariam a cargo dos subsistemas componentes do sistema federativo.

Essa posição é também explicitada por Musgrave (1980), que define três funções-chave para o governo central, quais sejam: alocar, distribuir e redistribuir recursos financeiros e matérias entre governos subnacionais buscando manter o equilíbrio estrutural e estabelecer um quadro de justiça social e econômica.

Outros tendem a considerar a busca do equilíbrio estrutural como dinâmico e inerente aos princípios da coordenação. Você deve estar lembrado da segunda forma de coordenação, que abordamos anteriormente, em que os recursos a serem repassados às unidades coordenadas são disponibilizados também de forma dinâmica, em tempo real, caso a caso.

Completando a aplicação de conhecimentos que iniciamos com as Atividade 1 e 2, realize a Atividade 3, que tem por objetivo coletar informações e analisar a situação do sistema alvo escolhido no que se refere à prática da coordenação federativa nas ações do atendimento ao cidadão.

INTEGRAÇÃO DE TEMAS E DESAFIOS

Conforme apresentado nas seções anteriores, você deve ter percebido que trabalhar desenvolvimento federativo implica em alinhamento de todas as ações de gestão às necessidades das populações escolhidas como focos. Exige também que



recursos e poder cheguem até onde se efetivam essas ações e que o grande objetivo – a integração e a coordenação – seja buscado de forma sistêmica e coordenada.

Construímos o Quadro 3 para correlacionar fases mais críticas dos processos de mudanças do desenvolvimento federativo com os princípios federativos. Veja:

PRINCÍPIOS DO FEDERALISMO	FASES CRÍTICAS DAS MUDANÇAS		
	<i>desenho</i>	<i>implantação</i>	<i>gestão</i>
<i>Descentralização</i>	x	x	
<i>Cooperação</i>		x	x
<i>Coordenação</i>			x

Quadro 3: Federalismo: princípios x fases de projetos de mudanças
Fonte: Elaborado pela autora

É importante destacar que em todas as fases devemos considerar todos os princípios aqui abordados, porém, centrando esforços naqueles mais importantes para a mudança pretendida.

Procurando deixar uma imagem forte para essa conclusão construímos a Figura 8. Veja:

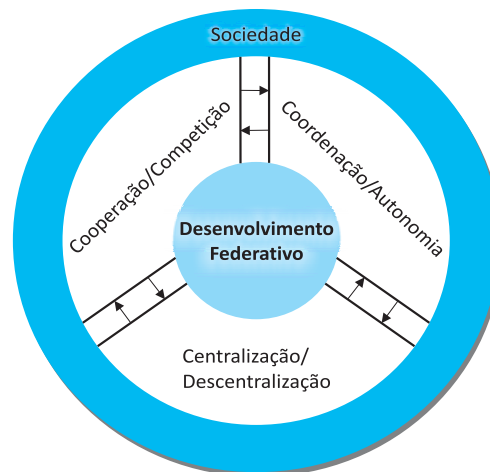
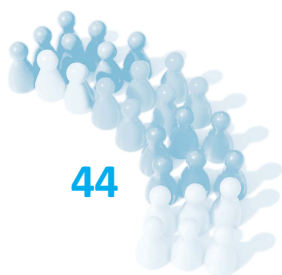


Figura 8: Desenvolvimento federativo: contexto e princípios básicos
Fonte: Elaborada pela autora

O que procuramos destacar na Figura 8 é que tanto as tensões existentes em cada um dos princípios como a necessidade de alinhamento entre eles podem representar, de certa forma, elementos das demandas da sociedade, a serem considerados nos projetos de desenvolvimento federativo.



DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO E AS REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO

Vamos agora procurar relacionar dois temas importantes: as demandas do desenvolvimento federativo, em seus três eixos básicos; e as redes públicas de cooperação no ambiente federativo, como solução ou resposta a essas demandas.

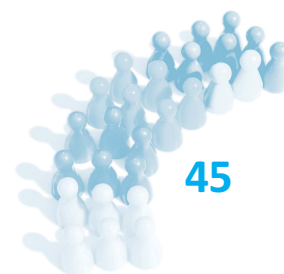
a. Desenvolvimento Federativo – Eixos Básicos

Nas definições de desenvolvimento e no entendimento que registramos para o desenvolvimento federativo, notamos referências a resultados a serem obtidos em algumas dimensões desse processo.

Essas dimensões podem ser agregadas em três eixos principais: o político-institucional, o socioambiental e o tecnoeconômico. Outras dimensões podem ser analisadas, constituindo novos eixos, mas vamos procurar sempre integrá-los a cada um dos três eixos básicos que consideramos como forma de simplificação.

b. Redes Públicas de Cooperação: Grandes Categorias

Considerando o que você já estudou sobre tipos de redes, desenvolvimento federativo, seus princípios centralização, cooperação e coordenação e o que foi colocado no item “a”, pense nas respostas às seguintes perguntas, no âmbito das ações federativas:



Redes do campo: “Estado e Políticas Públicas” podem exercer papel relevante no desenvolvimento político institucional do sistema federativo?

Redes do campo: “Movimentos Sociais” podem contribuir, de alguma forma, para o desenvolvimento socioambiental do ambiente federativo?

Redes do campo: “Produção e Circulação” podem contribuir substancialmente para o desenvolvimento tecnoeconômico do ambiente federativo?

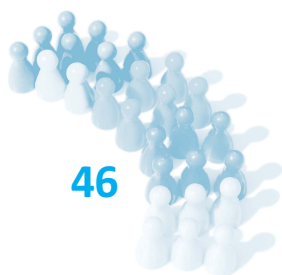
Antes é importante considerar que, ao fazermos essas três questões, algumas premissas foram consideradas, quais sejam:

- ▶ O reconhecimento de que Estado, mercado e sociedade podem colaborar para o desenvolvimento federativo no sentido amplo.
- ▶ Que cada um desses setores, apesar de contribuir para as múltiplas dimensões do desenvolvimento federativo, é capaz de produzir resultados mais representativos em uma dimensão específica.

Por esse motivo, consideramos importante que você conheça alguns aspectos estratégicos das redes dos campos: Estado e Políticas Públicas, Movimentos Sociais e Produção e Circulação.

REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA DO CAMPO: ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A primeira categoria de rede a ser analisada contempla as redes de cooperação do campo: Estado e Políticas Públicas, isto é,



as redes estatais, foco da nossa disciplina. Para essa categoria, vamos destacar e trazer, do Quadro 2, somente as informações sobre as variáveis e respectivas especificações, que tratam dessa categoria de rede.

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: Características das Redes Públicas de Cooperação Federativa do Campo: Estado e Políticas Públicas
 Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996)

Como você pode observar pela leitura das variáveis e especificações das redes do campo Estado e Políticas Públicas, essas organizações são bastante complexas.

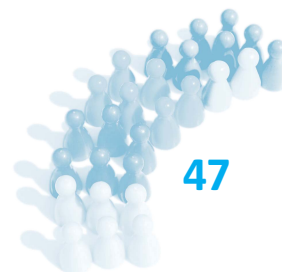
Por enquanto, vamos compreender melhor essa categoria de rede, classificando-as em dois grupos.

No primeiro grupo de redes, encontramos as redes estatais puras, lembrando-se de que elas são formadas somente por organizações da estrutura do Estado.

Essas redes, em sua maioria, são diretamente associadas aos setores e sistemas da administração pública que apresentam estruturas hierárquicas e, por esse motivo, as redes do campo Estado e Políticas Públicas também se organizam com esse formato, para a prestação de serviços públicos.

É importante você compreender que, de forma simplificada, a prestação de serviços públicos pelo Estado se efetiva não somente para: atendimentos, direitos aos cidadãos, demandas sociais (saúde, educação, segurança etc.), mas também para prover

Você terá explicações e detalhes dessa complexidade quando, na Unidade 2, tratarmos de aspectos como: modelos de gestão, estrutura, propriedade da rede e os embates entre os setores estatais, privados e a sociedade, que se processam no âmbito das redes estatais.



Detalharemos mais estas categorias de serviços na Unidade 2.



infraestruturas de uso comum e para intervir nos **agentes da sociedade e do mercado.**

Vamos voltar aos sistemas da Administração Pública que são formais e têm um arcabouço legal normativo como suporte para fornecer alguns exemplos de sistemas/redes e caracterizá-los quanto à sua abrangência federativa. Veja o Quadro 5:

SERVIÇOS PÚBLICOS	EXEMPLOS	NÍVEIS HIERÁRQUICOS		
		Federal	Estadual	Municipal
1. <i>Atendimento direto</i>	Sistema Único de Saúde Sistema Único de Assistência Social	x	x	x
2. <i>Infraestrutura</i>	Sistema Nacional de Transporte Rodoviário	x	x	x
3. <i>Intervenção legal</i>	Sistema de Licenciamento Ambiental	x	x	

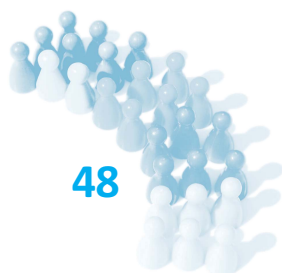
Quadro 5: Sistemas e serviços públicos: exemplos e abrangência
Fonte: Elaborado pela autora

Ainda tratando de redes estatais, convém observar que, embora em menor número, além da formação de redes verticalizadas e hierarquizadas, existe a possibilidade de formação de redes puras horizontais, isto é, de atuação autossuficiente e isolada. São as redes intermunicipais, a exemplo dos consórcios municipais, que se apresentam como um “cooperativismo horizontal” em contraposição ao “municipalismo autárquico”.

Diferenças maiores entre redes estatais hierárquicas e não hierárquicas, verticais e horizontais, serão estudadas na Unidade 2, por serem aspectos importantes para análise da governança de redes de cooperação.


E quanto às redes híbridas?

Estas são formadas com outros agentes que não os estatais e assumem diversos formatos por causa da intensidade de



colaboração público-não público (terceiro setor, comunidades e iniciativa privada) e das capacidades de gestão das redes, o que gera modelos de atuação com **diversas configurações**.

Concluindo, podemos entender que as Redes de Estado ou de Políticas Públicas (ou rede de cooperação campo Estado e Políticas Públicas) são aquelas resultantes de associação de órgãos da estrutura do Estado, nas diversas instâncias, ou destas com organizações não estatais, devidamente autorizadas na forma da lei para prestação de serviços públicos descentralizados ou terceirizados.



Voltaremos a esse assunto na Unidade 2, quando analisaremos o processo de geração de redes híbridas a partir das redes estatais puras.

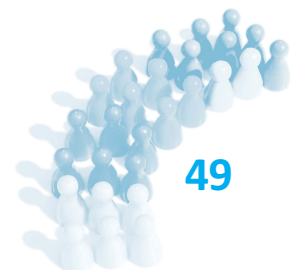
REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA DO CAMPO: MOVIMENTOS SOCIAIS

Vamos trazer do Quadro 2, que você deve ter visto na construção do nosso pacto de trabalho, algumas características dessa categoria de redes de cooperação, conforme o Quadro 6.

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 6: Características das Redes Públicas de Cooperação Federativa do Campo: movimentos sociais

Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996)



Essa categoria de redes também se apresenta como uma organização bastante complexa por causa principalmente das três primeiras variáveis apresentadas: atores envolvidos, caráter das relações estabelecidas e foco de atuação, mais notadamente percebido nas variáveis do eixo: socioambiental do desenvolvimento federativo.

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

Os resultados dos trabalhos executados nesse tipo de redes são considerados exitosos quando contribuem para solução de problemas sociais e ambientais, que se propõem a resolver ou a administrar.

Após essas observações, apresentamos a seguir uma definição sobre rede de cooperação social, específica para o âmbito local, como subsistema do ambiente federativo.

Rede social local [ou rede pública de cooperação: campo Movimentos Sociais] é 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. (INOJOSA, 1999, p. 121).

REDES PÚBLICAS DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA DO CAMPO: PRODUÇÃO E CIRCULAÇÃO

A exemplo das duas categorias de redes já analisadas, vamos novamente voltar ao Quadro 2, destacando variáveis e especificações desse tipo de rede, conforme o Quadro 7.



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 7: Características das Redes Públicas de Cooperação Federativa do Campo: produção e circulação
 Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996)

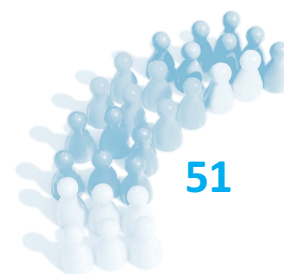
Essas redes têm modelos de gestão, estruturas e modos de propriedade muito diferentes das redes públicas de cooperação anteriores e os resultados dos impactos da ação desse tipo de rede são essencialmente percebidos no eixo: tecnoeconômico do desenvolvimento federativo.

Considerando seu foco de atuação, essas redes, também chamadas de redes de mercado, têm características, objetivos e funcionamento bastante alinhados aos das organizações do setor produtivo privado.

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 material que trata de gestão de redes públicas.

As razões básicas são porque, em primeiro lugar, essas redes podem ser formadas 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.



*Parapúblicas– são aquelas que, mesmo não sendo estatais, são mantidas com recursos públicos. Estes recursos são contribuições obrigatórias e podem ser arrecadados diretamente por estas figuras jurídicas. Diz-se das empresas ou instituições que o poder público intervém, isto é, aquelas mantidas por recursos “parafiscais”. Parafiscais - que tem a natureza similar à de um tributo: diz-se, especialmente as contribuições compulsórias, determinadas por lei, que são arrecadadas não pelo poder público, mas diretamente por entidade beneficiária. Fonte: Elaborado pela autora.

Em segundo lugar, outros patrocinadores desse tipo de rede são organizações chamadas de “**parapúblicas***” a exemplo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), das Federações Estaduais das Indústrias e do Serviço Brasileiros de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Finalmente, e para nós é o motivo mais importante, é que muitas dessas redes recebem delegação do Estado para prestação de serviços públicos nos processos de redefinição do papel estatal. Exemplos importantes são as concessões do Estado das redes de energia e de comunicação para o setor privado.

A atuação desse tipo de rede pode impactar ainda, de forma positiva ou negativa, as dimensões sociais e ambientais do desenvolvimento federativo, enquanto que os efeitos nas variáveis políticas e institucionais são bem mais discretos.

Para fins deste material, usaremos a definição a seguir para essas redes.

Rede de Mercado [ou rede de cooperação no campo: Produção e Circulação] 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).

Encerrando esta seção, vamos completar a Figura 8 com as redes públicas de cooperação ora analisadas, chegando-se assim à Figura 9.



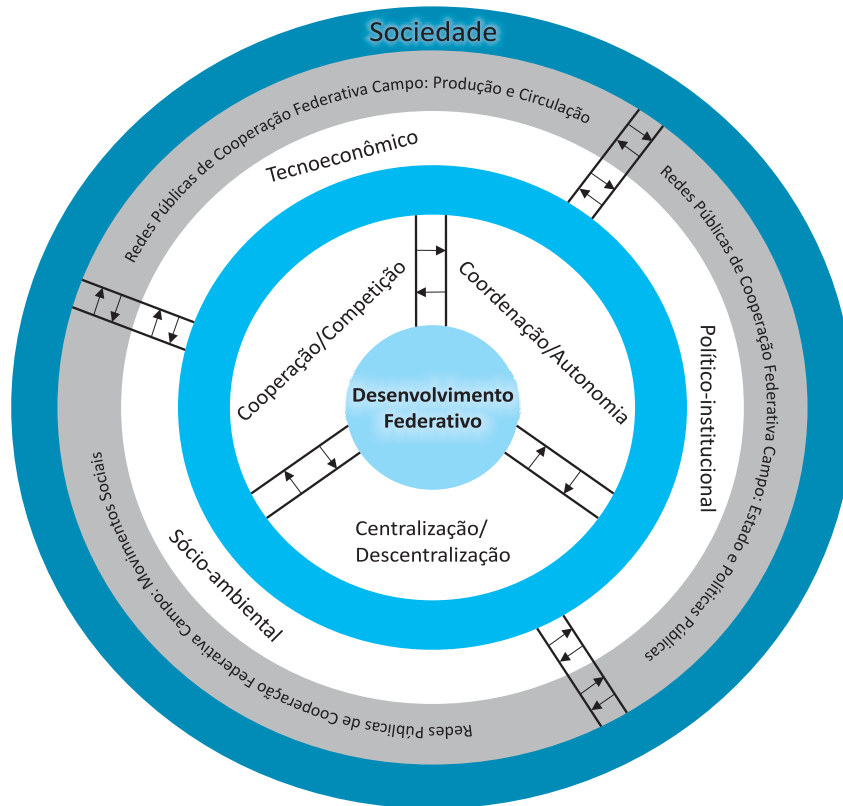


Figura 9: Relação: desenvolvimento federativo e redes públicas de cooperação no âmbito federativo
 Fonte: Elaborada pela autora

A Figura 9 contempla a anterior adicionando informações sobre os eixos e os tipos de redes que contribuem para o desenvolvimento federativo

Porém, é importante que você fique ciente que esse modelo esquemático, como qualquer modelo, é uma representação simplificada da realidade, que, como sempre e particularmente no mundo contemporâneo, apresenta complexidades crescentes.

Para encerrarmos a aplicação prática dos conhecimentos da Unidade 1, realize a Atividade 4 cujo objetivo é coletar informações e analisar a situação do sistema-alvo no que se refere à classificação e caracterização das Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos.

Resumindo



Esta Unidade buscou trazer para você conhecimentos iniciais, mas muito importantes para a gestão de redes públicas de cooperação em ambientes federativos.

Tratamos de entendimentos importantes sobre gestão, redes de cooperação, estatais e híbridas e o ambiente federativo brasileiro.

Estudamos também as redes públicas e o seu papel no desenvolvimento federativo. Para tanto, procuramos entender esse tipo específico de desenvolvimento analisando os princípios da descentralização, cooperação e coordenação. Mostramos que cada um desses princípios convive em equilíbrio dinâmico com seus opostos, centralização, competição e autonomia.

Esta Unidade apresentou também as características principais dos três tipos de rede que serão tratadas, no que se refere aos seus modelos de gestão e estrutura, na Unidade 2. São redes de cooperação nos campos: Estado e Políticas Públicas, Movimentos Sociais e Produção e Circulação.





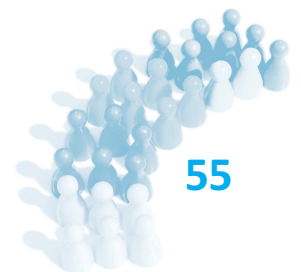
Atividades de Aprendizagem

As atividades propostas foram concebidas para:

- ▶ Reforçar os conteúdos expostos na Unidade 1 – *Introdução à Gestão de Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos*;
- ▶ Apoiar sua participação nos processos de construção conjunta do conhecimento que planejamos; e
- ▶ ajudar você na aproximação das situações práticas de gestão pública no que se refere ao tema: redes públicas de cooperação em ambientes federativos.

Instruções Gerais

- a) Estas atividades foram previstas para serem executadas à medida que forem assinaladas na leitura dos itens 1 – *Conceitos e Expectativas* e 2 – *Redes Públicas e o Desenvolvimento Federativo*. Se você precisar de aprofundamentos ou conhecimentos adicionais, consulte as referências específicas de cada atividade, fornecidas nas instruções específicas.
- b) Escolha o sistema-alvo pela facilidade que você tiver para coletar informações sobre ele, a exemplo de: entrevistas, leituras de documentos legais, planos e relatórios e acesso a *sites* específicos etc. Sugestões: Sistema Único de Saúde, Sistema Tributário, Sistema de Licenciamento Ambiental.



- c) Lembre-se de que todas as atividades são simulações de análises iniciais, para verificar sua compreensão geral dos temas abordados, empregadas em situações reais.
- d) Todas as atividades têm respostas abertas, não existe uma única resposta considerada verdadeira ou correta. Os resultados dos trabalhos devem ser entendidos como percepções e não como diagnósticos aprofundados.

Atividade 1. Analisando o Contexto do Desenvolvimento Federativo, variável: Descentralização.

Objetivo. Coletar informações e analisar a situação do sistema-alvo escolhido, no que se refere aos tipos de descentralizações realizadas após a Constituição de 1988.

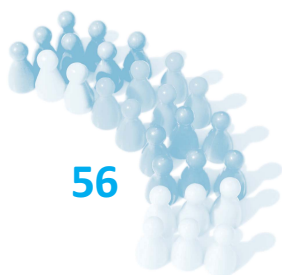
Instruções específicas

Escolha o sistema-alvo e as fontes em que você buscará informações sobre a variável **descentralização**.

Com base nas perguntas orientadoras a seguir, procure levantar alguns aspectos importantes das descentralizações identificadas. Lembre que você, juntamente com seu tutor, pode e deve incluir outras questões que for do interesse conjunto.

Em caso de dúvidas, consulte: *Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização*, de Jair do Amaral Filho, disponível em: <http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/f1texto.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2010.

- a) Quais descentralizações foram realizadas no sistema-alvo, conferindo recursos ou poder às unidades federadas após 1988? Sobre quais temas?
- b) Qual a classe de descentralização de cada caso levantado, na questão “a”, quanto à origem dos fluxos de po-



der e recursos: (1) Estado-Estado ou (2) Estado-Sociedade local (comunitária, terceiro setor, iniciativa privada)?

- c) Em que quadrante da Figura 4, na página 31: *Tipos de Descentralização*, situa-se cada movimento de descentralização identificado na pergunta “a”?

Atividade 2. Analisando o Contexto do Desenvolvimento Federativo, variável: Cooperação.

Objetivo. Coletar informações e analisar a situação do sistema-alvo no que se refere à prática de cooperação entre os entes federados, em todas as instâncias.

Instruções específicas

Proceda de forma análoga ao realizado para a Atividade 1, mantendo o sistema-alvo escolhido, substituindo a variável por **cooperação**.

Em caso de dúvidas, consulte: *Federalismo e relações intergovernamentais - os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa*, de Rosani Evangelista da Cunha, disponível em: <<http://www.iij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/cunharos.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

- a) Existem sinais de movimentos, no âmbito do sistema-alvo, já realizados ou a realizar, de cooperação nos planos de trabalhos nas três instâncias: federal, estadual e municipal? Quais?
- b) Quais os setores impactados por esse movimento?
- c) Quais foram os fatos geradores dos movimentos identificados?

Atividade 3. Analisando o Contexto do Desenvolvimento Federativo, variável: Coordenação.

Objetivo. Coletar informações e analisar a situação do sistema-alvo escolhido no que se refere à prática da coordenação federativa nas ações de atendimento ao cidadão.

Instruções específicas

Proceda de forma análoga ao realizado para a Atividade 2, mantendo o sistema-alvo escolhido, substituindo a variável por “coordenação”.

Em caso de dúvidas, consulte: Descentralização e coordenação federativa no Brasil: Lições dos Anos FHC, de Fernando Luiz Abrucio, disponível em: <www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2010.

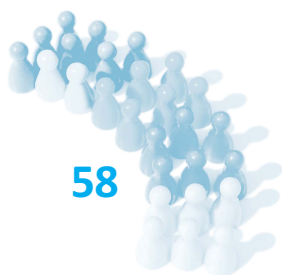
- a) Quais leis, instituições, conselhos e outros mecanismos de coordenação foram implantados no sistema-alvo?
- b) Quais as instâncias impactadas por esse movimento?
- c) Quais foram os fatos geradores dos movimentos identificados?

Atividade 4. Analisando a Implementação de Redes Públicas de Cooperação, Campos: Estado e Políticas Públicas, Movimentos Sociais, e Produção e Circulação.

Objetivo. Coletar informações e analisar a situação do município alvo no que se refere à classificação e à caracterização das Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos implementadas.

Instruções específicas

Faça um levantamento de todas as redes públicas de cooperação no âmbito federativo, instaladas no sistema-alvo, classificando-as nos três campos: Estados e Políticas Públicas, Movimentos Sociais e Produção e Circulação, tentando associá-las aos três eixos: político-institucional, socioambiental e tecnoeconômico.



Em caso de dúvidas, consulte: *Análise de rede: uma contribuição aos estudos de redes organizacionais*, disponível em: <<http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/nucleos/metodologias-nao-convencionais-para-gestao-social/trilha-curricular-gestao-em-rede/LOIOLA%2C%20Elizabeth>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

- a) Redes do campo: **Estado e Políticas Públicas** podem exercer papel relevante no desenvolvimento político institucional do sistema-alvo?
- b) Redes do campo: **Movimentos Sociais** podem contribuir, de alguma forma, para o desenvolvimento socioambiental do sistema-alvo?
- c) Redes do campo: **Produção e Circulação** podem contribuir substancialmente para o desenvolvimento tecnoeconômico do sistema-alvo?