

## **REDES DE GOVERNANÇA: TRATAMENTO TEÓRICO E PROCEDIMENTO DE ANÁLISE**

### **GOVERNANCE NETWORKS: THEORETICAL TREATMENT AND ANALYSIS PROCEDURE**

Fernanda de Matos SANCHEZ<sup>1</sup>  
Silvio Antônio Ferraz CÁRIO<sup>2</sup>

Recebido em: 11/06/2020  
Aceito em: 30/10/2020

#### **RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo apresentar elementos teóricos constitutivos de redes de governança, no âmbito da governança pública, considerada forma hodierna de gestão do Estado. Reveste-se de importância tal propositura, considerando que o Estado abre-se à participação de outros atores - de mercado e da sociedade - na formulação de propostas e solução de problemas. Para tanto, recorreu-se à publicação acadêmica de autores que refletem sobre o tema de gestão pública. O resultado apontou que o estudo de redes de governança deve seguir duas perspectivas: estrutura de governança e análise de rede. Tais perspectivas analíticas devem ser consideradas de forma integrada, abordando, assim, o funcionamento e o conteúdo da rede. As categorias eleitas para a análise na primeira perspectiva foram: governança, colaboração, interdependência e resultado; enquanto, para a segunda perspectiva: trajetória, interação e aprendizagem.

**Palavras-Chave:** Governança pública. Redes de governança. Estado. Gestão pública.

#### **ABSTRACT**

This article aims to present theoretical elements constituting governance networks within the scope of public governance, considered a modern form of the State management. Such purpose is of importance, considering that the State opens participation to other actors – market and society – in formulating purpose and solving problems. To this end, the academic publication of authors who reflect on the topic of public management is used. The result shows that the study of governance networks must follow two perspectives: governance structure and network analysis. Such analytical perspectives must be considered in an integrated manner, thus addressing the functioning and content of the network. The categories chosen for analysis in

---

<sup>1</sup>Faculdade Municipal de Palhoça (FMPSC).

<sup>2</sup>Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

the first perspective are: governance, collaboration, interdependence and results; while, for the second perspective: trajectory, interaction and learning.

**Key-words:** Public governance. Governance networks. State. Public management.

## 1 INTRODUÇÃO

Em relação aos diferentes papéis do Estado a partir do patrimonialismo, foram experimentadas algumas mudanças relacionadas à percepção de uma maior articulação, seja com os setores envolvidos no próprio aparato estatal e/ou com os diferentes atores inseridos na sociedade. No contexto de demonstrar como são tomadas as decisões em uma sociedade e como os cidadãos e grupos se relacionam e interagem na formulação dos propósitos públicos e na implementação das políticas públicas, desenvolve-se o tratamento teórico-analítico de Governança Pública. Conforme Denhardt (2013), a Governança Pública surge como instrumento de processos mais democráticos e com a ideia de aliar forças entre as três esferas, Estado, sociedade e mercado, em busca de um bem público, comum a todos.

Nesse aspecto, surgem as redes de governança, aqui entendidas como a abertura do Estado para uma articulação dos diferentes setores internos e a possibilidade de participação da sociedade civil para a resolução de um problema público. Segundo Provan e Fish (2007), as redes constituem um conjunto de nós e laços, em que os laços representam os relacionamentos ou a ausência deles entre os nós. E, no contexto da governança pública, coalizões de órgãos públicos, privados e sem fins lucrativos são criadas para satisfazer necessidades mutuamente acordadas, criando a ideia de redes, dentro dos vários tratamentos existentes.

Entende-se que as redes de governança: a) constituem uma articulação horizontal relativamente estável de atores interdependentes, mas operacionalmente autônomos; b) interagem através de negociações; c) acontecem dentro de uma estrutura normativa reguladora, cognitiva e imaginária; d) são autorreguladas dentro dos limites estabelecidos por órgãos externos; e e) contribuem para a produção de utilidade pública (SORENSEN; TORFING, 2007).

Tais atributos se encontram, nos dias atuais, cada vez mais presentes no âmbito do Estado, contribuindo para o melhor desempenho da gestão pública. Atores independentes se articulam, interagem, cooperam e auxiliam na formulação e implementação de políticas públicas. Com isso, o Estado não mais figura como único provedor de serviços e nem como aquele que terceiriza ou transfere a resolução dos problemas para uma empresa ou organização social. Entender esse novo marco – redes de governança – torna-se campo de estudo relevante na área da governança pública, bem como possibilita contribuir com novos elementos de análise, que auxiliem o Estado a exercer sua função de forma mais eficaz.

Desse modo, o presente artigo tem como objetivo propor elementos constitutivos para um melhor entendimento das redes de governança sob duas perspectivas, a estrutura e a análise de rede. Através da estrutura de rede, busca-se a formação como unidade de análise; enquanto com a análise das redes busca-se estudar os padrões estruturais das relações. Para alcançar tal objetivo, organizou-se este artigo em cinco seções: nesta primeira, expõe-se o seu intuito; na segunda, discute-se o conceito de governança pública; na terceira seção, apresentam-se o conceito de redes de governança, sob a ótica da administração pública, e os elementos constitutivos do estudo de redes de governança, sob a forma estrutural e analítica; na quarta

seção, realiza-se a agregação dos elementos constitutivos das redes de governança; e, por fim, na quinta seção, faz-se a conclusão.

A metodologia utilizada para a realização da pesquisa consistiu na busca de literatura sobre as redes de governança em publicações divulgadas pela plataforma. A partir da seleção dos artigos da plataforma aliada ao entendimento de Lopes e Baldi (2009) a respeito da configuração de redes de governança, foi possível delimitar os elementos constitutivos, partindo da compreensão de duas perspectivas: estrutural e analítica.

## 2 GOVERNANÇA PÚBLICA

Kissler e Heidemann (2006) afirmam que o papel do Estado e a sua efetividade estariam relacionados com a capacidade de coesão dos atores envolvidos, bem como com seus interesses e racionalidades de ação. Neste sentido, Motta (2013) pontua que as atuais propostas de transcendência levam para a localização do controle e participação comunitária, e não para a formalização de mais controles centrais. Por sua vez, Pierre e Peters (2000) apontam que uma opção é encontrar novas formas de envolver a sociedade civil e mercados no governo, buscando o equilíbrio na aplicação dos interesses de todos os envolvidos, já que são distintas a lógica que opera o mercado, da lógica que opera o Estado.

Esse saber partilhado pelos membros do grupo, criando um sistema comum de interpretação, que guiará a ação dos membros e criará a predisposição à compreensão mútua, permeia o conceito de governança. De acordo com Denhardt (2013, p. 269), “um dos desenvolvimentos mais interessantes no campo da política pública nas últimas décadas foi a abertura do processo desta política para um conjunto de múltiplos interesses, organizações e agentes públicos”. Ou seja, de um cenário em que o governo era o principal ator na produção de políticas públicas a outro em que diversos atores buscam o bem comum, várias lições foram aprendidas, embora tenha se tornado claro que nem o governo e nem o mercado conseguem dar conta, plenamente, dos problemas que emergem de uma sociedade marcada pela pluralidade.

Dias e Cario (2012) relatam que governança é um termo, cujo uso se potencializou a partir do panorama apresentado nas últimas décadas do século XX. Nesse período, a crise do Estado se instalou e demandou uma nova relação entre ele e a sociedade, fazendo com que seu conceito assumisse posição central no debate acerca das consequências para o desenvolvimento. Até então, o modelo weberiano, do aparato burocrático, não requeria uma relação de interação entre Estado e sociedade civil dada pela rigidez de estrutura e ordem de uma hierarquia integrada de atividades especializadas, definidas por regras sistemáticas. Ao contrário, tinha como elementos a formalização e a impessoalidade nas relações.

Em uma perspectiva mais ampla, o conceito de governança postula tanto um Estado plural, em que vários atores interdependentes contribuem para a prestação de serviços públicos, quanto um Estado pluralista, no qual múltiplos processos informam o sistema de elaboração de políticas. Isso ocorre em um fluxo contemporâneo da teoria da gestão (OSBORNE, 2006). Portanto, é possível observar que a existência de vários atores interdependentes, que contribuem para a prestação do serviço público e uma orientação para um bem comum, permeia os discursos sobre governança.

Os teóricos de governança argumentam que os níveis de complexidade, diversidade e dinamismo dos problemas e as questões que confrontam governadores públicos requerem a necessidade de reformulação teórica da pesquisa em administração pública. Essa reformulação

não deve ser vista como passos demarcados em uma cadeia de decisão racional, que pode ser estudada e teorizada como um fenômeno isolado. Ao contrário, deve ser estudada como um processo desordenado e complexo, no qual uma pluralidade de atores públicos e privados interagem em processos de negociação, que levam à elaboração e execução de decisões políticas. Nesse quadro, as redes de governança são comemoradas como mecanismo de coordenação forte e de importância crucial para a prestação de governança pública em um sistema político pluricêntrico (PEDERSEN et al., 2011).

### 3 REDES DE GOVERNANÇA

As redes possuem uma denominação geral, que envolve a interação de vários nós (atores) formando diversos laços, como já referido antes. Segundo Provan e Fish (2007), as redes são um conjunto de nós e um conjunto de laços, sendo que os laços representam os relacionamentos ou a falta de relacionamentos entre os nós. De acordo com Provan e Lemaire (2012), as redes possuem múltiplas relações, existentes ou não, entre vários indivíduos ou organizações.

As redes representam, na visão de Wachhaus e Harrisburg (2009), uma nova forma de organização da ação coletiva. Elas procedem de uma posição de interdependência, na qual nenhum ator consegue prosseguir com uma estratégia de maneira isolada. A ideia é que as redes facilitam a interação entre os participantes, propiciando o intercâmbio de informações e recursos, de modo que, em conjunto, um objetivo comum possa ser perseguido.

As várias partes dessa rede significam: múltiplas alternativas a se sugerir e considerar, mais informação disponível para todos, e um sistema de decisão que é menos delimitado pelas fragilidades do pensamento individual. Em adição, as decisões em redes podem não ser o único produto de um processo mais racional, mas podem ocorrer como resultado de sinergia, que podem desenvolver-se quando vários atores procuram uma solução comum. A sinergia, que significa o compromisso e a interação dos participantes, estimula novas alternativas que, de outra forma, não teriam sido consideradas (AGRANOFF; Mc GUIRE, 2001).

Klijin e Skelcher (2007) utilizam o termo rede de governança para descrever a formulação de políticas públicas e a implementação, através de uma teia de relações entre governo, empresas e atores da sociedade civil. Esse conceito chama a atenção para a interação de atores distintos, que coordenam as suas ações por intermédio das interdependências de recursos e interesses. De outro modo, Blanco et al. (2011) demonstram o termo vinculado a interesse na realização de uma determinada política, que dispõe de recursos (material e imaterial) necessários para a formulação, decisão ou implementação da política por meio de ligações, no enfrentamento de problemas em um determinado território.

Borzel (1998) também emprega o termo “teias” para definir as relações estáveis e permanentes, que mobilizam os atores e recursos para que a ação coletiva seja orquestrada, no sentido de solucionar um problema público comum. As mudanças, no contexto das políticas públicas, têm favorecido o surgimento de redes como uma nova forma de governança, diferentemente das duas formas convencionais de governança (hierarquia e mercado), que permite aos governos mobilizar recursos políticos em situações em que esses recursos são amplamente dispersos entre atores públicos e privados.

Desse modo, cresce o entendimento de que os atores, de forma isolada, sentem-se impotentes frente a um problema complexo, e um trabalho em conjunto lhes daria a chance de uma resolução exitosa (AGRANOFF; Mc GUIRE, 2001; BLANCO et al., 2011; BORZEL, 1998;

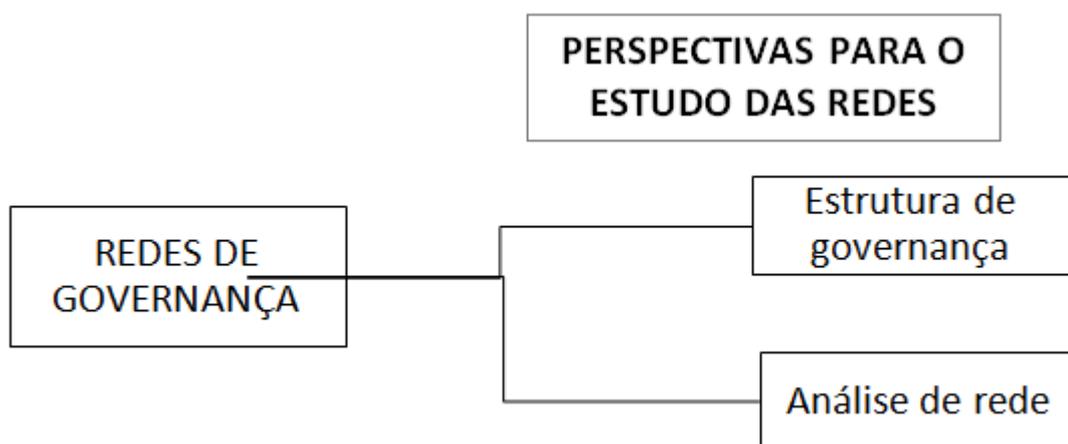
KISSSLER; HEIDMANN, 2006; SORENSEN; TORFIN, 2009). Nem sempre os problemas tratados em redes podem ser resolvidos por medidas unilaterais rápidas. Portanto, as diferentes opiniões sobre as possibilidades pretendidas geram soluções alternativas ao processo de tomada de decisão.

É possível encontrar diversos elementos associados às redes e que estão diretamente interligados à sua essência e características. Wachhaus e Harrisburg (2009), a partir de um levantamento bibliográfico, com o intuito de desenvolver uma definição mínima com base nesses atributos comuns, identificaram os atributos de rede comumente usados na literatura. A análise revelou uma rica, embora fragmentada, literatura com 57 atributos, sendo que nenhum deles ocorreu em mais da metade da literatura considerada, o que reforça o argumento de que esses elementos influenciam e são influenciados pelas peculiaridades da própria rede.

Lopes e Baldi (2009) consideram que as redes precisam ser compreendidas sob duas perspectivas: a estrutura e a análise. Os mesmos autores enfatizam que diferenciar a rede como perspectiva de estrutura e análise é importante, porque, quando analisada sob uma das óticas, como apenas a estrutura de governança, não é possível inferir ou apontar que as redes produzam desenvolvimento ou mesmo melhor desempenho por si só; bem como, ao dar ênfase só na estrutura de rede, equipara-se a outras opções estruturais de organizações, como verticalização ou terceirização das atividades.

A perspectiva de estrutura de governança é valiosa na medida em que a rede em si é considerada como a unidade de análise e, como formas de organização social, são mais do que a soma dos atores e suas ligações e que merecem ser estudadas em seu próprio direito. A perspectiva de análise de rede contribui com outra ideia central, que são as redes como um conjunto de atores ou nós, em que as relações entre esses nós podem ser presentes ou ausentes. Assim, as redes são consideradas variáveis em relação aos seus padrões estruturais de relações (PROVAN; KENIS, 2007). Frente a essas considerações, propõe-se um estudo das redes por meio de duas perspectivas, estrutura de governança e análise de rede, conforme ilustra-se na figura 1.

**Figura 1 – Perspectivas para o estudo das Redes de governança**



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

### 3.1 COMPREENSÃO DAS REDES PELA PERSPECTIVA DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

A rede, como uma forma de abordagem de estrutura de governança, trata o objeto como uma unidade de análise. Assim, passa a ser uma forma alternativa, dentre outras, de estruturar uma articulação entre distintas instituições, vista como um mecanismo de coordenação, ou do que tem sido referida como rede de governança (PROVAN; KENIS, 2007). Para Keast et al. (2004), a estrutura de rede exige ações distintas por parte dos membros individuais, mas os participantes são transformados em um novo todo, tendo tarefas gerais, indo além das ações simultâneas de organizações que operam de forma independente. A estrutura da rede é caracterizada por uma missão ampla e ação conjunta, estrategicamente, interdependente.

Corroborando, Lopes e Baldi (2009) apontam que a estrutura de governança se equipara a outras opções estruturais, como a decisão de verticalizar ou terceirizar as atividades de uma organização. Os estudos de estrutura de governança em rede buscam compreender os mecanismos institucionais, pelos quais os relacionamentos interorganizacionais são iniciados, negociados, desenhados, coordenados, monitorados, adaptados e terminados. Uma análise da literatura indica que as redes podem receber diferentes conceitos, formas e explicações para a sua formação. E, por serem instituições evolucionárias e multifacetadas, demandam um arcabouço multidisciplinar para aprender tal complexidade (LOPES; BALDI, 2009).

Neste sentido, propõe-se compreender a perspectiva de estrutura de rede por meio de algumas categorias de análise e subcategorias, apresentadas na sequência deste artigo: a governança, forma de coordenação existente e rotina da rede; a colaboração, existente por meio da ajuda mútua; a interdependência, interligação dos atores e reconhecimento como parte de um todo, com respeito às diferentes concepções e visões de mundo; e o resultado, identificando o impacto da rede e as diferentes formas de avaliação.

#### 3.1.1 Governança

As redes constituem fenômenos emergentes, que são distintas dos veículos gerenciais e oferecem desafios para a organização e sua gestão. As capacidades necessárias para operar com êxito nas configurações de rede são diferentes das capacidades necessárias para ter sucesso na gestão de uma única organização. O modelo clássico, com uma perspectiva de gestão intraorganizacional, que tem guiado a Administração Pública por longo tempo, é inaplicável aos atuais arranjos multiorganizacionais, multigovernamentais e multisetoriais (AGRANOFF; Mc GUIRE, 2001).

Sorensen e Torfin (2009) apontam que a governança é definida como um meio de coordenar os atores, os grupos sociais e as instituições de apoio, com vista ao alcance de propósitos discutidos e definidos coletivamente. As relações entre Estado e demais atores evoluem, e, conforme a percepção de Peters e Pierre (1998), o Estado passa a atuar como coordenador com a capacidade de influenciar os demais atores. Isso significa que a coordenação é permeada por estratégias colaborativas, as quais, segundo Agranoff e Mc Guire (2001), agregam os atores e evitam a inércia da rede, de modo que o ajustamento dos comportamentos conduza ao alcance do objetivo. Para Torfin e Sorensen (2014), a governança reforça a constituição e a consolidação das redes, por ocorrer de maneira contínua e estabelecer o que é feito, como e por quem, considerando as diferentes relações, os graus de responsabilidade e de influência.

Segundo Provan e Kenis (2007), as formas de organização de rede podem ser observadas por meio de duas dimensões: se a governança da rede é intermediada ou não, e se a rede participa da governança ou é governada externamente. Se a rede é classificada como intermediada, ela possui uma organização líder, que faz a sua governança, que toma à frente de modo a governar a rede. E, se a rede não é intermediada, a sua governança é compartilhada entre as organizações que a compõem. Considerando uma rede que participa da governança, todas as organizações da rede são responsáveis pela governança; e, no outro extremo, redes que são governadas por organizações externas a ela. Tais dimensões resultam em três formas de governança de rede: a governança compartilhada, as redes governadas por uma organização líder e a organização administrativa de rede (*Net Administration Organization - NAO*).

A governança compartilhada é a forma mais simples e mais comum de governança de redes. Para Poocharoen e Ting (2015), nesta forma, há um compartilhamento das responsabilidades da rede entre os seus membros. Essa configuração resulta em uma forma densa e descentralizada de governança. Os membros participantes são responsáveis pela gestão das relações internas e externas com grupos, como financiadores, governo e usuários (PROVAN; KENIS, 2007). São atores que tomam as decisões e gerenciam as atividades da rede. Não há uma entidade administrativa formal, independente, apesar de algumas atividades administrativas e de coordenação poderem ocorrer por um subconjunto de atores da rede.

Na governança de uma organização principal, por sua vez, conforme análise de Poocharoen e Ting (2015), há uma organização líder, que se encarrega da governança e coordenação da rede. Essa forma de governança torna-se centralizada e intermediada, com potência assimétrica. Entende-se, assim, que o papel da organização líder pode emergir dos próprios membros, com base no que parece ser mais eficiente e eficaz; ou pode ser mandatada, muitas vezes por uma fonte de financiamento externo (PROVAN; KENIS, 2007).

No caso da existência de uma organização administrativa de rede (*Net Administration Organization - NAO*), segundo Poocharoen e Ting (2015), há um partido neutro que gera e coordena a rede, ou seja, uma entidade administrativa independente é configurada, especificamente, para coordenar a rede e suas atividades. Esse modelo pode ser simples no seu tamanho, com apenas a existência de um indivíduo, muitas vezes denominado de facilitador, ou pode ser uma organização formal.

Cada uma dessas configurações citadas é utilizada na prática, por uma variedade de razões, não havendo, conforme referem Provan e Kenis (2007), um modelo que se sobressaia universalmente. Em vez disso, cada forma tem seus próprios pontos fortes e fracos, que remeterão à forma de governança escolhida. A adoção bem sucedida de uma forma particular de governança está baseada em quatro contingências estruturais e relacionais, que se acredita serem fatores específicos importantes para explicar a predominância de uma forma sobre outra: confiança, número de participantes, consenso do objetivo e a natureza da tarefa (relacionada à necessidade de competência) (PROVAN; KENIS, 2007).

A confiança dentro da rede não precisa ser profunda, mas não pode ser uma coleção de relações diádicas. Ao contrário, os laços de confiança devem ser densos, de modo que as percepções de confiança sejam compartilhadas entre os membros da rede. Não há um número específico de organizações que seja correto para cada forma de governança, contudo um número muito grande de organizações dificultará uma governança compartilhada. Ainda segundo Provan e Kenis (2007), se existe um consenso dos objetivos em nível de rede, tanto quanto ao conteúdo

e processo, os participantes são mais propensos a trabalhar em conjunto, a se envolver e se comprometer com a rede, o que possibilita uma governança compartilhada.

No Quadro 1, a seguir, resumem-se essas características citadas, visando-se demonstrá-las mais claramente.

**Quadro 1 - Formas de governança e respectivos elementos**

Formas de Governança	Confiança	Número de participantes	Consenso dos objetivos	Nível de competências
<b>Governança compartilhada</b>	Alta densidade	Poucos	Alto	Baixo
<b>Organização líder</b>	Baixa densidade, alta centralização	Número moderado	Moderadamente baixo	Moderado
<b>Organização Administrativa de Rede</b>	Densidade moderada, não monitorada por membros	Moderado - alto.	Moderadamente alto	Alto

Fonte: Adaptado de Provan e Kenis (2007).

Em um sentido geral, Provan e Kenis (2007) argumentam que, quando o número de participantes se torna maior, a confiança se torna menos densa e distribuída em toda a rede. Da mesma forma, observa-se que, quando há uma queda no consenso do objetivo da rede e quando a necessidade de competência específica aumenta, as formas de intermediação de governança em rede, como organização líder e organização administrativa da rede, tendem a se tornar mais eficazes do que as redes com a governança compartilhada.

Desse modo, conforme Poocharoen e Ting (2015) e Provan e Kenis (2007), é possível traçar a seguinte conjuntura: a governança compartilhada pode ser usada quando há uma alta densidade de confiança (membros da rede); com poucos participantes (não mais de seis organizações); alto nível de consenso de objetivos; e com baixa necessidade de competências de nível de rede. A governança com uma organização líder é característica de redes que possuem uma baixa densidade de confiança, com número moderado de participantes, nível moderado de consenso de objetivos e com uma moderada necessidade de competências em nível de rede. Por sua vez, a governança de organização administrativa da rede refere-se quando há uma densidade moderada de confiança, com número de participantes entre moderado e muitos, nível de consenso de objetivos moderadamente elevado, e com uma elevada necessidade de competências de nível de rede.

Nesses termos, não há estrutura de governança única que não seja por meio das interações colaborativas entre os próprios membros. Assim, as rotinas e o controle das atividades podem ser conduzidas, formalmente, por meio de reuniões ou, mais informalmente, por meio de interações em curso, capacitação, eventos e colaboração (PROVAN; FISH, 2007). As rotinas podem estimular ou reduzir a interação e a propensão dos membros em seguir as estratégias coletivas.

### 3.1.2 Colaboração

Conforme Hardy et al. (2005), as organizações, nos mais diversos setores da sociedade, estão se envolvendo em uma variedade de acordos de colaboração - alianças, parcerias, mesas-

redondas, redes e consórcios - a fim de promover a inovação, entrar em novos mercados e lidar com problemas sociais quase intratáveis. Ao colaborar, essas organizações esperam favorecer suas diferenças - em termos de conhecimentos, habilidades e recursos - de modo a desenvolver soluções sinérgicas para problemas complexos, inviáveis de resolver por conta própria. Nesta perspectiva, no sucesso das colaborações interorganizacionais, participantes individuais são capazes de utilizar suas conexões organizacionais e, ao mesmo tempo, transcender essas conexões para agir coletivamente.

O ato de compartilhar informações e recursos e de trabalhar cooperativamente em direção a uma solução inovadora gera uma colaboração dentro das redes. Nesse sentido, e a partir desse sentimento de colaboração é que cada ator poderá empenhar a sua ação para o alcance do valor público. As redes, na percepção de Torfing e Sorensen (2014), são arenas colaborativas em que diferentes atores gerenciam as suas diferenças de forma construtiva, a fim de encontrar soluções para os problemas, embora, ainda assim, sem garantia de que o processo não seja impedido por conflitos antagônicos. Os esforços em direção à interação, ao desenvolvimento de valores comuns e em observar a regra do jogo podem ajudar a resolver ou mediar os conflitos.

A colaboração, segundo Poocharoen e Ting (2015), é um processo dinâmico e emergente que inclui contribuições verticais (através de órgãos governamentais) e horizontais (através das fronteiras organizacionais e setoriais). É uma relação mais estreita entre as partes, em que emergem novas estruturas e o capital social e organizacional são construídos. A colaboração envolve a disposição dos atores envolvidos em melhorar a capacidade do outro para benefício mútuo. As partes dividem riscos, responsabilidades e recompensas; investem tempo, ação; e têm altos níveis de confiança.

Hardy et al. (2005) desenvolveram uma definição de cooperação que engloba uma diversidade de acordos de colaboração, distinguindo-os dos relacionamentos, que são meramente cooperativos. Nessa perspectiva, a cooperação é comparada como nas relações comprador-fornecedor, ou, quando se baseia na solicitação de autoridade legítima, como na cooperação entre uma agência reguladora estadual e uma organização que opera dentro de sua jurisdição. Para esses mesmos autores, a colaboração pode ser concebida como um relacionamento cooperativo e interorganizacional em que, para obter a cooperação dos outros, os participantes não dependem de mercado e de mecanismos hierárquicos de controle.

Nesse sentido, destaca-se que a cooperação entre os participantes não pode ser garantida pelas formas de controle do mercado ou hierárquica, embora se compreenda que mercado ou preocupações hierárquicas possam conduzir a formação de uma colaboração. Por sua vez, as colaborações ocorrem em um contexto amplo de mercados e hierarquias, sendo que esses mecanismos não operam diretamente dentro da própria colaboração. A colaboração depende, portanto, das relações estabelecidas entre os membros participantes, que são negociadas numa base contínua, no seu decorrer. Além disso, ela representa um conjunto complexo de processos comunicativos entre os indivíduos que atuam como membros colaboradores e as hierarquias organizacionais separadas, pelas quais são responsáveis (idem, ibidem).

A partir de conversas objetivas e direcionadas, as pessoas têm a oportunidade de dialogar com outras, num quadro de diversidade de recursos, informações, personalidades, experiências e pontos de vista que se tornam materiais para a inovação e aprendizagem. A diversidade fornece os blocos de construção para uma rede, criando novas condições e soluções. Nesse arranjo, envolvem-se num diálogo autêntico e podem construir, em conjunto, uma maneira de ver o problema, podendo concordar, mesmo dentro de diferentes quadros de referência. Os

participantes começam com diversas visões do mundo e dos problemas que enfrentam e, à medida que tentam compreender os problemas e os interesses um do outro, desenvolvem sutil e complexa compreensão comum, de várias perspectivas (BOOHER; INNES, 2002).

Dessa maneira, para que uma colaboração ocorra de modo eficaz, são sugeridos dois tipos de construção de questões: comuns e privadas. As construções comuns são recursos produzidos por intermédio de conversas e de um acordo geral, para “resolver” questões e assuntos relacionados. Ocorrem quando os participantes negociam acordo geral sobre causas, sintomas, suposições e soluções potenciais, relacionadas com a questão em torno da qual a colaboração é formada. As construções privadas são produzidas de maneiras a ligar participantes em particular com o grupo como um todo, sem deixar de estar presente à discussão de questões, às vezes dispares e conflitantes (HARDY et al., 2005).

Na visão de Booher e Innes (2002), os diálogos devem ocorrer face-a-face, de modo que os participantes possam avaliar a sinceridade do outro, pois devem conhecer uns aos outros o suficiente para fazer essas avaliações. Assim, um diálogo autêntico leva tempo para se desenvolver e requer ambas as interações, formais e informais. Os participantes devem se sentir confortáveis e seguros para expressar seus pontos de vista e sentimentos; não podem se sentir pressionados a escondê-los, porque essas visões escondidas dificultarão o desenvolvimento de uma verdadeira reciprocidade e colaboração.

Para Hardy et al. (2005), a probabilidade de colaboração também pode ser relacionada ao estilo de conversa. A falta de mecanismos hierárquicos de controle entre os participantes, inerentes à colaboração, significa que, se quiserem colaborar efetivamente, eles devem gerar e gerir sua própria motivação. Distintos estilos de conversa geram essa motivação de diferentes maneiras e com resultados variados. Tal como acontece com a discussão sobre a construção de questões-chave, não é a utilização de um estilo único ou até mesmo uma combinação de estilos, considerada base para a realização de colaboração, que permitirá que ela se realize, mas a criação e manutenção de uma tensão entre diferentes estilos de conversas pelos participantes.

A colaboração eficaz, conforme Hardy et al. (2005), envolve uma tensão contínua entre dois estilos de conversa: cooperativa e assertiva. A conversa cooperativa surge quando o tom, o estilo, o ritmo e o formato das conversas enfatizam a disposição dos participantes para ouvir e interagir com os outros, respeitando posições e interesses. Essa conversa facilita a alavancagem de construções comuns e a integração de construções privadas, as quais geram a ação coletiva. A conversa assertiva ocorre quando o personagem enfatiza a insistência dos participantes em articular seus próprios pontos de vista e posições, garantindo que as construções sejam avançadas, as responsabilidades reconhecidas e as construções criticamente desafiadas. Todas, enfim, ajudam a produzir inovação e garantir os interesses dos *stakeholders* representados.

Destaca-se, ainda, que a produção contínua de estilos cooperativos e assertivos de conversa é facilitada pela: (a) legitimação de ambos os estilos de conversa dentro da colaboração; (b) heterogeneidade de papéis entre os participantes; e (c) descontinuidades na conversação. Os estilos de conversa também estão ligados a laços de participação em um relacionamento recíproco. Laços generalizados e particularizados são recursos para ambos os estilos de conversa, dependendo da reação emocional à questão e aos parceiros. Por exemplo, um interesse pela questão (generalizada) e o respeito pelos parceiros (particularizados), provavelmente, produzirão conversa cooperativa, enquanto que o interesse pelo assunto e uma suspeita de parceiros poderão produzir uma conversa assertiva (idem, ibidem).

### 3.1.3 Interdependência

Conforme Hardy et al. (2005), as organizações, nos mais diversos setores da sociedade, estão se envolvendo em uma variedade de acordos de colaboração - alianças, parcerias, mesas-redondas, redes e consórcios - a fim de promover a inovação, entrar em novos mercados e lidar com problemas sociais quase intratáveis. Ao colaborar, essas organizações esperam favorecer suas diferenças - em termos de conhecimentos, habilidades e recursos - de modo a desenvolver soluções sinérgicas para problemas complexos, inviáveis de resolver por conta própria. Nesta perspectiva, no sucesso das colaborações interorganizacionais, participantes individuais são capazes de utilizar suas conexões organizacionais e, ao mesmo tempo, transcender essas conexões para agir coletivamente.

O ato de compartilhar informações e recursos e de trabalhar cooperativamente em direção a uma solução inovadora gera uma colaboração dentro das redes. Nesse sentido, e a partir desse sentimento de colaboração, é que cada ator poderá empenhar a sua ação para o alcance do valor público. As redes, na percepção de Torfing e Sorensen (2014), são arenas colaborativas em que diferentes atores gerenciam as suas diferenças de forma construtiva, a fim de encontrar soluções para os problemas, embora, ainda assim, sem garantia de que o processo não seja impedido por conflitos antagônicos. Os esforços em direção à interação, ao desenvolvimento de valores comuns e em observar a regra do jogo podem ajudar a resolver ou mediar os conflitos.

A colaboração, segundo Poocharoen e Ting (2015), é um processo dinâmico e emergente que inclui contribuições verticais (através de órgãos governamentais) e horizontais (através das fronteiras organizacionais e setoriais). É uma relação mais estreita entre as partes, em que emergem novas estruturas e o capital social e organizacional são construídos. A colaboração envolve a disposição dos atores envolvidos em melhorar a capacidade do outro para benefício mútuo. As partes dividem riscos, responsabilidades e recompensas; investem tempo, ação; e têm altos níveis de confiança.

Hardy et al. (2005) desenvolveram uma definição de cooperação que engloba uma diversidade de acordos de colaboração, distinguindo-os dos relacionamentos, que são meramente cooperativos. Nessa perspectiva, a cooperação é comparada como nas relações comprador-fornecedor, ou, quando se baseia na solicitação de autoridade legítima, como na cooperação entre uma agência reguladora estadual e uma organização que opera dentro de sua jurisdição. Para esses mesmos autores, a colaboração pode ser concebida como um relacionamento cooperativo e interorganizacional em que, para obter a cooperação dos outros, os participantes não dependem de mercado e de mecanismos hierárquicos de controle.

Nesse sentido, destaca-se que a cooperação entre os participantes não pode ser garantida pelas formas de controle do mercado ou hierárquica; embora se compreenda que mercado ou preocupações hierárquicas possam conduzir a formação de uma colaboração. Por sua vez, as colaborações ocorrem em um contexto amplo de mercados e hierarquias, sendo que esses mecanismos não operam diretamente dentro da própria colaboração. A colaboração depende, portanto, das relações estabelecidas entre os membros participantes, que são negociadas numa base contínua, no seu decorrer. Além disso, ela representa um conjunto complexo de processos comunicativos entre os indivíduos, que atuam como membros colaboradores, e as hierarquias organizacionais separadas, pelas quais são responsáveis (idem, ibidem).

A partir de conversas objetivas e direcionadas, as pessoas têm a oportunidade de dialogar com outras, num quadro de diversidade de recursos, informações, personalidades, experiências e pontos de vista que se tornam materiais para a inovação e aprendizagem. A diversidade fornece

os blocos de construção para uma rede, criando novas condições e soluções. Nesse arranjo, envolvem-se num diálogo autêntico e podem construir, em conjunto, uma maneira de ver o problema, podendo concordar, mesmo dentro de diferentes quadros de referência. Os participantes começam com diversas visões do mundo e dos problemas que enfrentam e, à medida que tentam compreender os problemas e os interesses um do outro, desenvolvem sutil e complexa compreensão comum, de várias perspectivas (BOOHER; INNES, 2002).

Dessa maneira, para que uma colaboração ocorra de modo eficaz, são sugeridos dois tipos de construção de questões: comuns e privadas. As construções comuns são recursos produzidos por intermédio de conversas e de um acordo geral, para “resolver” questões e assuntos relacionados. Ocorrem quando os participantes negociam acordo geral sobre causas, sintomas, suposições e soluções potenciais, relacionadas com a questão em torno da qual a colaboração é formada. As construções privadas são produzidas de maneiras a ligar participantes em particular com o grupo como um todo, sem deixar de estar presente à discussão de questões, às vezes díspares e conflitantes (HARDY *et al.*, 2005).

Na visão de Booher e Innes (2002), os diálogos devem ocorrer face-a-face, de modo que os participantes possam avaliar a sinceridade do outro, pois devem conhecer uns aos outros o suficiente para fazer essas avaliações. Assim, um diálogo autêntico leva tempo para se desenvolver e requer ambas as interações, formais e informais. Os participantes devem se sentir confortáveis e seguros para expressar seus pontos de vista e sentimentos; não podem se sentir pressionados a escondê-los, porque essas visões escondidas dificultarão o desenvolvimento de uma verdadeira reciprocidade e colaboração.

Para Hardy *et al.* (2005), a probabilidade de colaboração também pode ser relacionada ao estilo de conversa. A falta de mecanismos hierárquicos de controle entre os participantes, inerentes à colaboração, significa que, se quiserem colaborar efetivamente, eles devem gerar e gerir sua própria motivação. Distintos estilos de conversa geram essa motivação de diferentes maneiras e com resultados variados. Tal como acontece com a discussão sobre a construção de questões-chave, não é a utilização de um estilo único ou até mesmo uma combinação de estilos, considerada base para a realização de colaboração, que permitirá que ela se realize, mas a criação e manutenção de uma tensão entre diferentes estilos de conversas pelos participantes.

A colaboração eficaz, conforme Hardy *et al.* (2005), envolve uma tensão contínua entre dois estilos de conversa: cooperativa e assertiva. A conversa cooperativa surge quando o tom, o estilo, o ritmo e o formato das conversas enfatizam a disposição dos participantes para ouvir e interagir com os outros, respeitando posições e interesses. Essa conversa facilita a alavancagem de construções comuns e a integração de construções privadas, as quais geram a ação coletiva. A conversa assertiva ocorre quando o personagem enfatiza a insistência dos participantes em articular seus próprios pontos de vista e posições, garantindo que as construções sejam avançadas, as responsabilidades reconhecidas e as construções criticamente desafiadas. Todas, enfim, ajudam a produzir inovação e garantir os interesses dos *stakeholders* representados.

Destaca-se, ainda, que a produção contínua de estilos cooperativos e assertivos de conversa é facilitada pela: (a) legitimação de ambos os estilos de conversa dentro da colaboração; (b) heterogeneidade de papéis entre os participantes; e (c) descontinuidades na conversação. Os estilos de conversa também estão ligados a laços de participação em um relacionamento recíproco. Laços generalizados e particularizados são recursos para ambos os estilos de conversa, dependendo da reação emocional à questão e aos parceiros. Por exemplo, um interesse pela questão (generalizada) e o respeito pelos parceiros (particularizados),

provavelmente, produzirão conversa cooperativa, enquanto que o interesse pelo assunto e uma suspeita de parceiros poderão produzir uma conversa assertiva (idem, ibidem).

### 3.2 COMPREENSÃO DAS REDES PELA PERSPECTIVA DA ANÁLISE DE REDE

De acordo com Lopes e Baldi (2009), o destaque para o uso de rede como análise permite alcançar uma melhor compreensão do processo de formação de uma rede, seu desenvolvimento e os resultados que poderá produzir. Desse modo, a utilização da análise de redes permite a compreensão dos aspectos estáticos e dinâmicos das organizações ao longo do tempo. Na concepção de Provan e Kenis (2008), o funcionamento de redes organizacionais pode ser parcialmente resolvido usando esta abordagem, uma vez que permite demonstrar o funcionamento e o processo pelos quais determinadas condições levam aos resultados de rede.

Nesse sentido, nas seções seguintes, propõe-se compreender e apresentar a perspectiva da análise de rede por meio de algumas categorias de análise e subcategorias: a trajetória, por meio do entendimento das instituições; a interação, entendida como os valores compartilhados pelos membros das redes e os laços criados ou não pelos atores; e a aprendizagem, representada pelos tipos de aprendizagem e pelo conhecimento compartilhado entre os membros.

#### 3.2.1 Trajetória

Na concepção de Hall e Taylor (2003), a perspectiva neo-institucionalista histórica vincula-se, estreitamente, a uma concepção particular do desenvolvimento histórico, em que a causalidade social depende da trajetória percorrida, *path dependente*. Nessa concepção, as forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, herdadas do passado. Corroborando esse conceito, North (1991) aponta a dependência da trajetória às dimensões temporais dos processos sociais reais, que permitem identificar e explicar os mecanismos sociais, entendidos como os caminhos plausíveis e frequentes de como as coisas acontecem.

As propriedades de cada contexto local são consideradas como de natureza institucional, a qual aparece como integrante permanente da paisagem da história. Os adeptos do institucionalismo histórico explicam como as instituições produzem esses trajetos. Os primeiros teóricos enfatizavam o modo como as capacidades do Estado e as políticas herdadas existentes estruturavam as decisões posteriores. Outros passaram a defender que as políticas adotadas no passado condicionam as políticas posteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações de preferência às outras, a adotar identidades particulares ou a desenvolver interesses em políticas (HALL; TAYLOR, 2003).

Portanto, nesse quadro, a história importa. O desenvolvimento da sociedade, na visão de North (1991), está assentado em um conjunto de instituições distintas, as quais, contudo, não podem ser escolhidas racionalmente. Ainda assim, as instituições importam visto que determinam diferentes trajetórias de crescimento nos diversos ambientes. Além disso, elas não são um mero regramento, pois são estruturas sociais com origem nos hábitos dos indivíduos e são difíceis de serem alteradas. Conforme Hall e Taylor (2003), os teóricos do neo-institucionalismo tendem a distinguir, no fluxo dos eventos históricos, períodos de continuidade e “situações críticas”, momentos nos quais as mudanças institucionais importantes se produzem, criando, desse modo, “bifurcações” que conduzem ao desenvolvimento por um novo trajeto.

Dessa forma, para North (1991), o *path dependence* é mais do que um processo incremental de evolução, em que a estrutura institucional de ontem oferece a oportunidade de definir as organizações de hoje. A matriz institucional consiste em uma rede interdependente de instituições e consequentes organizações políticas e econômicas, que se caracterizam por retornos crescentes em massa. Nesses termos, entende-se que as organizações devem sua existência às oportunidades oferecidas pelo marco institucional.

March e Olsen (2008) afirmam que os sistemas políticos salientam a complexidade institucional dos Estados e identificam um enlaçamento complexo entre instituições, indivíduos e eventos. As alternativas a serem seguidas e as informações sobre as consequências das alternativas são geradas e comunicadas por meio de instituições, de modo que as expectativas dependam da estrutura de conexões dentro do sistema. As conjecturas sobre as preferências futuras desenvolvem-se dentro de instituições, a partir dos valores e das ações executadas. Há ainda aquelas instituições, algumas aninhadas dentro de outras, com conexões múltiplas e imbricadas. Se essa complexidade não pode ser decomposta em partes menores, as instituições ficam suscetíveis à aplicação de certas técnicas de agregação (idem, ibidem).

De acordo com Kissler e Heidemann (2006), a fusão das estruturas de governança e dos ciclos político-parlamentares é uma das adversidades a ser encarada pelas redes, pois os problemas a serem solucionados vão além do período do mandato. Frey (2000), ressaltando as habituais modificações no que tange ao espectro de forças políticas atuantes na arena política municipal, aponta que, permanentemente, surgem novas forças e atores políticos, enquanto outros perdem suas margens de ação e influência ou se retiram dos acontecimentos.

### 3.2.2 Interação

A interação em um contexto de rede envolve as relações estabelecidas entre os membros e pode ocorrer de diferentes formas: pessoalmente, por meio de reuniões, eventos e capacitação; e por meio da tecnologia, que aproxima e acelera a resolução de questões que necessitam maior agilidade e rapidez. Os membros de redes interagem através de negociações que combinam elementos de negociação com elementos de deliberação. Essa negociação deve ser incorporada em um quadro mais amplo de deliberação, que facilita a aprendizagem e a compreensão comum. No entanto, a deliberação raramente leva a um consenso, a uma unanimidade, uma vez que está inserida num contexto de lutas de poder, que tendem a produzir conflito e antagonismo social. Como tal, a ação conjunta, muitas vezes, descansa em um consenso básico, em que uma proposta é aceita, apesar de desacordo persistente (SORENSEN; TORFING, 2007).

A interação está imersa na diversidade de cada instituição com diferentes culturas, valores, normas e características, bem como as diferentes percepções e estratégias. Nesse sentido, mais complexas são as interações, de modo a dificultar um entendimento único a respeito de um problema, tornando-se imperativo uma flexibilização de todas as partes envolvidas, para que a rede possa alcançar o objetivo proposto. Frente a isso, torna-se claro que a figura de uma liderança contribui para uma maior coesão do grupo. Para Agranoff e Mc Guire (2001), encontrar maneiras de evitar a inércia colaborativa é parte essencial da liderança de rede, exigindo um ajustamento de estilos que assegure o avanço da agenda.

Cabe, neste contexto, retomar o conceito de Borgatti e Foster (2003), que interpretam uma rede como um conjunto de atores, também chamados de nós, ligados por um conjunto de laços. Os laços fortes e fracos constituem foco dos estudos de Granovetter (1983), obra referenciada entre

os autores pesquisadores de redes. Os laços fortes se formam quando há uma firme interação entre os atores e que, por consequência, tornará a rede mais densa. Quanto mais forte o laço e a ligação entre os indivíduos, mais semelhantes eles serão. Em tais laços, a criatividade e a inovação se tornam propícias devido ao acúmulo de conhecimento. Os laços fracos, por seu turno, apresentam menos estruturação, pouca conectividade entre os atores e são relativamente livres da tendência de transitividade. Além disso, geram uma menor densidade, levam menos tempo para serem construídos e são mais flexíveis, podendo incorporar visões alternativas.

As ligações, que na percepção de Borzel (1998) diferem em seu grau de intensidade, de normalização, de padronização e de frequência de interação, constituem as estruturas de uma rede, as quais determinam, por sua vez, o intercâmbio de recursos entre os atores. A força decorrente dos laços expressa a interação existente entre os atores, e seu nível dependerá de uma combinação de fatores que envolvem, segundo Poocharoen e Ting (2015), o tempo, a intensidade emocional, a confiança mútua e os serviços recíprocos que caracterizam esta relação.

A densidade da rede, na visão de Poocharoen e Ting (2015), pode afetar a forma como ela opera e é medida dividindo o número de relações em uma rede pelo maior número possível de relações. Redes mais densas podem melhorar a transmissão de informação, uma vez que existem muitos canais de informação e criam mais oportunidades de deliberação para as redes. No entanto, tendem a ser menos capazes de se adaptar a mudanças fundamentais, tais como a reestruturação da própria rede. Além disso, quando esses laços são construídos em torno de um único representante em uma organização, eles podem ser tênues (PROVAN; LEMAIRE, 2012). Nesse sentido, Klijin e Koppenjan (2012) assinalam que nem sempre um simples aumento do número de conexões será benéfico, que é o desenvolvimento de ligações específicas, com atores específicos que trarão à rede um maior potencial de resolução dos problemas.

Nas interações, os diferentes atores diferem em suas opiniões sobre as soluções pretendidas, e entre esses atores podem se incluir tanto civis, grupos organizados, bem como órgãos governamentais. O próprio processo de tomada de decisão é uma busca de soluções, que envolve a coleta de informações necessárias. Atores trabalham para determinar quais soluções seriam aceitáveis, de modo a beneficiar o maior número de partes envolvidas. Nisso, as redes são vistas como esforços para unir vários valores uns com os outros (KLIJIN, 2008). Keast et al. (2004) complementam e inferem que, neste tipo de configuração, se estabelece um compromisso em que os membros concordam em comprometer recursos significativos durante um período de tempo, sem que o compromisso com as organizações desapareça.

### 3.2.3 Aprendizagem

As diversas abordagens aplicadas à aprendizagem organizacional baseiam-se em algumas suposições, muitas vezes implícitas, a respeito da questão dos níveis de análise da aprendizagem cognitiva e comportamental e da sua relação com o desempenho organizacional. Há uma convergência sobre a diferenciação entre o fenômeno que ocorre em nível individual e aquele que ocorre em nível grupal, organizacional e interorganizacional (CROSSAN et al., 1999).

Os níveis de análise voltados ao indivíduo, ao grupo e à organização estão já estabelecidos na literatura de aprendizagem organizacional, sendo que o nível interorganizacional tem recebido crescente atenção de pesquisadores. Na unidade de análise relativa ao indivíduo, o foco é direcionado à aprendizagem individual, realizada no contexto da organização. Essa visão

baseia-se no pressuposto de que o conhecimento só pode ser criado por indivíduos e, dessa forma, tem-se a aprendizagem individual como base para a aprendizagem organizacional (ANGELONI; STEIL, 2011).

O nível seguinte diz respeito ao grupo no contexto organizacional. De acordo com a lógica subjacente aos estudos dos processos de aprendizagem em grupos, a criação e a aquisição de conhecimentos pelo indivíduo são indispensáveis, mas insuficientes para a aprendizagem organizacional. A aprendizagem em nível do grupo constitui-se em uma ligação entre a aprendizagem individual e a aprendizagem organizacional. Os grupos configuram-se no sistema social interveniente, no qual ocorre o compartilhamento, a aprendizagem e o comportamento organizacional. O foco do terceiro nível de análise é a organização. Os estudos no nível da análise organizacional aceitam a necessidade da aprendizagem individual e de grupos como fundamental, mas reconhecem que o conceito de aprendizagem organizacional vai além da soma agregada da aprendizagem individual e a do grupo (PAWLOWSLY, 2003).

Os processos de aprendizagem organizacional são processos de institucionalização, em que a identificação do aprendizado ocorre por meio da análise das mudanças institucionalizadas em nível organizacional. Uma diferenciação relevante entre a aprendizagem individual e do grupo e a aprendizagem organizacional é que, nesta última, as estruturas cognitivas e os padrões de comportamento se mantêm, mesmo havendo uma rotatividade de pessoal. A incorporação do conhecimento individual no capital do conhecimento organizacional baseia-se na premissa de que as organizações podem ser representadas por padrões de interação entre os indivíduos que tendem a permanecer, mesmo após a saída destes da organização (KNIGHT, 2002).

Ressalta-se que o nível de pesquisa de rede (*network learning*) ainda é um construto em fase de validação, considerando as recentes pesquisas sobre essa configuração, as quais referem-se à aprendizagem por um número de organizações como um grupo. Caso, por meio de interação, um grupo de organizações muda o comportamento (e/ou suas estruturas cognitivas), logo é o grupo de organizações que aprendeu; não apenas as organizações individuais. Cabe destacar, ainda, que os limites entre os níveis de análise são fluidos e conceituais, enquanto, na realidade, se encontram fortemente relacionados. Em função disso, na prática, é difícil delimitar quando começa e quando termina uma unidade de aprendizagem (CROSSAN et al., 1999).

Por fim, ressalta-se que a aprendizagem, de acordo com Dusya e Crossan (2005), é o processo por meio do qual o conhecimento é criado e desenvolvido, e que o conhecimento existente impacta na aprendizagem futura. O impacto nas organizações ocorre quando o resultado das aprendizagens que chegaram ao estágio de institucionalização se sobrepõe aos sistemas, às estruturas, rotinas, práticas e normas da instituição. Este impacto acontece por meio da compreensão compartilhada pelo grupo e pelo modo como ela acarreta a interpretação.

#### **4 RESULTADOS: AGREGAÇÃO DOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DAS REDES DE GOVERNANÇA**

No contexto da Administração Pública, o Estado se abre para a articulação intersetorial e multiprofissional dos seus setores, bem como para a participação da sociedade civil, visando a resolução de um problema público. Esta abertura se dá pelo aparecimento dos problemas considerados complexos e que, de maneira individual - uma única área ou atores isolados, não conseguiriam ser solucionados. As redes ganham importância devido a esta multiplicidade e

merecem atenção diferenciada pelo envolvimento de diferentes variáveis para a sua aplicabilidade de forma efetiva e eficaz.

Frente a essas considerações é que se propõe, nesta etapa deste artigo, a agregação dos elementos constitutivos que compuseram as perspectivas de estrutura de rede e análise de rede, apresentadas nos itens 3.1 e 3.2, respectivamente, em categorias e subcategorias de análise para um melhor entendimento das redes de governança. Para a Estrutura de rede, ressaltam-se os elementos: governança, colaboração, interdependência e resultado. Enquanto para a Análise de rede, consideram-se os elementos: trajetória, interação e aprendizagem.

No quadro 2 encontram-se os elementos que permeiam os estudos de redes dispostos nas duas perspectivas citadas.

**Quadro 2 - Perspectivas e categorias analíticas para o estudo das redes de governança.**

REDES DE GOVERNANÇA Sorensen; Torfin (2007)	PERSPECTIVAS (Lopes; Baldi, 2009; Provan; Kenis, 2007; Provan; Fish, 2007)	CATEGORIAS DE ANÁLISE	SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE		
	Estrutura de Governança (Funcionamento da rede/ objetivo)	<b>Governança</b> (Provan; Kenis, 2008; Provan; Fish, 2007; Wachhaus ; Harrisburg, 2009)	<b>Coordenação</b>	Coordenação	
Rotinas					
<b>Colaboração</b> (Wachhaus; Harrisburg, 2009, Poocharoen; Ting, 2015)			Ajuda mútua		
			<b>Interdependência</b> (Klijin; Koppenjan, 2012; Wachhaus; Harrisburg, 2009)	Reconhecimento como parte de um todo	
				Diferentes concepções e visões de mundo	
<b>Resultado</b> (Provan; Milward, 2001; Provan; Fish, 2007)		Impacto da rede			
		Avaliação			
Análise de rede (conteúdo/ subjetivo)		<b>Trajatória</b> (Torfing; Sorensen, 2014)	Instituições		
			<b>Interação</b> (Klijin; Koppenjan, 2012; Wachhaus; Harrisburg, 2009)	Valores compartilhados	
				Laços	
	<b>Aprendizagem</b> (Provan; Fish, 2007)	Tipos de aprendizagem			
		Conhecimento compartilhado			

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Com a elaboração do Quadro 2, portanto, sintetizam-se os elementos constitutivos, que auxiliam no melhor entendimento das redes de governança pública, sob duas perspectivas: a estrutura e a análise de rede. Conforme demonstrado em termos teórico-analíticos, cada

perspectiva possui um conjunto de categorias e subcategorias, que emergiram da literatura discutida.

A perspectiva “estrutural” traz a “governança” como elemento essencial para a condução da articulação, em que os atores possuem concepções de mundo e entendimentos diferentes (PROVAN; KENIS, 2008; PROVAN; FISH, 2007; WACHHAUS; HARRISBURG, 2009). A estrutura tem, ainda, o papel de aliar estas diferentes percepções em prol de um objetivo comum, que é a resolução de um problema público, por meio de uma rotina, em que os atores se reúnem e interagem. No seu exercício, deve levar em conta a confiança dos atores, o número de participantes, o consenso dos objetivos e o nível de competência na execução das tarefas.

Por seu turno, a “colaboração” é elemento fundamental nas redes, haja vista os diferentes recursos existentes, advindos das diversas instituições públicas nas esferas municipal, estadual e federal (WACHHAUS; HARRISBURG, 2009; POOCHAROEN; TING, 2013). Através da colaboração entre os membros e as instituições participantes de uma rede, desenvolvem-se processos comunicativos que expressam interesses, estilos de conversa cooperativa e assertiva na construção de questões comuns e privadas.

Nesse quadro, a complexidade, devido adversas concepções e valores, provoca “interdependência” entre os atores, de modo que nenhum ator, de maneira isolada, ou nenhum setor público, de forma única, possui os recursos necessários para a resolução de um problema complexo, considerando que demanda um conhecimento que supera àquele fragmentado (KLIJIN; KOPPENJAN, 2012; WACHHAUS; HARRISBURG, 2009). Nesse contexto, a colaboração interpessoal e interorganizacional em processos cooperativos possibilitam a realização de ação coletiva no cumprimento de atividades e tarefas desenhadas.

As redes, por sua vez, no propósito de verificar sua eficácia, devem avaliar os “resultados” alcançados, destacando-se que esse procedimento deve ocorrer em várias dimensões, níveis e critérios. Assim, a rede deve ser avaliada nos seguintes níveis: da comunidade que a utiliza; da própria estrutura e funcionamento; e dos seus participantes - agentes, os diretores, as organizações, os clientes etc. Os resultados não devem estar focados apenas na resolução do problema público, mas também nos benefícios para a sociedade, as organizações e a própria rede, de modo a refletir o incentivo para que as instituições considerem esse tipo de articulação ao invés da realização do serviço por conta própria (PROVAN; MILWARD, 2001; PROVAN; FISH, 2007).

No que tange à perspectiva de “análise”, assinala-se a importância da “trajetória”, considerando que os caminhos percorridos influenciam o rumo a ser seguido pela rede, como os círculos virtuosos e viciosos que as redes percorrem (TORFING; SORENSEN, 2014). O desenvolvimento percorrido constrói caminhos que trazem processos herdados do passado e cujas decisões tomadas condicionam as decisões do presente. No curso percorrido, registram-se os procedimentos habituais, as decisões tomadas, as ações empreendidas, entre outros, que expressam a via de construção histórica percorrida para a compreensão da realidade social.

As “interações” estabelecidas entre os atores firmam um arranjo complexo, em que a participação é fundamental para o alcance dos objetivos (KLIJIN; KOPPENJAN, 2012; WACHHAUS; HARRISBURG, 2009). Em determinado arranjo, agentes tomam decisões, negociam, deliberam e implementam ações conjuntas, sendo que essas interações ocorrem em ambiente em que atores, culturas, valores, normas, enfim, com tantas características distintas, tornam impossíveis interações iguais em todas as redes instituídas. Contudo, mesmo nesse

quadro distinto, as conectividades entre os atores buscam construir consensos e reduzir os conflitos.

Por fim, a “aprendizagem” se torna elemento da interação, visto que os tipos de interação influenciam no compartilhamento e no acúmulo de conhecimento (PROVAN; FISH, 2007). Nesses termos, indivíduos e organizações partilham conhecimentos, divulgam informações, aperfeiçoam padrão de comportamento – interagir, cooperar, respeitar, ouvir, falar e decidir, enfim, aprendem a aprender. O aprendizado conduz ao aperfeiçoamento da atuação das redes, uma vez que esse ativo intangível construído enriquece as decisões a serem tomadas em favor do bem comum.

## 5 CONCLUSÃO

No curso do desenvolvimento, a gestão pública assume várias formas, dentre as quais o patrimonialismo, burocrático, gerencialista e governança pública (DIAS; CARIO, 2012). Essa última insere-se nos dias atuais, como nova forma de relacionamento do Estado, com a sociedade e o mercado na definição e implementação de políticas públicas. Na atualidade, a gestão do Estado abre espaço e permite que outros atores participem na elaboração de projetos e na solução dos problemas que decorrem do processo de desenvolvimento. Com isso, a complexidade, diversidade e o dinamismo, que envolvem os projetos e os problemas da sociedade, passam pelos caminhos da negociação, colaboração, do envolvimento e da responsabilidade dos atores participantes.

Nesse arranjo participativo, desenvolvem-se as Redes de Governança, consideradas um arranjo organizacional em que participantes – governo, empresas e atores outros – reúnem-se para formular e implementar políticas de desenvolvimento de interesse da sociedade. No seu curso, firmam-se relacionamentos em distintos graus de intensidade, qualidade, compromissos entre seus participantes, referindo-se a uma organização firmada dentro de uma estrutura normativa reguladora e autorregulada, nos limites dados por órgãos externos. Trata-se de uma organização que trabalha sob o signo da ação coletiva, diferentemente da lógica de mercado e de processo hierarquizado. Nos termos propostos, as decisões ocorrem de forma democrática e participativa dos atores, em busca do bem comum.

Nesse cenário, segue-se a indicação de Wachhaus e Harrisburg (2009) acerca das teorias de rede de governança, as quais oferecem novas abordagens para o entendimento dos processos políticos, e novas ferramentas para a análise destes arranjos. Contudo, encontram-se ainda incipientes. As redes de governança carecem de desenvolvimento teórico e empírico suficiente para explicar sua realidade, e, por serem um fato básico e inevitável da vida contemporânea, torna-se imprescindível o seu conhecimento e o mecanismo de funcionamento. Por essa via, afirma-se que contribuições teóricas analíticas devem ser realizadas, para melhor entendimento da gestão pública nos dias atuais.

Tem-se, dessa forma, a formação de elementos constitutivos para um melhor entendimento das redes de governança, proposta do presente artigo. A perspectiva de estrutura procura explicar os elementos que se enquadram no funcionamento da rede (governança, colaboração, interdependência e resultado); enquanto que a perspectiva de análise de rede aponta para a leitura do conteúdo da rede, expressa pelo padrão de relacionamentos firmados (trajetória, interação e aprendizagem).

Essas perspectivas teórico-analíticas devem ser consideradas de forma integrada. A perspectiva analítica – estrutura de rede - cria condições para a ocorrência da perspectiva analítica – análise da rede. Com os elementos presentes na estrutura da rede, têm-se a montagem e o funcionamento de uma forma de organização social, na qual estão presentes os mecanismos institucionais, que permitem que os relacionamentos dos atores ocorram como negociação, coordenação, monitoramento, entre outros. Esses, por sua vez, apresentam condições para, por meio dos elementos da análise da rede, avaliar os processos e o conteúdo das relações firmadas pelo conjunto dos atores participantes. Por meio da análise das redes, verificam-se os valores, os laços, os compartilhamentos, os conflitos, as perdas e os ganhos decorrentes dos relacionamentos firmados.

Como limitação da pesquisa, registra-se a pouca literatura ainda existente sobre o tema, haja vista ser um fenômeno recente na sociedade. Poucos são os estudos comparativos sobre o funcionamento de rede (KLIJIN, 2008; TORFING; SORENSEN, 2014; PROVAN; LEMAIRE, 2012), bem como os estudos que analisem a trajetória de várias redes (PROVAN; FISH, 2007; PROVAN; LEMAIRE, 2012). Assim, apresenta-se, como sugestão de pesquisas futuras, a aplicação do modelo proposto a fim de identificar a dinâmica dos elementos constitutivos na prática.

## REFERÊNCIAS

AGRANOFF, R.; McGUIRE, M. Big questions in public network management research, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 11, n. 3, p. 295–326, 2001.

ANGELONI, M. T.; STEIL, A. V. Alinhamento de estratégias, aprendizagem e conhecimento organizacional. In: **Aprendizado organizacional: fundamentos e abordagens multidisciplinares**. Organizadora Kira Tarapanoff. Curitiba: Ibpex, 2011.

BLANCO, I. LOWNDES, V. PRATCHETT, L. Policy networks and governance networks: towards greater conceptual clarity. **Political Studies Review**, v. 9, p. 297-308, 2011.

BOOHER, D.E; INNES, J.E. Network power in collaborative planning. **Journal of Planning Education and Research**, 21(3): pp. 221–236, 2002.

BORGATTI, S.; FOSTER, P. The network paradigm in organizational research: A review and typology. **Journal of Management**, v. 29, n. 6, p. 991–1013, 2003.

BORZEL, T.A. Organizing babylon – on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, V. 76, Summer, p.253–273, 1998.

CROSSAN, M.; LANE, H. WHITE, R. An organizational learning framework: from intuition to institution. **The Academy of Management Review**, v. 24, n. 3, p. 522-537, 1999.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança pública: um ensaio da gênese do movimento que coloca o Estado voltado para a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO / EnAPG. 2012. **Anais...**, Bahia, nov., 2012.

DUSYA, V.; CROSSAN, M. Organizational learning and knowledge management: toward an integrative framework. In: EASTERBY-SMITH; LYLES, Marjorie (eds). **Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management**. Malden: Blackwell, p. 122-141, 2005.

FORAY, Dominique; LUNDVALL, Bengt-Ake. The knowledge-based economy: from the economics of knowledge to the learning economy. In: NEFF, Dale et al. (eds.). **The economic impact of knowledge**. Woburn: ButterworthHeinemann, 1998.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à práticas da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 21, Jun., 2000.

GRANOVETERR, M. S. The strength of weak ties: a network theory revisited. **Sociological Theory**, vol. 1, p. 201-233, 1983.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. (2003), "The three versions of neo-institutionalism". *Lua Nova*, (58), pg. 193-223.

HARDY, C.; LAWRENCE, T. B.; GRANT, D. Discourse and collaboration: the role of conversions and collective identity. **Academy of Management Review**: 2005. Vol. 30, pg 58-77.

KEAST, R.M.; MANDELL, K.; WOOLCOCK, G.. Network structures: working differently and changing expectations. **Public Administration Review**, 2004. Vol. 64(3), pg. 363-371.

KICKERT, W.J.M. Public governance in the netherlands: an alternative to anglo-american managerialism. **Public Administration**, v. 75, n. 4, p. 731-752, 1997.

KISSELER, Leo; HEIDEMANN G. Franscisco. Governança pública: um novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista Administração Pública**: Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479 – 499. Maio/Jun. 2006.

KLIJIN, E. H. Governance and governance networks in Europe. **Public Management Review**, v. 10, n.4, p. 505-525, 2008.

KLIJIN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. Governance network theory: past, present and future. **Policy and Politics**, v. 40, n. 4, p. 187-206, 2012.

KLIJIN, E. H.; SKELCHER, C. Democracy and governance networks: compatible or not? **Public Administration**, v. 85, n. 3, p. 587-608, 2007.

KNIGHT, L. (2002). Network learning: exploring learning by inter-organizational networks. **Human Relations**, 55, 427-454.

LOPES, D. L.; BALDI, M. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **RAP**. Rio de Janeiro: vol 43 (3), p. 1007-1035. Set/out, 2009.

March, J. G.; Olsen, J. P. (2008). Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, 16, 121-142.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **ERA**. São Paulo. v. 53, n. 1, jan/ fev. 2013 p.82-90.

NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**.v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OSBORNE, S. P. The new public governance? **Public Management Review**,v. 8, n. 3, p. 377 – 387, 2006.

PAWLOWSKY, P. The treatment of organizational learning in management science. In: DIERKES, M. et al. **Handbook of organizational learning and knowledge**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

PEDERSEN, A. R.; SEHESTED, K.; SORENSEN, E. Emerging theoretical understanding of pluricentric coordination in public governance. **The American Review of Public Administration**, v.41, n. 4, p. 375-394, 2011.

PETERS, B. Guy e PIERRE, John. Governance without government? rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, University of Strathdyde, Scotland, n.8, p. 223-24, 1998.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, politics and the state**. Houndmills, Basingstoke: Macmillan, 2000.

POOCHAROEN, O.; TING, B. Collaboration, co-production, networks: convergence of theories. **Public Management Review**, v.17, n.4, p.587-614, 2015.

PROVAN, K. G., KENIS, P. Modes of network governance: structure, management and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.18, p. 229–52, 2007.

PROVAN, K. G.; FISH, A. Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks. **Journal of Management**, v. 33, n. 3, 2007.

PROVAN, K. G.; LEMAIRE, R. H. Positional embeddedness in a community source software development project network: the importance of relationship intensity. **R&D Management**,v. 45, n. 5, p. 440-457, 2012.

PROVAN, KEITH G.; MILWARD, H. BRINTON. Do networks really work? a framework for evaluating public-sector organizational networks. **Public Administration Review**. July/August, Vol. 61, No. 4, 2001.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Introduction: governance network research: towards a second generation. In: **Theories of Democratic Network Governance**. New York, Palgrave Macmillan, 2007.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. **Public Administration**, v. 87, n. 2, 2009.

TORFING, J.; SORENSEN, E. The european debate on governance networks: towards a new and viable paradigm? **Policy and Society**, v. 33, Fev. p. 329–344, 2014.

WACHHAUS, A.; HARRISBURG, P. S. Networks in contemporary public administration: a discourse analysis. **Administrative Theory and Praxis**, v. 31, n. 1, p. 59–77, 2009.