

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**PAULO ROBERTO ARAUJO CRUZ FILHO**

**GOVERNANÇA E GESTÃO DE REDES NA ESFERA PÚBLICA MUNICIPAL: O  
CASO DA REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM  
SITUAÇÃO DE RISCO PARA A VIOLÊNCIA EM CURITIBA**

**CURITIBA**

**2006**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**PAULO ROBERTO ARAUJO CRUZ FILHO**

**GOVERNANÇA E GESTÃO DE REDES NA ESFERA PÚBLICA MUNICIPAL: O  
CASO DA REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM  
SITUAÇÃO DE RISCO PARA A VIOLÊNCIA EM CURITIBA**

**Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Administração da Pontifícia  
Universidade Católica do Paraná  
para obtenção do título de Mestre em  
Administração, Área de  
Concentração em Administração  
Estratégica.**

**Orientação: Prof. Dr. Maurício Roque  
Serva de Oliveira**

**CURITIBA**

**2006**

TERMO DE APROVAÇÃO

**GOVERNANÇA E GESTÃO DE REDES NA ESFERA PÚBLICA MUNICIPAL:  
O CASO DA REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE  
EM SITUAÇÃO DE RISCO PARA A VIOLENCIA EM CURITIBA.**

Por

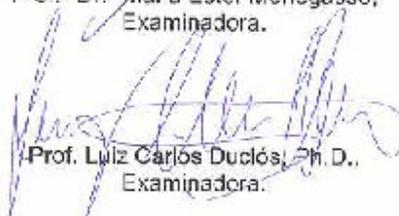
**PAULO ROBERTO ARAÚJO CRUZ FILHO**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Administração Estratégica, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

  
Prof. Dr. Eduardo Damiano da Silva,  
Diretor do Programa.

  
Prof. Dr. Mauricio Serva,  
Orientador.

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Ester Menegasso,  
Examinadora.

  
Prof. Luiz Carlos Duclós, Ph.D.,  
Examinadora.

*Ao meu pai, Paulo, e à minha mãe, Ana,  
por todos esses anos de dedicação,  
amor, carinho e apoio,  
responsáveis pelo meu sucesso.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço de forma especial ao meu amigo e professor Mauricio Serva, por todo apoio, incentivo e conselhos que me orientaram tanto em minha vida pessoal quanto em minha vida profissional em uma amizade que se firmou para sempre.

Ao professor Luis Carlos Duclòs, por me ensinar uma verdadeira filosofia de vida e me orientar pessoal e profissionalmente como um verdadeiro tutor, ensinamentos que desejo receber infinitamente.

Á minha família, Paulo, Ana e Rafael, por serem uma verdadeira família na qual um não vive sem o outro e todos fazem de tudo para cada um alcançar seus sonhos.

Ao amor da minha vida, Eline, que é o meu maior sonho que se tornou realidade.

Á todo o pessoal da Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência, principalmente à Maria Teresa, pois eles realizam um trabalho maravilhoso motivados pelo empenho pessoal de cada um pelo amor às crianças e adolescentes, e por serem imensamente prestativos, abertos e simpáticos ao me ajudarem na coleta de informações para a pesquisa.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
1.1	JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA	4
1.2	FORMULAÇÃO DAS QUESTÕES DE PESQUISA	6
1.3	DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS	6
1.4	A REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RISCO PARA A VIOLÊNCIA	8
1.4.1	A Estrutura da Rede de Proteção	8
1.4.2	A Implementação da Rede de Proteção	11
1.4.3	O Fluxo de Atendimento	13
1.4.4	A Ficha de Notificação Obrigatória	16
1.5	METODOLOGIA	18
1.5.1	Classificação e Delineamento da Pesquisa	18
1.5.2	Métodos de Coleta de Dados	19
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>28</b>
2.1	REDES	28
2.1.1	Redes Interorganizacionais	28
2.1.2	Ambiente Organizacional e Social	29
2.1.3	Governança de Redes	31
2.1.4	Modelo de Governança de Rede	33
2.1.4.1	Tipos de Redes	34
2.1.4.2	Densidade das redes	39
2.1.4.3	Funcionamento e gestão das redes	40
2.1.4.4	Efetividade da ação das redes na promoção do desenvolvimento local	42
2.1.3.5	Abertura para o exterior	44
2.2	GOVERNANÇA	47
2.2.1	A origem da Governança	47
2.2.1.1	As reformas do poder local inglês e a evolução das categorias de análise da governança	49

2.2.1.2 A reforma do <i>welfare state</i> .....	51
2.2.1.3 A satisfação do interesse geral.....	54
2.2.2 O conceito de Governança.....	56
2.2.3 Tipologia da Governança .....	60
2.2.3.1 Uma estratégia de adaptação – a Democracia e a Governança ....	60
2.2.3.2 Em cada cidade seu modo de Governança .....	62
2.2.3.3 Definição de Tipos de Governança.....	65
2.2.3.3.1 Esferas da Sociedade .....	69
2.2.3.3.2 Modalidades de elaboração das políticas .....	71
2.2.3.3.3 Instrumentos Políticos .....	73
2.2.3.3.4 Modos de Regulação e os Tipos de Governança .....	74
2.3 DEMOCRACIA.....	78
2.3.1 Formas de Governo .....	80
2.3.2 O histórico da democracia - da soberania popular à governança .....	83
2.3.3 Democracia como forma de vida social.....	89
2.3.4 A democratização da democracia .....	93
<b>3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>97</b>
3.1 QUESTÃO 1 - CARACTERIZAÇÃO DE UM CASO DE GOVERNANÇA .....	97
3.2 QUESTÃO 2 - TIPO DE GOVERNANÇA.....	100
3.2.1 Tabulação dos dados da pesquisa de campo .....	100
3.2.2 Determinação do tipo de governança que corresponde à Rede de Proteção .....	118
3.3 QUESTÃO 3 - CONTRIBUIÇÃO PARA A GESTÃO DE REDES .....	123
3.4 QUESTÃO 4 - CONTRIBUIÇÃO PARA O SERVIÇO PÚBLICO .....	127
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>136</b>
4.1 CONCLUSÕES.....	136
4.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	141
4.3 RECOMENDAÇÕES.....	141
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>144</b>
<b>ANEXO 01 – MAPA DE CURITIBA E LOCALIZAÇÃO DAS COORDENAÇÕES LOCAIS DA REDE DE PROTEÇÃO .....</b>	<b>149</b>

<b>ANEXO 02 – CUIDADOS A SEREM TOMADOS NA ABORDAGEM DE CRIANÇAS, ADOLESCENTES E SUAS FAMÍLIAS .....</b>	<b>150</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01: ESTRUTURA DA REDE DE PROTEÇÃO .....	9
FIGURA 02: FLUXO DE ATENDIMENTO DA REDE DE PROTEÇÃO .....	15
FIGURA 03: DIMENSÕES DE ANÁLISE DE GOVERNANÇA EM REDE. ....	23

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: CATEGORIAS ANALÍTICAS PARA PESQUISA DE CAMPO.....	26
QUADRO 02: COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS TRADICIONAL E DE GOVERNANÇA DE REDES .....	46
QUADRO 03: TIPOS DE ATORES ENVOLVIDOS NA PROVISÃO DE SERVIÇOS DE INTERESSE GERAL .....	70
QUADRO 04: MODALIDADES DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS .....	72
QUADRO 05: MODALIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS .....	73
QUADRO 06: TIPOS DE GOVERNANÇA.....	75
QUADRO 07: CARACTERÍSTICAS DA REDE DE PROTEÇÃO .....	98
QUADRO 08: CATEGORIAS ANALÍTICAS PARA PESQUISA DE CAMPO (CÓPIA).....	101
QUADRO 09: NÚMERO DE CASOS NOTIFICADOS .....	102
QUADRO 10: MODALIDADES DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS – TIPOS DE GOVERNANÇA.	121
QUADRO 11: MODALIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS – TIPOS DE GOVERNANÇA .....	122

## RESUMO

A partir dos anos setenta o papel do Estado sofreu modificações com a crise do fordismo. Anteriormente como principal responsável pelo planejamento e execução das políticas públicas, conduzidas de forma centralizada e homogênea, o Estado passou a receber influências de interesses do setor privado e da sociedade civil sobre a direção política das cidades. Desse movimento é que se generalizou o termo governança (LIPIETZ, 1991; BIHR, 1998; LE GALÈS, 2004; BERNIER et al, 2003). A governança é definida como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições para alcançar propósitos próprios discutidos e definidos coletivamente dentro de ambientes fragmentados e incertos. Ela devolve ao Estado a orientação, a capacidade de dirigir e de fornecer serviços que atendam ao interesse geral da sociedade. Entende-se o interesse geral como sendo uma construção social, o objetivo de uma gestão governamental e da sociedade em geral. A orientação do conjunto Estado-sociedade-empresas, inserida neste cenário, se torna uma das estratégias que todos os setores da sociedade podem utilizar para responder de forma ágil às transformações sociais. Nesta perspectiva, foi concebida e estruturada em Curitiba, no estado do Paraná, pela integração dos vários setores da cidade envolvidos no atendimento à crianças e adolescentes, a denominada “Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência”. Seu objetivo é contribuir para a redução do problema da violência contra crianças e adolescentes nessa região, especialmente da violência intrafamiliar. A Rede de Proteção foi implementada pela ação de atores individuais, ao mesmo tempo profissionais do Estado, que reorganizaram os serviços estatais, unindo em parceria todos os órgãos, secretarias e fundações públicas, e adicionando a essa parceria organizações não-governamentais da sociedade civil. Dessa forma, foi desenvolvido um conceito de governança adaptado ao seu contexto. Autores como Bernier et al (2003), agregaram as teorias sobre o tema e sugeriram uma tipologia da governança. Devido às suas características próprias, a governança presente na Rede de Proteção destaca-se por se constituir em um regime híbrido entre os tipos ideais de governança comunitária e em parceria. A análise de suas características possibilitou o avanço no entendimento sobre a governança, principalmente dentro do contexto sócio-econômico brasileiro. Como o estudo da governança é ainda incipiente no Brasil, pesquisas e estudos sobre o tema são extremamente necessários para o desenvolvimento de seus conceitos. A formação da Rede de Proteção trouxe para o Estado, no caso a Prefeitura Municipal de Curitiba, o conceito de governança como uma nova maneira de lidar com um problema cuja solução estava sendo fragmentada. Como foi destacado por Ruano-Borbalan e Wemaëre (2004), a governança tornou-se o conceito inevitável de todas as reflexões sobre a gestão das organizações e a conduta das políticas públicas.

Palavras-chave: governança, democracia, redes de governança, parceria.

## **ABSTRACT**

The crisis of Fordism in the 1970s gave rise to a period of experimentation with new models. As the leading responsible for planning and managing public policies, the state changed his role to be a part of a whole. Market and civil society organizations joined the state to manage urban policies. From this changing of positions the term governance has arisen. Governance is a coordination process of actors, social groups and organizations to reach collective purposes inside variable and unstable environments. The proposal is to develop the provision of services of general interest. (LIPIETZ, 1991; BIHR, 1998; LE GALÈS, 2004; BERNIER et al, 2003). The arrangement between state, market and civil society becomes a strategy that should be used as a solution for social challenges. Approaching this perspective, a net was conceived in Curitiba, which integrates all the public services involved in the protection of children and teenagers against violence, mainly domestic violence. This net was not a political move, but the result of intensive work by the individual actors who worked in the state structure. They joined the social services with civil society organizations, and introduced a governance regime inside the government structure. Bernier et al (2003) presented a typology of governance regimes. The governance regime described in this work is a hybrid form between community and partnership governance. This analysis enabled the evolution of the understanding about the development of governance in Brazil. Besides, a brand new range of collaborations for public and network management is the result of this governance regime analysis.

Key-words: governance, democracy, network governance, partnership.

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente o Estado sempre foi o provedor dos recursos e definidor das normas nas sociedades. A evolução nos formatos e características dos regimes governamentais teve sempre em foco o poder do Estado. Entretanto, apesar de toda a evolução desses regimes e das crescentes tentativas de atender ao interesse geral das sociedades, o consenso sobre os benefícios do papel do “Estado positivo” – como único planejador, produtor direto de bens de serviços, e empregador de nível básico – começou a ruir nos anos setenta (MAJONE, 1997).

Entre as décadas de sessenta e setenta, a chamada crise do Estado foi caracterizada por dificuldades financeiras, cortes em programas sociais e implementação do “Estado mínimo”, ou seja, o Estado fornece o mínimo de sustento à sociedade, que fica dependente de seus próprios recursos aplicados em organizações privatizadas. Ficou explicitado que o Estado não era capaz de atender às necessidades gerais da população, sem competência para satisfazer o interesse geral da sociedade governada.

Entende-se o interesse geral como sendo uma construção social, o objetivo de uma gestão governamental e da sociedade em geral. De fato o interesse geral pode ser entendido como uma conseqüência positiva de um conjunto de ações econômicas e sociais. O interesse geral depende da satisfação de necessidades coletivas e princípios fundamentais. O atendimento de necessidades básicas, como educação, saúde, energia e saneamento básico, entre outros, conjugado com programas de ação social e condições de trabalho estabelecem um ambiente que propicia o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

Mas não há como somente o Estado, nem apenas a sociedade ou as organizações, com ou sem fins lucrativos, por si só possuírem condições para alcançar altos níveis de satisfação dos interesses gerais. Para cobrir estas falhas individuais, diferentes arquiteturas de satisfação de tais interesses são necessárias, assim como uma articulação de diferentes tipos de organizações. O interesse geral deve ser atendido por arranjos institucionais entre Estado, mercado e sociedade civil.

Seguindo essa lógica é que emergiu no fim dos anos setenta um modelo que incluiu dinâmicas como a privatização, liberalização, reforma do Estado do bem-estar, chamado *welfare state*, e também desregulamentação (GIDDENS, 1999). As cidades americanas e europeias, neste período, experimentaram, em níveis diferenciados, a substituição da administração direta do governo por uma cooperação e ao mesmo tempo competição regulada entre Estado, sociedade civil e organizações privadas com ou sem fins lucrativos. O Estado passou a ser apenas mais um ator, e sua função passou a ser de regular a interação entre as três esferas. A estas formas de gestão compartilhada de poder entre os atores governamentais, da sociedade civil e das organizações privadas, em níveis diversos, designou-se chamar de governança.

A partir desse entendimento o conceito de governança distribui-se entre os vários níveis e atividades da sociedade, abrangendo muito mais do que a sua gestão, mas sim uma forma de compartilhamento do poder buscando o bem-estar geral, como nunca havia ocorrido antes. De modelos inicialmente centrados no Estado e nas empresas privadas, que no princípio dominavam a provisão de serviços de interesse geral em sua origem nas cidades americanas e europeias, a governança foi progressivamente evoluindo para modelos nos quais a participação da sociedade começa a ser mais ativa, através do processo de liberalização, privatização e criação de redes institucionais. É importante destacar que neste trabalho optou-se pelos conceitos de governança advindos da corrente francesa, que se exprime pelo conceito de governança e não necessariamente de governança pública. Esta corrente, ao referir-se à governança, pode tanto estar tratando de um fenômeno na área pública quanto em outras áreas de estudo.

Nesse ambiente, a formação de redes como ferramenta para o exercício da governança constitui-se em uma proposta para reorganizar o poder político, transformando-o verdadeiramente em um provedor de serviços que satisfaçam o interesse geral. Nesse contexto, o Estado, combinando diversas estruturas de parcerias com organizações privadas e da sociedade civil, atua de modo a reverter o quadro de exclusão e problemas sociais, em busca de uma melhoria contínua no planejamento, na execução e avaliação das políticas sociais.

A orientação do conjunto Estado-sociedade-empresas, inserida neste cenário, se torna uma das estratégias que todos os setores da sociedade podem utilizar para responder de forma ágil às transformações sociais. Soma-se a essa estratégia a execução de políticas e compromissos organizados a partir da formação de redes e o exercício dos princípios básicos da democracia, como a participação e a influência da sociedade no gerenciamento de suas necessidades. Este enfoque faz de cada cidadão um ser ativo socialmente, participante da gestão pública e consciente de seus direitos e obrigações.

Dentro dos diversos problemas sociais presentes em todo o mundo, a realidade da violência sofrida pela infância e adolescência no Brasil impõe ao poder público e à sociedade civil organizada uma abordagem ampla e integrada para o seu enfrentamento. É um período da vida que, em tese, crianças e adolescentes têm maior contato com os diversos setores e serviços, em especial de educação, saúde e assistência social. Neste sentido, estes serviços podem ser concebidos como lugares legítimos de proteção, transcendendo suas especificidades.

Nesta perspectiva, foi concebida e estruturada em Curitiba, no estado do Paraná, pela integração dos vários setores da cidade envolvidos no atendimento deste grupo etário, a denominada “Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência”, doravante neste trabalho denominada de Rede de Proteção. A Rede de Proteção iniciou as suas atividades em 1998 e desde então vem crescendo e se desenvolvendo em toda Curitiba e Região Metropolitana.

A Rede de Proteção objetiva contribuir para a redução do problema da violência contra crianças e adolescentes, especialmente da violência intrafamiliar, além de intervir precocemente nas situações geradoras de violência, interrompendo o processo de repetição e agravamento dos maus-tratos, oferecer o atendimento necessário às vítimas, suas famílias e agressores, bem como produzir informações e indicadores que permitam conhecer o problema e construir propostas e projetos voltados para a prevenção da violência.

O surgimento da Rede de Proteção teve suas raízes baseadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, que entrou em vigor no ano de 1990 na cidade de Curitiba. O Estatuto dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, destacando que eles gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo de sua proteção integral, assegurando-lhes todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Segundo o estatuto, é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação de seus direitos. E cita ainda que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

### 1.1 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

O estudo detalhado da Rede de Proteção é pioneiro no campo da administração. Sua elaboração e implementação não foram inspiradas em nenhum modelo ou programa pré-existentes. Na verdade, a constituição em rede foi surgindo e se caracterizando como uma resposta necessária ao problema da violência, que por envolver diversas variáveis e uma infinidade de situações e componentes, como educação, saúde, segurança, relações familiares, aspectos psicológicos, divisão de renda, gestão pública, entre outros, configura-se como uma temática multidisciplinar, exigindo assim um complexo institucional e multidisciplinar para a sua solução.

A Rede de Proteção caracteriza-se principalmente pela distribuição de responsabilidades entre todas as organizações estatais que prestam atendimento a crianças e adolescentes na cidade de Curitiba. Além disso, se destaca pelo arranjo de interesses individuais e coletivos diversos em torno de um objetivo social principal, por meio de uma formação em rede de organizações e atores que favorece a participação democrática da comunidade.

Os conceitos de governança são discutidos em todo o mundo como uma das formas mais eficazes de reestruturar as políticas públicas em favor da sociedade. Lebessis e Paterson (1997) destacam que há uma tendência em se discutir mudanças que fazem com que o Estado atue mais próximo aos cidadãos, de modo que esteja mais atento aos problemas e anseios das comunidades pelas quais é responsável. Essa aproximação favorece a transparência e a legitimidade das ações públicas, por meio de descentralização, delegação de responsabilidades e parcerias que superam o comando centralizado e hierárquico nocivo. Mecanismos de integração entre atores, tanto sociais quanto públicos e privados, representam respostas pragmáticas aos problemas sociais e assim, através da representatividade democrática, novas formas de coordenação de interesses emergem.

Cada relação de governança existente possui características próprias que moldam as soluções propostas de acordo com cada comunidade na qual as ações estão inseridas. Tais ações se diferenciam dependendo do nível e forma de relacionamento entre os atores e organizações, dos processos de gestão interna, das estruturas de tomada de decisões, do relacionamento com o território, entre outros. Tais configurações locais moldam determinadas estruturas nas quais a governança se desenvolve, estruturas essas que, segundo Bernier et al (2003), podem ser agregadas de modo a descrever a governança em quatro tipos ideais: governança pública, corporativa, comunitária e em parceria.

A atualidade do tema e a necessidade da exploração da governança como forma de desenvolver as políticas públicas no Brasil, somados com a abrangência que a Rede de Proteção possui na gestão municipal em Curitiba, destacam a importância em se estudar se, e em quais níveis, a governança se expressa dentro da Rede de Proteção. Além disso, a Rede de Proteção, pela forma que está estruturada e pelo sucesso de suas ações, tem potencial para oferecer contribuições importantes sobre a utilização da solução de redes para o serviço público no Brasil, e também incorporar a compreensão teórica sobre a gestão de redes interorganizacionais inseridas em um regime de governança.

## 1.2 FORMULAÇÃO DAS QUESTÕES DE PESQUISA

Com base nessas afirmações, formulam-se quatro questões de pesquisa que pretendem explorar as informações e contribuições peculiares que a Rede de Proteção pode oferecer ao entendimento de governança:

- 1) A Rede de Proteção é caracterizada como um caso de governança na gestão municipal em Curitiba?
- 2) Sendo um caso de governança, qual o tipo de governança correspondente à Rede de Proteção?
- 3) Quais são as contribuições que a forma pela qual a Rede de Proteção está constituída oferece para a compreensão da gestão de redes organizacionais?
- 4) Quais são as contribuições que a forma pela qual a Rede de Proteção está constituída oferece para o serviço público?

## 1.3 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

A Rede de Proteção se destaca pela sua forma de gestão e atuação pública, e o estudo minucioso de seu funcionamento e desenvolvimento possibilitou alcançar o objetivo geral deste trabalho: contribuir para o crescimento e desenvolvimento do conhecimento em relação aos conceitos de rede e governança no âmbito da gestão pública no Brasil.

O estudo contribui com a criação e o aprimoramento de conhecimentos muito importantes para o desenvolvimento desses conceitos e dos atuais e futuros modelos de governança que possam surgir nas administrações públicas brasileiras. Como a Rede de Proteção, que está em processo de consolidação, tanto o estudo de redes quanto as pesquisas em governança ainda fazem parte de um corpo teórico em fase de acumulação de conhecimento, principalmente no Brasil. Estes são fenômenos recentes no estudo da academia, e os exemplos práticos que começam a surgir demandam um quadro teórico no qual possam

buscar inspiração e orientações que permitam a condução de suas ações. Visando contribuir para o desenvolvimento do conhecimento, foram definidos os seguintes objetivos específicos para cada questão de pesquisa elaborada:

- 1) A Rede de Proteção é caracterizada como um caso de governança na gestão municipal em Curitiba?
  - a) reconstituir o histórico da Rede de Proteção;
  - b) identificar as características da Rede de Proteção e
  - c) verificar se a Rede de Proteção é um modelo tradicional ou de governança de redes.
  
- 2) Sendo um caso de governança, qual o tipo de governança correspondente à Rede de Proteção?
  - a) identificar a proposta pela qual a Rede de Proteção foi criada;
  - b) mapear a infra-estrutura e os processos internos da Rede de Proteção;
  - c) identificar o funcionamento e gerenciamento da Rede de Proteção e
  - d) verificar qual o tipo de governança correspondente à Rede de Proteção.
  
- 3) Quais são as contribuições que a forma pela qual a Rede de Proteção está constituída oferece para a compreensão da gestão de redes organizacionais?
  - a) identificar pontos nos quais a Rede de Proteção inovou na gestão de redes e
  - b) identificar as características que garantem a coesão social da Rede de Proteção.

- 4) Quais são as contribuições que a forma pela qual a Rede de Proteção está constituída oferece para o serviço público?
- a) destacar as mudanças que a Rede de Proteção realizou nos serviços públicos da cidade de Curitiba e
  - b) explorar a relação entre a formalização estatal e a efetividade das ações da Rede de Proteção.

#### 1.4 A REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RISCO PARA A VIOLÊNCIA

##### 1.4.1 A Estrutura da Rede de Proteção

A Rede de Proteção foi criada em 1998. Até o ano 2000, suas ações foram sendo estruturadas e seu conceito foi sendo elaborado. Do ano 2000 ao ano 2001 a Rede de Proteção começou a ser implementada e a partir de 2002 tomou a sua forma atual, cujo desenvolvimento é maior a cada ano.

A formação de uma rede veio ao encontro da necessidade de integração entre as várias secretarias, institutos, fundações e organizações que estão relacionadas ao atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência ou maus-tratos, principalmente domésticos. A Rede de Proteção não se caracteriza por ser um novo serviço, sua implementação, a princípio, exigiu somente articulação política e suas atividades não implicam necessariamente em grandes investimentos e gastos do setor público ou privado, mas sim se caracteriza por abranger uma nova concepção de trabalho, envolvendo a integração dos serviços existentes, dando ênfase à atuação integrada e intersetorial entre Estado e sociedade civil, envolvendo todas as organizações que desenvolvem atividades com crianças, adolescentes e suas famílias. A proposta da Rede de Proteção sempre teve como base a mudança no olhar dos profissionais que prestam assistência e orientação ao público-alvo, de modo que acompanhem os casos, sendo capazes de diagnosticar precocemente situações de risco para a violência,

e prestar assistência nos casos dessas situações ocorrerem, com o apoio dos meios de proteção legais.

A Rede de Proteção é estruturada por uma Coordenação Municipal, que aproveitando a atual divisão política da cidade, é responsável pela gestão de nove Coordenações Regionais, que são as regiões principais de atuação. Dentro de cada Coordenação Regional existem várias Coordenações Locais, que atuam diretamente com a população. Um mapa das Coordenações pode ser visualizado no anexo 01 – Mapa de Curitiba e localização das Coordenações Regionais e Locais da Rede de Proteção. Nota-se que neste mapa são visualizadas oito regionais, pois a nona regional, CIC, foi implementada recentemente.

A figura 01: Estrutura da Rede de Proteção representa um esquema simplificado da composição das Coordenações Municipal, Regionais e Locais.

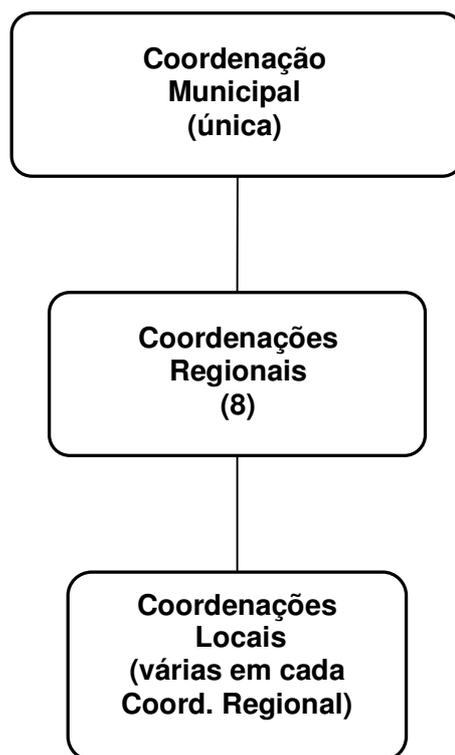


Figura 01: Estrutura da Rede de Proteção

Na Coordenação Municipal atuam diretamente várias organizações públicas. O pilar básico da Coordenação Municipal é formado pela Secretaria

Municipal da Saúde (SMS), Secretaria Municipal da Educação (SME) e Fundação de Ação Social (FAS), por estarem em contato direto com as crianças e os adolescentes. Essas e as outras organizações que fazem parte da Coordenação Municipal também atuam indiretamente nas Coordenações Regionais, e são a Secretaria Municipal de Defesa Social, Secretaria Municipal do Esporte e Lazer, Secretaria Municipal de Abastecimento, Secretaria Estadual de Educação, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) e Conselhos Tutelares, que são responsáveis por todos os casos da violência ou suspeita de maus-tratos que a Rede de Proteção identifica. Aproximadamente desde o mês de julho de 2005 participam das importantes reuniões da Coordenação Municipal integrantes do Ministério Público, como juízes da infância. Isso permitiu à Rede de Proteção fortalecer-se ainda mais, devido ao apoio jurídico recebido. Portanto, a Coordenação Municipal é composta por representantes de todas as organizações envolvidas com a Rede de Proteção.

Compete à Coordenação Municipal viabilizar a articulação de todos os serviços e programas envolvidos respeitando as diferenças institucionais, contribuir para a mudança da metodologia de trabalho objetivando fortalecer o princípio de rede e romper a tradição de ações isoladas e setORIZADAS, manter um sistema de capacitação permanente, estabelecer fluxo e sistemas de processamento das informações, mantendo um banco de dados com análises periódicas para a definição de prioridades; dar unidade às Coordenações Regionais, identificando problemas e estabelecendo propostas de encaminhamentos; constituir-se em referência para as equipes regionais em relação a problemas, dificuldades, encaminhamento de casos mais complexos e dúvidas.

Nas Coordenações Regionais, além da atuação indireta das organizações anteriormente citadas, participam dessa Coordenação atores específicos de cada região, como técnicos especializados, organizações de ensino e outras instituições da sociedade civil como Organizações Não-governamentais e Associações Comunitárias que, em momentos e intensidades diferentes, oferecem uma

importante contribuição. Esses atores não fazem parte da gestão direta da Rede de Proteção, mas são essenciais parceiros na condução dos trabalhos. Uma das principais parceiras da Rede de Proteção desde a sua implementação é a Sociedade Paranaense de Pediatria. Atuações importantes são realizadas pelos Centros de Educação Infantil, creches, abrigos e lares, pertencentes a diversas organizações não governamentais. Cada Coordenação Regional possui cinco conselheiros tutelares trabalhando em sua estrutura.

Todas as Coordenações Regionais vinculam-se à Coordenação Municipal, e têm a função de dar continuidade e unidade às redes locais, constituírem-se em referência para as equipes locais em relação a problemas, dificuldades, encaminhamentos e outras dúvidas, estabelecer a ligação entre as Coordenações Locais e a Coordenação Municipal da Rede de Proteção, garantir o fluxo da notificação obrigatória, envolver a comunidade local como parceira, divulgar o trabalho da rede e ampliar o espectro das organizações participantes.

A Rede de Proteção é constituída ainda de 91 Coordenações Locais, que são estruturas locais, configuradas como grupos de trabalho centrados principalmente em Unidades de Saúde. As Coordenações Locais se encontram necessariamente vinculadas a uma Coordenação Regional. Apesar de possuírem uma composição básica formada por representantes dos setores de saúde, educação, assistência social e conselho tutelar, as Coordenações Locais e Regionais acabam por agregar outras organizações atuantes naquele espaço geográfico tais como Guarda Municipal, Pastoral da Criança, Polícia Civil, entre outros.

Esta forma de composição e organização em rede possibilita à Rede de Proteção respeitar as diversidades regionais e locais e, ao mesmo tempo, manter um núcleo comum de ação e unidade conceitual.

#### 1.4.2 A Implementação da Rede de Proteção

A Rede de Proteção foi estabelecida de forma progressiva, de maneira que as Coordenações Regionais foram implementadas gradativamente uma após a

outra. Em cada uma delas o processo iniciou-se pela apresentação do projeto para as chefias regionais de cada secretaria e demais organizações envolvidas, pelo estabelecimento das Coordenações Regionais da Rede de Proteção e pelo planejamento conjunto do processo de capacitação. Sua implementação foi beneficiada pela estrutura organizacional do município de Curitiba, que permitiu a descentralização da gerência e das ações dos órgãos, regionalizando os equipamentos e estabelecendo uma estrutura constituída de centros regionais, o que facilita e agiliza os atendimentos.

Em um primeiro momento foram sensibilizados e capacitados pelo menos dois profissionais com função de direção ou supervisão técnica em cada organização que se configura como uma unidade de atendimento à criança e ao adolescente existente em cada regional, como escolas, creches, unidades de saúde, hospitais e abrigos. Além disso, foram treinados técnicos dos diferentes núcleos administrativos de cada regional.

As primeiras capacitações se desenvolveram em quatro períodos de quatro horas, com a participação conjunta de todos os profissionais envolvidos nas unidades, independentemente de suas formações, profissões ou vínculos com a Rede de Proteção. Os temas abordados foram relacionados ao reconhecimento de sinais de alerta à violência, técnicas de abordagem da criança, adolescente e família, identificação da gravidade do caso tratado, notificações, encaminhamentos, orientações e acompanhamentos necessários, estimulando o desenvolvimento de ações de proteção à criança e ao adolescente e de ajuda à família, para que esta tenha condições de cumprir o seu papel de criar, educar e proteger seus filhos. O último período das capacitações propiciou, através de um estudo de caso real de maus-tratos, a sensibilização dos profissionais para a importância do trabalho integrado e assim para a estruturação das redes locais. Todo o conteúdo trabalhado foi disponibilizado através de um protocolo de atendimento e do manual para preenchimento dos documentos de notificação de maus-tratos.

A implantação da Rede de Proteção nos hospitais e maternidades desde o início mereceu uma ação mais localizada, enfocando principalmente setores mais

específicos, como serviço social, ginecologia, pediatria, pronto atendimento, setor de queimados e ortopedia. Além de notificadores, os estabelecimentos hospitalares têm participado ativamente da proposta, configurando-se como referência para o atendimento dos casos de maior gravidade e os de violência sexual.

#### 1.4.3 O Fluxo de Atendimento

A partir de uma situação de violência contra crianças e adolescentes identificada por um professor, médico, enfermeira, educador, assistente social, dentista, psicólogo, pedagogo, ou qualquer outro profissional, desencadeia-se um processo que se inicia pelo levantamento de informações que possibilitem a avaliação da gravidade da situação e do risco de novas agressões. Para esta avaliação consideram-se a condição da vítima, o tipo e a característica da violência sofrida, as características do agressor e as condições da família em prestar socorro e proteção à criança ou ao adolescente vitimizado. A partir desta avaliação o caso é classificado em leve, moderado ou grave e deverá resultar na definição dos procedimentos a serem tomados pelo serviço que identificou o problema. Existem alguns cuidados que devem ser tomados na abordagem da criança ou adolescente e de sua família, que podem ser verificados no anexo 02 - Cuidados a serem tomados na abordagem de crianças, adolescentes e suas famílias.

Os casos de menor gravidade, considerados leves, desencadeiam o preenchimento e encaminhamento da Ficha de Notificação Obrigatória, cujo detalhamento está no item 2.1.4, orientação aos pais ou responsáveis, atenção constante sobre a criança através de visita domiciliar, consulta de retorno, comunicação com as outras organizações, como escolas, creches e unidades de saúde, com as quais a criança ou adolescente tenha algum vínculo e estímulo à participação dos pais em atividades de orientação familiar, entre outros.

Os casos moderados e graves, além dos encaminhamentos anteriores, exigem procedimentos emergenciais: comunicação imediata por telefone ao

Conselho Tutelar e ao SOS Criança, encaminhamento imediato a um serviço de saúde e/ou acionamento de outros serviços de proteção legal.

Todos os casos, tanto leves como moderados e graves, são acompanhados e monitorados pelos serviços que atendem àquela criança ou adolescente e sua família. Tais serviços atuam de forma integrada, organizando-se como uma rede local de proteção. Cada rede local tem sob sua responsabilidade a população residente em um determinado espaço geográfico definido de acordo com a delimitação da área de abrangência da Unidade de Saúde que a compõe. Assim, as escolas, creches, programas de contraturno escolar, que são atividades realizadas com as crianças no período em que não estão em aulas, ou qualquer outro serviço localizado na circunscrição de uma Unidade de Saúde formam uma rede local e trabalham como tal, discutindo e acompanhando os casos identificados no âmbito daquela área. Este acompanhamento é feito através de reuniões mensais ou agendadas entre os atores envolvidos, de forma extraordinária quando necessária, onde os casos são discutidos e são apontados os encaminhamentos necessários.

Durante todo este processo existe a constante preocupação na manutenção do sigilo das informações colhidas. Orienta-se o cuidado de relatar estas informações somente para aqueles profissionais cujo conhecimento do caso seja importante para o seu acompanhamento e proteção da criança ou adolescente, evitando-se desta maneira estigmatizar a vítima e banalizar a situação.

Desta forma, frente a uma situação de violência, cabe à área de saúde, através das unidades de saúde que recebem o caso, a confirmação do diagnóstico e o seu tratamento, o encaminhamento aos serviços de saúde mental e o tratamento de fatores potencializadores da violência, como o uso de álcool e outras drogas. À Secretaria Municipal da Educação é repassado o indispensável acompanhamento da criança ou adolescente e o apoio pedagógico, minimizando os distúrbios de aprendizagem decorrentes da situação de violência, bem como a inclusão dos pais em grupos de orientação e encaminhamento. Os serviços sociais devem ser acionados nos casos em que se encontram, dentre os fatores

potencializadores da violência, a falta de condições dignas de vida e a ausência de suporte familiar.

O resumo do fluxo de atendimento na Figura 02 demonstra que o trabalho integrado possibilita a articulação entre os vários serviços, mobilizando as diferentes equipes com obtenção de melhores resultados.

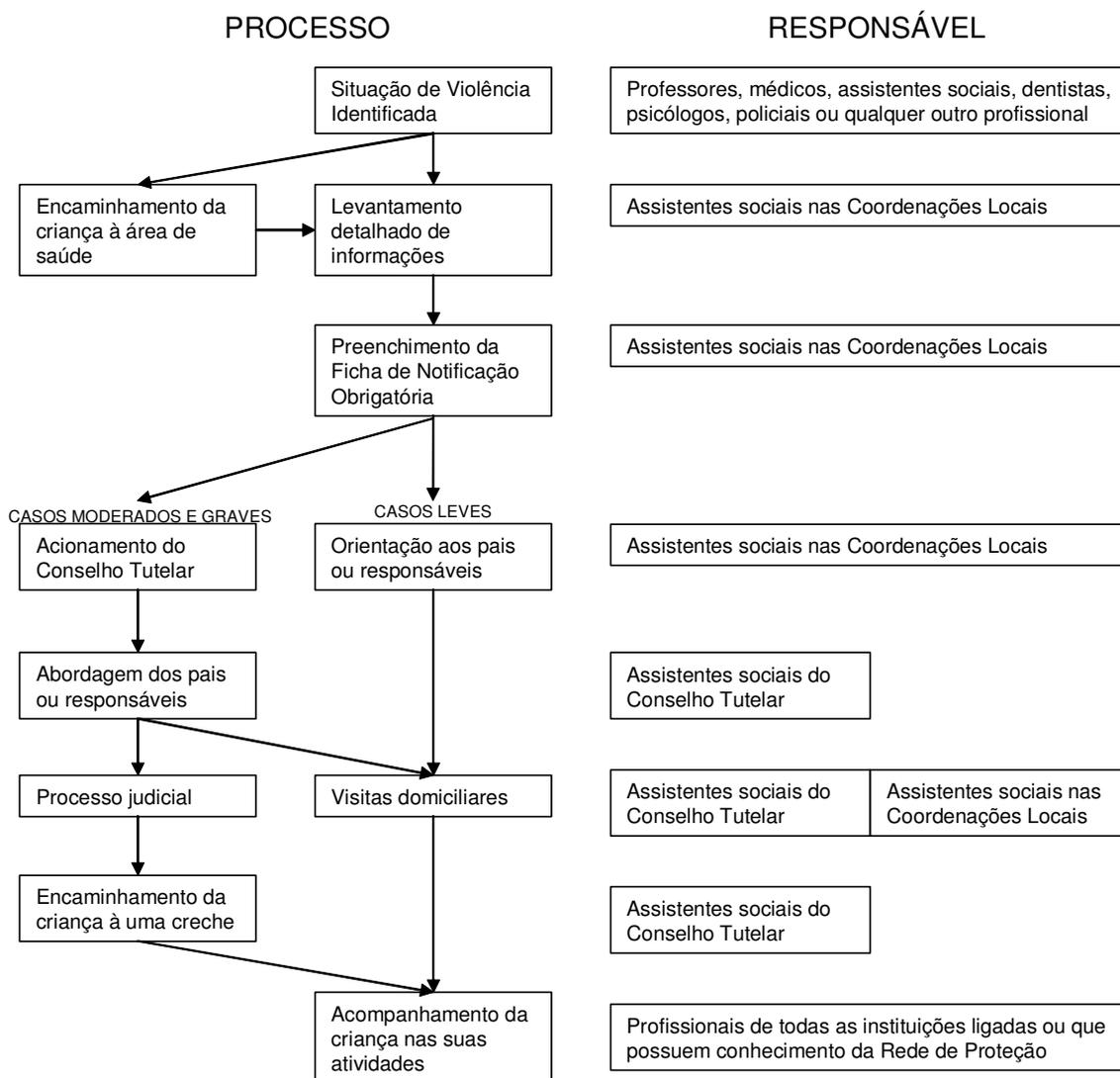


Figura 02: Fluxo de atendimento da Rede de Proteção

Não é raro uma escola solicitar a visita domiciliar de um agente comunitário de saúde para a confirmação de uma suspeita, e nem um programa de contra

turno escolar possibilitar uma vaga para determinada criança que se encontra em risco para a violência.

Cada um dos cinco conselheiros tutelares de cada regional é responsável pelos encaminhamentos dos casos observados em uma ou mais redes locais previamente definidas, participando das reuniões mensais e discutindo os casos em conjunto com os representantes dos serviços desta área. Esta aproximação tem melhorado as relações entre os Conselhos Tutelares e os profissionais responsáveis pelo atendimento às crianças e aos adolescentes como fruto da compreensão dos papéis de cada um.

#### 1.4.4 A Ficha de Notificação Obrigatória

A normatização e padronização de um instrumento de notificação da violência observada são ferramentas utilizadas para o acompanhamento dos casos e manutenção de um banco de dados, ao mesmo tempo em que cumprem o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, no que diz respeito à obrigatoriedade da comunicação de maus-tratos observados.

Diante da suspeita ou comprovação de maus-tratos, os profissionais devem prestar o atendimento necessário e formalizar a notificação através da Ficha de Notificação Obrigatória de Violência ou Suspeita de Violência contra Crianças e Adolescentes. Nesse formulário são informados os dados pessoais da criança ou do adolescente, os dados da ocorrência que a levaram até a Rede de Proteção, os dados do provável agente violador agressor e os procedimentos que foram tomados para tratar a criança ou adolescente.

Nos casos moderados ou graves em que haja a necessidade da presença imediata do Conselho Tutelar ou do SOS Criança, estes deverão ser acionados por telefone ou fax. Tal procedimento não desobriga o preenchimento da Ficha de Notificação.

Trata-se de um formulário de uso comum para as diferentes unidades notificadoras, composta por três vias carbonadas. A unidade notificadora arquiva a terceira via e envia, via malote, as duas primeiras vias para a respectiva

Coordenação Regional. Esta encaminha a primeira via para o Conselho Tutelar da região, fluxo facilitado pela proximidade física entre estas organizações, e a segunda via para o SOS Criança. Conselheiros tutelares e técnicos do SOS Criança reavaliam o caso, verificam em seus bancos de dados a existência de registros anteriores que possam indicar reincidência de situações de violência considerando a vítima e o agressor, e definem os procedimentos específicos cabíveis. O SOS Criança é responsável pela construção do banco de dados e democratização das informações.

É importante ressaltar que os agentes comunitários de saúde (ACS), apesar do seu papel fundamental na identificação e no acompanhamento dos casos, não se configuram como notificadores, pois na grande maioria são moradores da comunidade onde exercem suas atividades. As situações por eles observadas são confirmadas e posteriormente notificadas pelas Unidades de Saúde.

As notificações realizadas pelos estabelecimentos hospitalares são recolhidas por funcionários da Secretaria Municipal da Saúde e encaminhadas aos seus destinos, tais como o Conselho Tutelar e SOS Criança.

Cabe à Coordenação Regional a manutenção do fluxo de comunicação com a regional de residência dos casos observados, quando a criança ou o adolescente não vir a residir em sua área, garantindo dessa forma o encaminhamento do caso pela rede local de sua residência. O mesmo acontece no atendimento de residentes na Região Metropolitana de Curitiba, quando cópias das notificações são encaminhadas para o Conselho Tutelar da cidade de residência.

O SOS Criança também é um serviço notificador dos casos atendidos por procura direta a este serviço. As notificações por ele realizadas são encaminhadas à Coordenação Local de residência da criança ou do adolescente, através da Coordenação Regional. Estas notificações também compõem o banco de dados da Rede de Proteção garantindo a unificação das informações.

Em todo o fluxo deste documento, o cuidado com o sigilo das informações está sempre presente. A notificação deve ser sempre transportada em envelope lacrado e endereçado nominalmente para a pessoa indicada.

Neste fluxo a notificação é entendida como um instrumento de proteção e o início de um processo de informação que tem como principal finalidade o acompanhamento integral da criança ou adolescente. A notificação não deve ser entendida como uma denúncia e nem ser um fim em si mesma. O fato de notificar uma situação observada não significa o término do processo e não desobriga do acompanhamento e avaliação constante da situação.

## 1.5 METODOLOGIA

De acordo com as questões de pesquisa especificadas no item 1.2, definem-se os procedimentos metodológicos que foram seguidos neste estudo.

### 1.5.1 Classificação e Delineamento da Pesquisa

Em um primeiro momento, procurando proporcionar maior familiaridade do objeto de estudo com o tema proposto, o estudo envolveu uma pesquisa exploratória que, segundo Haguette (1997), consiste no conjunto de pesquisas bibliográficas e documentais. Esta primeira fase objetivou proporcionar maior familiaridade com os temas democracia, redes e governança, buscando o aprimoramento de idéias, ou seja, procurando possibilitar uma visão detalhada e bastante esclarecedora quanto à parte teórica da pesquisa, para que as apresentações práticas possuam facilidade de compreensão e reflexão (GIL, 1991).

Além disso, o objeto de estudo foi analisado por meio de uma pesquisa documental, na forma de um estudo de caso com abordagem qualitativa, pois, como cita Yin (2005), o estudo de caso é adequado para problemas de pesquisa de forma “como” e “porquê”. Segundo o autor, esta forma de análise é adequada para as situações em que o controle que o pesquisador tem sobre os fatos é reduzido, como na Rede de Proteção, onde foi investigado um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto. Como cita Godoy (1995), o estudo de caso

objetiva, por meio da discussão, análise e tentativa de solução de problemas, proporcionar ao pesquisador a vivência da realidade.

Conforme Godoy (1995), a adoção de um enfoque exploratório e descritivo permite ao pesquisador estar aberto a novas descobertas, que podem surgir no decorrer do trabalho, permitindo analisar situações que podem enriquecer a sua pesquisa. A pesquisa descritiva, como cita Roesch (1996), tem como objetivo a descrição das características de determinada população e utiliza como técnica qualitativa de coleta de dados a entrevista. A entrevista foi escolhida como método de coleta de dados pois, como cita Haguette (1997), busca a objetividade, ou seja, busca a captação do real original, com o mínimo de influência pessoal possível por parte do entrevistado e principalmente do entrevistador. Nesta fase verificou-se a impressão e a opinião dos componentes e colaboradores da Rede de Proteção.

#### 1.5.2 Métodos de Coleta de Dados

Para o desenvolvimento deste estudo de caso, definiram-se três etapas de pesquisa, em uma metodologia adaptada de Goedert (2005). A primeira etapa consistiu na contextualização do tema abordado por meio de uma extensa revisão bibliográfica com o objetivo de relacionar os temas democracia, redes e governança. A segunda etapa consistiu na definição da metodologia a ser utilizada na pesquisa. A terceira etapa consistiu no resultado efetivo das pesquisas realizadas com a Rede de Proteção, através das entrevistas e análises participativas.

Os dados utilizados na pesquisa foram coletados por meio de análise de documentos e referências, entrevistas semi-estruturadas e observação direta de reuniões entre as Coordenações da Rede de Proteção.

A análise documental e bibliográfica foi caracterizada principalmente pelo levantamento de dados e informações, em documentos pessoais, meio eletrônico, livros, periódicos, entrevistas, teses e dissertações disponíveis nos mais diversos tipos de arquivos públicos e particulares e em bibliotecas físicas ou virtuais.

Com a base teórica definida, os critérios foram consolidados e assim foram realizadas trinta e duas entrevistas em profundidade, a fim de verificar como é a forma de trabalho e gestão da Rede de Proteção. Em um primeiro momento, foram realizadas entrevistas com três coordenadoras da Coordenação Municipal da Rede de Proteção, com as três pessoas que participaram da formação da Rede de Proteção em seu início, com duas representantes da Sociedade Paranaense de Pediatria, com duas profissionais com experiência como conselheiras tutelares, e com um total de vinte e duas representantes do IMAP, IPPUC, FAS, Conselho Tutelar, Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria Municipal da Educação, assistentes sociais e funcionários da prefeitura que atuam nas Coordenações Regionais e Locais.

Além das entrevistas, o pesquisador foi beneficiado em sua pesquisa de campo com procedimentos descritivos e observação direta, pois teve a oportunidade de participar de reuniões gerenciais da Rede de Proteção, e, junto com seu professor orientador, foi um componente ativo na reestruturação das estratégias e no desenvolvimento gerencial da Rede, pois juntos organizaram um total de quatro seminários com os gestores da Rede de Proteção. Estes seminários foram realizados no ano de 2005 com os principais coordenadores da Rede de Proteção, profissionais do IMAP e do IPPUC, e representantes de cada Coordenação Regional. Estes foram as pessoas-chave responsáveis por divulgar e repassar os conhecimentos gerados nos seminários à toda Rede de Proteção.

Os resultados dos encontros possibilitaram a criação de ações estratégicas que visaram desenvolver e promover o crescimento da Rede de Proteção a partir do ano de 2006. Primeiramente foi realizado o mapeamento dos pontos fortes e dos fatores a melhorar na Rede de Proteção. Após essa avaliação, cada organização participante descreveu seus objetivos com a Rede de Proteção, seu potencial de oferta e uma avaliação do seu papel como parceira no conjunto. O passo seguinte foi identificar vários pontos nos quais a Rede de Proteção precisa evoluir para prestar um cada vez melhor atendimento às crianças e adolescentes. A última etapa do trabalho foi elaborar o planejamento estratégico para a Rede de Proteção a partir de 2006. Foram definidos assim os objetivos a serem alcançados

e foram elaborados planos de execução para cada um desses objetivos, detalhando a meta de cada objetivo, as ações a serem tomadas, os responsáveis por cada ação, prazos e indicadores de desempenho. Além disso, foram esquematizadas reuniões periódicas de acompanhamento do cumprimento desses objetivos ao longo dos próximos anos.

### 1.5.3 Metodologia de análise dos dados

Neste item, apresenta-se a forma didática pela qual cada uma das quatro questões de pesquisa e respectivos objetivos específicos foram respondidos. As quatro questões de pesquisa apresentadas inicialmente na introdução são:

- 1) A Rede de Proteção é caracterizada como um caso de governança na gestão municipal em Curitiba?
- 2) Sendo um caso de governança, qual o tipo de governança correspondente à Rede de Proteção?
- 3) Quais são as contribuições que a forma pela qual a Rede de Proteção está constituída oferece para a compreensão da gestão de redes organizacionais?
- 4) Quais são as contribuições que a forma pela qual a Rede de Proteção está constituída oferece para o serviço público?

#### *Primeira questão de pesquisa*

A primeira questão destina-se a verificar se a forma pela qual a Rede de Proteção está estruturada, sua organização interna e suas conexões a caracterizam como um caso de governança. Uma pergunta que é essencial para a continuidade de todo o trabalho: a Rede de Proteção é um caso de governança?

Com o objetivo de orientar o estudo necessário para responder a esta questão, foram definidos três objetivos específicos:

- a) reconstituir o histórico da Rede de Proteção;
- b) identificar as características da Rede de Proteção;
- c) verificar se a Rede de Proteção é um modelo tradicional ou de governança de redes.

O primeiro objetivo específico foi atendido neste próprio capítulo de metodologia, que em sua primeira parte relatou o histórico da Rede de Proteção. Para se atingir o segundo e o terceiro objetivos específicos, as características coletadas sobre a Rede de Proteção com as entrevistas foram comparadas às características listadas no quadro 01: comparativo entre os modelos tradicional e de governança de redes (página 24) e também ao referencial teórico sobre governança. A análise dessas comparações permitiram responder, assim, à primeira questão de pesquisa.

#### *Segunda questão de pesquisa*

A segunda questão de pesquisa foi elaborada após a confirmação da primeira questão, que a Rede de Proteção é um caso de governança.

Assim, o objetivo foi determinar de qual dos quatro tipos ideais de governança a Rede de Proteção mais se aproxima, ou seja, qual dos quatro tipos corresponde à Rede de Proteção: governança estatal, governança corporativa, governança comunitária ou governança em parceria.

Para que seja possível responder a essa questão, devem-se obter informações suficientes que permitam analisar a Rede de Proteção dentro do quadro 05: tipos de governança, na página 54. E para se obter todas as informações suficientes, foi elaborado um roteiro de pesquisa, que permitiu definir as categorias analíticas que deveriam ser exploradas na pesquisa de campo.

### *Categorias Analíticas para a Pesquisa de Campo*

Como cita Britto (2003), para a análise de redes de cunho qualitativo o que se procura, em geral, é detalhar a estrutura institucional da formação em rede, utilizando-se critérios específicos de obtenção e agregação das suas informações relevantes, buscando atributos que lhe são intrínsecos e que a caracterizam.

Como cita Milani (1999), o papel fundamental da governança é promover transformações e atualizar regulações necessárias devido a dificuldades criadas em termos de recursos, direitos, capacidades ou quaisquer outras características relacionadas à sociedade, agindo na cultura, valores, costumes e cotidiano da sociedade em questão. Para se analisar um regime de governança é necessário, segundo Pereira et al (2003), analisar os processos de funcionamento e gestão do caso estudado, e assim poder tipificá-lo, com base em sua esfera de relacionamentos, em nível local, regional ou global.

Assim, para determinar as categorias analíticas devem ser analisadas para verificar o tipo de governança da Rede de Proteção, foram delimitadas três dimensões de análise, conforme a figura 03: Dimensões de análise de governança em rede.

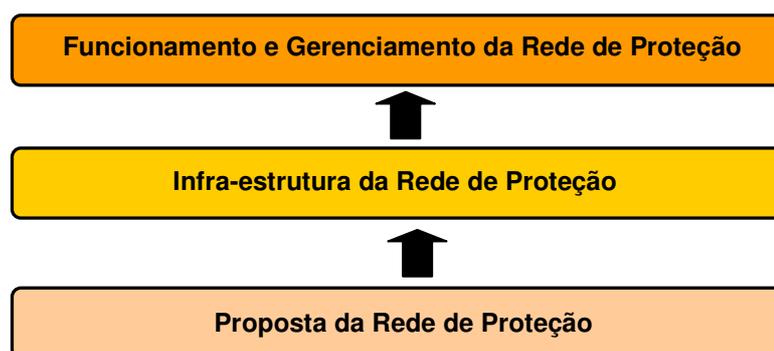


Figura 03: Dimensões de análise de governança em rede.  
Fonte: adaptado de Alvarez et al, 2002.

De acordo com o modelo apresentado, a maneira ideal para se coletar informações essenciais sobre o modelo de funcionamento e gerenciamento da Rede de Proteção inicia-se pelo entendimento da razão da sua existência, ou seja,

qual a proposta pela qual ela foi criada e qual seu produto final. Após este entendimento, deve-se verificar a infra-estrutura da Rede de Proteção, quais seus nós e fluxos de processo. Após o entendimento sobre sua proposta e infra-estrutura de seus processos, deve-se analisar detalhadamente o seu funcionamento e a forma de gerenciamento aplicada na sua gestão.

Assim, para se analisar a proposta da Rede de Proteção foram verificados os seguintes pontos:

- a) as diretrizes da Rede de Proteção em seu nível macro (missão, visão, valores e objetivos);
- b) o princípio que rege a Rede de Proteção (autoridade, oportunismo, confiança ou deliberação)

Como uma evolução da análise da proposta de Rede da Proteção, avaliou-se a sua infra-estrutura e verificou-se como são estruturados seus processos internos. Para isso, foram identificados e verificados cinco pontos principais que caracterizam os atores (nós) da Rede de Proteção (ALVAREZ et al, 2002):

- a) a ação de cada esfera da sociedade (Estado, mercado ou sociedade civil) na Rede de Proteção. Cada esfera é composta por organizações, e dentro dessas estão os atores que atuam diretamente no cotidiano da Rede de Proteção. Esses atores constituem os chamados “nós” da Rede de Proteção. Segundo Alvarez et al (2002), a identificação explícita dos participantes de uma rede é importante, pois a identificação de seus envolvidos possibilita validar os interesses e objetivos propostos pela rede. Para identificar os atores da Rede de Proteção, deve-se verificar em qual das três possíveis esferas de um processo de governança cada um se encaixa: Estado, mercado ou sociedade civil.
- b) a característica principal da governança na Rede de Proteção (hierarquia, corporativista, baseada em comunidades locais ou parceira entre as organizações);

- c) como é a relação entre as organizações que fazem parte da Rede de Proteção (propriedade estatal, outsourcing, distritos ou rede de associados);
- d) a relação da Rede de Proteção com o território em que atua (hierárquica, tecnocrática, comunitária ou democrática);
- e) o entendimento da Rede de Proteção sobre a satisfação do interesse geral (interesse público, privado, coletivo ou pluralidade de interesses).

Após a avaliação da infra-estrutura do processo da Rede de Proteção, realizou-se a terceira etapa da análise, que permitiu identificar o modelo de funcionamento e gerenciamento da Rede de Proteção. Para isso foram analisados:

- a) a modalidade de elaboração de políticas, estratégias e planos de ação no processo de gerenciamento e funcionamento da Rede de Proteção (simplista ou pluralista, formal ou informal);
- b) a forma de implementação das políticas, estratégias e planos de ação no processo de gerenciamento e funcionamento da Rede de Proteção (direta ou indireta, competitiva ou não competitiva, coercitivas ou incentivadoras);
- c) o processo de tomada de decisões na Rede de Proteção.
  - i. qual o ator ou organização que gerencia os demais;
  - ii. qual o papel de cada organização no processo de tomada de decisões;
  - iii. como é o processo de troca de informações para a tomada de decisões;
  - iv. qual a influência dos relacionamentos externos intra-esferas no processo de tomada de decisões.

As categorias analisadas foram resumidas no quadro 01: Categorias analíticas para a pesquisa de campo.

Dimensões de Análise	Categorias Analíticas	Detalhamento
Proposta da Rede de Proteção	Diretrizes da Rede de Proteção	(missão, visão, valores e objetivos)
	Princípios da Rede de Proteção	(autoridade, oportunismo, confiança ou deliberação)
Infra-estrutura da Rede de Proteção	Ação de cada esfera da sociedade na Rede de Proteção	- Estado - Sociedade Civil - Mercado
	Característica principal de governança na Rede de Proteção	(hierarquia, corporativista, baseada em comunidades locais ou parceria entre as organizações)
	Relação entre as organizações da Rede de Proteção	(propriedade estatal, outsourcing, distritos ou redes de associados)
	Relação da Rede de Proteção com o seu território de atuação	(hierárquica, tecnocrática comunitária ou democrática,)
	Visão de Interesse Geral	(Interesse público, privado, coletivo ou pluralidade de interesses)
Funcionamento e Gerenciamento da Rede de Proteção	Modalidade de elaboração de políticas (processo de decisão)	Simplista ou Pluralista Formal ou Informal
	Implementação de políticas	Direta ou Indireta Competitiva ou Não Competitiva Coercitivas ou Incentivadoras
	Processo de tomada de decisões	- existe uma organização gestora? - papel de cada organização no processo? - como se dá a troca de informações? - relacionamentos externos influenciam?

Quadro 01: Categorias analíticas para pesquisa de campo.

Assim, este quadro foi o guia para a obtenção dos dados na pesquisa de campo. A resposta procurada é determinar qual o tipo de governança predominante na Rede de Proteção. Definem-se, portanto, para esta questão de pesquisa, os quatro objetivos específicos:

- a) identificar a proposta pela qual a Rede de Proteção foi criada;
- b) mapear a infra-estrutura e os processos internos da Rede de Proteção;
- c) identificar o funcionamento e o gerenciamento da Rede de Proteção;
- d) verificar qual o tipo de governança correspondente à Rede de Proteção.

### *Terceira questão de pesquisa*

A terceira questão de pesquisa visou identificar quais são as contribuições que a Rede de Proteção oferece para a compreensão da gestão de redes

organizacionais. Essa pergunta foi respondida com base nas demandas e deficiências apresentadas pelos autores de redes organizacionais no referencial teórico, e nas soluções que a Rede de Proteção apresenta em sua gestão, principalmente devido à sua característica de governança, obtidas com a análise dos dados coletados. Os objetivos específicos são:

- a) identificar pontos nos quais a Rede de Proteção inovou na gestão de redes;
- b) identificar as características que garantem a coesão social da Rede de Proteção.

#### *Quarta questão de pesquisa*

Utilizando-se a mesma metodologia da questão anterior, a quarta questão de pesquisa objetivou identificar as contribuições que a Rede de Proteção, pela forma em que é instituída, oferece para a gestão do serviço público, tanto na cidade de Curitiba quanto em nível nacional, respeitando-se as configurações de cada local. Para isso, os objetivos específicos definidos são:

- a) destacar as mudanças que a Rede de Proteção realizou nos serviços públicos da cidade de Curitiba;
- b) explorar a relação entre a formalização estatal e a efetividade das ações da Rede de Proteção.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 REDES

#### 2.1.1 Redes Interorganizacionais

Recentemente tem-se descoberto no Brasil a potencialidade do uso de redes como forma ou estrutura de organização capaz de reunir pessoas e organizações em torno de objetivos comuns. A rede é um padrão organizacional que prima pela descentralização na tomada de decisão, pela democracia, flexibilidade e dinamismo de sua estrutura, pelo alto grau de autonomia de seus membros e pela horizontalidade das relações entre seus elementos. A rede opera por meio de um processo de radical desconcentração de poder. Segundo Castells (2003), “a nova morfologia da rede é uma fonte de drástica reorganização das relações de poder”.

Para compreender as redes é preciso considerar que elas têm sido interpretadas a partir de ângulos distintos, através de diversas disciplinas das ciências físicas, tecnológicas, da vida e humanas. Embora, rigorosamente, toda e qualquer organização esteja envolvida em algum tipo de rede (VAN AKEN e WEGGEMAN, 2000), existem aspectos estruturais e gerenciais que definem formações distintas de redes. Como citam Marcon e Moinet (2000), o reconhecimento da importância dos estudos de redes nos campos organizacional e social tem gerado um interesse crescente sobre este fenômeno em diversas áreas do conhecimento, como a sociologia, a economia e a política.

As redes interorganizacionais se constituem em um sistema de organizações autônomas legal ou socialmente equivalentes conectadas por relações pré-determinadas e estáveis (VAN AKEN E WEGGEMAN, 2000). Conforme os autores, essas redes caracterizam-se pela consistência, pois uma quebra entre suas conexões não destrói as estruturas individuais dos seus componentes. Além disso, seu funcionamento descentralizado define duas características importantes: há considerável divisão de trabalho, seja ela implícita

ou explícita, entre os componentes da rede, e é comum à formação de outras redes dentro da rede instituída, devido aos relacionamentos e formas de trabalho existentes, baseados em critérios de confiança e obrigações morais (ANDERSEN, 2000; FUKUYAMA, 1995). Segundo Castells (2003), a interação entre os atores de uma rede são maiores se esses atores forem os nós de uma determinada rede.

As redes interorganizacionais são geralmente consistentes porque as atividades interpessoais e interorganizacionais colaborativas extrapolam os objetivos básicos da rede, principalmente se esta tiver um objetivo de apelo social, o que a torna mais concisa e homogênea.

Em uma mesma rede, podem variar os níveis de formalização e informalização com o passar do tempo, bem como podem co-existir diferentes sub-redes sob uma mesma estrutura, com diferentes níveis de formalização. O grau de formalização das redes é função, em geral, da importância de mensuração dos resultados e do grau de dificuldade de acesso aos recursos disponibilizados pelos parceiros.

### 2.1.2 Ambiente Organizacional e Social

No ambiente organizacional, as redes são caracterizadas por serem um conjunto de instituições inter-relacionadas. Human e Provan (1997) destacam as características dessa forma de redes: são geograficamente próximas, operam dentro de algum segmento específico compartilhando *inputs* e *outputs* e empreendem inter-relações diretas com outros participantes para objetivos específicos de negócios.

Andion (2003) cita que as redes interorganizacionais são interpretadas como sistemas de instituições, que, visando socializar a variedade dos recursos internos, buscam uma transformação em um determinado local e propagam a transmissão de recursos em estruturas fortemente conexas. Neste sentido, as redes são vistas como formas de organização e de ação, visando promover uma mudança, podendo ser ela de cunho econômico ou não. Outra concepção

importante presente nesta definição é a pressuposição da socialização, que significa a propagação e a transmissão de recursos pela rede.

O conceito de redes no campo social considera estes três aspectos, mas as redes sociais são caracterizadas por um fato agregador: um objetivo social comum. As organizações e instituições que formam uma rede social têm um objetivo principal definido, que funciona como um alicerce e um guia que orienta as atividades e define o foco de trabalho dos componentes da rede. Tais redes sociais possuem, segundo Andion (2003), uma estratégia de ação coletiva, visando também uma transformação social em um determinado local. Essas redes, da mesma forma que as redes organizacionais, podem ou não ter cunho econômico, pois promovem mudanças sendo desenvolvidas a partir da mobilização, organização e da ação dos atores sociais pelo objetivo comum, que se tornam os elementos do desenvolvimento local, que é caracterizado conforme as necessidades de onde a rede é implementada.

Inojosa (1999) cita as redes sociais como uma solução na qual o Estado vai se abrindo à sociedade, trabalhando não em setores, mas com parceiros que possuem expertise no provimento de necessidades e expectativas da sociedade.

O fortalecimento dessa forma de rede entre as esferas da economia é explicado pela amplitude de sua influência, que vai além do crescimento econômico, pressupondo a mobilização local dos recursos, das competências e da solidariedade local. Obviamente as redes sociais se beneficiam de aspectos em comum com as redes organizacionais, como as vantagens dos custos de produção, ou seja, aproveitam a economia de escala, o escopo, a especialização e a experiência para aumentar a eficácia da rede (ECCLES, 1981).

De certa forma a estruturação em redes é uma forma das organizações e instituições que a compõe garantirem a legitimidade em seu ambiente, destacando-se a dependência como um fator central na constituição de uma rede (DIMAGGIO e POWELL, 1983; POWELL, 1990).

Além disso, uma rede social, como argumenta Caglio (1998), exige para seu fortalecimento dois fatores essenciais: confiança e cooperação entre os atores e organizações que a compõem. O fortalecimento de uma rede se dá através de

reputação, confiança, e cooperação conjunta. Castells (2003) defende que, além do fortalecimento, são necessários para a formação e desempenho de uma rede dois atributos fundamentais: conectividade, ou seja, a capacidade de facilitar a comunicação sem ruídos entre os atores, e a coerência, ou seja, interesses compartilhados entre os objetivos da rede e de seus atores. A disposição para cooperar e compartilhar objetivos comuns está relacionada com aspectos culturais inerentes àquele grupo ou rede de atores.

Para se obter um nível adequado de coerência e conectividade dentro de uma rede, é essencial que os relacionamentos dentro dela sejam definidos em grande parte por relações informais, pois não é possível manter qualquer formação em rede consistente com limitadas dependências hierárquicas entre seus atores. Segundo Balestrin e Vargas (2002), as redes que se baseiam em relações informais possuem maior troca de experiências e informações, o que conseqüentemente aumenta a interação entre seus atores.

Assim, tanto redes exclusivamente sociais quanto redes organizacionais produtivas integram diferentes graus de contexto social aos seus mecanismos econômicos de funcionamento.

### 2.1.3 Governança de Redes

Nesse contexto do entendimento do funcionamento das redes desenvolveu-se o conceito de governança de redes. Segundo Le Galès (2004), a governança é definida como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições para alcançar propósitos próprios discutidos e definidos coletivamente dentro de ambientes fragmentados e incertos. A governança devolve a orientação, a capacidade de dirigir e de fornecer serviços e a afirmação de legitimidade ao conjunto de organizações, de redes, de diretivas, de regulamentações, de normas, de costumes políticos e sociais, de atores públicos e privados que contribuem para a estabilidade de uma sociedade e de um regime político. Assim, a governança de redes envolve uma constituição estável e estruturada de organizações com ou sem fins lucrativos que objetiva desenvolver produtos ou serviços, com base em

contratos irrestritos e ilimitados para se adaptar às contingências do ambiente, e coordenar e se resguardar às mudanças. Esses contratos são socialmente, e não legalmente, firmados (JONES et al, 1997).

De acordo com Jones et al (1997), a estrutura em redes se destaca perante outras formas de organização devido a sua flexibilidade para se adaptar às mudanças no ambiente e à habilidade de coordenação de diferentes organizações que possuem especialidades e objetivos diferentes dentro de uma mesma estrutura com objetivos específicos. Os princípios de governança aplicados às redes permitem definir o alinhamento estrutural ideal a um conjunto de organizações no qual as relações são baseadas em interações e condições de troca.

Por se tratar de um arranjo de instituições, uma formação em rede depende da interdependência entre seus componentes e conseqüentemente das relações interpessoais entre seus atores. Conforme Jones et al (1997), o conceito de governança de redes baseia-se nos padrões de interação de troca e de relacionamentos interpessoais, e no fluxo de recursos entre os atores e as organizações. Assim, constitui uma forma de gestão de coordenação que auxilia no controle e gerenciamento das trocas de informações e tarefas entre as organizações.

Cardoso et al (2002) concluíram que os mecanismos de coordenação formais e informais existentes em redes de organizações dependem, em grande parte, dos níveis de confiança e conhecimento entre os parceiros da rede. Woolthuis et al (2002) destacam em seu estudo que uma baixa confiança requer controle formal, enquanto altos níveis de confiança permitem uma flexibilização desse controle formal.

Weick (1993) aponta que a coordenação dos membros de uma rede pode levar em consideração três pontos principais: uma estrutura mínima de regras/padrões de relacionamento formalizados; objetivos pessoais compatíveis; e uma percepção compatível em relação aos desafios do ambiente. A correta gestão dos relacionamentos entre os atores define o grau de coesão entre as organizações de uma rede. Os relacionamentos interpessoais, segundo Scott

(1992), envolvem reciprocidade, intensidade e durabilidade, o que significa que, mais do que qualquer norma ou objetivo social, é principalmente o entendimento entre as pessoas que irá determinar o sucesso de uma rede.

Devido a isto, dentro do conceito de governança de redes, o estudo de mecanismos de gestão, e conseqüentemente de controle e de conflitos pessoais e interorganizacionais torna-se uma questão importante. Assim, um dos principais mecanismos de gestão de redes é a horizontalização. Como cita Souza (2004), difusão de responsabilidade, autonomia, multiplicidade de fontes de recursos e captação de informação por todas as áreas da rede contribuem para manutenção de um nível baixo de controle e para a coesão da estrutura de uma rede. Obviamente, o nível exigido de horizontalidade depende das características de cada composição em rede. Redes de instituições privadas terão um nível de horizontalização menor do que em redes sociais. Agranoff e McGuire (1999) defendem a importância da horizontalização como forma de evitar a dependência hierárquica e assim permitir a flexibilidade de uma rede. Segundo os autores, a coesão de uma rede depende da correta formulação dos mecanismos de gestão de modo a garantirem uma horizontalização harmônica entre as organizações e atores da rede.

#### 2.1.4 Modelo de Governança de Rede

O conceito de governança de redes é extremamente benéfico nas redes em que, para o alcance de suas propostas, são exigidas interações entre suas organizações que necessitem superar ou ignorar uma parceria hierarquicamente imposta.

Para se determinar qual o grau de governança existente em uma rede, conforme o conceito de governança de redes, deve-se analisar um conjunto de características que fornecerão indícios sobre a organização interna da rede e que indicam em quais pontos a rede demanda uma interação ou forma de atuação diferenciada.

Van Aken e Weggeman (2000) destacam fatores essenciais na análise de governança de redes. Segundo os autores, os problemas mais comuns em redes interorganizacionais estão relacionados a conflitos de interesses, distribuição de poder e lealdade. Os autores desenvolveram um modelo misto entre redes formais de base competitiva e redes informais de base colaborativa, destacando os aspectos estratégicos e operacionais de cada forma de rede.

Andion (2003) destaca que para a análise de uma rede, considerando-a como um conjunto de processos de interação entre os atores locais, é necessário considerar cinco fatores de análise: tipos de redes, densidades das redes, funcionamento e gestão das redes, efetividade da ação das redes na promoção do desenvolvimento local e abertura para o exterior.

O modelo de análise de governança de redes proposto segue a mesma estrutura de análise proposta por Andion, desmembrando os cinco fatores listados, e contempla o estudo de vários autores sobre a estruturação de redes, incluindo o modelo misto proposto por Van Aken e Weggeman.

#### 2.1.4.1 Tipos de Redes

Quanto aos tipos de redes, Pecqueur (2000) cita que existem as redes institucionais, que são tratadas entre grupos formais e podem ter fins comerciais de bens e serviços e troca de informações e know-how, e as redes informais, que constituem laços de solidariedade indispensáveis para completar as redes institucionais. As redes informais podem ser formadas por familiares e/ou profissionais. O aprofundamento recíproco das estratégias dos atores passa por relações específicas que interligam estas redes entre eles. É então a natureza destas ligações que determina a eficácia produtiva do conjunto e que permite reconhecer a forma de organização dos atores na rede.

Segundo Pecqueur (2000), têm-se afirmado que somente as relações de mercado não são suficientes para compreender a riqueza das relações humanas entre atores. Ao lado do mercado existe um campo muito mais vasto de relações funcionando à maneira de uma rede, ou seja, uma rede institucional está

invariavelmente relacionada a um conjunto numeroso de redes informais. O conhecimento se desenvolve e se dissolve ao longo do tempo, a partir de uma cultura própria de certos lugares ou grupos. Transmitem-se os conhecimentos e os segredos do mercado juntamente com regras de proximidade geográfica, profissional e de parentesco. As redes instituídas em um modelo de governança de redes são formadas por uma estrutura organizacional caracterizada por sistemas sociais informais (JONES et al, 1997).

É possível citar um outro exemplo de relação que ativa uma rede, com a mobilização de capitais na empresa. São as denominadas redes com finalidade produtiva. Um componente da rede pode mobilizar ao redor de si vários tipos de redes com finalidade produtiva. É possível perceber logo de início um conjunto de organizações nas quais os objetivos são claramente definidos e que têm vocação e competência para manter relações com outros componentes da rede. Pecqueur (2000) cita ainda que se pode verificar que as relações institucionais não se limitam à compra de mercadorias ou aquisição de capitais. Elas concernem também a todas as transferências de *know-how* e de informações que permitem iniciar e facilitar a inovação, assim, os componentes encontram mais facilmente parceiros próximos e o conhecimento dos homens do seio das instituições favorece a eficácia da rede. O mercado financeiro aparece como a modalidade mais comum nas relações entre quem oferta e quem demanda capital. É possível constatar que no estágio de criação de pequenas empresas a primeira mobilização se efetua freqüentemente pelo desvio de estratégias de gestão patrimoniais. Estas estratégias se inserem nas relações de solidariedade familiar, que não tem nada a ver com o mercado. Portanto, é possível considerar a empresa como um sistema aberto de comunicação pelo qual circulam informações de toda natureza. Neste caso, cada parceiro exerce uma função e assim determina-se com relativa precisão a dimensão desta rede.

Constata-se entretanto que a eficácia de uma rede não é a mesma de um lugar para o outro. Dentro de um mesmo país duas pequenas regiões podem estar dotadas dos mesmos serviços institucionais e, entretanto, uma dessas pequenas regiões se desenvolverá e a outra não. Isso ocorre porque, na realidade, os atores

estão igualmente engajados em outro tipo de rede, mais difícil de observar mas sem dúvida muito mais eficaz. Este segundo tipo de rede é o que agrupa as relações informais, as relações pessoais guiadas pelas características da cultura local. São relações de solidariedade indispensáveis para completar a rede institucional. Estas relações informais formam uma cadeia de redes flexíveis nas quais as fronteiras não são claramente definidas. As redes familiares constituem o principal exemplo de redes informais. A solidariedade familiar está na base da criação de numerosas empresas e de seu desenvolvimento. Ela permite a mobilização do capital e da energia humana. Os serviços mútuos obtidos surgem de uma relação estreita entre os atores componentes. O marcante desenvolvimento industrial da Terceira Itália, como exemplo, repousa em grande parte sobre as solidariedades familiares.

Tais características são semelhantes nas relações profissionais. Com efeito, a divisão de uma mesma profissão por pequenas regiões cria convivências e, apesar da rivalidade da concorrência, tal disseminação permite a circulação informal do *savoir-faire*, ou, *know-how*. São encontradas também formas de solidariedade mais consistentes que podem ir desde o empréstimo de máquinas, acordos locais para beneficiar serviços comuns ou ainda a organização de formações combinadas. As redes de amigos, como em clubes ou antigos colegas de escolas, desempenham também um papel de unificação dentro de uma comunidade de atores.

As redes informais não têm o objetivo declarado de regulamentação das relações entre os seus atores. Sua densidade é muito variável de um lugar a outro. Cada rede permite a socialização da atividade de produção cujos atores são a expressão da capacidade local de organização, sendo que cada ator tem consciência de pertencer a uma mesma comunidade cultural.

Se forem levadas em conta todas as relações que podem existir em uma rede a conclusão será uma extraordinária complexidade que é a complexidade de vida, onde se multiplicam as relações. Para tornar estas relações mais claras, é necessário limitar a observação às relações que influem diretamente sobre o propósito da rede que está sendo objeto de análise.

A combinação das principais características dos dois tipos de redes, institucionais formais e informais, permite definir o meio no qual a rede está inserida e favorece o entendimento de sua organização e da motivação de seus atores. Em outros termos, não é portanto uma projeção voluntária de um desejo de desenvolvimento freqüentemente fechado ao exterior que designa uma dinâmica de redes, mas primeiramente a densidade e adaptabilidade da rede à sua finalidade.

As redes humanas de relações entre atores existem sempre, elas são a expressão da vida social. Entretanto, estas redes não são sempre dinâmicas, e o meio que elas formam pode ser esclerosado ou bloqueado na capacidade de renovação. Para que a rede se engaje num processo de desenvolvimento, é necessário que esteja engajada em uma missão que seja internalizada por seus componentes. A implementação de uma rede deve objetivar o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas, de descobrir ou despertar suas vocações locais e de desenvolver suas potencialidades específicas, além de fomentar o intercâmbio externo, aproveitando-se de suas vantagens locais (FRANCO, 1988).

É importante dizer que o conceito local não é sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução, referindo-se, portanto, ao desenvolvimento integrado e sustentável, a uma nova dinâmica socioeconômica capaz de, a partir do local de encontro de ações do Estado e da sociedade, independentemente do seu tamanho, potencializar resultados em virtude das parcerias interinstitucionais que podem ser mais facilmente celebradas. Além disso, o sucesso das redes depende da convergência e integração das políticas e programas dos atores, que acabam coincidindo, ambos apostando nas potencialidades de um ambiente integrado e sustentável, por meio de parceiras, do planejamento e da gestão integrada. O atendimento das necessidades da sociedade, o aproveitamento das potencialidades locais e das habilidades existentes é extremamente facilitado pela territorialidade, garantindo maior continuidade das ações em função do controle social exercido pela sociedade. (FRANCO, 1988).

Do ponto de vista econômico, o desenvolvimento de uma rede requer a formação de uma comunidade econômica de base, ou seja, uma cadeia de iniciativas que se complementam, maximizando as potencialidades de produção, comércio, serviços e consumo locais. O encadeamento das iniciativas de uma rede deve procurar manter uma relação de troca com outras regiões e localidades, dispondo primeiramente de condições mínimas de satisfação de suas necessidades mais imediatas (FRANCO, 1988).

Um outro fator importante dentro de uma rede é o desenvolvimento tecnológico apropriado ao estágio atual de progresso que a comunidade-alvo se encontra, fundamental para o processo de geração e adaptação de técnicas voltadas para a produção e agregação de valor envolvendo, de forma sinérgica, os agentes comunitários, centros tecnológicos e as universidades, de forma que seja possível a sustentabilidade do modelo proposto para a rede. A gestão de uma organização em rede exige uma base de informação agregada, possibilitando uma análise apurada dos fatores, da realidade social e dos resultados parciais obtidos, bem como indicadores que incorporem índices capazes de aferir os níveis de qualidade de vida e de sustentabilidade alcançados (FRANCO, 1988).

Limieux (1999) apresenta uma tipologia de redes identificando diferentes formas de conexão entre os atores sociais. Essa tipologia é definida, sobretudo, tomando por base os recursos que as redes controlam. As *redes de comunicação* teriam a finalidade de transmitir informação; as *redes de parentesco* consistiriam principalmente na transmissão de recursos relacionais e estatutários; as redes de afinidade teriam por finalidade ligar os amigos e aqueles que são próximos, sem serem parentes; as *redes de apoio* se caracterizam pela propagação de recursos relacionais, em direção a pessoas que necessitam desse apoio; e as *redes de mercado* visariam trocas restritas envolvendo atores que constituem uma relação de oferta e demanda.

#### 2.1.4.2 Densidade das redes

Andion (2003) destaca que o fator mais importante relacionado à densidade das redes é a consistência da rede, que irá determinar suas ações e principalmente a sua durabilidade. A consistência de uma rede depende de uma variável essencial: *a territorialidade e coesão social*, ou seja, a relação entre os agentes da rede, sua organização e espaço territorial. Redes que estão integradas com as particularidades culturais e cujos objetivos estão alinhados com os do território no qual atuam legitimam-se na comunidade. Essa legitimação é uma consequência característica de um modelo de governança de redes aplicado em uma comunidade. A principal diferença em relação aos modelos tradicionais de rede é que os benefícios gerados por esse modelo são na verdade uma consequência, projetada ou não, dos objetivos próprios da rede. Nesses casos, não ocorre a integração dos objetivos da rede e da comunidade em um primeiro momento. Türck (2002) destaca que o interesse comum na resolução de uma determinada situação é um ponto essencial para o sucesso dos empreendimentos sociais em rede.

Seguindo o mesmo raciocínio, a *temporalidade histórica*, ou seja, a relação das atividades da rede com a história local, é um importante catalisador da coesão social. Ao longo do tempo, a tendência é que redes desenvolvidas no modelo tradicional legitimem-se na comunidade integrando seus objetivos, mas o tempo necessário para que isto ocorra é maior do que em uma rede desenvolvida no modelo de governança de redes.

Os *valores éticos e políticos* presentes nas ações da rede, principalmente na sua coordenação definem a consistência da rede no longo prazo. A coerência dos objetivos individuais dos atores com os objetivos da rede, além da coerência de ambos com valores éticos e morais validam a rede no seu território de atuação, e determinam o foco de sua preocupação.

A *capacidade de inovação* permite a uma rede se manter eficiente ao longo do tempo, se adaptando às mudanças ambientais que surgirem. A diferença é a maneira pela qual as redes identificam os pontos de inovação. Redes coesas com

as comunidades locais nas quais atuam possuem inúmeros pontos de identificação de mudanças e igualmente inúmeros focos de surgimento de idéias. Redes tradicionais muitas vezes possuem uma coordenação responsável por identificar mudanças e também elaborar planos de reestruturação e adaptação. Essa diferença permite às redes que estão inseridas em um modelo de governança de redes uma maior flexibilidade e conseqüentemente maior capacidade de criar novas alternativas de adaptação às condições ambientais.

Van Aken e Weggeman (2000) citam que as redes que estão inseridas em um modelo de governança de redes possuem maior competência da geração de idéias e assim na formulação inicial de um projeto de inovação, enquanto que as redes instituídas tradicionalmente sustentam o *know-how* de todo o processo de inovação, sendo que desenvolvem todo um projeto de inovação como eficiência, mas com nenhuma fase em destaque.

#### 2.1.4.3 Funcionamento e gestão das redes

Com relação ao funcionamento e gestão das redes, Andion (2003) cita que é importante analisar o funcionamento e a gestão da rede para constatar a coerência entre seus objetivos e suas práticas. É importante criar espaços de reflexão coletiva, onde os atores discutem e participam da formulação dos objetivos e estratégias da rede. A gestão conjunta propicia, como cita Alvarez et al (2002), o alinhamento do modelo de gestão com a estratégia interorganizacional da rede, caracterizando uma gestão coletiva, participativa e negociada.

Van Aken e Weggeman (2000) apresentam um modelo detalhado do funcionamento e gerenciamento de redes. Segundo os autores, os problemas mais comuns em redes estão relacionados a conflitos de interesses, distribuição de poder e lealdade. Além disso, em relação aos desafios de gestão de redes, os autores destacam a dificuldade de se alcançar o equilíbrio entre gerenciamento e produtividade para as redes predominantemente informais, sem que as relações que constituem essa rede sejam prejudicadas ou alterem sua forma de modo a se submeterem a uma indesejável estrutura burocrática, mantendo a sua

característica principal que permite a eficácia de suas operações, o relacionamento baseado na confiança e na colaboração. Assim, na busca de uma formação ideal de rede que pudesse reduzir os efeitos desses problemas, elaboraram um sistema gerencial misto, combinando aspectos de redes formais e informais na coordenação das relações, caracterizando um modelo que se observa na gestão de arranjos interorganizacionais colaborativos com fins sociais.

Esse modelo desenvolvido por Van Aken e Weggeman identifica pontos importantes em relação ao funcionamento e gerenciamento de redes desenvolvidas no modelo de governança de redes. Esses pontos estão identificados como sendo característicos das redes informais.

Os autores apresentam seu conceito misto de gestão de redes desmembrando-o em aspectos operacionais e estratégicos.

Os primeiros estão relacionados à coordenação das atividades entre os parceiros da rede. As redes informais possuem como unidade de análise o indivíduo, sendo ele o ponto base das relações que sustentam as redes, pois são dependentes dos relacionamentos pessoais, que superam as ligações hierárquicas impostas. Os componentes das redes informais são mais numerosos e dinâmicos, pois participam da rede à medida que suas ações estão centradas na comunidade. Além disso, a participação de vários atores da gestão da rede é também característica das redes que estão inseridas em um modelo de governança de redes. O grau de interdependência entre os atores nas redes informais é baixo, devido à maior autonomia que cada ator possui nas suas ações e ao constante e aberto fluxo de informações dentro da rede. Segundo Jones et al (1997), a troca constante de informações cria interdependências entre os atores, fortalecendo as relações informais, elevando a confiança e o repasse recíproco de informações. As parcerias e arranjos entre atores ou organizações surgem do relacionamento e, como citam Jones et al (1997), são socialmente, e não legalmente, firmados.

Os aspectos estratégicos estão relacionados aos valores e forma de gestão das redes. Nas redes informais os valores são baseados no conhecimento, dedicação e consciência, e as competências não são, salvo poucas exceções, adquiridas por

contratos. Devido ao seu objetivo social, as redes que estão inseridas em um modelo de governança de redes não visam o resultado econômico, mas o resultado social de suas ações. Tandler (1998) destaca três fatores que definem um processo de aprendizagem e que motivam as organizações a se articularem em rede: aliar interesses em comum; resolver um problema complexo e ampliar o raio de alcance de suas ações. Por estar de certa forma dependente da consciência e iniciativa dos seus atores, as redes inseridas em um modelo de governança de redes devem saber equilibrar níveis baixos de controle com a produtividade, gerenciando as relações de poder.

Um dos pontos mais importantes em relação à distribuição de poder em uma rede é o grau de participação democrática. Como cita Fleury (2002), um ambiente de participação democrática é caracterizado pela pluralidade e pela diversidade de atores tanto na elaboração quanto na implementação de políticas em uma rede. Quanto mais democrática a relação entre atores e organizações, mais rapidamente as políticas serão legitimadas.

Mas mesmo uma política descentralizada de poder necessita de algum tipo de comissão gestora que gerencie as ações da rede como um todo. O entendimento global, o conhecimento de potencialidades, e o entendimento dos nós que ligam os atores e as organizações, como cita Hanemman (1998), permite uma visão mais concreta dos objetivos da rede e dos fatores predominantes nas decisões políticas internas.

#### 2.1.4.4 Efetividade da ação das redes na promoção do desenvolvimento local

A efetividade da ação das redes na promoção do desenvolvimento local permite a análise da contribuição da rede para o crescimento da região onde atua.

As redes de um modelo de governança de redes devem ter como objetivo aproveitar as capacidades das comunidades locais de sua estrutura, de modo a aglutinar esforços regionais fragmentados em torno de objetivos comuns, criando um padrão coerente, que não danifique as especificidades locais, mas que permita o desenvolvimento adequado da região (DUGUID e BROWN, 2001).

Para isto são citados os critérios destacados por Andion (2003): promoção econômica e tecnológica, ou seja, melhoria das condições econômicas de seus membros; promoção social, melhoria das condições de vida, como saúde, educação, lazer, entre outros; promoção ambiental/ecológica, preservação ambiental e de recursos naturais; e promoção política, influência das políticas públicas na rede.

Nesses critérios as redes instituídas sob o conceito de governança de redes destacam-se por serem legitimadas pelos próprios atores que são também os beneficiados por essas ações. No modelo tradicional de redes os beneficiados avaliam as ações da rede, mas não possuem participação legítima nas decisões e não têm poder de alterar as características da rede sem a anuência dos seus gestores.

Em relação à influência das políticas públicas, as redes que estão inseridas em um modelo de governança de redes estão, em sua grande maioria, mais ligadas ao Estado do que as redes tradicionais. Isso faz com que essas redes sejam mais vulneráveis à influência das decisões políticas. Tal sensibilidade tanto pode ser vantajosa, quando as políticas a apóiam, quanto pode ser destrutiva, quando o interesse político não contempla o tema da rede.

A maioria das atividades realizadas pelas redes, principalmente as redes cujos resultados são socialmente verificados, produzem resultados predominantemente qualitativos, o que dificulta a mensuração da produtividade da rede. Por produtividade da rede entende-se a eficácia na realização de objetivos em comum, em combinação com a eficiência na utilização dos recursos. Vantagens de redes em processos de inovação decorrem, por sua vez, de alguns fatores fundamentais: possibilidade de compartilhamento de risco, aumento dos recursos disponíveis e compartilhamento de custos; e disponibilidade de uma maior diversidade de informações, conhecimentos, competências e pontos de vista. (VAN AKEL E WEGGEMAN, 2000)

### 2.1.3.5 Abertura para o exterior

A dimensão de abertura para o exterior estabelece a relação da rede com outras redes internacionais e a criação de parcerias.

As redes inseridas em um modelo de governança de redes caracterizam-se por relações informais e maior flexibilidade na aceitação de parcerias com organizações externas, pois essa relação legitima-se pela congruência de interesses, principalmente nas redes com objetivos sociais.

A seguir estão resumidos os fatores de análise que definem o modelo de governança em redes, comparando-o com o modelo tradicional de redes, no Quadro 02: Comparativo entre os modelos tradicional e de governança de redes,

Fatores de Análise	Autor(es)	Características	Modelo de Governança de Redes	Modelo Tradicional de Redes
Tipos de Redes	Van Aken e Weggeman (2000) Limieux (1999)	Exemplos	Comunidades de prática Redes de parentesco Redes de apoio	Consórcios de P&D Joint ventures Alianças Redes de mercado
	Andion (2003) Pecqueur (2000) Jones et al (1997)	Relações entre atores	Predominância de relações informais	Predominância de relações formais
	Franco (1988)	Abrangência de desempenho	Foco no desenvolvimento local	Foco na eficiência econômica da rede
Densidade das Redes	Andion (2003) Türk (2002)	Territorialidade e coesão social	Objetivos integrados com objetivos da comunidade	Objetivos próprios geram benefícios à comunidade
	Andion (2003)	Temporalidade histórica	Ações da rede estão enraizadas na cultura local	Evolução da rede rumo à conciliação de objetivos
	Andion (2003)	Valores éticos e políticos	Ações intimamente ligadas com os anseios da comunidade	Ações éticas com base em contratos ou assistência social
	Andion (2003)	Capacidade de inovação	Flexibilidade baseada em comunidades locais	Grupo de gestores responsáveis pela inovação

	Van Aken e Weggeman (2000)	Projeto de Inovação	Maior contribuição na geração de idéias para futuros projetos de inovação (fase inicial de desenvolvimento; geração de idéias)	Funções/atividades relacionadas a todo o processo de desenvolvimento das inovações	
Funcionamento e gestão das redes	Van Aken e Weggeman (2000)	OPERACIONAIS	Unidade básica de composição	Indivíduo	Organização
	Van Aken e Weggeman (2000)		Unidade de análise	Relações sociais e pessoais	Relações interorganizacionais e institucionais
	Van Aken e Weggeman (2000)		Número de parceiros	Alto e dinâmico	Baixo e fixo
	Van Aken e Weggeman (2000)		Grau de interdependência	Baixo	Alto
	Van Aken e Weggeman (2000) Jones et al (1997)		Sistemas de troca	Relacionais; informação e conhecimento	Transacionais; compra e venda, licenciamentos
	Van Aken e Weggeman (2000) Jones et al (1997)		Arranjos	Informais; emergentes; surgem das trocas freqüentes entre as organizações baseados nas relações interpessoais	Deliberados; surgem de acordos formais, contratuais
	Van Aken e Weggeman (2000)	ESTRATÉGICAS	Valores	Baseados em reputação, expertise, acessibilidade	Baseados em concorrência, lucratividade
	Van Aken e Weggeman (2000) Tendler (1998)		Ênfase	Processos de aprendizagem, baixa orientação à produtividade e para a mensuração de resultados	Processos produtivos, busca de vantagem competitiva; forte orientação para a produtividade e mensuração de resultados
	Andion (2003) Alvarez et al (2002)		Gestão social	Baseada em gestão conjunta, com participação da comunidade	Baseada na hierarquia, com quadro de sócios ou associados
	Van Aken e Weggeman (2000)		Principais desafios de gestão	Equilibrar níveis baixos de controle com condições mínimas de aproveitamento do potencial produtivo e subsistência das relações	Administração de recursos; alinhamento estratégico dos interesses das partes; equilíbrio das relações de propriedade e poder
	Fleury (2002)		Distribuição de poder	Legitimação pela democracia	Organização baseada na hierarquia
	Hanemman (1998)		Gestão	Coordenação que gerencia as atividades da rede	Diretoria gerencia resultados

<b>Efetividade das ações da rede na promoção do desenvolvimento sustentável</b>	<b>Andion (2003)</b>	<b>Promoção econômica e tecnológica</b>	Ações da rede aceitas pelos próprios atores que ao mesmo tempo são os beneficiados pela rede	Beneficiados não possuem participação legítima nas decisões
		<b>Promoção social</b>		
		<b>Promoção ambiental e ecológica</b>		
		<b>Promoção política</b>	Redes estão mais vulneráveis às influências de decisões políticas	Redes em sua maioria independentes das ações políticas
	<b>Van Aken e Weggeman (2000)</b>	<b>Produtividade</b>	Medição de resultados dificultada por ser essencialmente qualitativa	A produtividade pode ser medida por fatores quantitativos.
<b>Abertura para o exterior</b>	<b>Andion (2003)</b>	<b>Abertura</b>	Redes são mais flexíveis e abertas à negociação, legitimada por interesses comuns, geralmente sociais	Negociação de interesses. Objetivos específicos com resultados esperados

Quadro 02: Comparativo entre os modelos tradicional e de governança de redes

## 2.2 GOVERNANÇA

### 2.2.1 A origem da Governança

Para compreender o contexto do surgimento da governança, é preciso retomar os preceitos do fordismo e as condições que determinaram a crise desse modo de produção.

O fordismo, modelo geral de desenvolvimento implantado na Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão a partir da Segunda Guerra Mundial, capitalizado pela potência americana, se caracteriza por três elementos básicos: o modo de organização do trabalho, o regime de acumulação e o modo de regulação. No contexto abordado neste trabalho, serão detalhadas as características do modo de organização do trabalho deste modo de produção.

O modo de organização do trabalho do fordismo era o acoplamento do taylorismo com a mecanização das indústrias. O taylorismo se apresentava como a racionalização da produção, a separação entre os organizadores do sistema de produção e os executantes que configuravam a mão-de-obra. Além disso, pregava a participação nos ganhos de produtividade por parte dos empregados, para que se equilibrasse a relação produção e consumo. Esse compromisso fordista de distribuição se materializou em um regime de acumulação e em um modo de regulação (LIPIETZ, 1991).

O regime de acumulação considerava (a) uma produção em massa, com polarização entre idealizadores qualificados e executantes sem qualificação, (b) o crescimento do poder aquisitivo dos assalariados, e (c) a taxa de lucro estável das empresas. Destacava-se nesse compromisso fordista o equilíbrio entre consumo e produção (BIHR, 1998).

Os modos de regulação tinham como objetivo convencer os empresários da época a respeitar os compromissos do fordismo, e eram caracterizados por (a) uma legislação social referente ao salário mínimo, (b) um Estado-providência, fornecendo um sistema de previdência, e (c) uma moeda de crédito, desatrelada do ouro em estoque. É importante destacar que essas conquistas não foram

conquistas do fordismo, mas sim conquistas operárias. Assim, devido às suas características, o fordismo se apoiava em três pilares: progresso técnico, ou tecnológico; progresso social, do poder aquisitivo; e progresso do Estado, como fiador do interesse geral da população.

No fim dos anos sessenta o modelo de produção do fordismo entrou em um quadro de crise. A produtividade das empresas diminuiu, assim como a satisfação dos assalariados, resultando em uma onda mundial de revoltas, e, ao longo de dez anos, essas revoltas transformaram-se em avanço das forças de esquerda e em greves. A resposta veio em forma de desemprego ou chantagens de demissões. (LIPIETZ, 1991). Mas a crise continuava. A indesejada separação entre qualificados e operários diminui a produtividade, os investimentos tornaram-se cada vez mais caros pelo preço cada vez maior das máquinas e as taxas de lucro não se recuperavam. Reagindo a essa crise de lucratividade as firmas aumentaram as margens dos benefícios, que eram adicionadas aos preços de venda, causando uma inflação de custos. Pelos princípios fordistas, as altas de preços eram repercutidas em altas de salários. Quando as altas de preços ultrapassavam as altas salariais, o poder aquisitivo baixava, assim como a demanda, e a conseqüente redução de atividade em alguns setores. Essa situação causou um aumento no desemprego. Mas a lógica fordista implicava um crescimento dos auxílios-desemprego, o que ocorreu amplamente até a metade dos anos setenta. Mas depois de certo tempo o financiamento para essas transferências sociais, que vinha de impostos e cotas, pesaram demais sobre a parte ativa da economia, tanto sobre os salários quanto como sobre os lucros, o que diminuía ainda a lucratividade do investimento e agravou o problema. Finalmente, foi a própria legitimidade do Estado-providência e das transferências sociais que foi atacada. E, no fim das contas, com ela, todo o compromisso fordista (LIPIETZ, 1991).

Além da crise interna, caracterizada pela ineficiência do modelo, estando portanto muito ligada à oferta, o colapso do fordismo foi confirmado com uma crise externa, sobre a demanda. O choque do petróleo em 1973, que agravou a queda da lucratividade obrigou os países a exportarem mais para pagar a conta, mais a

internacionalização da economia gerou uma crise na demanda por falta de investimentos e capital, que acarretou o fim do modelo.

Nesse contexto, durante as décadas de sessenta e setenta do século XX, as elites políticas das cidades norte-americanas, especialmente as localizadas no nordeste do país, estavam sendo desestabilizadas pelas revoltas urbanas e falências financeiras causadas pela fissura do modelo fordista, pelo conseqüente declínio industrial e pela saída das classes média e burguesa, que possuíam os recursos necessários para novos investimentos.

Pouco sustentadas pelo Estado e dependentes dos recursos cada vez mais escassos, as elites políticas locais então se reorganizaram, e objetivando atrair novamente tais recursos, ofereceram poder aos representantes privados, principalmente do setor imobiliário, para o desenvolvimento das cidades. Observou-se assim o início de uma redefinição do papel do Estado. Uma mudança que concretizou a crise do Estado Providência, ou seja, o Estado como principal responsável pelo planejamento e operação das políticas públicas, historicamente conduzidas de forma centralizada e homogênea. Dessa mudança na concepção do Estado e influência de interesses do setor privado sobre a direção política das cidades é que se generalizou, nos anos oitenta, o termo governança.

#### 2.2.1.1 As reformas do poder local inglês e a evolução das categorias de análise da governança

Uma evolução semelhante à ocorrida nos Estados Unidos pode ser verificada na Grã-Bretanha onde na década de oitenta, sob o governo de Margareth Thatcher, foi promovida a inserção dos interesses privados, notadamente imobiliários, ao poder público. Neste caso, a fórmula encontrada para resolver a crise do *welfare state* foi a receita neoliberal. Fomentada pela diferenciação em relação à noção de governo local, caracterizado por um poder local burocrático e uma fraca legitimidade política, alguns bens e serviços de interesse geral são tomados como privados, e essa privatização e o enxugamento da máquina administrativa objetivam a eficiência econômica do Estado. Assim, a

noção tradicional de governo local torna-se um elemento quase residual dentro de um vasto conjunto de disposições horizontais de redes diversas, de organizações interdependentes e agências locais semipúblicas e privadas. O conceito de governo local acaba por ser insuficiente após análise de um quadro que leva em conta políticas públicas, políticas partidárias e a construção da União Européia.

A expressão governança começa, portanto, a ser utilizada na Inglaterra. O uso da noção de governança torna-se uma maneira de constatar o papel cada vez menos central do Estado, a institucionalização de formas de ação coletiva, a multiplicação de parcerias e o desenvolvimento de processos de organização conjunta visando o atendimento dos interesses gerais da sociedade (LE GALÈS, 2004).

É importante destacar que o conceito de governança é mais amplo do que a ótica neoliberal. Foi dentro do contexto neoliberal que o Banco Mundial divulgou o conceito de “boa governança”, para destacar a obediência dos países de terceiro mundo aos programas de ajuste estrutural lançados pela instituição. O debate teórico sobre a governança é constante, e o dinamismo de suas ramificações incentiva e possibilita esse debate, dando vivacidade ao conceito. Touraine (1994) é um dos autores que faz uma crítica severa à governança, acusando-a de ser um regime neoliberal. Entretanto, apesar de se originar em um contexto neoliberal, a governança é um conceito mais amplo e, como cita Landrieu (2000), destaca a descentralização do poder, a discussão política e a participação democrática. Sobre isso, Gaudin (2002) comenta que a governança não é um caso de neologismo, como pode se pensar. O termo é antigo, e usado desde o século XIII. Com o passar dos anos o termo foi evoluindo em significado, e foi a partir de 1990 que a idéia de governança se difundiu na análise das políticas públicas.

A governança, sendo um conceito ampliado, passou a fornecer uma moldura para análise de novas ações do Estado.

Os governos locais, portanto, dentro do contexto da governança, estão inseridos em um meio altamente diverso, do qual não podem se manter isolados. Dessa maneira, lidam com conflitos e controvérsias sempre presentes nas suas escolhas. Além disso, existem situações nas quais um determinado grupo de

atores pode monopolizar os mecanismos de escolha exercendo uma espécie de oligarquia urbana em nome da eficácia e da concorrência entre as cidades. Devido a isto, a noção de governança é ambivalente e recobre uma diversidade de situações e práticas. Qualquer que seja a noção estudada, a propagação do termo governança não ocorre de maneira casual, mas se insere e se justifica dentro de um contexto customizado pela construção europeia e pela aceleração do processo de globalização que favorece o desenvolvimento das cidades. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial as categorias de análise políticas da governança eram fundamentalmente nacionais e ligadas ao Estado. Como resultado de uma transformação do papel do Estado e dos modos de regulamentação política, ocorreu uma evolução nas categorias de análise que, levando em conta a extensão das lógicas de mercado e as implicações em termos de poder e de autoridade da construção europeia, permitiu analisar as transformações da governança. Assim a governança passou a comportar outra característica: a inclinação à comparação internacional, a análise tanto de convergências quanto de contrastes entre um território e outro. Portanto, a governança se ergue em um momento histórico de reformulação de uma união política e social, que reflete algumas cidades e regiões, dentro do triplo contexto de uma recomposição dos Estados, da construção europeia, na sua origem, e da globalização econômica. (LE GALÈS, 2004).

#### 2.2.1.2 A reforma do *welfare state*

Giddens (1999) cita que o Estado pode agir em parceria com organizações da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade. A base dessa parceria Giddens chamou de *a nova economia mista*. E, segundo o autor, essa economia só pode ser eficaz se as instituições de *welfare* existentes forem inteiramente modernizadas.

Landrieu (2000) destaca em seu estudo que o papel da administração pública no funcionamento de um sistema político é importante e não é possível analisar as perspectivas da governança sem considerar a sua evolução.

As origens do *welfare state* foram muito distantes dos ideais de esquerda, na verdade, ele foi criado em parte para dispersar a ameaça socialista. A influência cristã sobre o desenvolvimento do *welfare state* foram intensas. Os unionistas católicos viam o socialismo como o inimigo e procuraram derrotá-lo em seu próprio terreno, enfatizando a co-determinação e a reconciliação de classes. E o fizeram sob a filosofia de deixar o Estado tomar as atribuições que antes os competia fazer voluntariamente. A princípio, o Estado só deveria intervir quando as organizações não cumprissem plenamente suas obrigações.

Nesses termos a forma clássica do *welfare state* nasceu na Alemanha, na e pela guerra. O *welfare state* alemão possuía uma complexa rede de grupos e associações do terceiro setor com que as autoridades contavam para colocar políticas de *welfare* em prática. O objetivo do Estado era ajudar esses grupos e associações a atingir seus objetivos sociais, mas em muitas regiões o Estado tornou-se o principal, senão o único, fornecedor do *welfare*. Exemplos tradicionais de *welfare states* são visualizados na Suécia, por exemplo, onde quase nenhuma organização não-lucrativa é usada, o Estado é o responsável integral pelo *welfare* geral. Na Bélgica e a Áustria, como na Alemanha, cerca de metade dos serviços sociais é fornecida por grupos não-lucrativos. Em áreas como a assistência à infância, grupos do terceiro setor têm quase o monopólio de fornecimento (GIDDENS, 1999).

O *welfare state* é considerado essencialmente não-democrático, por depender de uma distribuição de benefícios de cima para baixo. Sua força propulsora é a proteção e a assistência, mas ele não dá espaço suficiente à liberdade pessoal.

As dificuldades do *welfare state* são financeiras apenas em parte, pois, como destaca Giddens (1999), o gasto proporcional com sistemas de *welfare* permaneceu bastante estável ao longo de dez anos. As maiores dificuldades ocorrem devido ao aumento de fatores como o desemprego elevado, um aumento no número de empregados pobres e mudanças nos padrões demográficos. Esses fatores influenciam negativamente todas as nações, mas nos países nórdicos a sua influência no *welfare state* é altamente prejudicial. Como nesses países

aceitam-se níveis elevados de carga tributária, a pressão sobre os benefícios prestados é menos aturada.

O grande aumento no gasto com seguridade social é um dos principais alvos do ataque aos sistemas de *welfare* pelos neoliberais, que vêm nesse aumento o desenvolvimento generalizado da dependência do *welfare*. O que revolta é o número elevado de pessoas que vivem de benefícios do Estado, muitas vezes influenciados por uma cultura de dependência e aceitação de uma posição imoral sobre o abuso desses benefícios, entre eles destacando-se o auxílio desemprego, solicitações mais freqüentes à assistência social, maior ausência no trabalho por motivos de saúde, entre outros.

Um dos problemas mais críticos dos Estados são os sistemas de aposentadoria, e essa crise é um reflexo da necessidade de reforma do *welfare state*, que precisa ser tão dinâmico e responsivo a tendências sociais quanto qualquer outra esfera da sociedade (GIDDENS, 1999). Mais do que um fundo de recursos, o *welfare state* é um fundo de riscos, que não está adaptado às mudanças tecnológicas, à exclusão social ou às mudanças nas estruturas familiares. São dois pontos de preocupação: quando os riscos cobertos não correspondem às necessidades, e quando os grupos errados são protegidos.

A reforma do *welfare state* deve reconhecer essas questões ligadas ao risco e utilizar seus recursos e ativos para enfrentá-lo. O que deve ser defendido é o *welfare positivo*, para o qual tanto a sociedade quanto as organizações estatais e privadas contribuem. Como cita Giddens (1999) *welfare* não é em essência um conceito econômico, mas um conceito psicológico, uma vez que diz respeito ao bem-estar. Assim, benefícios ou vantagens econômicas não são suficientes para criá-lo. A diretriz é o investimento em capital humano sempre que possível, em vez do fornecimento direto de sustento econômico. No lugar de *welfare state* deveria ser considerado o *Estado do investimento social* operando no contexto de uma sociedade de *welfare positivo*.

Giddens (1999) destaca que se tornou convencional na literatura recente sobre questões de *welfare* a substituição do tema *welfare state* por *sociedade do welfare*. Assim, a concessão de benefícios de cima para baixo deve ceder lugar a

sistemas de distribuição mais localizados. De maneira mais geral, a reconstrução da provisão de *welfare* deve ser integrada a programas para o desenvolvimento ativo da sociedade civil.

### 2.2.1.3 A satisfação do interesse geral

O conceito de interesse geral não é uma noção absoluta, mas uma construção social. Tanto o escopo, o conteúdo e os modelos de organização da produção dos serviços de interesse geral variam pelo tempo e espaço.

Os serviços de interesse geral envolvem conseqüências, chamadas por Le Galès (2004) de externalidades. De fato o interesse público pode ser entendido como uma conseqüência positiva de uma ação econômica. Bens de interesse geral são bens “não concorrentes”, ou seja, quando disponíveis, os bens de interesse geral estão disponíveis para toda a sociedade, mas parcialmente excludentes, quando é possível excluir indivíduos de seus benefícios. Essas externalidades se referem a uma *commodity*, um bem ou serviço, que é produzida durante a produção e/ou consumo de outro produto ou serviço, e que afetam outros produtores ou consumidores. Entretanto, as externalidades que caracterizam os serviços de interesse geral são de uma natureza especial. Estes efeitos externos afetam não somente os produtores ou consumidores do bem, mas a comunidade inteira, sendo local, nacional ou supranacional. Por exemplo, energia elétrica e serviços de saúde são considerados de interesse geral e sua disponibilidade ou ausência afetam os princípios fundamentais de uma determinada comunidade. Estas externalidades, devido a não concorrência dos bens de interesse geral, mostram um efeito expansivo por todos os membros da comunidade. Uma boa educação ou saúde assim como a disponibilidade de energia e informações possuem um efeito positivo na capacidade produtiva e econômica de toda a comunidade.

A presença de uma externalidade afetando a comunidade inteira implica na consideração de que a externalidade associada com o serviço afeta a solidariedade entre os membros da comunidade considerada. Solidariedade

envolve alguma forma de interdependência e redistribuição. Se uma externalidade é percebida afetando positivamente ou negativamente a comunidade como um todo, por exemplo, ela está tendo um impacto nas condições objetivas e subjetivas da solidariedade dentro da comunidade, varia ao longo do tempo e nesta situação a extensão é uma construção social.

Assim, catalisado por esta inclinação a satisfazer os interesses gerais, o conceito de governança passou a fazer parte de uma série de experiências em diversos países, notadamente na França, na década de noventa. Essas experiências, baseadas nas características neoliberais inglesas, vieram a mostrar que o mercado não é capaz de atingir sozinho os objetivos do interesse geral, o mercado por si só falha em satisfazer o interesse geral, pois a lógica do mercado é muito distinta da lógica que predomina em setores que produzem bens e serviços de interesse geral, como a saúde, educação e cultura. Diferentes arquiteturas de satisfação de interesse geral, articulando diferentes tipos de organizações, sendo públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, de acordo com várias modalidades, são então possíveis. O interesse geral deve ser implementado por arranjos institucionais do mercado, Estado e sociedade civil. A escolha da estrutura institucional é influenciada não apenas por considerações tecnológicas ou econômicas, mas pela natureza das preferências e valores individuais e coletivos e pela distribuição destas preferências e valores. É possível identificar diferentes regimes institucionais que contribuem para o interesse geral, os arranjos institucionais entre o Estado, o mercado e a sociedade civil podem ser definidos de diferentes formas, formando vários tipos de organizações e formas de regulação.

Devido às falhas do mercado, a provisão de serviços de interesse geral requer portanto a existência de tais arranjos institucionais que objetivam reduzi-las, para, conforme Le Galès (2004), permiti-las compensar as incapacidades e deficiências do mercado.

Os arranjos institucionais caracterizando a provisão de serviços econômicos de interesse geral em países europeus têm experimentado transformações durante as últimas décadas. Monopólios públicos têm sido

privatizados e administrações diretas do governo têm sido substituídas por uma competição regulada. Primeiramente os serviços de interesse geral dentro dos setores de energia elétrica, transportes, telecomunicações e em menor extensão saúde e educação cresceram consideravelmente como serviços privados. Ao mesmo tempo novos setores como entretenimento, saúde pública, e riscos industriais estão sendo cada vez mais percebidos como de interesse público e novos tipos de serviço estão emergindo. Segundo, os modos de organização da provisão de serviços de interesse geral têm se transformado. De uma situação onde os monopólios estaduais eram dominantes, serviços de interesse geral são cada vez mais providos dentro do conceito de regulação competitiva. Durante o mesmo período, organizações voluntárias e social-econômicas que promovem o interesse geral tiveram atuação crescente e novas formas de parceria entre organizações públicas e privadas foram desenvolvidas.

Assim, verifica-se que os serviços de interesse geral são providos dentro de uma multiplicidade de arranjos institucionais que envolvem atores públicos e privados, com ou sem fins lucrativos. A questão sobre a relativa efetividade de diferentes arranjos institucionais para a provisão destes serviços é um item muito discutido na agenda política em nível continental, principalmente europeu, e mundial.

### 2.2.2 O conceito de Governança

Desde o começo dos anos oitenta, uma renovação na teoria institucional apontou a reconsideração do que o Estado pode fazer, o que ele faz e por que o faz. Além disso, permitiu a discussão sobre a relativa autonomia do Estado em sua sociedade e na comunidade internacional (BERNIER et al, 2003). Dessa perspectiva, a questão é ao que estender e em quais áreas o Estado possui alguma liberdade em lidar com as pressões de grupos organizados em posições políticas. Pode-se considerar que a autonomia pode ser inútil se o Estado não tiver condições de agir. Mas isto depende da expertise acumulada pelo Estado e da

aceitação do seu papel pela sociedade. Além disso, a autonomia do Estado e sua capacidade de agir não serão usadas a não ser que haja vontade para tal.

Este crescente interesse no estudo do Estado está relacionado com a eleição de governos conservadores na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Canadá e mesmo Suécia. O neoliberalismo ganhou em popularidade quanto mais o público instruído se tornou crítico quanto ao custo cada vez maior do Estado e a relativa falha do Estado em satisfazer as necessidades da população, o chamado Estado do bem-estar. Políticos começaram a ganhar eleições após criticarem os serviços públicos. Enfrentando crescentes déficits, o Estado foi obrigado a diminuir serviços e aumentar impostos, o que em nada ajudou a fortalecer sua legitimidade. Ao mesmo tempo, a globalização reduziu a autonomia do Estado na esfera econômica, e o termo “governança” começou a ganhar espaço (LE GALÈS, 2004).

Este termo foi popularizado pelo Banco Mundial, que desejava menos governo, mais transações livres, menos corrupção e foco no cumprimento das leis. Entretanto, a capacidade de um país para se desenvolver depende da capacidade desse país de se transformar e coordenar uma mudança estrutural na era da globalização. Os governos devem aprender a operar em um meio mais volátil e portanto mais flexível. Existem várias frentes políticas em todos os países, e a abertura de um país para a economia global, como citam Bernier et al (2003), muda o papel do Estado em relação a outros atores sociais, mas sem necessariamente reduzi-lo. A competitividade da economia nacional incrementa a influência do Estado na sociedade, que é uma das questões mais importantes a serem estudadas pela governança.

Como citam Kernaghan et al (2000), o Estado sofreu diversas transformações por uma grande variedade de razões: porque o Estado estava sem recursos, porque devido à descentralização dos seus serviços faltavam pessoas, porque a imagem do governo e dos políticos foi sendo deturpada ao longo dos anos, porque muitas disputas jurisdicionais persistem, porque as reformas do passado não tiveram sucesso completo e porque a tecnologia as tornou possíveis. A migração de algumas funções do Estado para o setor privado, o setor social, cooperativas, enfim, para a sociedade civil em geral, é uma

mudança significativa atualmente. Podem ocorrer na forma de parcerias, terceirizações, etc. Os conceitos descritos acima tornaram possível considerar novos instrumentos para implementar políticas públicas, que previamente eram constantemente rejeitadas. Todas essas mudanças aumentaram a importância da governança.

Como citam Ruano-Borbalan e Wemaëre (2004), o conceito de governança recobre múltiplas interrogações: como pensar a decisão e a motivação dos atores diversos que começam a deter cada vez mais parcelas de poder? Como gerir, dirigir, reformar os sistemas institucionais cada vez mais complexos? Segundo os autores a governança tornou-se o conceito inevitável de todas as reflexões sobre a gestão das organizações, como empresas, universidades e hospitais, e a conduta das políticas públicas, sendo urbanas, regionais, nacionais ou internacionais. Reaparecida nos anos 90 do século XX, esta reflexão corresponde de fato a uma transformação importante de poder, quaisquer que sejam os lugares de seu uso. Este conceito é em primeiro lugar a consequência de mutações do Estado e da soberania. Não é mais uma questão válida, pelos cidadãos das sociedades democráticas, aceitar que o interesse público seja unicamente pensado do alto, via sistemas administrativos fechados à negociação, a parcerias ou à cooperação. A mudança provocada pela governança gera consequências nas organizações, tornando-as menos hierárquicas. O sentimento de responsabilidade e a tendência ao debate, presentes no espaço público, tomam com a governança uma forma de necessidade de reconhecimento do papel dos diferentes atores, de suas competências e de suas decisões envolvidas no processo.

A governança é definida como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições para alcançar propósitos próprios discutidos e definidos coletivamente dentro de ambientes fragmentados e incertos. A governança devolve a orientação, a capacidade de dirigir e de fornecer serviços e a afirmação de legitimidade ao conjunto de organizações, de redes, de diretivas, de regulamentações, de normas, de costumes políticos e sociais, de atores públicos e privados que contribuem para a estabilidade de uma sociedade e de um regime político (LE GALÈS, 2004).

Lynn et al (2000) descrevem governança como uma configuração de leis, estruturas, recursos, regras administrativas e padrões institucionais que programam e condicionam serviços e regulação estatal. Esta configuração se baseia em uma subjacente hierarquia de relações e processos que devem ser considerados. Os interesses e preferências dos cidadãos influenciam escolhas políticas e legislativas que determinam os processos administrativos e as estruturas formais. Atividades, organizações e programas devem então ser geridos através de agências e tecnologias ao invés de fornecer produtos e serviços. O fornecimento de serviços gera resultados intencionados e não intencionados, que influenciam as preferências dos cidadãos. A defesa do interesse geral prossegue através dos mecanismos de governança. Resumidamente, governança pode ser definida como o processo pelo qual uma sociedade, economia e política regulam elas mesmas (BERNIER et al, 2003). A principal idéia da governança é que ela assume que o Estado não é mais o foco central de análise, mas apenas mais um ator dentre outros, que deve justificar a sua existência. Com a crescente popularidade do conceito de governança, idéias sobre o que deve ser feito para reformar o Estado também evoluíram. A administração pública tradicional foi desafiada pelos pressupostos das novas teorias de gerenciamento público.

Segundo Bernier et al (2003), este conceito atual de governança é resultado de um meio no qual a globalização incentivou uma reconsideração do papel do Estado como o agente central da política industrial, criando aberturas para demandas por participação e democracia pelos atores sociais, para críticas ao Estado, e para a introdução de práticas do setor privado dentro da esfera pública, caracterizando o novo gerenciamento público. A governança, portanto, resiste à hierarquia e à centralização, se baseia na complexidade, diferenciação, diversificação, descentralização e *networking*, entendido como rede de relacionamentos. O conceito de governança também envolve esforço na obtenção de sinergia dentro e entre as organizações. As habilidades e informações dos parceiros são exploradas objetivando aumentar o nível de aprendizado social dentro dos territórios definidos pelas fronteiras de um setor, indústria ou região.

Este processo de estruturação exige coordenação entre os setores públicos, privados e a sociedade civil, através de associações, uniões, economia social, comunidades locais, redes, entre outros.

É possível, portanto, conceituar governança como sendo o regime pelo qual Estado, organizações privadas e sociedade civil, em diferentes formas de atuação conjunta e auto-regulação, gerem o interesse geral, objetivando o bem-estar social da comunidade na qual estão inseridos. A governança permite a redefinição do papel do Estado que, de único provedor dos recursos à sociedade, passa a atuar como regulador, gestor e estrategista das políticas públicas e riquezas repassadas à sociedade. Além disso, principalmente, permite a auto-regulação das atividades e auditoria das ações por parte de todas as instituições envolvidas, sendo elas públicas, privadas ou da sociedade civil (LE GALÈS, 2004).

### 2.2.3 Tipologia da Governança

#### 2.2.3.1 Uma estratégia de adaptação – a Democracia e a Governança

Nas cidades europeias, principalmente francesas, algumas transformações constituíram um modo de governança em formação, com a transformação dos instrumentos de ação pública do Estado, as mobilizações dentro das formas diferentes de projetos urbanos, a importação de normas de parcerias pelos programas europeus, a mobilização dentro das redes europeias das cidades, o desenvolvimento de parcerias público/privadas e a mudança nas relações com as empresas de serviços urbanos e o crescimento do setor paramunicipal. No caso francês, como em outros casos europeus, verifica-se um fortalecimento dos governos locais urbanos na formação de modos de governança. As elites urbanas utilizam a governança como uma estratégia de adaptação às pressões exteriores, que contribuem para recompor o papel e o trabalho políticos, permitindo aos eleitos dos governos democráticos se mostrarem em cena favoravelmente. A popularização da nação em todos os níveis do governo na Europa mostra bem o potencial que ela detém em termos de instrumentalização.

Segundo Le Galès (2004), verifica-se também uma perspectiva equivocada, que é a utilização ideológica da governança, sob uma perspectiva neoliberal que objetiva desacreditar o Estado, o governo, questionar a política e a democracia e fabricar as receitas de uma “boa governança” tão absurda quanto ilusória. A governança não substitui o governo local urbano. É conveniente, então, refletir sobre o papel do governo urbano dentro da governança e de compreender as implicações não somente pelas capacidades políticas das cidades mas também em termos de democracia. Como destaca Le Galès (2004) “governar é tomar decisões, resolver conflitos, produzir bens públicos, coordenar os comportamentos privados, regular o mercado, organizar as eleições, extrair recursos, destinar os gastos”. Desse modo, o modelo democrático de “prefeitos eleitos” se dissemina na Europa e a questão de *leadership*, política na governança repousa de maneira central, o que reflete a exigência de visibilidade, de colocar em foco os responsáveis políticos locais tidos para representar a cidade e seus cidadãos, e em parte os proteger de grandes turbulências do exterior (LE GALÈS, 2004). Os eleitos municipais, entre os quais os prefeitos, têm recursos políticos que eles mobilizam para levar com eles outros atores nos processos de formação de estratégias coletivas para as cidades. Os prefeitos são particularmente preocupados em aparecer e fazer aparecer suas cidades como atores no centro da governança europeia. Dentro dessa governança, os governos locais sofrem as mesmas dificuldades e incertezas que os outros níveis de governo: fragmentação, contestação da democracia representativa, evolução dos modos de funcionamento da administração, incertezas e evolução do papel dos eleitos. Na maioria dos casos os eleitos das cidades ganham margem de autonomia em termos de organização interna e de gestão de serviços, ao mesmo tempo em que os controles financeiros e os auditores tendem a se reforçar. De um lado um ambiente que reforça a autonomia, de outro, uma interdependência que acentua as opressões. Assim, em um ambiente de governança onde o objetivo é alcançar propósitos próprios discutidos e definidos coletivamente, dentro de ambientes fragmentados e incertos, faz-se necessário coordenar os atores, os grupos sociais e as organizações. Para estabelecer a estabilidade de uma sociedade e de um

regime político, a governança devolve a orientação, a capacidade de dirigir e de fornecer serviços e a afirmação de legitimidade ao conjunto de instituições, de redes, de diretivas, de regulamentações, de normas, de costumes políticos e sociais, de atores públicos e privados que estão envolvidos com a sua gestão.

### 2.2.3.2 Em cada cidade seu modo de Governança

No centro das cidades européias os problemas e as prioridades são articuladas e representadas de maneira diferente do que em nível nacional, constituindo assim uma dinâmica diferenciada para cada uma dessas cidades. Além disso, as preferências dos atores urbanos, os resultados, os interesses e as representações divergem em cada modo de governança das cidades, onde as relações hierárquicas de poder são corroídas face às redes que as atravessam. Os casos de Helsinque, na Finlândia, e Londres, na Inglaterra, são casos de modos de governança com dinâmicas diferenciadas, que permitem visualizar a emergência da problemática da governança e ilustrar a diversidade de formas de governança observáveis nas cidades européias, o ilustrando bem a diferença que pode existir entre várias formas de se exercer a governança.

O primeiro exemplo concerne a aglomeração de Helsinque, capital da Finlândia, pequeno país europeu centralizado e homogêneo. Até o final dos anos 80, a população da cidade, centro desta aglomeração, era estável enquanto as duas principais comunidades do subúrbio se desenvolviam progressivamente. Como em outras partes no norte da Europa as municipalidades urbanas se singularizavam do mesmo modo, mais por sua legitimidade política e seus recursos políticos no centro do Estado do que pelo poder político de seus líderes. As estruturas eram organizadas geralmente em comitês, independente da forma de gestão política. O governo local funcionava sobre uma base essencialmente coletiva e consensual. Em Helsinque os principais responsáveis das comissões municipais não tinham um grande prestígio político.

Sob a pressão de crise econômica, pressão do Estado, dos processos de integração europeia e da globalização a situação alterou-se. A abertura europeia mudou as características iniciais. Helsinque encontrou-se subitamente não somente como a capital de um pequeno país sócio-democrata ao norte da Europa, mas o centro do mar Báltico, o lugar mais avançado do leste europeu, próximo de Saint-Petesbourg e dos estados bálticos, uma região próspera economicamente graças ao sucesso da principal empresa do país, a Nokia, líder mundial no ramo de telefonia celular. O aumento de escala provocou uma mudança de perspectiva. Progressivamente os políticos anônimos que dirigiam o município de Helsinque destacaram a posição da cidade na Europa, a renovação do porto e a competição com Estocolmo. Politicamente o papel do prefeito de Helsinque foi formar uma consistência em termos de liderança e passou adiante as lógicas internas aos partidos do poder. Ele visou assim articular, dentro das fronteiras europeias, um projeto de interesse particular em Helsinque, e inovou em termos de gestão sugerindo, por exemplo, a criação de clubes e de parcerias público-privadas para incentivar o desenvolvimento econômico, a estratégia de desenvolvimento do ensino superior, mas, apesar disso, sem adiar a política social extremamente desenvolvida, como a luta contra a pobreza e a prioridade na integração dos imigrantes recentemente chegados. Descobrem-se então, em Helsinque, lógicas de fragmentação (como uma cidade de subúrbio, Espoo, que se diferencia e enriquece), de integração com o resto da Europa, de pluralização dos atores políticos, de formação de coalizões de atores, de construção de um interesse geral urbano contra o Estado finlandês, da evolução do governo local dentro de um senso mais estratégico e político. Portanto, vê-se emergir em Helsinque um modo de governança de orientação fundamentalmente social-democrata no qual o governo urbano reorganizado desempenha um papel importante.

O inverso ocorre no caso de Londres. Logo após a supressão do Conselho da Grande Londres em 1986, seguido de um conflito político maior entre o líder Ken Livingstone e o governo Thatcher, o governo de Londres foi fragmentado de duas maneiras: primeiro pelo reforço dos municípios de base, boroughs, e

segundo pela multiplicação das agências especializadas sob forma semipública ou associativa. Os britânicos desenvolveram então a versão neoliberal da governança, instituindo por exemplo a concorrência entre as múltiplas agências para produzir uma ação pública mais eficaz. O resultado foi rapidamente um caos maior dentro de numerosos domínios, a incapacidade de resolver as questões-chave de ação coletiva como os transportes urbanos, a fraca eficácia em representar a Grande Londres e em extrair recursos da União Européia ou do governo central e uma gestão de conjunto cada vez mais anárquica que alarma mesmo os mais sólidos pilares da Revolução Thatcher, a saber os promotores imobiliários. O governo Blair, iniciado em 1997, resolveu então recriar uma Grande Londres com uma assembleia eleita e, como inovação maior, um projeto diretamente eleito em sufrágio universal. Os poderes do prefeito são entretanto muito limitados, sua autonomia financeira mínima e seus serviços reduzidos a sua mais simples expressão. Sua ação consiste em criar uma representação da cidade, um plano estratégico para a Grande Londres. Dependente dos investimentos privados e da boa vontade das empresas, ele deve necessariamente se engajar numa política de prestígio, de concorrência com as outras grandes metrópoles, de melhoramento da competitividade econômica. O modo de governança de Londres é por conseqüência pouco articulado ao governo local, e orientado principalmente pela lógica da concorrência.

Após a apresentação destes dois casos, percebe-se que neste contexto de modos de governança diferentes em cidades diferentes, os eleitos urbanos, notadamente os prefeitos, devem responder a expectativas diferentes. Eles possuem igualmente margens de autonomia, de inovação, de experimentação para organizar equipes e desenvolver empreitadas políticas de controle e de mobilização das cidades, e de desenvolvimento de coalizões e de políticas públicas, mas são limitados pelos interesses diversos das redes que constituem a sociedade.

Todavia, tudo se passa ainda dentro das fronteiras de cada Estado-nação, que não eliminaram o amparo estatal às cidades e pleiteiam ainda níveis

importantes de imposição na Europa. Isto limita as afirmações segundo as quais a experiência neoliberal britânica é a vanguarda seguida por todas as outras experiências de governança. Percebe-se que algumas dessas reformas estruturais importantes, como as ocorridas na Finlândia, não são como as inglesas, pois diferem na política dos governos urbanos, nos resultados em termos de segregação social, de habitação, de educação e de pobreza, entre outros.

As pressões que são exercidas sobre as cidades conduzem os eleitos a se engajarem em dinâmicas coletivas de debate, a fim de elaborar projetos e estratégias e sua relação com outras cidades, sociedade, empresas, Estado e União Européia, mobilizando para isso diferentes grupos e organizações. Os governos urbanos e os eleitos são os pilares da formação de modos de governança na Europa. Não é fácil e nem todos obtém sucesso. Por todo lugar, entretanto, os governos urbanos se afastam dos modelos mais funcionalistas para ir ao centro da formação de atores dos modos de governança (LE GALÈS, 2004).

#### 2.2.3.3 Definição de Tipos de Governança

A crise do Estado do bem-estar e do Estado regulatório incrementa ferramentas híbridas que combinam instrumentos de economia pública com os instrumentos privados e da economia social. Nesse aspecto, a distinção entre os instrumentos econômicos e sociais diminui e as empresas coletivas servem de intermediárias, mediando as relações entre os dois e promovendo aprendizado coletivo. Nessas novas formas de regulação, a associação é um princípio econômico tão fundamental quanto a competição, sendo possível combinar princípios de economia de mercado, redistribuição e reciprocidade dentro de uma economia pluralista.

Corporações estatais, empresas públicas e cooperativas são empresas coletivas que possuem diferentes papéis nessa economia pluralista. Algo que todas têm em comum é que necessitam sobreviver em uma economia de mercado enquanto objetivam o interesse geral. Neste aspecto, são responsáveis por múltiplas inovações sociais, particularmente no nível organizacional. Na era da

globalização e livre comércio, estas empresas coletivas enfrentam novos desafios, como privatizações, parceiras, redes, fusões, entre outros. Desde que foram definidas nos termos de uma economia nacional, são geralmente incapazes de enfrentar o mercado global na medida em que seu mercado doméstico se abre a competidores de todo o mundo. Ao mesmo tempo, paradoxalmente, são consideradas soluções para novas necessidades (BERNIER et al, 2003).

O desenvolvimento do Estado regulador, assim como de um novo ambiente institucional, caracterizando a provisão de serviços de interesse geral, contribuiu para modificar o foco de atenção do trabalho interno das organizações públicas para a rede de atores da qual eles cada vez mais dependem, e assim definir o conceito de governança.

O gerenciamento público tradicional, com seu foco na operação de agências públicas, enfatiza o comando e o controle como o *modus operandi* dos programas públicos. Entretanto, enquanto enfatiza a necessidade de um papel público ativo, a governança admite que comando e controle não são uma formatação administrativa apropriada no mundo de relacionamentos de rede que cada vez mais existem. Dada a interdependência difundida que caracteriza as redes, nenhuma entidade, inclusive o Estado, está em posição de impor sua vontade aos outros por muito tempo. Sob tais circunstâncias, negociação e convencimento substituem comando e controle. Os gestores públicos devem aprender como criar incentivos para obter o que desejam dos atores sobre os quais eles possuem um controle imperfeito (SALAMON, 2002).

O conceito da governança contribuiu para transformar o entendimento da elaboração de políticas e diretrizes e do processo de implementação dessas políticas neste novo tipo de gerenciamento público. O entendimento da governança difere da análise econômica tradicional porque foca não apenas a implementação, mas principalmente a elaboração das políticas. A visão dominante sobre o processo político foi por muito tempo a do pluralismo (RHODES, 2001). Em uma perspectiva pluralista, o poder não é hierarquicamente arranjado, mas resulta de um processo de barganha e competição entre numerosos grupos representando diferentes interesses. O conceito pluralista das políticas públicas

tende a assumir que elas são o resultado de uma competição livre entre idéias e interesses. Essas perspectivas pluralistas, influenciadas pelos conceitos de governança, levaram ao desenvolvimento de novos modelos, como a estruturação em redes, caracterizados por uma evolução das estruturas institucionais e dos processos de elaboração e implementação de políticas.

Esses conceitos indicam de algum modo a ligação entre agências de governo e grupos organizados e destaca o fato de que política é criada em um ambiente complexo no qual vários atores interagem. Em uma aproximação à governança, o conceito de redes destaca a natureza interativa dos processos políticos assim como o contexto institucional no qual estes processos acontecem.

Cada conjunto de atores que visam em algum nível a satisfação do interesse geral, que são coordenados pelos princípios de governança, e que estão organizados em alguma forma de rede possuem características próprias, definidas por diversas variáveis que influenciam e moldam as políticas que são elaboradas dentro desse conjunto (variáveis ambientais, culturais, econômicas, geográficas, entre outras). Todo este complexo emaranhado de condições, regras e atores formam os diferentes tipos pelos quais o princípio da governança é aplicado.

Objetivando levar em conta essas evoluções para analisar o impacto das várias estruturas institucionais na provisão de serviços de interesse geral assim como investigar os tópicos da governança associados a estes serviços formatados em rede, torna-se necessário estruturar uma análise empírica sobre a tipologia da governança.

Variando em seus tipos, a governança é considerada um regime de governo. De acordo com Wilson (2000), a definição de regime político é proeminente na literatura de relações internacionais, pouco citada na literatura de política urbana e nova na literatura política.

Na literatura de regimes internacionais, estes regimes tendem a ser organizados dentro de áreas específicas. Várias dimensões de um regime internacional surgem na literatura. Primeiramente, há uma dimensão internacional feita de Estados e instituições sociais ou políticas. Segundo, os regimes consistem de procedimentos de tomada de decisões mutuamente aceitos e acordados sobre

regras de ação. Terceiro, os regimes contêm princípios, normas e crenças compartilhados. Finalmente, regimes são organizados dentro de um tópico particular. Regimes podem ser formais, o resultado de uma organização internacional estabelecida; ou podem ser informais, arranjos não fixados sobre o interesse comum, envolvendo colaboração, acordada devido a arranjos da organização, objetivos e princípios.

Na literatura de política urbana um regime é definido como os arranjos informais pelos quais órgãos públicos e interesses privados funcionam em conjunto para serem capazes de fazer e executar decisões de governo. Harris e Milkis (1996) definem o regime regulatório como uma constelação de (i) novas idéias que justificam o controle governamental sobre o mercado, (ii) novas instituições que estruturam políticas regulatórias e (iii) um novo conjunto de políticas que influenciam o mercado.

Para Wilson (2000) regimes políticos como a governança consistem de quatro dimensões. A primeira é o poder ou a organização do poder. Tal organização exige a presença de um ou mais poderosos grupos de interesse dando suporte ao regime político. A segunda dimensão é o paradigma político. O paradigma político dominante modela o caminho pelo qual os problemas são definidos, os tipos de soluções oferecidas e o tipo de regime proposto. A terceira dimensão é a organização sem governo, a organização da criação de políticas e a estrutura de implementação. A quarta dimensão é a política em si. A política engloba as metas do regime político. E também define as regras e rotinas da agência implementadora. Esses objetivos, regras e rotinas validam o regime político.

É possível, portanto, caracterizar um regime de governança por:

- (i) Os atores das esferas sociais envolvidos na provisão dos serviços de interesse público, assim como suas características, seus objetivos e valores, suas formas institucionais, seus recursos, o tipo de incentivo ao qual eles respondem e sua legitimidade;

- (ii) As modalidades de elaboração de políticas no regime, ou seja, as definições pelas quais os atores são coordenados e pelas quais eles interagem objetivando elaborar as políticas do regime;
- (iii) Os instrumentos políticos utilizados para a implementação das políticas a fim de alcançar o interesse público e suas combinações. Instrumentos políticos não são “auto-implementáveis”. Suas aplicações demandam esforços organizacionais. Os aspectos organizacionais que eles moldam estão conectados ao modo pelo qual a formulação e implementação das políticas é institucionalmente definido.
- (iv) Os modos de regulação dos atores. Este item completa a definição dos tipos de governança, agregando as características principais do modo pelo qual os atores interagem entre si e se auto-regulam.

#### 2.2.3.3.1 Esferas da Sociedade

Os atores componentes de um regime de governança são caracterizados pela natureza de suas formas institucionais, que são enquadradas dentro de três esferas da sociedade: mercado, ou seja, empresas privadas e organizações com fins lucrativos, Estado, que são as organizações públicas e sociedade civil, inclusive organizações sem fins lucrativos. É possível identificar cinco dimensões para definir essas esferas: a distribuição de direitos de propriedade; o caminho pelo qual o poder de tomada de decisão é legitimado; o mecanismo dominante de coordenação caracterizando os atores; os princípios de *accountability*, que significa o ato de ser responsável por suas decisões e ações e estar pronto para explicar ou dar satisfações quando questionado pelas pessoas que possuem a legitimidade para tal, e os tipos de incentivos que motivam os membros do quadro de líderes dos atores que compõe determinada esfera.

	<b>Mercado</b>	<b>Estado</b>	<b>Sociedade Civil</b>
<b>Direitos de Propriedade</b>	Shareholders	Estado	Não há
<b>Tomada de Decisões</b>	Proporcional a quantidade de ações	Membros do conselho designados pelas autoridades públicas	Membros do conselho eleitos (em regimes democráticos)
<b>Coordenação</b>	Mercado	Hierarquia	Reciprocidade
<b>Accountability</b>	Capitalista	Democrático	Democrático
<b>Incentivos</b>	Monetários	Monetários e não monetários	Não monetários

Quadro 03: Tipos de atores envolvidos na provisão de serviços de interesse geral

A primeira dimensão que caracteriza as esferas de um tipo de governança envolve a distribuição de direitos de propriedade. Enquanto nas organizações com fins lucrativos os donos são diretamente responsáveis pelas conseqüências econômicas de suas ações, os membros da sociedade civil e os servidores públicos não o são.

A segunda dimensão envolve a tomada de decisões. As esferas são caracterizadas por diferentes princípios relativos à nomeação das tomadas de decisões e o meio pelo qual o poder é legitimado. Se nas empresas privadas o poder é distribuído proporcionalmente à participação no capital, os tomadores de decisão nas empresas públicas obtêm seu poder por nomeação política legitimada e os tomadores de decisão das sociedades obtêm tal privilégio por eleição, nas sociedades democráticas.

A terceira dimensão envolve o mecanismo de coordenação dos atores. Além do mecanismo do mercado, é possível identificar dois padrões institucionais de coordenação: o hierárquico e o recíproco. Se a coordenação mercadológica e a hierárquica são alcançadas pela respectiva influência do mecanismo de preços e da coerção, a coordenação recíproca é alcançada pela obrigação. Transações ocorrendo dentro de uma rede familiar ou pessoal, e envolvendo ligações pessoais, não são coordenadas por mecanismos de preço mas por obrigações morais e sociais, como normas e convenções. Ainda que possam permitir correlações entre os três mecanismos de coordenação, cada ator é caracterizado por um mecanismo de coordenação dominante. Empresas privadas são

dominadas pelos mecanismos de mercado, organizações públicas por mecanismos hierárquicos e a sociedade civil pelos mecanismos recíprocos.

A quarta dimensão é a da *accountability*, como por exemplo as modalidades pelas quais os tomadores de decisão respondem suas ações. Nas organizações com fins lucrativos os tomadores de decisão respondem suas ações aos *shareholders*. Nas empresas públicas os tomadores de decisão são politicamente alocados e responsáveis, enquanto nas organizações sem fins lucrativos os tomadores de decisão são democraticamente responsáveis perante a assembléia geral de membros.

A quinta dimensão envolve os incentivos incorporados na estrutura da governança. Se as empresas privadas são caracterizadas por incentivos monetários, organizações públicas e sociedade civil trabalham com incentivos monetários e não monetários. A teoria do incentivo é baseada em uma hipótese comportamental de um racional e individual interesse próprio. Para ser motivado por incentivos extrínsecos, o comportamento individual deve objetivar maximização dos benefícios. Entretanto, o comportamento individual não é apenas baseado em uma racionalidade instrumental, mas também em uma racionalidade de valor não monetária, isto é, uma ação que é determinada “por uma crença consciente de valor em suas próprias convicções éticas, estéticas, religiosas ou outra forma de comportamento, independentemente dos prognósticos de sucesso” (WEBER, 1978). Incentivos não monetários devem ser definidos como recompensas externas que reforçam o compromisso do indivíduo com seus valores internalizados. Enquanto incentivos instrumentais objetivam o aumento dos benefícios individuais obtidos por uma determinada ação, incentivos não lucrativos objetivam ao reforço da aderência individual a um valor.

#### 2.2.3.3.2 Modalidades de elaboração das políticas

As modalidades pelas quais os atores são coordenados e pelas quais eles interagem objetivando elaborar as políticas do regime são definidas em duas dimensões: simplista ou pluralista e informal ou formal.

A modalidade pluralista envolve uma pluralidade de atores no processo de criação das políticas enquanto a simplista agrega apenas um ator privilegiado.

	<b>Simplista</b>	<b>Pluralista</b>
<b>Informal</b>	Tecnocrática	Redes Políticas
<b>Formal</b>	Corporativista	Parceria Institucionalizada

Quadro 04: Modalidades de elaboração de políticas

A modalidade denominada tecnocrática é caracterizada como informal e simplista, ou seja, baseada em um único ator. Neste caso, por exemplo, quando uma administração central determina políticas baseadas nas análises providas pelos tomadores de decisão de uma empresa pública. Quando a elaboração das políticas é pluralista, ou seja, depende de vários atores, e está envolvida em um ambiente informal, a modalidade que rege tal situação é classificada como envolvendo Redes Políticas.

A modalidade classificada como formal e simplista é denominada corporativista. Corporativismo caracteriza o link entre Estado e sociedade através da participação privilegiada de interesses organizados na política, e através de arranjos mutuamente baseados entre os mecanismos do governo de um lado, e de outro, interesses organizacionais centralizados. Tal modalidade classifica-se como simplista pois o link entre Estado e sociedade é realizado através da eleição de representantes, mas a sociedade não participa diretamente da elaboração das políticas, a não ser pela intervenção dos seus representantes que naquele momento formam o Estado.

As parcerias institucionalizadas, que denominam uma modalidade formal e pluralista, por outro lado, supõem uma característica formal e a regulação por autoridades públicas. Este tipo de elaboração de políticas associa os atores relevantes de um campo político ao processo de elaboração de políticas através da instituição de comitês oficiais onde eles são representados e possuem um papel ativo. Neste caso a modalidade envolve uma transformação de um sistema de integração de interesses organizacionais “representativos” para um sistema de “pluralismo competitivo”, onde não há monopólio da representação de interesses, mas sim uma competição de interesses com uma grande variedade de jogadores

de diferentes setores como organizações locais e críticos políticos. Este pluralismo competitivo na elaboração de políticas deve ser analisado como um conjunto de redes interorganizacionais. Essas redes são caracterizadas por (i) uma interdependência entre as organizações, (ii) interações baseadas na confiança e reguladas por regras negociadas e concordadas pelos participantes da rede e (iii) um significativo grau de autonomia do Estado.

#### 2.2.3.3.3 Instrumentos Políticos

Os tipos de instrumentos políticos usados para a implementação de políticas do regime são definidos, segundo Salamon (2002), de acordo com:

- (i) a forma de atuação, que pode ser direta ou indireta: a forma pela qual as entidades públicas atuam para implementar as políticas, de forma direta ou indireta em relação aos outros atores;
- (ii) o modo de incentivo, que pode ser coercitivo ou incentivador: o modo pelo qual um instrumento político age sobre o comportamento dos atores: coagindo-os ou encorajando-os;
- (iii) a forma de atuação frente às falhas do mercado, que pode ser competitiva ou não competitiva: todos os instrumentos políticos lidam com as falhas do mercado, mas alguns deles objetivam corrigir as disfunções do mercado ou criar as condições para o mercado evoluir, enquanto outros usam mecanismos institucionais que não envolvem o mercado como mecanismo.

Forma de Implementação	Modo de incentivo	Forma de atuação frente às falhas do mercado	
		<i>Competitiva</i>	<i>Não Competitiva</i>
<i>Direta</i>	<i>Coercitivo</i>	Regulação (normas e leis)	Governo direto
	<i>Incentivador</i>	Contratos	Propriedade estatal
<i>Indireta</i>	<i>Coercitivo</i>	<i>Vouchers</i>	Regulação social
	<i>Incentivador</i>	Incentivos fiscais	Organizações sem fins lucrativos

Quadro 05: Modalidades de implementação de políticas  
Fonte: adaptado de Salamon (2002).

É possível ainda distinguir, segundo Peters e Van Nispen (1998), três tipos de instrumentos políticos: instrumentos regulatórios, que objetivam normalizar o comportamento dos atores sociais e possuem um caráter coercitivo; incentivos financeiros, que possuem um caráter não coercitivo e transferências de informações, que são baseadas em forças de convicção.

Os instrumentos regulatórios regulam as ações dos atores. A ambigüidade de objetivos é um fator essencial de ser controlado. Atores com percepções e valores diferentes aos das decisões estratégicas podem dificultar o controle das políticas de um regime.

#### 2.2.3.3.4 Modos de Regulação e os Tipos de Governança

A partir das três dimensões estudadas, o tipo de atores envolvidos, o tipo de instrumentos políticos utilizados para a implementação da política do regime e o tipo de coordenação institucional utilizada para criar a política do regime, é possível definir as características de, segundo Bernier et al (2003), quatro tipos de regulação, que, assim, definem quatro tipos ideais de governança, demonstrados no quadro 05 - tipos de governança, a seguir.

É importante destacar que Bernier et al (2003) classificam os quatro tipos de governança citados como modelos ideais. Isso significa que os regimes de governança existentes ou estudados não tenham que se enquadrar de forma idêntica a um determinado tipo em todas as suas características. Esses tipos ideais servem como referência para estudos futuros. Variações, segundo os autores, são normais e até mesmo desejadas, para que seja possível evoluir no estudo da governança.

<b>Categorias</b>	<b>Burocracia Hierárquica (Governança Pública)</b>	<b>Mercado (Governança Corporativa)</b>	<b>Comunitária (Governança Comunitária)</b>	<b>Parceria (Governança em Parceria)</b>
<b>Princípio</b>	Autoridade	Oportunismo	Confiança	Deliberação
<b>Estado</b>	Intervencionista, regulador e produtor	Estado é fraco e minimalista, foco na liberdade individual	Comunidade do Bem-estar	Parceiro, regulador, distribuidor
<b>Mercado</b>	Mercado é fraco (Limitador, socializador)	Auto-regulação	Barganha	Instrumentos superiores de coordenação, reconheceu fraquezas
<b>Sociedade Civil</b>	Sociedade civil é fraca. Vista como um custo e escape do mercado	Caridade, benevolência, filantropia	Solidariedade	Associação que garante os interesses sociais; é vista como importante
<b>Governança</b>	Centralizada Hierarquicamente	Corporativa e mercantil	Baseada em comunidades locais	Distribuída, parceria
<b>Relações entre as organizações</b>	Propriedade Estatal	Externalização, <i>outsourcing</i>	Distritos industriais	<i>Networking, clusters, redes de associados</i>
<b>Relação com o território</b>	Hierarquia	Tecnocracia e dualismo	Comunidade	Democracia local, sistemas locais de inovação
<b>Interesse Geral</b>	Benefício Público Oposição entre interesse individual e interesse geral Uniformidade dos interesses individuais	Benefício Privado Soma de interesses individuais	Benefício Conjunto Interesse coletivo	Pluralidade de interesses mútuos, coletivos e gerais. Acordo entre interesses individuais (e não redução destes)
<b>Elaboração de políticas</b>	Tecnocráticas	Corporativista	Redes Políticas	Parceria Institucionalizada
<b>Implementação de políticas</b>	Governo direto e Propriedade estatal	<i>Vouchers</i> e Incentivos fiscais	Regulação social e Organizações sem fins lucrativos	Regulação (normas e leis) e contratos

Quadro 06: Tipos de Governança  
Fonte: adaptado de BERNIER et al (2003).

A *Hierarquia Burocrática* foi a forma dominante em empresas públicas e privadas desde a Segunda Guerra Mundial. Esta forma assumiu a posição central dentro do Estado, a uniformidade dos bens e serviços públicos, e uma oposição entre interesse individual e interesse geral. A efetividade deste tipo de regulação, também conhecida como hierárquica ou fordista, está em declínio. A tomada centralizada de decisões bloqueia a inovação em todas as áreas: a união entre

desenvolvimento e implementação de políticas, entre *accountability* e transparência e entre desenvolvimento local e competição por qualidade.

O *mercado* aparece como uma alternativa. Esta forma de regulação considera a transferência de algumas funções do Estado para o setor privado, desregulamentação, aumento de flexibilidade e o foco no cliente. O interesse geral é entendido como a soma de interesses individuais. Entre outras coisas, a regulação baseada em mercado desafia princípios de universalidade, acessibilidade, e arbitragem entre objetivos contraditórios.

*Comunitária*, que sempre existiu, recebe um novo significado pois representa uma alternativa às relações burocráticas e mercantis. Neste caso, a regulação é baseada em confiança mútua dentro de comunidades.

*Parceria* é outra forma possível de um tipo de regulação. E neste caso a questão da governança torna-se fator chave. A ação conjunta de atores ou organizações sociais de diferentes origens é condição necessária para a parceria, mas, como cita Le Galès (2004), apenas ação conjunta não constitui parceria. A parceria exige acordos e um investimento de recursos que vão além de uma ação conjunta. Ela traz atores que devem obedecer a sua lógica própria, mas ao mesmo tempo procuram áreas de compatibilidade institucional para fortalecerem sua cooperação. A parceria, portanto, promove a criação de capital intangível, incluindo capital social baseado em conhecimento, *networking* e capacidade de cooperação. Entretanto, as tensões não desaparecem completamente, os atores permanecem independentes e suas relações podem ser hierárquicas ou democráticas, suas lógicas econômicas e sociais se sobrepõem ou se subordinam.

Metodologicamente a perspectiva de um regime de governança implica na consideração de questões sobre regulação, mudanças no setor público, e relações entre interesse público e privado. A análise desses tópicos permite a verificação de que focam na identificação de falhas do mercado e nas políticas como mecanismos para corrigir estas falhas. Banks e Hanushek (1995) vão mais além, e baseando-se em uma visão político-econômica, destacam a regulação como

demandada e fornecida como uma função dos interesses daqueles que são responsáveis pela consequência distributiva das alternativas políticas.

Esta perspectiva político-econômica dos autores não está separada da perspectiva de falhas do mercado, entretanto, nota-se que a presença de falhas do mercado e de uma política para corrigi-las, dentro da visão político-econômica, gera consequências distributivas. Estas consequências distributivas incentivam ações políticas tanto para apoio quanto para oposição à política dominante, mas se a política e conseqüentemente o regime não atinge o interesse geral, nenhuma solução simples para o conflito de interesses é possível. A solução então se encontra com uma instituição política. A perspectiva do regime de governança difere da visão político-econômica na medida em que ela não só considera tais consequências distributivas, mas também envolve os potenciais relacionamentos entre eficiência, eqüidade e outros objetivos socialmente valorizados.

As qualidades de um regime de governança são: (i) ser consistente com a visão de interesse geral como uma construção social, (ii) permitir a ligação dentro de um conceito unificado dos tópicos da criação de políticas (rede política) e dos tópicos de implementação dessa política (instrumentos e estruturas institucionais) e (iii) comparar e qualificar o impacto de diferentes arranjos institucionais em uma perspectiva nacional.

Toda discussão sobre governança tem como pano de fundo o avanço da democracia, principalmente no setor público. Devido a essa característica, as páginas seguintes foram dedicadas a um breve levantamento teórico sobre os pontos principais dessa importante temática da ciência política.

## 2.3 DEMOCRACIA

O termo “democracia” foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, como cita Bobbio (1999), um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político. Especificamente, democracia designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo.

Segundo Touraine (1994), a democracia é um regime político que permite aos atores sociais agirem livremente. A existência desses atores sociais é orientada por três princípios fundamentais: o reconhecimento dos *direitos fundamentais* que o poder deve respeitar, ou seja, só há atores sociais se se combinar a consciência interiorizada de direitos pessoais e coletivos, a *representatividade social* dos dirigentes e de sua política, onde destacam-se o reconhecimento da pluralidade de interesses e das idéias, e do conflito entre dominantes e dominados, e a consciência de *cidadania*, do fato de cada um pertencer a uma coletividade fundada sobre o direito e a responsabilidade de cada um a respeito das orientações culturais comuns.

Em relação aos direitos fundamentais, destaca-se principalmente a liberdade. Na democracia, como cita Touraine (1994), a liberdade passa de uma concepção positiva, como realização da soberania popular, para uma concepção negativa, como o regime que impede um ditador de tornar-se absoluto. Esta concepção negativa da liberdade é o fundamento indispensável da democracia, pois é mais importante limitar o poder que dar poder absoluto a uma soberania popular. Ao se desconfiar da democracia como regime ideal de governo de uma sociedade, destaca-se o direito à liberdade de ação e expressão. A democracia só pode existir se a liberdade, na sua concepção negativa, dispuser de um espaço indestrutível, se o campo do poder for mais limitado que o da organização social e o das escolhas individuais. A democracia se legitima exatamente por essa concepção de liberdade controlada ser democrática, ou seja, ser válida tanto para os que estão no poder, quanto para cada um dos indivíduos envolvidos. A democracia destaca-se justamente por não permitir a liberdade total, mas sim por deixar os cidadãos livres, não só porque há igualdade política, com todos os

cidadãos com participação no poder, nas decisões e nas execuções, mas porque nela a transcendência do poder é tão clara que permite a participação de todos sem temer um povo armado, pois suas bases são fortes (CHAUÍ, 1981). Um dos pilares da democracia é sua legitimação perante os atores sociais, que se sentem responsáveis pelas suas ações, reconhecem os valores e direitos da pessoa humana e sabem equacionar interesses coletivos e interesses próprios.

Giddens (1999) destaca, por exemplo, que o *welfare state*, em seu surgimento, é considerado essencialmente não-democrático, por depender de uma distribuição de benefícios de cima para baixo. Sua força propulsora é a proteção e a assistência, mas ele não dá espaço suficiente à liberdade pessoal.

Em relação à representatividade social, a democracia não pode existir sem ser representativa, ou seja, sem que haja a escolha entre vários governantes de modo que seja priorizada a defesa de interesses e de opiniões diferentes. É necessário que os interesses sociais sejam representáveis, que os partidos políticos ofereçam soluções para as questões sociais levantadas pelos próprios atores, e não apenas pelos seus dirigentes. Se o apoio dos atores ocorre somente ao partido, o sistema democrático é fraco. A representatividade democrática pelos partidos políticos será discutida em maiores detalhes mais adiante, na análise da esfera político-institucional da democracia.

Em relação à cidadania, é essencial que os governados sintam-se cidadãos e queiram participar da vida democrática, ou seja, queiram escolher seus representantes. Como cita Touraine (1994), a existência desse sentimento depende da integração política do país. Se o país está fragmentado em diferentes etnias ou as desigualdades sociais são grandes, os habitantes não possuem o sentimento de um bem comum, e assim falta fundamento à democracia. A democracia, para ser forte, necessita de certa igualdade de condições e de uma consciência nacional. Assim como a integração e a unidade da sociedade política reforça a democracia, a submissão da sociedade ao Estado a enfraquece. Se as atividades do Estado não estão de acordo com o interesse geral, a sociedade fragmentada e sem força perde o interesse, sujeitando-se passivamente à obrigação do poder do Estado, e assim não se exerce a democracia. Como cita

Touraine (1994), a integração nacional pode ocorrer através de valores religiosos e morais, como nos Estados Unidos, ou devido a fundamentos históricos e políticos, como na Europa. Mas em um extremo, nos dois casos, a exaltação da sociedade nacional traz mais perigos que apoios para a democracia. Tal exagero pode produzir certo grau de xenofobia e exclusão de minorias, abrindo uma possibilidade para o surgimento de regimes autoritários. Saindo do escopo de nação, ser cidadão significa sentir-se responsável pelo bom funcionamento das instituições que respeitam os direitos do homem e permitem representação de idéias e interesses. Isto é importante, mas não constitui uma condição fundamental da democracia pois não implica necessariamente em uma consciência moral ou nacional de integração. A cidadania supõe a preocupação com a coisa pública e a maior continuidade possível entre as demandas sociais e as decisões de longo prazo do Estado.

Como exemplifica Touraine (1994), a democracia foi forte nos países industriais da Europa e da América do Norte porque esses países conheceram conflitos sociais abertos, o conflito de classes foi forte, possibilitando o surgimento de uma grande integração social e forte coesão nacional, criando uma democracia consistente. Na França, por exemplo, a democracia foi mais fraca porque os atores sociais foram constantemente subordinados a agentes políticos, tanto na oposição como no governo. A atitude revolucionária não é favorável à democracia, pois em vez de possibilitar profundas reformas políticas, cria contradições políticas insuperáveis, pois o conflito social é limitado e logo é substituído por contraturas políticas ou pela violência. A democracia até suporta conflitos limitados, mas fica enfraquecida pela ausência de conflitos centrais e profundos.

### 2.3.1 Formas de Governo

O conceito de democracia deve ser considerado como parte da teoria das formas de governo, e assim, pode ser tratada seguindo os diversos usos a que a teoria foi destinada: descritivo, prescritivo e histórico (BOBBIO, 1999).

### *Uso Descritivo*

Com respeito ao uso descritivo, a democracia é uma das três possíveis formas de governo, baseadas na tipologia do número de governantes. É a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo ou sua maioria, o que a distingue da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido por um ou por poucos, respectivamente.

Existem ainda distinções entre formas boas e más em relação à forma de governar. Para Aristóteles, a democracia é a forma má, e a politéia seria a designação da forma boa. Para Políbio, a democracia é citada como a forma boa, sendo oclocracia a designação para a forma má. Além disso, existem outras tipologias como a de Maquiavel, que unificou democracia e aristocracia em contraposição à monarquia. Mas a tripartição clássica citada anteriormente foi a que prevaleceu na teoria política contemporânea. Kelsner, por exemplo, unificou democracia e aristocracia na denominação de “república”. (BOBBIO, 1999).

Mesmo com algumas distinções específicas, no entendimento geral a democracia é indiscutivelmente o governo da maioria com respeito à minoria.

### *Uso Prescritivo*

Com respeito ao uso prescritivo, retoma-se a discussão sobre a forma boa, louvada e recomendada, e a forma má, que deve ser evitada e desaconselhada. A discussão sobre a melhor forma de governo gera argumentações pró e contra a democracia.

A democracia é considerada uma forma boa de governo sob os seguintes aspectos: é um governo a favor da maioria; é um governo de leis, que são iguais para todos; as liberdades pessoal e política são respeitadas. A crítica à democracia, intitulando-a de forma má e degenerada, é baseada nos seguintes argumentos: é o governo dos pobres contra os ricos; é caracterizada pela ausência moral e disputas de poder; o poder quando exercido pelo povo consiste numa maior corrupção.

Além disso, o uso prescritivo das formas de governo destaca a discussão sobre qual forma é melhor ou pior do que as outras. Como historicamente o confronto se dá entre monarquia e democracia, as teses mais freqüentes e relevantes são que ou a democracia é a melhor forma de governo, ou é a pior. Para Platão, a democracia é simultaneamente a pior das boas e a melhor das más, sendo que a diferença entre a democracia boa e a democracia má é mínima. Para Políbio, a democracia é a pior das boas e a pior das más (BOBBIO, 1999).

Nessa disputa em torno da melhor forma de governo, os clássicos do pensamento político moderno, como Bodin, Hobbes, Locke, Vico, Montesquieu, Kant e Hegel, são, ao menos até a revolução francesa, favoráveis à monarquia e contrários à democracia.

Segundo Bobbio (1999), a obediência de cada um à lei que se prescreveu e a condição de que o povo não pode abusar do poder contra si mesmo são argumentos a favor da democracia.

### *Uso Histórico*

Com relação ao uso histórico, dividem-se as filosofias da história em regressivas, progressivas e cíclicas. Nas filosofias regressivas, a democracia ocupa o último posto numa sucessão que prevê a monarquia como primeira forma e a aristocracia como segunda.

Nas filosofias progressivas, iniciadas na Idade Moderna, a idade das grandes monarquias, o ciclo sofre uma reviravolta e a monarquia não está mais no início, mas no fim do ciclo. Assim, a história dos Estados tem início não na monarquia, mas na república aristocrática, à qual sucede a república popular e o principado, que é o governo de um príncipe, distinto de um reino porque tem um tamanho modesto e normalmente não tem soberania total.

Como foi citado anteriormente, os autores clássicos são favoráveis à monarquia, e alguns, como Montesquieu, apresentam a monarquia como a forma de governo mais adequada aos grandes Estados. A filosofia da história de Hegel é considerada como a última grande filosofia da história na qual a evolução da

civilização é vista através da passagem de uma forma de governo a outra (BOBBIO, 1999). Em sua filosofia, Hegel apresenta como a primeira forma surgida na história o despotismo. O despotismo é uma das formas mais simples de governo, onde o poder se encontra nas mãos de apenas um governante, cujos súditos são tratados como escravos porque não têm condições de se expressar e autogovernar, por medo ou ignorância. A segunda forma, segundo Hegel, é a democracia e a terceira é a monarquia. A democracia, segundo essa filosofia, é uma forma de governo que pertence ao passado.

### 2.3.2 O histórico da democracia - da soberania popular à governança

Segundo Bobbio (1999), na época em que se foram formando os grandes Estados territoriais, o argumento clássico contra a democracia consistia em afirmar que o governo democrático apenas era possível nos pequenos Estados, exaltando-se a monarquia como a melhor forma de governo. Essa forma de governo sofreu alterações ao longo dos anos, e entre 1820 e 1910 a monarquia tomou a forma de uma monarquia constitucional, incentivada por ideais da revolução francesa, de 1789.

A monarquia constitucional é um tipo de regime político que reconhece um monarca eleito ou hereditário como chefe do Estado, mas onde uma constituição limita os poderes do monarca.

Mas quando os pensadores, como Hegel, exaltavam a monarquia constitucional como a única forma de governo em que se poderia reconhecer o espírito do mundo após a revolução francesa, já havia nascido em 1789 um governo democrático republicano, forte e consistente, em um território muito maior do que os dos principais Estados europeus, os Estados Unidos da América.

Bobbio (1999) destaca que houve a preocupação, na formação do novo Estado, para que não se confundisse a república por ele visada e iniciada com a democracia em seu contexto antigo. Nesse contexto, a democracia é nomeada como democracia direta, que é entendida como todas as formas de participação no poder que não se resolvem numa ou noutra forma de representação. Existem

três formas de democracia direta: o governo do povo através de delegados investidos de mandatos imperativos e revogáveis; o governo de assembleia, sem representantes; e o *referendum* (BOBBIO, 1999).

Por república entende-se o governo representativo, exatamente a forma de governo que hoje nós, sem recorrer a ulteriores especificações, chamamos de democracia, e contrapomos a todas as velhas e novas formas de autocracia. A autocracia é um tipo de governo absolutista, no qual o governante tem poder ilimitado sobre os súditos e possui total autonomia em relação a qualquer instituição ou organização.

Dois principais características da república a diferenciam da democracia direta. A primeira é que na república há uma delegação da ação governativa a um pequeno número de cidadãos eleitos por outros. A segunda é que a república pode ampliar a sua influência sobre um maior número de cidadãos e sobre uma maior extensão territorial. Assim, define-se que a única forma não-autocrática de governo possível num grande Estado é o governo por representação, que é uma forma de governo democrático corrigido. O que faz, segundo Bobbio (1999), com que a república não seja uma forma oposta à democracia, mas sim a única democracia possível em determinadas condições de território e de população.

Bobbio (1999) cita que o desenvolvimento da atual democracia nas sociedades não está na integração entre a atual democracia representativa e a democracia direta, mas na passagem da democracia da esfera política, na qual o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia social, na qual o indivíduo é considerado na multiplicidade de suas ocupações, e que transcende a importância das organizações. Mais do que a democratização da direção política, busca-se a democratização da sociedade.

O discurso sobre o significado de democracia não pode ser considerado completo se não se der conta do fato de que, além da democracia como forma de governo, chamada democracia formal, o verdadeiro princípio democrático é percebido pelo conteúdo da política exercida, fator este chamado de democracia substancial. Um governo democrático formal pode não ser capaz de atingir a democracia substancial, assim como a democracia substancial pode vir a se

sustentar e desenvolver através do exercício não democrático do poder. Sendo que a democracia perfeita seria a que é ao mesmo tempo formal e substancial.

Conforme Giddens (1996), a democracia tornou-se universalmente popular simplesmente porque é o melhor sistema político que a humanidade pode propor.

Segundo Bobbio (1999), à medida que a democracia foi considerada como a melhor forma de governo, mais adaptada às condições modernas, a teoria das formas de governo simplificou o seu uso prescritivo em torno da dicotomia democracia-autocracia. No uso corrente, porém, o termo que prevalece para designar o segundo membro da dicotomia não é autocracia, mas ditadura.

O termo *ditadura* aplicado a todos os regimes que não são democráticos difundiu-se sobretudo após a Primeira Guerra Mundial, e tomou o significado predominantemente negativo que possui atualmente principalmente pelas interpretações do conceito marxista da ditadura do proletariado e do termo *ditadura* dados aos regimes facistas, como o italiano. Historicamente, o termo ditadura se refere a um magistrado extraordinário instituído em circunstâncias excepcionais, como uma guerra ou crises internas, que exigiam um poder absoluto de comando ou que fosse maior do que a burocracia legal. O fato que contrabalançava o poder absoluto do ditador é a temporaneidade, ou seja, o ditador era nomeado apenas para a duração do dever extraordinário, sendo portanto legítimo e sua permanência tinha duração limitada. A ditadura se diferencia da tirania por ser legítima e se diferencia do despotismo devido ao seu estado de necessidade. Além disso, se diferencia das duas por sua temporaneidade.

A ditadura moderna diferencia-se da ditadura clássica pela extensão do poder, que não fica circunscrito somente à função executiva, mas se estende à função legislativa e inclusive à constituinte. Na ditadura clássica, o ditador é comissionado, pois é investido de poder pela constituição, já o ditador moderno, soberano, recebe o próprio poder de uma auto-investidura, e assume um poder constituinte.

A tirania é a forma política na qual o detentor do poder se identifica com o próprio poder. A tirania é o instante no qual o poder perde seu lugar público para

aderir às figuras empíricas de seus ocupantes. É nesse contexto que a tese democrática pode ser compreendida, não porque na democracia todos podem ocupar periodicamente o poder, nem porque todos governam, nem porque todos estão representados, nem porque todos são súditos, governantes e cidadãos por direito, mas porque nela ninguém pode identificar-se com o próprio poder (CHAUÍ, 1981).

Touraine (1994) cita que a representação da democracia inverteu-se após o século XVIII. Primeiramente, a democracia era definida pela soberania popular e pela destruição de um antigo regime baseado na hereditariedade, no direito divino e nos privilégios. Mas, no século XIX, o temor por novas ditaduras nacionais e a predominância crescente dos problemas econômicos substituiu a idéia da soberania popular pela de um poder a serviço dos interesses da classe mais numerosa, do povo, antes que esse se transformasse em classe operária. A democracia torna-se, portanto, representativa, sendo a definição moderna de liberdade, igualdade e respeito aos direitos e interesses das classes.

Mas na prática, como se viu no século XX, muitas nações foram dominadas por regimes que em nome do povo suprimiam as liberdades para atingir ou manter a independência e o poder econômico da respectiva nação. De forma que, como destaca Touraine (1994), os principais adversários da democracia não eram mais os antigos regimes, mas os novos regimes totalitários, como os fascistas, comunistas ou nacionalistas. A democracia é então defendida como um regime que impede um ditador de se apoderar totalmente do poder ou de conservá-lo contra a vontade da maioria. Assim, ela se identifica mais com a defesa dos interesses de uma minoria do que pelo governo da maioria, pois se identifica muito mais com a pressão exercida pela economia de mercado do que com a livre representação dos interesses gerais.

A democracia evoluiu da defesa da soberania popular perante um poder baseado na religião e nos costumes para a defesa dos direitos dos homens, mas, em determinadas ocasiões, ao invés de proteger a integração, a homogeneidade social e o interesse geral, fomentou a homogeneidade dos interesses do mercado ou de uma minoria ditadora. Essa utilização do conceito de “democracias

populares” que serviram como máscaras de ditaduras impostas fez com que a idéia de democracia se tornasse profana, e criou muitos olhares desconfiados e duvidosos quanto aos princípios reais da democracia.

Mas como cita Touraine (1994), a reviravolta na idéia de democracia, de defensora da soberania popular para defensora dos direitos dos cidadãos, traduziu com muita fidelidade os dramas vividos no século XX para simplesmente não ser aceita.

De início, a soberania do povo e os direitos do homem parecem ser as duas faces da democracia. Neste momento fundador, os chamados cidadãos consideravam o poder como uma criação humana, e não mais uma intervenção divina ou tradicional. O direito à cidadania parecia ser a garantia dos direitos individuais. Mas, como defende Touraine (1994), a história da democracia evolui na verdade para a separação progressiva desses dois princípios. A idéia da soberania popular deformou-se na idéia de um poder popular revolucionário e que fez pouco caso da legalidade do poder, enquanto a defesa dos direitos do homem, na maioria das vezes, reduziu-se à defesa da propriedade.

A idéia da democracia não mais é derrubar um poder tradicional, na verdade ela se torna mais forte à medida que submete o poder político ao respeito dos direitos do homem, primeiramente cívicos, mas também sociais e até culturais.

Assim, passando da idéia unificadora de soberania popular para a defesa dos direitos, primeiramente dos governados escolherem seus governantes, a democracia se configura em duas frentes, e não mais em apenas uma. Além de combater o poder absoluto e totalitário, estabelece limites a um individualismo extremo que possa dissociar a sociedade civil da sociedade política, e deixar esta entregue a atividades facilmente corruptoras e ditatoriais ou ao poder usurpador das administrações e empresas (TOURAINÉ, 1994).

Na verdade, por muito tempo o poder político foi limitado por um poder superior a ele, que se opõe a que ele se torne absoluto. No início, as religiões lideravam este importante papel limitador, ao mesmo tempo em que asseguravam a submissão das populações ao poder estabelecido, como no cristianismo e no

islamismo, por exemplo. Apesar de não serem hoje os principais limitadores do poder, os princípios da religião foram incorporados pelos direitos do homem e do cidadão e pelos princípios de respeito à pessoa humana, atuais limitadores.

Entre dois extremos pelos quais pode variar a democracia, a concepção unanimista e popular da democracia que defende a soberania popular e a confiança total no mercado como centro das decisões políticas, a melhor opção é considerar a democracia caracterizada pela livre escolha dos dirigentes e limitação do poder público, sendo influenciada tanto pelo Estado, pela sociedade civil e pelo mercado. Afinal, a liberdade de cada um não é mais garantida por poder escolher livremente o que o mercado lhe oferece, pois, como cita Touraine (1994), somente este não garante a igualdade de oportunidade para todos, nem a orientação correta dos recursos para a satisfação das necessidades, muito menos a possibilidade de diminuição da exclusão social.

Cada vez mais a idéia de democracia destaca os direitos do homem, a defesa das minorias, os limites a serem traçados ao poder do Estado e aos centros de poder econômico. Assim, como destaca Touraine (1994) “a idéia de democracia, inicialmente identificada à de sociedade, aproximou-se progressivamente da idéia de sujeito”, da defesa dos interesses individuais, tornando-se sua expressão política.

Atualmente os trabalhos teóricos e a prática buscam o fortalecimento da democracia, e ao mesmo tempo, mostram uma tendência de articulação com os conceitos e práticas da governança, como se fossem dois aspectos correlatos e relacionados. Como destaca Touraine (1994), “é preciso, portanto, que a democracia combine a integração, isto é, a cidadania, que supõe em primeiro lugar a liberdade das escolhas políticas, com o respeito das identidades, das necessidades e dos direitos”. A democracia só é possível com a integração da sociedade civil, do poder público e dos agentes do mercado. Como cita Touraine (1994), “não há democracia sem combinação de uma sociedade aberta e sem respeito pelos atores sociais, sem a associação entre os procedimentos frios e o calor das convicções e presenças”.

### 2.3.3 Democracia como forma de vida social

O final do século XX foi marcado por grandes mudanças no aspecto político em vários países. Por exemplo, as gloriosas batalhas vencidas pela democracia na Polônia em 1980-81 e pelos estudantes chineses em 1989. Na Alemanha, a queda do Muro de Berlim. E o fim das ditaduras na América Latina, em países como o Brasil, Uruguai, Chile, Paraguai e até mesmo a Argentina.

Mas em muitos países a euforia criada pela queda dos regimes autoritários, e tanto quanto ineficazes, foi acompanhada de uma estranha ausência de reflexão sobre a democracia, definida somente como a ausência de poder autoritário ou totalitário. O mesmo esforço intelectual que desempenhou papel importante na luta contra as ditaduras não ocorreu na instalação das novas democracias, de modo que esses países parecem estar mais satisfeitos em proteger sua democracia contra novas ditaduras do que desenvolver e organizar seu regime atual.

A democracia era considerada tão natural quanto a economia de mercado ou o pensamento racional e deveria ser mais protegida do que desenvolvida e organizada. Assim, as sociedades liberais que surgiram das reestruturações dos Estados se tornaram sociedades de integração, com princípios igualitários e republicanos. Mas justamente por serem abertas, flexíveis, integradoras e igualitárias, essas sociedades acentuam a marginalidade e a exclusão social.

Chauí (1981) apresenta o modelo democrático de Schumpeter nas sociedades em que o critério da democracia é dado pela relação entre o Estado, como sócio e interventor econômico, e a economia oligopólica. As principais características desse modelo são: a democracia se caracteriza como um modelo para escolher e autorizar governos, a partir da existência de grupos de competem pela governança, associados em partidos políticos e escolhidos por votos; a função dos votantes não é resolver problemas políticos, mas de escolher representantes que o fazem; o sistema eleitoral tem como função preservar a sociedade contra a tirania; o sistema político baseia-se no mercado econômico; e o aparato governamental deve ser capaz de estabilizar a vontade geral.

A principal crítica a este modelo é confundir a democracia com um modelo de mercado, cujo motor é a concorrência dos partidos como em uma concorrência empresarial. De acordo com essa visão diferenciada, McPherson (1978) propõe um modelo de democracia participativa, que apresenta as condições sociais da democracia: mudança da consciência popular, que passa a ver-se não mais como consumidora, mas como agente e executora que desfruta de suas próprias decisões, caracterizando o sentimento de comunidade; diminuição da desigualdade social e econômica; estímulo à democracia participativa através de ações da comunidade onde os atores se vejam como produtores, e não passivos consumidores, como associações, redes, movimentos; e conscientização dos malefícios da apatia política.

Assim, Chauí (1981) apresenta assim duas linhas opostas da democracia liberal, utilizando essa base para delinear questões peculiares à concepção liberal da democracia. A democracia liberal é basicamente um sistema de representação, um conjunto de instituições representativas (GIDDENS, 1996). A peculiaridade liberal está em tomar a democracia estritamente como um sistema político que repousa sobre certos postulados institucionais, tidos como condições sociais da democracia:

- a) a cidadania e a eleição, que asseguram a legitimidade do poder pela vontade majoritária;
- b) o partido, que é a forma que as associações políticas assumem para tomar posições diversas e competitivas;
- c) existência da opinião pública, como fator de criação da vontade geral;
- d) existência de divisões sociais (maioria/minoria) e de parlamentos, garantindo a rotatividade de opiniões no poder;
- e) existência da lei, do direito público e privado, como defesa da tirania e da liberdade dos cidadãos.

Esse conjunto de condições sociais configura a democracia como uma forma de vida social que se manifesta no processo eleitoral, na mobilidade do poder e sobretudo em seu caráter representativo. Nessa medida, segundo Chauí (1981), compreendem-se as críticas de Marx e McPherson contra o formalismo

dessa concepção de democracia. Em ambas as críticas a ênfase é dada ao fato de que a democracia, modelada sobre o mercado e a desigualdade sócio-econômica, é uma farsa bem sucedida. Afinal, os mecanismos por ela acionados destinam-se apenas a conservar a sua impossibilidade efetiva.

Se, na tradição do pensamento democrático, democracia significa igualdade, soberania popular, preenchimento das exigências constitucionais, reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria e liberdade, torna-se óbvia a fragilidade democrática no capitalismo.

No entanto, indaga-se se essa fragilidade democrática não é causada justamente por se reduzir a democracia à dimensão de um sistema estritamente político e assim não percebê-la como forma da própria vida social. Neste caso, as condições sociais da democracia, citadas anteriormente, não seriam dadas como precondições para a democracia, como é feito nas sociedades capitalistas, mas sim como a expressão de uma sociedade democrática, o modo de vida que essa sociedade possui.

Nessa perspectiva, segundo Chauí (1981), definem-se mudanças na esfera econômica e político-institucional que englobam as sociedades capitalistas.

Na esfera econômica, define-se o óbvio: a transformação das relações de classe pela transformação do sistema de produção e do sistema de propriedade, com o fim da exploração da força de trabalho, da separação entre trabalho braçal e trabalho intelectual, em suma, trata-se da igualdade sócio-econômica. Essa obviedade teórica dissimula um risco, o risco do planejamento, do dirigismo e da burocracia. A pergunta a se fazer acerca da democracia não é em relação às formas institucionais de viabilizá-la, mas sobre a racionalidade econômica, cuja fórmula concisa e precisa é *maximizar os ganhos e minimizar as perdas*. Assim, a pergunta democrática a se fazer é saber o que é maximizar? Como maximizar ganhos e minimizar perdas? A racionalidade econômica, assim, seria entendida do lado social na medida em que buscasse definir a qualidade do ganho e da perda, recolocando a economia como condição social da democracia.

Na esfera político-institucional, uma das afirmações centrais concernentes à democracia consiste em admitir que ela seja aberta aos conflitos, e que os legitima

através dos partidos políticos e do mecanismo eleitoral. Além disso, uma das lutas da bandeira democrática tem sido a negação do partido único, como uma impossibilidade de fato e de direito para a prática democrática. Mas essa afirmação omite o fundamental: a questão da qualidade. O pluripartidarismo não garante a efetividade democrática, o que garante é a atuação enérgica das diferentes posições. Assim, os partidos devem oferecer condições para que as demandas e interesses dos cidadãos sejam atendidos, por isso é muito importante que cada cidadão escolha seus governantes analisando as suas políticas econômicas e sociais. Como cita Touraine (1994), quanto mais um partido político se considera portador de um modelo de sociedade em vez de ser um simples instrumento de formação de escolhas políticas, mais a democracia é fraca e mais os cidadãos ficam subordinados aos dirigentes dos partidos. A democracia supõe uma sociedade civil muito bem estruturada, associada a uma sociedade política integrada, uma e outra tão independentes do Estado quanto possível.

McPherson (1978) destaca o risco democrático na apatia política da sociedade. A dependência dos partidos políticos nas sociedades em que a discussão política não afeta a maior parte da população é muito grande, o que exige dos partidos que cumpram seu papel de representantes do interesse geral, mas, como defende o autor, os partidos precisam ser pensados de maneira radicalmente nova, visto que o modelo partidário existente tem a função expressa de manter a apatia.

Neste aspecto, devem-se analisar questões como: em que medida as desigualdades sociais são transportadas para o interior dos partidos? Em que medida um partido é internamente democrático? Em que medida um partido democrático consegue ter objetivos manifestos no plano político? Como é a distribuição de poder dentro do partido? O partido internaliza os princípios que dita? (CHAUÍ, 1981).

Discute-se se talvez a condição social mais premente da democracia seja a questão da informação. Afinal, um indivíduo participa da vida social e política em proporção ao volume e à qualidade das informações que possui. Mais do que isso, sua participação depende da sua possibilidade de acesso às fontes de

informação, suas possibilidades de aproveitá-las e sobretudo sua possibilidade de conseguir compreendê-las e gerar opiniões próprias.

Isso significa, segundo Chauí (1981), que nas condições sociais da democracia devem ser focalizadas as seguintes questões: como os indivíduos recebem as informações? Quais informações são repassadas? Quando são repassadas? Quem fornece as informações? Qual o objetivo social ao fornecer essas informações? Todos os indivíduos têm condições semelhantes de processar as informações?

Atrelado a isso, existe a questão da competência nas sociedades liberais. A desigualdade social entre os que detêm as informações e sabem trabalhar com elas e os que não sabem ou não possuem condições é perversamente sutil nas sociedades liberais. Isso porque supostamente a possibilidade de alcançar e deter esse saber é aberta para todos, e assim a competência torna-se uma regra de exclusão. A competência, como cita Chauí (1981), caracteriza a manipulação demagógica da cultura como *coisa pública e fazer coletivo*, como algo que todos têm acesso e como promessa de uma sociedade transparente na qual todos se comunicam com todos.

O poder da informação e a capacidade de entendê-la definem a forma pela qual o indivíduo irá agir na sociedade democrática, podendo ter uma atitude passiva, o que não legitima o poder democrático, ou exercer uma posição ativa, defendendo suas posições e fiscalizando o Estado. A importância desse fato é citada por Chauí (1981). O que distingue uma forma política da outra não é o número de governantes, nem o sistema eleitoral e de representação. O que distingue uma forma política de outra é a proporcionalidade que se estabelece entre o poder da potência soberana e o poder das potências individuais, isto é, entre o poder coletivo e o poder dos cidadãos.

#### 2.3.4 A democratização da democracia

Giddens (1999) destaca que, mais do que os liberais que desejam encolher o Estado, e mais do que os social-democratas que são ávidos por expandi-lo, é

necessário reconstruir o Estado. A crise da democracia liberal atualmente refere-se à busca de legitimação por parte do Estado dentro de um ambiente marcado pelas mudanças e evoluções globais constantes. A crise vem da democracia não ser suficientemente democrática, como foi visto anteriormente. A ênfase deve estar, segundo o autor, em procurar como é possível democratizar a democracia.

Primeiramente, essa democratização implica em descentralização. Tanto no sentido da delegação de poder de cima para baixo quanto também uma delegação de poder para cima, de modo a se respeitar a autoridade do Estado e torná-lo mais reativo às influências externas. A descentralização e a transferência de poder têm uma ressonância positiva pois devolvem o poder às regiões, cidades e bairros (CASAROTTO FILHO e PIRES, 2001). Mas essa transferência de poder para baixo pode levar à fragmentação se não for equilibrada por uma transferência de poder para cima.

Além disso, o Estado deve expandir o papel da esfera pública para uma gestão de maior transparência e abertura, focando principalmente em salvaguardas contra a corrupção, através da unificação do ambiente de informação a toda a sociedade.

Para conservar ou recuperar legitimidade, os Estados devem elevar sua eficiência administrativa. O governo é objeto de desconfiança por historicamente ser, em parte, pesado e ineficaz. Reinventar o governo certamente significa adotar soluções baseadas no mercado, de modo a reafirmar a eficácia do governo diante dos mercados. Além disso, os Estados dependem da sua capacidade de administrar riscos, como em relação à segurança, ciência e tecnologia, para se firmarem.

Para democratizar a democracia devem-se considerar formas de democracia diferentes do processo ortodoxo de votação, como democracia local direta, referendos eletrônicos, júris de cidadãos e outras possibilidades. A democratização não pode ser somente local ou nacional, o Estado tem que ter uma perspectiva cosmopolita, ao mesmo tempo em que a democratização para cima não deve se deter em níveis regionais.

Frey (2004) destaca em seu estudo que na atual fase de consolidação democrática, as concepções ideológicas dão lugar a um novo pragmatismo da gestão urbana que procura conciliar participação ampliada com gerenciamento efetivo.

Esses pontos em conjunto definem uma forma de governo caracterizada por uma democracia mais legítima: o novo Estado democrático (GIDDENS, 1999). O novo Estado democrático caracteriza-se, em resumo, pela descentralização, dupla democratização (duplo sentido), renovação da esfera pública, transparência, eficiência administrativa, mecanismos de democracia direta e o governo como administrador de riscos.

As características que definem o novo Estado democrático podem ser associadas com as definições de governança comunitária e principalmente de governança em parceria, descritas por Bernier et al (2003). A esfera pública tem uma atuação descentralizada quando sua administração é baseada em comunidades locais, e quando atua em parceria com mercado e sociedade civil, assumindo um papel de distribuidor e regulador de uma relação de parceria. Além disso, a influência exercida pelo interesse coletivo nas ações do Estado, que se destaca em regimes de governança, exige uma administração transparente da instituição pública. A democracia direta tem maior abrangência nos regimes de governança comunitária e em parceria, por sua inserção local e sistemas locais de inovação, priorizando a democracia local. Finalmente, em uma parceria institucionalizada, o governo atua como gestor de recursos e riscos, visando garantir os interesses sociais e coordenar os esforços das três esferas.

Sachs (1994) destaca em seu estudo que a consolidação de sistemas de governo democráticos exige a exploração do conceito de governança, a busca por novas formas de parceria entre os protagonistas sociais do desenvolvimento, a ênfase nas iniciativas locais e o lançamento de um sistema de governo global que se preocupe com a segurança, avaliação e gerenciamento dos recursos disponíveis.

Todo o referencial teórico estudado até agora possibilitou o entendimento do contexto no qual a Rede de Proteção está inserida. A seguir, será apresentado o capítulo de metodologia. Na primeira parte desse capítulo será apresentada a Rede de Proteção, o histórico de sua implementação, sua estrutura e fluxo de atendimento. A segunda parte da metodologia irá definir os procedimentos metodológicos da pesquisa, ou seja, a classificação e delineamento da pesquisa, o método de coleta dos dados e a estratégia de análise dos dados adotada para responder cada uma das questões de pesquisa destacadas na introdução deste trabalho.

### 3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo foi estruturado com base nas quatro perguntas de pesquisa propostas. Para cada uma das perguntas há um item específico.

#### 3.1 QUESTÃO 1 - CARACTERIZAÇÃO DE UM CASO DE GOVERNANÇA

Como foi destacado no capítulo 1.5 sobre a metodologia, para se verificar a Rede de Proteção como um caso de governança em uma estrutura de rede, foi elaborado primeiramente um quadro comparativo entre o modelo de redes tradicionais e o modelo de governança de redes, descrito no quadro 02 na página 44.

Na pesquisa de campo, foram obtidos dados da Rede de Proteção sobre cada uma das características comparadas no quadro anterior. Assim, a etapa seguinte foi a tabulação desses dados no quadro 07: Características da Rede de Proteção, apresentado abaixo.

Fatores de Análise	Características	Rede de Proteção
Tipos de Redes	<b>Apresentação</b>	Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência.
	<b>Relações entre atores</b>	Atores e organizações se unem predominantemente por relações informais.
	<b>Abrangência de desempenho</b>	A Rede de Proteção se destaca por sua atuação em comunidades locais.
Densidade das Redes	<b>Territorialidade e coesão social</b>	A Rede de Proteção busca atingir o interesse geral de proteção às crianças e adolescentes.
	<b>Temporalidade histórica</b>	A Rede de Proteção ainda está em estruturação, sendo que iniciou suas atividades no ano 2000.
	<b>Valores éticos e políticos</b>	As ações da Rede de Proteção dependem da confiança entre os membros, que possuem engajamento pessoal no tema.
	<b>Capacidade de inovação</b>	A Rede de Proteção é flexível devido a sua atuação local.
	<b>Projeto de Inovação</b>	A Rede de Proteção é pioneira em sua forma de governança.

<b>Funcionamento e gestão das redes</b>	<b>O P E R A C I O N A I S</b>	<b>Unidade básica de composição</b>	São os atores que compõem a base da Rede de Proteção.
		<b>Unidade de análise</b>	As relações informais sustentam a Rede de Proteção.
		<b>Número de parceiros</b>	O número de organizações aumenta à medida que novos serviços conseguem ser incorporados.
		<b>Grau de interdependência</b>	Os atores dependem das organizações para se manterem na Rede de Proteção.
		<b>Sistemas de troca</b>	As trocas são baseadas nas relações informais, há constante troca de experiências
		<b>Arranjos</b>	As parcerias surgem dos contatos informais e se sustentam pelos atores individuais .
	<b>E S T R A T É G I C A S</b>	<b>Valores</b>	Valores éticos e de solidariedade determinam as ações.
		<b>Ênfase</b>	Ênfase no bem-estar das crianças e adolescentes. Todas as medidas devem melhorar este fator.
		<b>Gestão social</b>	O produto da Rede de Proteção é o bem-estar social, mas a comunidade não participa do operacional.
		<b>Principais desafios de gestão</b>	Conseguir conscientizar e unir as organizações estatais.
		<b>Distribuição de poder</b>	O poder é descentralizado e preza-se a autonomia.
		<b>Gestão</b>	A Coordenação Municipal gerencia as atividades da rede.
		<b>Efetividade das ações da rede na promoção do desenvolvimento sustentável</b>	<b>Promoção econômica e tecnológica</b>
<b>Promoção social</b>			
<b>Promoção ambiental e ecológica</b>			
<b>Promoção política</b>	A Rede de Proteção consegue ter imunidade em relação às decisões políticas		
<b>Produtividade</b>	Os resultados ainda são medidos pelo número de atendimentos realizados. O ideal é a prevenção.		
<b>Abertura para o exterior</b>	<b>Abertura</b>	A Rede de Proteção busca flexibilidade no acordo de parcerias, como as atuais parcerias com a Sociedade Paranaense de Pediatria e o Centro de Combate à Violência Infantil.	

Quadro 07: Características da Rede de Proteção

As informações apresentadas no quadro acima foram comparadas com o quadro 02: comparativo entre os modelos tradicional e de governança de redes, na página 44, e, com exceção do número de participantes, que na Rede de Proteção não costuma variar, verificaram-se semelhanças em todas as características com o modelo de governança de redes.

Além disso, o contexto no qual a Rede de Proteção surgiu, na gestão municipal de Curitiba, assemelha-se aos processos de surgimento de regimes de governança citados na literatura concernente ao tema.

Como foi destacado por Ruano-Borbalan e Wemaëre (2004), a governança tornou-se o conceito inevitável de todas as reflexões sobre a gestão das organizações e a conduta das políticas públicas. Verifica-se a governança dentro da Rede de Proteção sob o conceito de Le Galès (2004), por se verificar nela um processo de coordenação de atores e de organizações, que objetiva alcançar propósitos próprios discutidos e definidos coletivamente dentro de um ambiente estatal fragmentado e incerto.

A formação da Rede de Proteção trouxe para o Estado, no caso a Prefeitura Municipal de Curitiba, o conceito de governança como uma nova maneira de lidar com um problema cuja solução estava sendo fragmentada, e até mesmo disputada, por várias organizações estatais.

Os órgãos da gestão municipal estavam tão centrados em seus objetivos próprios, de forma que cada um estava desempenhando apenas a sua parte, pouco perto do todo necessário. Não havia uma integração desses serviços, fazendo com que o Estado, ao invés de promover a prevenção da violência, e evitar que crianças e adolescentes fossem violentados, estivesse simplesmente procurando tratar os ferimentos, físicos e emocionais, e punir os pais ou responsáveis pelas agressões.

Essa solução não estava sendo abrangente o suficiente de modo que pudesse possibilitar o surgimento de ações preventivas e principalmente o acompanhamento uma determinada criança ou adolescente nas suas atividades diárias. A Rede de Proteção, através da integração dos órgãos públicos e coordenação dos atores individuais, ofereceu ao Estado uma nova forma de reflexão sobre as soluções para o problema da violência. Caracterizando-se assim por ser uma estrutura originada da reestruturação de atividades da gestão municipal. Uma nova coordenação de organizações e atores dentro da prefeitura da cidade de Curitiba.

Assim aproximou das ações do Estado o conceito de governança. A governança, como cita Bernier (2003), resiste à hierarquia e à centralização, se baseia na complexidade, diferenciação, diversificação, descentralização e *networking*. A Rede de Proteção aproximou a sociedade da gestão pública, e agregou organizações da sociedade civil tanto no atendimento quanto na tomada de decisões. O conceito de governança também envolve esforço na obtenção de sinergia dentro e entre as organizações. As habilidades e informações dos atores da Rede de Proteção são exploradas objetivando aumentar o seu nível de aprendizado e geração de novas soluções.

Assim, a Rede de Proteção constitui-se em um caso real de governança, e assim suas características podem ser enquadradas, de acordo com suas particularidades, nos tipos ideais de governança estabelecidos no capítulo sobre o tema.

### 3.2 QUESTÃO 2 - TIPO DE GOVERNANÇA

Para se determinar qual tipo de governança corresponde à Rede de Proteção, a análise dos dados foi dividida em duas etapas.

A primeira etapa teve como função tabular e descrever os dados obtidos com as entrevistas, com o objetivo de entender em detalhes como cada categoria de análise está caracterizada na Rede de Proteção.

A segunda etapa teve como objetivo analisar os dados descritos na primeira etapa para se determinar qual tipo de governança corresponde à Rede de Proteção.

#### 3.2.1 Tabulação dos dados da pesquisa de campo

A coleta de dados foi baseada, como foi descrito no capítulo 3, no quadro de categorias analíticas para pesquisa de campo, no quadro 01 na página 26. Abaixo, reproduz-se esse quadro.

Dimensões de Análise	Categorias Analíticas	Detalhamento
Proposta da Rede de Proteção	Diretrizes da Rede de Proteção	(missão, visão, valores e objetivos)
	Princípios da Rede de Proteção	(autoridade, oportunismo, confiança ou deliberação)
Infra-estrutura da Rede de Proteção	Ação de cada esfera da sociedade na Rede de Proteção	- Estado - Sociedade Civil - Mercado
	Característica principal de governança na Rede de Proteção	(hierarquia, corporativista, baseada em comunidades locais ou parceria entre as organizações)
	Relação entre as organizações da Rede de Proteção	(propriedade estatal, outsourcing, distritos ou redes de associados)
	Relação da Rede de Proteção com o seu território de atuação	(hierárquica, tecnocrática comunitária ou democrática,)
	Visão de Interesse Geral	(Interesse público, privado, coletivo ou pluralidade de interesses)
Funcionamento e Gerenciamento da Rede de Proteção	Modalidade de elaboração de políticas (processo de decisão)	Simplista ou Pluralista Formal ou Informal
	Implementação de políticas	Direta ou Indireta Competitiva ou Não Competitiva Coercitivas ou Incentivadoras
	Processo de tomada de decisões	- existe uma organização gestora? - papel de cada organização no processo? - como se dá a troca de informações? - relacionamentos externos influenciam?

Quadro 08: Categorias analíticas para pesquisa de campo (cópia)

A análise dos dados coletados com a pesquisa de campo será apresentada a seguir, dividida por dimensão e por categoria analítica.

### ***Proposta da Rede de Proteção***

A primeira dimensão de análise objetivou verificar qual a proposta da Rede de Proteção. Essa dimensão foi dividida em duas categorias analíticas: diretrizes da Rede de Proteção e princípios da Rede de Proteção.

### *Diretrizes da Rede de Proteção*

Essa primeira categoria analítica objetivou obter informações sobre as diretrizes da Rede de Proteção, ou seja, qual a sua definição de missão, visão, objetivos e valores.

A missão da Rede de Proteção é proteger as crianças e adolescentes em situação de risco para a violência. Como uma consequência dessa missão, buscase uma situação ideal, que será concretizada quando a Rede de Proteção for capaz de manter grandes esforços na prevenção da violência contra as crianças e adolescentes. Este patamar ainda não foi atingido porque atualmente as ações da Rede de Proteção estão mais concentradas em identificar casos ocorridos e agir sobre o agressor e a vítima. Isso porque a Rede de Proteção ainda está em fase de crescimento, a integração e ação conjunta entre as diversas organizações que atendem as crianças e adolescentes ainda está em fase de desenvolvimento, e por isso, a cada ano que passa, mais casos são notificados.

Ano	Número de Casos Notificados		
	Curitiba	Região Metropolitana	Total
2001*	87	-	87
2002	915	-	915
2003	1357	178	1535
2004	1986	233	2219

Quadro 09: Número de Casos Notificados

Fonte: Instituto Municipal de Administração Pública da Prefeitura Municipal de Curitiba

\* Em 2001, a Rede de Proteção ainda estava implementada em apenas 3 regionais.

A tendência é que o número total de casos notificados aumente até que, com as ações de prevenção ocorrendo em paralelo com o atendimento, como ocorre atualmente, essa curva de crescimento estabilize e o número de notificações comece a diminuir. Quando se atingir este patamar, a Rede de Proteção estará finalmente concretizando uma situação de prevenção da violência contra crianças e adolescentes, melhorando assim sua qualidade de vida, monitorando o desenvolvimento dos jovens e dando uma outra forma de enxergar um tema importantíssimo como o da violência, prestando assistência tanto à

vítima como ao agressor, de modo a formar uma cultura de prevenção da violência na sociedade.

A visão da Rede de Proteção é, portanto, ser capaz de estruturar ações preventivas contra a violência, ou seja, que a Rede de Proteção seja efetivamente uma rede de prevenção, mais do que uma rede notificadora de casos. O principal é evitar que a violência ocorra, e não apenas notificar casos e acompanhar as vítimas. Para concretizar essa visão, atualmente os integrantes da Rede de Proteção tendem a desenvolver cada vez mais a integração do maior número de serviços possível, para que deste modo uma quantidade cada vez maior de crianças e adolescentes esteja sob seu olhar desde o nascimento, sendo garantidos os seus direitos.

O principal valor da Rede de Proteção é o comprometimento individual de cada ator, o compromisso que cada um assume em atingir os objetivos propostos. Além disso, são importantes a ética, a solidariedade, o sigilo e o respeito ao ser humano. A integração e o trabalho em conjunto são outros valores que existem dentro da Rede de Proteção, além da disponibilidade, foco, confiança, democracia e conectividade.

O objetivo mais importante a ser atingido pela Rede de Proteção, para que possa atingir sua missão e visão propostas, é conseguir se consolidar como uma rede, ou seja, integrar os atores e organizações que a compõe de modo a organizar as redes locais e regionais, reduzir a repetitividade e o retrabalho, de modo a criar as ações e os comportamentos necessários para fortalecer o trabalho conjunto focado na proteção à criança e na prevenção da violência. Além disso, seus objetivos complementares são a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, a mudança da cultura da sociedade para uma cultura de proteção às crianças e adolescentes, ter acesso recíproco às famílias e melhorar a qualidade de vida da criança e do adolescente.

### *Princípios da Rede de Proteção*

A segunda categoria analítica da primeira dimensão trata dos princípios que regem a Rede de Proteção. Os princípios são características essenciais que determinam a forma e intensidade pela qual os atores estão relacionados dentro de uma rede. Os princípios regem as ações dos atores, e, como citam Agranoff e McGuire (1999), são essenciais pois são os ingredientes que conectam os componentes e geram coesão entre as organizações. Além disso, são os princípios que, além de guiar os comportamentos e conexões dos atores, moldam a relação entre as esferas de um regime de governança.

Baseado nos princípios indicados na tipologia de governança estabelecida por Bernier et al (2003), identifica-se, após a análise dos dados, que os princípios que regem as atividades da Rede de Proteção são confiança e deliberação. Uma das características principais que se verificam na Rede de Proteção é a de confiança entre seus componentes, e principalmente entre seus componentes e seu público-alvo: as crianças, adolescentes e suas famílias. Isso porque as famílias atendidas e abordadas pela Rede de Proteção precisam sentir segurança nas suas ações e confiar que o trabalho que está sendo realizado pelas suas organizações visa unicamente o bem-estar da criança ou adolescente envolvido no caso.

O princípio de confiança se destaca também internamente da Rede de Proteção. O atendimento prestado pela Rede de Proteção depende da integração e da relação de confiança entre cada um dos atores individuais que compõe o conjunto. Mais do que a integração dos órgãos, secretarias e fundações, a união desses profissionais é essencial. A confiança promove o engajamento individual de cada um dos seus membros, e a consciência de que o trabalho em rede facilita a integração dos serviços que são oferecidos às crianças e aos adolescentes, sendo possível oferecer um atendimento adequado a cada um dos casos atendidos.

Além da confiança, outra característica que se destaca é a deliberação, pois o conceito do trabalho realizado pela Rede de Proteção, a proteção da criança e

do adolescente em situação de risco para a violência, é um assunto que necessita de uma ampla discussão, de modo a se estudar, procurar alternativas de soluções para os problemas e tomar decisões em conjunto. A concretização do princípio de deliberação traz implícita a necessidade do trabalho em grupo, de um esforço coletivo para buscar as melhores decisões. É uma das formas de otimizar o atendimento à criança e ao adolescente que sofreram, sofrem ou estão em risco de sofrerem violência doméstica é a integração entre todos os órgãos que prestam algum tipo de serviço nesta área.

### ***Infra-estrutura da Rede de Proteção***

A segunda dimensão de análise objetivou analisar como se constitui a infra-estrutura da Rede de Proteção, ou seja, como é caracterizada a relação entre as suas organizações participantes e as relações da Rede de Proteção com a sociedade na qual está inserida. Essa dimensão foi dividida em cinco categorias analíticas: ação de cada esfera, característica principal de governança, relação entre as organizações, relação com o território de atuação e visão de interesse geral.

#### *Ação de cada esfera*

Os dados coletados auxiliaram a mapear na Rede de Proteção os papéis de cada uma das três esferas possíveis em um regime de governança, que são Estado, sociedade civil e mercado empresarial.

O papel do Estado na Rede de Proteção é estruturar a formação em rede, fornecendo os recursos humanos e materiais, além de manuais, treinamentos e capacitações. Além disso, a atuação do Estado como integrador pode ser considerada forte, sendo ele que determina as regras, de forma intervencionista, e que regula as atividades das organizações. Entretanto, apesar de atuar como base da Rede de Proteção, o Estado não pode ser considerado como seu principal articulador. Os verdadeiros articuladores são os atores individuais,

profissionais que trabalham nos órgãos estatais e fazem com que a Rede de Proteção fixe raízes, cumpra o seu papel e amplie o seu leque de parcerias.

Um fator muito importante deve ser destacado nesse ponto. A Rede de Proteção surgiu de dentro do Estado. Entretanto, não surgiu devido a uma lei, decreto ou norma formal, mas a partir da ação conjunta de atores individuais, profissionais locados em algum órgão ou secretaria estatais, que formularam e implementaram os conceitos da Rede de Proteção. Foi de uma ação interna desses atores do próprio Estado que surgiu a iniciativa de repensar o processo de coordenação dos órgãos, reunindo-os e determinando objetivos comuns a serem atingidos com papéis delimitados para cada um deles, mas com uma Coordenação Municipal que visasse o bem-estar dos jovens e sua proteção contra a violência, acima de qualquer prioridade específica dos órgãos participantes. Portanto, uma ação de governança dentro do próprio Estado.

Essa governança originou-se do empenho e dedicação de três profissionais que idealizaram os conceitos iniciais da Rede de Proteção, obtiveram a aceitação por parte de outros profissionais do setor público, e assim possibilitaram o surgimento e evolução da Rede de Proteção. O seu desenvolvimento se deu exclusivamente dentro do Estado, através da integração de seus órgãos, secretarias e fundações, mas com a importante participação de alguns parceiros da sociedade civil, como a influência da Sociedade Paranaense de Pediatria na sua gestão e das diversas ONGs na execução dos serviços.

Destaca-se em sua origem que essa iniciativa de criar a Rede de Proteção e conseqüentemente trazer o conceito de governança para dentro da gestão municipal de Curitiba não foi determinada por uma ação formal do Estado, mas pela atuação conjunta de esforços individuais de profissionais estatais.

Segundo Ruano-Borbalan e Wemaëre (2004), este tipo de reflexão corresponde de fato a uma transformação importante de poder, quaisquer que sejam os lugares de seu uso. Não é mais uma questão válida, pelos cidadãos das sociedades democráticas, aceitar que o interesse público seja unicamente pensado do alto, via sistemas administrativos fechados à negociação, a parcerias ou à cooperação. A mudança provocada pela governança gera conseqüências nas

organizações, tornando-as menos hierárquicas. O sentimento de responsabilidade e a tendência ao debate, presentes no espaço público, tomam com a governança uma forma de necessidade de reconhecimento do papel dos diferentes atores, de suas competências e de suas decisões envolvidas no processo. E foi exatamente isso que ocorreu com o início dos trabalhos da Rede de Proteção. A forma como a Rede de Proteção foi estruturada, surgindo do empenho e dedicação de funcionários e assistentes sociais, e não dos políticos em cargos de alta hierarquia, implementou no Estado uma composição horizontalizada, configurada como uma rede (JONES et al, 1997).

Assim, a Rede de Proteção mantém a sua característica informal que foi responsável por seu surgimento. A Rede de Proteção não foi oficializada como um órgão, secretaria ou fundação estatal, não possui nenhum tipo de nomeação formal, não possuindo, portanto, uma forma jurídica que lhe permita fazer contratos, nem contratações. A Rede de Proteção se mantém na estrutura estatal, mas de maneira informal. Suas Coordenações Municipal, Regionais e Locais são formadas por profissionais que, além de trabalharem em algum órgão formal do Estado, mantém as suas atividades na Rede de Proteção e prezam pela sua continuidade e crescimento.

Devido a essa constituição, a Rede de Proteção caracteriza-se por estar estruturalmente inserida no Estado. Entretanto, algumas características da Rede de Proteção demonstram que, mesmo por estar enraizada na administração pública, ela não tem força de atuação por si só. A Rede de Proteção é uma rede cujos atores são profissionais alocados em alguma organização pública formal. Atualmente não é possível contratar um profissional e alocá-lo na Rede de Proteção, porque ela não é um programa, nem um órgão, uma secretaria ou fundação. Existem, como foi visto, profissionais dedicados integralmente à Rede de Proteção, mas eles são originalmente de algum órgão ou secretaria. Por não possuir essa constituição formal, a Rede de Proteção não tem força de ação dentro da burocracia estatal, pois não pode exigir ações das outras secretarias. Apesar de resultar da integração de diversas organizações, a Rede de Proteção não tem autoridade suficiente para garantir algumas de suas ações, o que

enfraquece um pouco o seu elo com a burocracia estatal formal, e exige de seus atores que se baseiem nos princípios de confiança e deliberação para fortalecerem suas relações informais.

Os nós da Rede de Proteção não são integralmente formados pelas organizações. Cada um dos nós existentes foi iniciado pelos atores que trabalham nas organizações. A Rede de Proteção se originou e se fortaleceu devido ao esforço dos atores individuais que integraram os serviços e trabalham em um ambiente de confiança e deliberação. Os atores de um órgão público que não se encaixam no perfil são excluídos e outros atores com perfil para a integração do conjunto são procurados. Como cita Granovetter (1973), quanto mais forte a ligação entre dois atores, mais similares eles são. Seus objetivos assim são integrados, fortalecendo a interação. Portanto, não são as organizações estatais que mantêm a Rede de Proteção, na verdade são os atores individuais, atuando muito mais como cidadãos representantes da sociedade do que como profissionais contratados pelo Estado, pois o trabalho que realizam na Rede de Proteção está fora do escopo de suas atuações originais.

Granovetter (1973), em seu estudo sobre a força dos elos fracos, destaca que as relações informais são capazes de sustentar grandes redes que não se configuram por nós formais, mas são consistentes exatamente devido às suas características informais.

Tanto no processo de tomada de decisão, quanto na elaboração e na implementação de políticas da Rede de Proteção, os atores precisam saber equilibrar ações institucionalizadas com relacionamentos informais. Por serem profissionais do Estado, precisam lidar com a hierarquia das organizações, a normatização do Estado e a estrutura definida de cargos e funções. Suas ações devem ser repassadas aos seus superiores, seus horários são controlados e existem metas a serem cumpridas. Além disso, muitas de suas decisões implicam em sua participação ativa em atividades, o que concorre com suas funções originais. Além disso, a Rede de Proteção não tem autonomia para tomar decisões e implementá-las, o que exige dos atores esforço hierárquico para aprovar essas ações dentro das organizações estatais nas quais trabalham.

A presença de relações formais, portanto, é constante. Entretanto, a maior parte das suas ações dentro da Rede de Proteção são provenientes, e ao mesmo tempo geradoras, de relacionamentos informais. A coesão da Rede de Proteção, desde a sua origem, se baseia na confiança entre seus membros. Obtém-se a colaboração dos outros atores porque dentro da Rede de Proteção eles possuem um objetivo comum, e estão focados neste objetivo. Essa proximidade de interesses forma um conjunto de atores conectados, os nós são reforçados por relações de amizade e companheirismo, devido à similaridade de objetivos dos atores.

Obviamente, por estar dentro do Estado, a Rede de Proteção muitas vezes sofre com a hierarquia estatal. Algumas de suas ações podem ser acudadas por normas políticas e seus atores estão, na maioria das vezes, limitados às atuações que seus superiores os permitem. Apesar disso, essa hierarquia não é atuante a ponto de desvincular relacionamentos ou ocasionar rupturas. A Rede de Proteção baseia-se nas relações pessoais e informais, e não nas relações hierárquicas obrigatórias formais, e por isso é flexível e suas ações adaptam-se às dificuldades causadas pela hierarquia e autoridade excessivas.

Ao analisar-se o papel da sociedade civil na Rede de Proteção, destaca-se primeiramente a sua abrangência por todo território da cidade de Curitiba. A Rede de Proteção possui uma característica de descentralização, possuindo noventa e um pontos de atendimento distribuídos pelas nove regionais que dividem Curitiba. Sua inserção nas comunidades mais carentes é efetiva, de modo que cada Coordenação Local, ou seja, cada um dos noventa e um pontos, tem ampla liberdade de ação, definindo seus próprios cronogramas, responsáveis e sua própria forma de atuação, adaptando-se assim à realidade da comunidade na qual está inserida.

A participação da sociedade, mesmo que em pequena escala, nas Coordenações Locais beneficia o trabalho das organizações responsáveis pela Rede de Proteção em cada comunidade. Atualmente o papel de participação nas comunidades, como pais em reuniões nas escolas, representantes de associações de moradores e outras influências é geograficamente limitado. A participação da

sociedade se limita à região de moradia, a preocupação que a maioria das pessoas tem com a integridade da criança e do adolescente ainda é focada na comunidade onde mora, não há uma mobilização da comunidade para se melhorar a perspectiva de toda a sociedade. Isso pode ser verificado porque as comunidades não procuram participar ativamente da Rede de Proteção, apenas apóiam as ações que sejam interessantes para elas em determinado momento.

A atuação da sociedade na questão da violência na verdade é contraditória. Ao mesmo tempo em que as empresas, organizações e os próprios indivíduos sofrem com a violência e gastam recursos em sistemas de segurança, é a própria sociedade que exclui os marginalizados e forma pessoas sem educação e condições de viver com dignidade. Giddens (1999) critica os cidadãos por se isolarem cada vez mais das ruas, dos locais perigosos e se trancarem em suas casas, pois à medida que se retiram fisicamente, também se afastam de papéis de apoio mútuo junto a concidadãos, com isso abandonando os controles sociais que ajudavam a manter o controle da civilidade.

Entretanto, existem parcerias importantes com organizações da sociedade civil, que contribuem com participação direta nos cuidados às crianças e adolescentes, como diversos centros de educação infantil, creches, abrigos e lares. Eles possuem parceria com o Estado sob a forma de organizações não governamentais. Além dessas, existem duas organizações não governamentais que participam ativamente da gestão e das ações de prevenção da Rede de Proteção, respectivamente, que são a Sociedade Paranaense de Pediatria e o Centro de Combate à Violência Infantil (CECOVI).

O mercado é a única esfera que não tem participação na Rede de Proteção. A participação de empresas do mercado privado não existe atualmente, sendo possível afirmar, portanto, que atualmente apenas organizações do Estado e da sociedade civil participam de suas ações.

### *Característica principal de governança*

Essa segunda categoria analítica possibilitou destacar como é a forma de atuação da Rede de Proteção, ou seja, como os atores e organizações se organizam internamente e como prestam o serviço de proteção ao seu público-alvo, caracterizando a forma de governança presente na Rede de Proteção.

Como foi destacado anteriormente, observa-se na Rede de Proteção uma abrangência diluída por toda a cidade de Curitiba. Esse enraizamento de nada valeria se não fosse benéfico para as comunidades locais nas quais a Rede de Proteção atua. Entretanto, devido à sua característica informal e descentralizada, a Rede de Proteção consegue adaptar-se às necessidades e configurações de cada comunidade na qual atua, sendo suas ações fortalecidas devido a sua formatação específica de acordo com cada necessidade diferenciada.

A atuação da Rede de Proteção como um todo, portanto, é principalmente focada nas comunidades locais, sendo hábil o suficiente para se adaptar e conseguir tratar o problema da violência não importa a forma pela qual comunidade na qual ela está inserida esteja organizada. Isso caracteriza a inserção local que a Rede de Proteção consegue atingir, por se configurar em cada comunidade na qual está atuando.

Muitas vezes por possuir assistentes sociais que efetivamente moram na comunidade assistida, cada rede local consegue ter informações suficientes sobre o modo de vida dos moradores dessa comunidade, sua cultura, valores e comportamentos valorizados.

Além disso, e talvez mais importante do que isso, cada rede local consegue processar essas informações e entender os problemas da comunidade, sabendo como solucioná-los. A autenticidade das soluções apresentadas é oferecida quase que instantaneamente, pois as soluções e projetos propostos são logo avaliados e os moradores tomam posição a favor ou contra no momento de suas implementações. A integração da Rede de Proteção com os moradores pode ser comprovada através dos casos nas comunidades mais carentes, principalmente nas favelas, onde as pessoas estão submetidas ao controle dos traficantes.

Nesses locais, os assistentes sociais da Rede de Proteção são muito bem vistos, devido ao bom trabalho que realizam, recebendo inclusive proteção dos que comandam a região. Além desses casos, nas comunidades melhor estruturadas, as ações da Rede de Proteção são validadas e bem cotadas pela comunidade local, e seus moradores e representantes atuam localmente com os colaboradores da Rede de Proteção.

Além disso, geralmente cada órgão da Rede de Proteção mantém no máximo dois profissionais alocados em cada Coordenação Local, o que torna as relações entre a comunidade e a Rede de Proteção mais pessoais, existindo maior confiança e maior exercício da deliberação.

#### *Relação entre as organizações*

Claramente, a forma pela qual as organizações da Rede de Proteção se organizam é em rede. Interligadas principalmente por relacionamentos informais, independentes de hierarquia, as organizações são gerenciadas por uma Coordenação Municipal, da qual participam representantes das principais organizações estatais como Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria Municipal da Educação, Fundação de Ação Social, e das organizações da sociedade civil parceiras: Sociedade Paranaense de Pediatria e CECOVl.

Por outro lado, um dos maiores desafios enfrentados pela Rede de Proteção é justamente a integração. A integração dos serviços entre os órgãos da prefeitura. O que se pode chamar de intersetorialidade interna do Estado na Rede de Proteção sofre com a falta de formalização. Algumas ações definidas pela Coordenação Municipal são canceladas devido à falta de apoio institucional formal. Não bastam os atores estarem dispostos a implementar certas decisões tomadas, essas devem ser aprovadas pelos superiores hierárquicos da máquina do Estado. Por não ser oficialmente uma secretaria nem um órgão estatal, algumas ações da Rede de Proteção estão subordinadas a várias secretarias, e muitas vezes setores dessas secretarias não estão integrados com setores de

outras secretarias. Essa falta de integração, muitas vezes causada por simples antipatias informais, causa graves problemas para a Rede de Proteção.

### *Relação com o território de atuação*

A relação da Rede de Proteção com os territórios nos quais atua, como foi destacado anteriormente, se baseia em comunidades locais, com certo grau de parceria com a sociedade. Comprovando este fato, verificou-se que as duas principais características que destacam a relação da Rede de Proteção com seus territórios de atuação são a distribuição, ou seja, quando a atuação varia de acordo com a formação de cada comunidade, e a democracia, pois as medidas e a formulação de soluções possuem a constante preocupação em estimular a participação da sociedade principalmente na execução e avaliação das políticas.

A territorialidade é defendida por Inojosa (1998), que destaca dois pontos principais no trato com comunidades locais: a focalização, com base regional, em segmentos da população, e a preocupação com os resultados e impactos da ação.

Quando se comenta a relação da Rede de Proteção com os territórios, fica evidente que essa relação se dá essencialmente na prestação dos serviços à comunidade. Apesar da Rede de Proteção estar inserida dentro da estrutura estatal, a busca por recursos é sempre um desafio, afinal, a Rede de Proteção não possui dotação orçamentária específica. Isso faz com que a quantidade de recursos destinada para cada comunidade local seja restrita, o que exige dos profissionais a proeza de conseguir otimizar bens materiais e financeiros.

Por depender exclusivamente do Estado, existe um considerável grau de hierarquia entre as organizações estatais. Isso muitas vezes limita algumas de suas ações, pois os profissionais que estão atuando na Rede de Proteção devem satisfações e muitas vezes precisam de autorizações de seus superiores hierárquicos nos seus órgãos de origem, resultado da pesada máquina estatal na qual ela se sustenta. Apesar disso, a forma pela qual a Rede de Proteção está organizada permite-lhe flexibilidade o suficiente para se tornar eficiente em cada comunidade na qual atua.

### *Visão de Interesse Geral*

O interesse geral que a Rede de Proteção propõe-se a atender é a melhoria da qualidade de vida da criança e do adolescente por meio da prevenção da violência.

Para atender a este interesse geral, as três esferas que compõe uma relação de governança podem estar envolvidas, sendo que algumas organizações dessas esferas possuem maior interesse no tema, enquanto que outras organizações se envolvem na temática apenas por alguns objetivos específicos. Dependendo do grau de interesse de cada uma das organizações, a governança presente vai tender para um determinado tipo, configurando as características principais das relações. No caso da Rede de Proteção, apontou-se que o Estado tem o maior interesse na questão, destacando a forte atuação estatal presente na Rede de Proteção.

A temática obviamente é de grande interesse coletivo, e realizando ações sociais, ainda sem parceria formada com a Rede de Proteção, o interesse privado pelo tema é considerável.

Portanto, participando ou não da Rede de Proteção, o tema tratado é de apelo geral, e mesmo que cada organização de cada esfera possa ter objetivos específicos ao participar ou apoiar a Rede de Proteção, considera-se que existe uma pluralidade de interesses.

### ***Funcionamento e Gerenciamento da Rede de Proteção***

A terceira dimensão objetivou analisar internamente o funcionamento e a gestão da Rede de Proteção. O entendimento de sua estrutura interna é essencial para se estudar como se desenvolveu a governança dentro de uma hierarquia estatal burocrática e política. Além disso, as informações obtidas permitiram analisar com exatidão as características da governança presente na Rede de Proteção e em conjunto com as informações obtidas nas outras dimensões de análise, finalmente classificá-la entre os tipos ideais de governança. Essa

dimensão está segmentada em três categorias analíticas: modalidade de elaboração de políticas, implementação de políticas e processo de tomada de decisões.

#### *Modalidade de Elaboração de Políticas*

Como foi visto anteriormente, a Rede de Proteção se divide em três Coordenações: uma única Coordenação Municipal, nove Coordenações Regionais e noventa e uma Coordenações Locais. A elaboração de políticas e a tomada de decisões são realizadas em conjunto em todas as instâncias.

Nas Coordenações Locais os atores de diversas organizações tomam decisões com base na deliberação. A maioria das decisões tomadas é resultado de reuniões informais, mas que são aceitas por toda a estrutura da Rede de Proteção.

Nas Coordenações Regionais e municipal a tomada de decisões também é em conjunto, mas além de reuniões informais, a maioria das políticas são elaboradas em encontros formais, pré-agendados e com atas de reunião, para a formalização do que foi decidido. O fluxo de informações entre as Coordenações é aberto, e dá-se principalmente através de reuniões periódicas, além de reuniões marcadas de acordo com a necessidade. Todas as questões são discutidas e o maior número possível resolvidas dentro da própria Coordenação Regional, e os assuntos mais importantes são discutidos em nível municipal.

As políticas determinadas pela Rede de Proteção são discutidas e decisões são tomadas por um conjunto de pessoas de diversas organizações. Essas decisões devem respeitar a estrutura das Coordenações e estão submetidas à hierarquia das organizações.

Assim, por estar dentro da máquina do Estado e por não ser uma figura institucionalizada, a Rede de Proteção fica dependente, em determinadas ações, da estrutura das organizações que a compõe, como da Secretaria Municipal da Saúde, da Secretaria Municipal da Educação, da Fundação de Ação Social, entre

outros. Isso ocorre quando as ações que a Rede de Proteção se propõe a realizar entram em conflito com as estratégias adotadas por alguma secretaria.

Como foi citado por um dos entrevistados, “o desafio da Rede de Proteção é ser maior que a estrutura do Estado, ser maior do que as mudanças políticas”, referindo-se às dificuldades enfrentadas pelos componentes nos anos pós-eleitorais, quando os candidatos eleitos tomam posse e modificam toda a estrutura do governo anterior. Assim, algumas ações tomadas pelos seus colaboradores dependem da aprovação hierárquica de determinadas organizações, o que traz uma configuração formal, dependente do Estado, para a Rede de Proteção.

### *Implementação de Políticas*

A implementação das políticas elaboradas na Rede de Proteção é, em sua grande maioria, feita de maneira indireta. Depois de tomadas as decisões, as políticas decididas pela Coordenação Municipal são repassadas às Coordenações Regionais que transmitem as instruções para as Coordenações Locais. As políticas são implementadas com base na colaboração entre as organizações. Esse fluxo de informações ocorre em sua grande maioria de forma indireta, ou seja, através do repasse pessoal de informações, principalmente através de reuniões de incentivo, pois a Rede de Proteção é constituída principalmente pela motivação pessoal de seus colaboradores.

Não há, salvo raras exceções, qualquer tipo de documento ou aviso formal das novas determinações. Em situações de extrema importância, a Rede de Proteção utiliza-se da estrutura hierárquica estatal das organizações para divulgar normativos, como algumas medidas emergenciais, por exemplo, sobre a confidencialidade de alguns casos atendidos. Atualmente, poucas decisões são repassadas como se fossem normas ou regulações internas, configurando uma implementação formal. Isso apenas ocorre em casos extremos, como quando a Rede de Proteção teve que tomar decisões importantes sobre a questão do sigilo dos casos, pois estavam ocorrendo problemas com as pessoas que denunciavam alguns casos para a Rede de Proteção.

Além disso, a grande maioria das políticas são incentivadoras, ou seja, determinações ou sugestões de melhoria. Há poucas decisões coercitivas, ocorrendo apenas em casos extremos.

Em relação aos procedimentos internos de funcionamento, a Rede de Proteção possui alguns procedimentos formais específicos, que são adotados por todas as organizações que a compõe. O principal instrumento utilizado é a Ficha de Notificação Obrigatória, onde são colocadas todas as informações referentes ao caso tratado, como pode ser verificado no capítulo 3. Além desse documento, existem vários outros documentos auxiliares que auxiliam na gestão da Rede de Proteção, como a Ficha de Acompanhamento, livros-ata e livros de presença em reuniões. Para cada procedimento adotado existe um manual explicativo detalhado de cada um das operações e do preenchimento dos documentos. Uma das ferramentas de gestão que surgiram na época da implementação da Rede de Proteção na regional Cajuru e é utilizada até hoje é o modelo colaborativo, de modo que se aproveite o potencial e as habilidades de cada pessoa e crie o sentimento de responsabilidade pela vida de cada criança e adolescente atendido pela Rede de Proteção.

#### *Processo de Tomada de Decisões*

As decisões podem ser tomadas tanto no nível das Coordenações Locais, Regionais ou Municipal. Em qualquer um dos casos as medidas implementadas são aceitas e se forem reaplicáveis, são sugeridas às outras Coordenações. A Coordenação Municipal é a responsável pelos resultados e ações emergenciais da Rede de Proteção. As organizações participam com representantes determinados nas reuniões municipais e regionais. Não há influências externas à rede atuando na tomada de decisões.

### 3.2.2 Determinação do tipo de governança que corresponde à Rede de Proteção

Todas as informações coletadas, e que foram analisadas anteriormente, permitiram detalhar especificadamente as características da Rede de Proteção. Esse detalhamento possibilitou a identificação dos tipos de governança que correspondem à Rede de Proteção.

A Rede de Proteção modificou a estrutura estatal de atendimento às crianças e aos adolescentes através de um modelo de governança diferenciado. Devido às características específicas da Rede de Proteção, em alguns fatores ela se aproxima dos quatro tipos ideais de governança elaborados, mas em determinados fatores a Rede de Proteção se destaca pela inovação, por integrar características de diferentes tipos ideais de governança.

Por ser resultado do trabalho conjunto dos profissionais que trabalham nas organizações estatais, a confiança que cada um deve ter nas ações do outro é essencial, pois a Rede de Proteção é fortalecida por essa interdependência. Os casos de governança comunitária são caracterizados por esse princípio, pois os nós entre os atores independem de hierarquia ou normas definidas. Assim, por ser essencialmente fortalecida pela confiança de seus membros, a governança presente entre eles se caracteriza como uma governança comunitária. Além disso, por tratar de um tema social complexo, que exige trabalho em grupo e a deliberação sobre as soluções, traços legítimos de governança em parceria constituem a Rede de Proteção. A autoridade estatal está presente, mas não o suficiente para legitimá-la a ponto de ser hierarquicamente autoritária, apesar de ser constituída integralmente por um conjunto de organizações estatais.

Verifica-se, portanto, que predominam na Rede de Proteção as características de uma governança comunitária, por ser a confiança o elo integrador entre os atores, e de uma governança em parceria, pois os atores das diversas organizações, tanto do Estado quanto da sociedade civil, deliberam em conjunto sobre cada caso a ser resolvido, em um ambiente de parceria.

Essas são características importantes da Rede de Proteção, pois, mesmo sob a estrutura formal e hierárquica do Estado, os atores unem todo o aparato

estatal em torno do atendimento às crianças e adolescentes, sem depender exclusivamente da burocracia governamental, conseguindo alcançar a agilidade necessária nas suas ações.

Bernier et al (2003) destacam que a governança se constitui em um processo pelo qual uma sociedade, economia e política regulam elas mesmas, e que a defesa do interesse geral prossegue através dos mecanismos de governança. E como um desses interesses não estava sendo atendido, alguns atores da sociedade, ao mesmo tempo profissionais do Estado, uniram organizações estatais em parceria, formando a Rede de Proteção e sob os princípios de governança desenvolveram esse conjunto, criando ou fortalecendo parcerias com organizações da sociedade civil.

É muito importante destacar que originalmente o tipo ideal de governança em parceria, como citam Bernier et al (2003), se destaca pela parceria entre organizações das três esferas, Estado, mercado e sociedade civil. Na Rede de Proteção o modelo de governança em parceria está sendo considerado pois as características das relações entre as organizações estatais são equivalentes às parcerias entre organizações distintas, mas sem a figura do contrato. Além disso, a Rede de Proteção conseguiu unir alguns setores da sociedade civil em parceria com o Estado. É o caso da Sociedade Paranaense de Pediatria, uma organização não-governamental que participa da Coordenação Municipal da Rede de Proteção através de alguns de seus médicos associados, que representam a organização. Além disso, há a parceria com o CECОВI, também uma organização não-governamental que tem como objetivo o enfrentamento da violência doméstica contra crianças e adolescentes. A Rede de Proteção também integrou, em determinados níveis, ONGs que eram contratadas pelo Estado como creches, ou que já atuavam com o Estado, como hospitais, e os conselhos tutelares, que são comissões formadas por representantes eleitos pela sociedade especificamente para serem responsáveis pela decisão de retirar ou não uma criança de uma família na qual sofre maus-tratos e é vítima de qualquer tipo de violência.

Assim, a Rede de Proteção fez com que as diversas organizações do Estado, mais algumas organizações da sociedade civil se unissem em parceria

para atender a um apelo social que o Estado vinha tratando de forma parcial. Essa característica aproxima da Rede de Proteção as características de uma governança em parceria.

A Rede de Proteção se destaca também pela sua capacidade de configurar-se em comunidades locais. A sua flexibilidade em adaptar-se a cada comunidade na qual está inserida é responsável pelas suas ações, sendo que as Coordenações Locais possuem importância essencial na sua operacionalização. O resultado de sua ação está nas comunidades, os beneficiados pela atuação da Rede de Proteção estão nas comunidades, que é o território de atuação dos seus atores. Assim, sua atuação nas comunidades torna-se o resultado do seu trabalho. Essa característica evidencia a proximidade da Rede de Proteção de uma governança comunitária.

O resultado da atuação da Rede de Proteção é consequência da visão de seus atores sobre o interesse geral que eles estão dispostos a atender. Esse interesse geral de garantir os direitos da criança e do adolescente atuando contra a violência contra eles praticada é, em tese, de interesse das três esferas. Assim, evidencia-se uma pluralidade de interesses. O que, conforme Bernier et al (2003), configura a governança como sendo uma governança em parceria. Como citam os autores, a defesa do interesse geral prossegue através dos mecanismos de governança.

Como foi verificado anteriormente, a elaboração de políticas e a tomada de decisões na Rede de Proteção são realizadas em conjunto em todas as instâncias, abrangendo representantes de várias organizações. Nas Coordenações Locais a maioria das decisões tomadas é resultado de reuniões informais, caracterizando uma modalidade de elaboração de políticas informal e pluralista.

Nas Coordenações Regionais e Municipal a tomada de decisões também é pluralista, mas além de decisões informais, a maioria das políticas são elaboradas em encontros formais, pré-agendados e com atas de reunião, para a formalização do que foi decidido. Além disso, por estar dentro da máquina do Estado e por não ser uma figura institucionalizada, mas estar oficialmente no plano de governo, a

Rede de Proteção fica dependente, em determinadas situações, da estrutura das organizações que a compõe. Assim, algumas ações tomadas pelos seus colaboradores dependem de aprovação hierárquica, o que traz uma configuração formal, dependente do Estado, para a Rede de Proteção.

Portanto, a elaboração de políticas na Rede de Proteção se caracteriza por ser pluralista, e por ser formal ou informal, dependendo da instância e gravidade das decisões. Dessa maneira, com base nessas características, retoma-se o quadro construído no referencial teórico sobre governança que explica como é a elaboração de políticas em cada tipo de governança:

	<b>Simplista</b>	<b>Pluralista</b>
<b>Informal</b>	Tecnocrática ( <i>governança estatal</i> )	Redes Políticas ( <i>governança comunitária</i> )
<b>Formal</b>	Corporativista ( <i>governança corporativa</i> )	Parceria Institucionalizada ( <i>governança em parceria</i> )

Quadro 10: Modalidades de elaboração de políticas – tipos de governança

Portanto, a Rede de Proteção se destaca por, em relação à modalidade de elaboração de políticas, evidenciar características de governança comunitária, pela elaboração de políticas pluralista e informal, e de governança em parceria, pela elaboração de políticas pluralista e formal.

Como foi destacado anteriormente, a implementação das políticas elaboradas é, em sua grande maioria, feita de maneira indireta, ou seja, os coordenadores de cada regional repassam as decisões para os demais atores, através de reuniões. Não há, salvo raras exceções, qualquer tipo de documento ou aviso formal das novas determinações. As políticas são implementadas com base na colaboração entre as organizações. Não há hierarquia formal de comando, portanto as decisões são implementadas de forma não-competitiva, mas colaborativa.

Além disso, a grande maioria das políticas são incentivadoras, ou seja, determinações ou sugestões de melhoria. Há poucas decisões coercitivas, ocorrendo apenas em casos extremos. Assim, recorre-se ao quadro construído no referencial teórico sobre governança que explica como é a implementação de políticas em cada tipo de governança.

Forma de Implementação	Modo de incentivo	Forma de atuação frente às falhas do mercado	
		Competitiva	Não Competitiva
<i>Direta</i>	<i>Coercitivo Incentivador</i>	Regulação (normas e leis) Contratos <i>(governança em parceria)</i>	Governo Direto Propriedade estatal <i>(governança estatal)</i>
<i>Indireta</i>	<i>Coercitivo Incentivador</i>	<i>Vouchers</i> Incentivos fiscais <i>(governança corporativa)</i>	Regulação Social Organizações sem fins lucrativos <i>(governança comunitária)</i>

Quadro 11: Modalidades de implementação de políticas – tipos de governança  
Fonte: adaptado de Salamon (2002).

Dessa maneira, pela implementação de políticas ser na grande maioria das vezes indireta, não competitiva e incentivadora, destaca-se a governança comunitária dentro da Rede de Proteção.

Assim, os atores se encontram em um ambiente que não se configura nem como exclusivamente formal, nem exclusivamente informal. Esse ambiente os coloca entre as duas fronteiras, e suas ações variam de acordo com a fronteira a qual cada relação se aproxima. As relações, conforme destacou Souza (2004), são tão fundamentais em uma rede quanto seus atores, e na Rede de Proteção isso é fato. A característica variável entre relações formais e informais influencia as escolhas, orientações, comportamentos e opiniões dos atores, e facilita, por ser flexível, a troca de informação, conhecimento e competências. Enfim, apesar de não ser possível quantificar a sua influência, verifica-se que mais essa característica peculiar da Rede de Proteção auxiliou no seu desenvolvimento e ainda hoje é um dos fatores responsáveis pela coesão e estruturação da Rede de Proteção.

O que se verifica na Rede de Proteção são características que variam entre uma governança comunitária e uma governança em parceria, definindo-a como um caso híbrido de governança, que se situa entre esses dois tipos ideais de governança. Essa situação vai de encontro ao que definiram Bernier et al (2003), quando listaram os quatro tipos ideais de governança. Segundo os autores, os tipos ideais servem de referência para se estudar casos de governança, e variações em suas características são consideradas evoluções nos estudos da governança.

Por sua concepção, pelo princípio de confiança que rege as ações de seus atores, pela sua atuação focada em comunidades locais, pelo interesse geral da comunidade que ela atende, e por suas características internas de coesão e implementação de políticas a Rede de Proteção demonstra características muito fortes de uma governança comunitária.

O diferencial que fez com que a Rede de Proteção surgisse e crescesse dentro de uma estrutura governamental burocrática e hierárquica, e que tornasse possível o oferecimento de um serviço de qualidade e flexível às comunidades que atende foi a integração em parceria de suas organizações. Sem essa estruturação de governança em parceria a Rede de Proteção não teria condições de exceder ao Estado e ser mais ativo que sua estrutura formalizada e mais resistente que as mudanças políticas.

### 3.3 QUESTÃO 3 - CONTRIBUIÇÃO PARA A GESTÃO DE REDES

A principal inovação que a Rede de Proteção trouxe aos conceitos de governança foi a estrutura de coordenação. Apesar de não ter sido resultado de um planejamento específico, a Rede de Proteção surgiu e se fortaleceu por meio da ação dos atores individuais que trabalham dentro do aparelho burocrático do Estado, aliados a atores da sociedade civil organizada.

A Rede de Proteção conseguiu surgir em um ambiente que pode ser considerado, em princípio, desfavorável a ela. A estrutura do Estado é extremamente burocrática e não havia nenhum movimento formal em favor de uma possível integração.

Entretanto, a Rede de Proteção começou a criar raízes. Não entre os altos executivos e políticos que aprovam as determinações, mas entre os atores individuais, os assistentes sociais, médicos, administradores, enfermeiros, que são pessoas mais ligadas à comunidade e que realizam o trabalho de fato da administração pública.

Essa estratégia de “trabalhar nos bastidores” fez com que a Rede de Proteção crescesse aos poucos, se fortalecendo em cada ator, em cada relação

peçoal na qual os interesses se ligavam, criando aos poucos os nós que até hoje sustentam a sua estrutura.

Os órgãos que compõem a Rede de Proteção trabalham em parceria porque as pessoas trabalham em parceria. Como a Rede de Proteção não é formal no Estado, não poderia haver uma relação de parceria formal entre esses órgãos. A gestão e a coordenação da Rede de Proteção são feitas por profissionais alocados nos diversos órgãos do Estado, que possuem diversas atribuições referentes à sua posição, mas que impõe aos outros suas atividades na Rede de Proteção.

Essa liberdade em relação à estrutura estatal possibilita à Rede de Proteção oferecer serviços ágeis, pois o fluxo de informações é rápido e os problemas são deliberados com rapidez. A flexibilidade em sua forma de trabalho permite à Rede de Proteção adaptar-se a cada comunidade na qual atua. As suas Coordenações Locais estão localizadas em escolas, postos de saúde, creches e hospitais. Essa flexibilidade e adaptabilidade fortalecem assim a sua marca de qualidade e confiança tanto interna, quanto externamente.

Agranoff e Mcguire (1999) encontraram formações em rede entre governo e iniciativa privada – em diversos níveis e com diversos propósitos – na maior parte das cidades por eles estudadas. Os pesquisadores chegaram à conclusão de que a busca por flexibilidade é um dos motivos mais fortes para opção por este tipo de arranjo organizacional. De acordo com seus estudos, muitas dessas redes de políticas públicas encontraram nas parcerias em rede uma solução para o aumento na velocidade das mudanças ambientais, aumento na flexibilidade, na habilidade para desenvolvimento de inovações tecnológicas e na velocidade de acesso a recursos materiais e humanos.

A missão de proteger as crianças e adolescentes em situação de risco para a violência fortalece a Rede de Proteção na comunidade. Türck (2002) destaca quatro pontos essenciais para empreendimentos sociais em rede. É possível verificar que a Rede de Proteção trabalha detalhadamente cada um dos quatro pontos apontados pelo autor:

- a) interesse comum na resolução de uma determinada situação;
- b) construção coletiva de uma metodologia interdisciplinar de trabalho social;
- c) não-institucionalização da rede, com aproveitamento dos espaços institucionais já existentes;
- d) qualificação profissional dos atores envolvidos.

Além desses pontos destacados por Türck, a Rede de Proteção mantém os três fatores, citados por Tandler (1998), que motivam as organizações a se articularem em rede:

- a) aliar interesses em comum;
- b) resolver um problema complexo;
- c) ampliar o raio de alcance de suas ações.

Além disso, a Rede de Proteção se destaca por manter enfaticamente a importância de cada pessoa no sucesso do conjunto. Se os interesses da Rede de Proteção e do ator individual não convergem, é melhor que o ator não participe da Rede de Proteção, sob possibilidade de fragilizar a integridade dos nós. A atitude não é controlar cada membro da rede, não é medir resultados, mas simplesmente acompanhar se cada pessoa ainda está em sintonia com a missão da Rede de Proteção. Essa estratégia adotada fortalece o princípio de confiança que rege as relações entre atores e organizações componentes da Rede de Proteção.

Powell (1990) destaca que a coordenação em redes interorganizacionais se dá através de reputação e confiança, como consequência da necessidade de se obter cooperação de outros para alcançar objetivos individuais. De acordo com esta abordagem, qualquer tentativa de controle, por mais sutil que seja, limitaria a capacidade criativa e flexibilidade necessárias à sobrevivência de estrutura organizacional. Sob esta perspectiva, considera-se também que mercado e redes são mecanismos de coordenação. No mercado, a coordenação é explicada pela necessidade de lucratividade e produtividade. Numa organização em rede, os seus membros estão coordenados entre si devido à necessidade de obter

cooperação uns dos outros. A coordenação da cooperação em rede, através da confiança/reputação, possibilita a construção de um estoque de direitos de reciprocidade que auxilia o cumprimento dos objetivos individuais e organizacionais .

A Rede de Proteção se caracteriza pela alta complexidade das tarefas, mudanças ambientais constantes e incertezas dominantes, que tornam necessário um alto grau de autonomia individual. Assim, a gestão de redes interorganizacionais como a Rede de Proteção deve influenciar os processos de compartilhamento do conhecimento, com o objetivo de criar a convergência necessária nos interesses individuais divergentes. O desafio da gestão, neste sentido, é transformar um contingente multidisciplinar de indivíduos autônomos em um grupo coeso, capaz de cumprir os objetivos da rede.

Além disso, a forma pela qual os atores são coordenados na Rede de Proteção influencia diretamente no fortalecimento dos nós que mantém o conjunto. A coordenação dos membros da Rede de Proteção é feita com base na reciprocidade, confiança e expectativas mútuas. Andersen (2000) reforça este ponto de vista destacando a confiança como fator chave no processo de coordenação de redes. O autor argumenta que atores envolvidos em repetidas interações desenvolvem normas baseadas, predominantemente, em reputação e credibilidade. Em sua coordenação, a Rede de Proteção leva em consideração três pontos apontados por Weick (1993):

- a) uma estrutura mínima de regras/padrões de relacionamento formalizados;
- b) objetivos pessoais compatíveis;
- c) uma percepção compatível em relação aos desafios do ambiente.

A forma pela qual a Rede de Proteção é gerenciada contribui para a construção de um modelo sustentável de gestão de redes interorganizacionais. Conforme Cardoso et al (2002) esse modelo envolve o desenvolvimento de novas práticas gerenciais que mantenham atualizados e disponíveis conhecimentos e competências entre os parceiros.

Nesse modelo a coordenação das atividades adquire um caráter estratégico, pois implica em compromissos mútuos e disponibilidade de recursos por parte dos envolvidos. Além disso, se desenvolve sob uma estrutura organizacional não-hierárquica e a partir de mecanismos de controle baseados em reputação e confiança mútuos.

Outra característica importante desse modelo de gestão que a Rede de Proteção propõe é a existência de relações formais e informais dentro da mesma linha de ação. Em todas as organizações há relações formais e informais, porém, nas organizações burocráticas, em geral, as relações formais são determinantes da linha de ação. Na Rede de Proteção ambas têm a mesma importância para a ação, há um equilíbrio dinâmico entre o formal e o informal, o que faz destacar na Rede de Proteção, em comparação às demais organizações burocráticas, a relevância das relações informais. Essa dicotomia é que oferece a uma rede a flexibilização necessária para se estruturar na busca pelo alcance dos seus objetivos. A estratégia de coordenação das relações formais e informais depende em grande parte dos níveis de confiança e conhecimento entre os parceiros da rede. Uma baixa confiança requer controle formal, ao passo que altos níveis de confiança permitem uma flexibilização desse controle formal (WOOLTHUIS et al, 2002).

Em resumo, destacam-se quatro pontos essenciais, encontrados na Rede de Proteção, para uma gestão eficiente de uma rede interorganizacional: (a) flexibilidade interna entre os parceiros, (b) congruência dos objetivos individuais dos atores com os objetivos da rede, (c) relações baseadas em reputação em confiança, (d) coordenação mediante um equilíbrio dinâmico de relações formais e informais.

### 3.4 QUESTÃO 4 - CONTRIBUIÇÃO PARA O SERVIÇO PÚBLICO

A governança assume que o Estado não é mais o foco central de análise, mas um ator dentre outros, embora se reconheça o seu peso institucional. Com a crescente popularidade do conceito de governança, idéias sobre o que deve ser

feito para reformar o Estado também evoluíram. A administração pública tradicional foi desafiada pelos pressupostos das novas teorias de gerenciamento público (BERNIER et al, 2003).

Landrieu (2000) coloca em questão as competências técnicas e administrativas do Estado, ao mesmo tempo destaca que a descentralização do poder estatal, combinada a um contexto de crise econômica, impõe uma mudança dupla no posicionamento do Estado: descentralização e desconcentração das competências; passar de uma lógica de Estado normativo para uma lógica de Estado parceiro.

Para isso, os autores citam três questões imperativas que devem ser consideradas na reestruturação das ações do Estado. Primeiramente, deve-se enfatizar o desenvolvimento duradouro, e não apenas as condições de produção. Além disso, deve-se igualmente levar em conta as aspirações e interesses da sociedade, de forma a se buscar a melhor forma de eficiência social. E, finalmente, impõe-se a criação de valor nos projetos propostos, ao invés da simples redistribuição dos valores existentes.

Mas não somente pela vontade do Estado, a reestruturação dos serviços sociais evolui devido à emergência de uma sociedade urbana que busca novas formas de expressão. Mais do que sindicatos, movimentos ou insurreições, a sociedade civil toma uma nova forma de expressão dos seus direitos, ela se articula com a esfera privada, buscando ações no campo econômico e social. Um dos atores que se destacam nessa relação com a sociedade civil são os meios de comunicação. Eles a tornam onipresente, com poder de expressão e capacidade de reparar as ações do Estado a fim de legitimá-las.

Essa situação modifica os ritmos das decisões públicas, e obviamente cria um sentimento recíproco de incompreensão e hostilidade, mas é uma das formas que a sociedade busca para que o Estado atinja seus interesses.

A Rede de Proteção comprova o que Landrieu, Bernier et al (2003) comentam: o conceito atual de governança é resultado de um meio no qual a conjuntura sócio-econômica das últimas décadas incentivou uma reconsideração do papel do Estado como o agente central da política.

Como pode ser verificado no caso da Rede de Proteção, a governança permite a resistência à hierarquia e à centralização, baseando-se na complexidade, diferenciação, diversificação, descentralização e no *networking*. O ponto de maior destaque social da Rede de Proteção é a reestruturação que seus atores conseguiram fazer em relação ao papel do Estado.

Como cita Frey (2004), “a criação de redes e as parcerias público-privado são processos políticos cada dia mais dominantes no novo mundo urbano fragmentado e representam o reconhecimento dos próprios limites da ação estatal”.

Antes da Rede de Proteção, o Estado provia vários serviços de atendimento a crianças e adolescentes, mas o foco desses atendimentos era somente corretivo. Cada caso de agressão era tratado individualmente e o acompanhamento da vítima ao longo do tempo era possível, mas as informações disponíveis eram escassas. A Rede de Proteção integrou esses serviços, e somou a esse conjunto todos os órgãos estatais que de alguma maneira atendem as crianças e adolescentes, como escolas, creches, hospitais. O desenvolvimento da Rede de Proteção reorganizou a estrutura de atendimento do Estado e inseriu nas ações estatais uma estratégia de abordagem integrada do fenômeno, ou seja, o entendimento que o problema da violência só será resolvido se a preocupação com a temática for ampla, tratando tanto da criança quanto de sua família e do próprio agressor. Essa abordagem integrada só é possível com a intersectorialidade nas ações do Estado. Como não poderia ser diferente, a Rede de Proteção é um resultado da intersectorialidade. Somente com a união das diversas secretarias, órgãos e fundações estatais é possível desenvolver uma abordagem integrada.

O que mais chama atenção nessa ação é que ela foi realizada não por uma política definida, mas pela ação dos atores individuais que trabalham na estrutura do Estado, que combinaram o interesse geral a um realinhamento informal da ação da máquina estatal.

O que se destaca na Rede de Proteção é que, se a sociedade civil se organizar, tomar atitudes em relação aos seus interesses, e tiver condições de

aproveitar a estrutura estatal, o Estado poderá oferecer respostas surpreendentes em relação ao atendimento do interesse geral.

Se a Rede de Proteção surgiu, se desenvolveu e teve sucesso dentro da estrutura do Estado, mas sem que esse tivesse participação na sua concepção e desenvolvimento, quais seriam as possibilidades de crescimento dos serviços se o Estado oficializasse a Rede de Proteção? Não como uma organização estatal, mas como uma estrutura interativa de participação da sociedade no gerenciamento público, que seja aceita, incentivada e fomentada pelo Estado.

Frey (2004) destaca o conceito de uma governança participativa, pela qual se enfatiza a necessidade de aumentar o grau de interação entre os diversos atores sociais. Essas variações da governança salientam a sua importância “como uma fonte de novos experimentos na prática democrática”. Segundo o autor, “cada vez mais a participação é objeto de análise da literatura sobre gestão e administração pública, e sua relevância para o desempenho administrativo entre como variável central na avaliação das experiências participativas”.

Lynn et al (2000) citam que os interesses e preferências dos cidadãos influenciam escolhas políticas e legislativas que determinam os processos administrativos e as estruturas formais.

De modo geral, a orientação do Estado para a governança participativa ainda depende muito do gestor político, e como cita Frey (2004), ela ocorre quando os governos abrem-se para a sociedade civil. No caso da Rede de Proteção, quem tomou a atitude de desenvolver a integração entre os serviços foram os atores, profissionais do Estado, que estão na ponta dos serviços públicos. Eles não tinham condições de confirmar a Rede de Proteção como um processo participativo porque não tinham poder para isso. E sob o risco de sua ação ser negada, o projeto se desenvolveu entre os atores situados na linha de frente do processo de prestação dos serviços, criando uma seqüência de nós informais que foram fortes o suficiente para sustentar a unificação em parceria das organizações estatais. Com seu desenvolvimento, este projeto se configurou de tal forma que se caracterizou como um caso de governança de características híbridas entre uma governança comunitária e em parceria.

Destacam-se nessa atitude três pontos principais da forma pela qual a Rede de Proteção foi gerada: (a) a atitude pró-ativa da sociedade; (b) o desenvolvimento da governança nas cidades; (c) o Estado ativo criando parcerias com a sociedade civil. Esses três pontos estão detalhados a seguir.

Ao invés da sociedade ter uma atitude passiva, de esperar que o Estado resolva seus problemas e forneça serviços de qualidade, como foi comum na época do modo de produção fordista, e da mesma forma não aceitando a condição contextual brasileira que os serviços públicos são ineficientes e sempre o serão, a sociedade deve ter uma atitude pró-ativa.

Destaca-se que a governança que foi discutida neste trabalho refere-se ao contexto brasileiro. Em outros países, principalmente os países desenvolvidos, a temática da participação da sociedade e da governança assume aspectos específicos de cada país. É importante salientar ainda que não foi e não será objetivo deste trabalho formular um modelo ou uma generalização da forma de participação da sociedade, mas sim destacar os aprendizados que o desenvolvimento da Rede de Proteção possibilitou ao estudo da governança, de redes e da democracia.

Na Rede de Proteção foi necessário que os atores do Estado tomassem uma atitude de “iniciativa voluntarista” e reformulassem a ação estatal para que atendesse ao interesse geral. O Estado fornecia um contexto apropriado como pano de fundo para as ações voluntaristas, a partir das definições do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O aprendizado que se toma desse caso é que, independente do Estado, a sociedade tem a obrigação de garantir os seus direitos, e ao invés de somente procurar eleger representantes que o façam, devem tomar atitudes estratégicas de fazer com que o Estado seja provedor da satisfação de seus interesses.

Segundo Ruano-Borbalan e Wemaëre (2004), não é mais uma questão válida, pelos cidadãos das sociedades democráticas, aceitar que o interesse público seja unicamente pensado do alto, via sistemas administrativos fechados à negociação, a parcerias ou à cooperação.

Por estar inserida em um regime democrático, a Rede de Proteção foi um caminho escolhido pelos atores cidadãos para agirem. Como cita Touraine (1994), em um processo efetivamente democrático, suas ações são regidas por três princípios fundamentais: a busca pelo reconhecimento e respeito aos *direitos fundamentais*, a garantia da *representatividade social*, que na Rede de Proteção é visivelmente forte, e a consciência da *cidadania*, garantindo os direitos das crianças e dos adolescentes.

Com relação a participação ativa da sociedade na reestruturação do Estado, o modelo mcphersoniano, detalhado no capítulo 2, enfatiza os movimentos sociais e, portanto, apóia-se na ampliação do espaço político pela sociedade civil através de um modelo de democracia participativa. O resumo do modelo é assim descrito pelo autor: “o modelo da democracia participativa seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. Assim prosseguiria até ao vértice dessa pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais e regionais para setores próprios desses segmentos territoriais”. Se essas orientações propostas por McPherson (1978) não tiverem conotação política, podem ser consideradas como uma opção. O problema dos partidos políticos é sua histórica relação com o poder. Como se pode ver no caso da Rede de Proteção, ela não surge a partir de movimentos sociais e sua interferência no Estado não tem, em momento nenhum, qualquer ligação com partidos políticos, mas poderia ser correlacionada a uma ampliação do espaço político na ação concreta em direção ao interesse geral.

Como cita Touraine (1994), quanto mais um partido político se considera portador de um modelo de sociedade em vez de ser um simples instrumento de formação de escolhas políticas, mais a democracia é fraca e mais os cidadãos ficam subordinados aos dirigentes dos partidos.

Ao mesmo tempo, Chauí (1981) cita que, se quiséssemos resumir em uma só palavra a questão das condições sociais da democracia, seria o conceito da alienação e o de sua forma na sociedade capitalista. Essa alienação se expressa no problema da divisão social do trabalho, como divisão de classes pela

exploração de uma parte da sociedade, exploração que não é realizada pelo Estado, mas através do Estado. Essa afirmação de Chauí destaca uma situação histórica interessante. Devido à forma pela qual estão formados os partidos políticos, desde o início de suas atividades existem grupos de atores que coordenam as ações políticas e, com representantes dentro do Estado, tomam as decisões políticas que favorecem os seus interesses. O ponto negativo, e que desvincula dessa posição qualquer mérito social, é que os interesses em jogo podem não coincidir com os interesses gerais da população.

Giddens (1999) cita que a menor confiança nos políticos, ao invés de causar apatia social, faz com que a sociedade lute por seus interesses. O importante é aproveitar as insurreições sociais para motivar fins sociais mais amplos, de modo que beneficiem tanto as comunidades locais quanto a sociedade como um todo. O autor destaca a renovação da sociedade civil. O autor cita que o declínio cívico é real e visível na sociedade contemporânea, visto no enfraquecimento do sentido de solidariedade nas comunidades locais e áreas urbanas, nos elevados índices de criminalidade e na dissolução de famílias. Não é possível condenar a culpa por essa degradação sobre o *welfare state* e supor que a sociedade é que terá que resolver essa situação. O governo pode e deve desempenhar um papel importante na renovação dessa cultura desmantelada. A resposta está na parceria entre Estado e sociedade civil, cada um procurando facilitar a ação do outro e também exercendo controle um sobre o outro.

Para Giddens (1999), o foco na comunidade é o caminho para essa parceria. Devem-se criar meios práticos de fomentar a renovação social e material das comunidades, e um dos papéis da sociedade é motivar e incentivar o Estado a fomentar as ações necessárias. Mesmo que o governo se abstenha de se envolver diretamente, seus recursos podem continuar sendo necessários para apoiar atividades que os grupos locais desenvolvem ou produzem. O papel da sociedade é fazer o Estado fornecer esses recursos. Giddens (1999) destaca que mais do que fornecer capital, o Estado deve fornecer incentivos às ações civis e também da iniciativa privada. Casarotto Filho e Pires (2001) defendem que o

desenvolvimento regional pode ser a alternativa ideal para o país buscar a superação de problemas sociais.

Atualmente, a situação é como se a Rede de Proteção fosse tolerada dentro da estrutura hierárquica do Estado. Por seus resultados positivos e pela dimensão que obteve, infere-se que hoje a Rede de Proteção impõe dificuldades para ser desfeita por um governante. Isso porque, dentre outras razões, os pontos negativos que ele iria ter que lidar em próximas eleições poderia influenciar negativamente o seu futuro político. Assim, aos poucos o Estado começa a incentivar o trabalho em rede. Um exemplo do apoio governamental ao trabalho em rede na execução das políticas sociais é mais antigo e encontra-se formalizado na Lei 8.069/90, que define as diretrizes de execução do Estatuto da Criança e do Adolescente. Diz o art. 86: "(...) a política de atendimento e dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"

Sachs (1986) defende que o Estado deve dar uma atenção muito maior às políticas sociais proativas. Além disso, deve encorajar outras formas de tomada de decisão, fornecendo autonomia para os atores sociais, exatamente como a Rede de Proteção, cujas decisões não costumam depender de aprovação ou intervenção estatal. Segundo o autor, para estabelecer ou consolidar os sistemas de governo democráticos, garantindo a implementação universal e efetiva dos direitos sociais e econômicos, exige-se o profundo reexame de quatro questões institucionais. A primeira é o desenvolvimento da governança, através da evolução das formas de articulação entre as esferas público, privada e a sociedade civil. O autor destaca a importância de transcender a dicotomia simplista *Estado X Mercado*. A segunda é a busca por novas formas de parceria entre os protagonistas sociais do desenvolvimento. Neste ponto o autor fala de opções como a Rede de Proteção, pois destaca a busca de cooperação entre entidades públicas, empresas e organizações civis que ofereçam proposições concretas ao postulado de participação popular em processos de desenvolvimento, explorando com esse fim as várias experiências sociais. A terceira é a ênfase nas iniciativas

locais de desenvolvimento, delegando tomada de decisões, distribuição de poder e autonomia aos atores locais. A última questão é o lançamento de um sistema de governo global que se preocupe com a segurança, desenvolvimento e gerenciamento dos recursos do planeta.

A Rede de Proteção caracteriza um modelo de governança adaptado ao contexto sócio-econômico, no qual os recursos e a ação partem da estrutura do Estado, mas quem coordena essas ações são representantes da comunidade. Não de uma forma explícita, mas em posições estratégicas, fazendo com que as organizações do Estado cumpram seu verdadeiro papel de busca pelo bem-estar da sociedade, interligando essas organizações em torno de um objetivo comum. Em uma relação de parceria, sustentada pelas relações informais entre seus atores, como a Rede de Proteção mostrou ser possível. A seguir, conclui-se este trabalho destacando-se a importância das principais características que definiram a estrutura atual da Rede de Proteção, e finalizando as considerações finais, serão destacados alguns pontos importantes como recomendações para estudos futuros.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A seguir apresentam-se as principais conclusões relacionadas ao tema da dissertação, além de recomendações para estudos futuros.

### 4.1 CONCLUSÕES

Um dos pontos mais importantes que sustentaram todo o estudo realizado neste trabalho foi a confirmação de que a Rede de Proteção está inserida em um contexto de governança dentro da gestão municipal da cidade de Curitiba. Dessa maneira, a Rede de Proteção se destaca por ser um caso de governança dentro do território brasileiro, e que possui uma constituição própria, adaptada ao seu contexto.

Pode-se conceituar governança como sendo um regime no qual três esferas, Estado, organizações privadas e sociedade civil, em diferentes formas de atuação conjunta e auto-regulação, gerem o interesse geral, objetivando o bem-estar social da comunidade na qual estão inseridos.

A Rede de Proteção é constituída pela integração de diversas secretarias, órgãos e fundações municipais e estaduais que prestam algum tipo de serviço às crianças e adolescentes vítimas de violência. Essa integração não existia originalmente, e esse foi o principal objetivo com a sua criação: reunir os serviços e assim oferecer a melhor proteção e atendimento possível às crianças e adolescentes.

Desde a sua criação, a Rede de Proteção se destacou pelos princípios de governança, pois desde o seu surgimento existe uma relação entre Estado e sociedade civil, através da participação intensiva de membros da Sociedade Paranaense de Pediatria, organização não-governamental da sociedade civil.

Assim, a Rede de Proteção sempre se caracterizou por ser formada em sua maior parte por órgãos estatais, integrados em rede e com uma relação de parceria com organizações da sociedade civil.

Sobretudo, duas são as características da Rede de Proteção que a constituem em um caso de governança com configurações próprias, adaptadas às suas necessidades e resultantes da forma pela qual ela se desenvolveu.

A primeira característica é referente à integração entre os órgãos estatais. Apesar de pertencerem à mesma esfera, o Estado, esses órgãos tinham originalmente uma atuação individual e desagregada com relação aos serviços prestados às crianças e adolescentes. O surgimento da Rede de Proteção, como foi visto, possibilitou a sua integração. O destaque é que essa integração se deu através de parcerias. Não por meio de uma decisão formal do Estado, mas através da união de diversos profissionais do Estado que trabalham nesses órgãos. E eis que se destaca a segunda característica importante: os nós que fortalecem a Rede de Proteção.

Como a Rede de Proteção foi resultado do esforço individual de inicialmente três, mais tarde de vários profissionais que tinham postos formais dentro de diversos órgãos públicos, ela não foi imposta, mas cultivada dentro da estrutura estatal. Cada um dos profissionais do Estado que aderiram à idéia da Rede de Proteção não estavam cumprindo seus objetivos profissionais, estavam na verdade trazendo para dentro do Estado o apelo do interesse geral. Assim, tomados pela necessidade social de proteger os direitos das crianças e dos adolescentes, esses profissionais aproveitaram-se de suas posições legítimas dentro dos órgãos públicos para fazer germinar a Rede de Proteção e satisfazer ao interesse geral.

Por isso a governança que existe no contexto da Rede de Proteção se destaca. Os profissionais estatais, desejando uma solução integrada para defender os direitos das crianças e dos adolescentes, tomaram o que pode ser chamado de uma “iniciativa voluntarista”, e reorganizaram a lógica interna do Estado, integrando em parceria órgãos do governo, colocando-os em parceria com organizações não-governamentais, e desenvolvendo um regime de governança adaptado às suas necessidades.

Justamente devido às suas essencialidades, e à sua configuração diferenciada perante o contexto na qual está inserida, a governança presente na

Rede de Proteção, entre os tipos ideais propostos por Bernier et al (2003), configura-se como um regime híbrido entre governança comunitária, e governança em parceria.

Por sua concepção, pelo princípio de confiança que rege as ações de seus atores, pela sua atuação focada em comunidades locais, pelo interesse geral da comunidade que ela atende, e por suas características internas de coesão e implementação de políticas a Rede de Proteção demonstra características muito fortes de uma governança comunitária. Além disso, o diferencial que fez com que a Rede de Proteção surgisse e crescesse dentro de uma estrutura governamental burocrática e hierárquica, e que tornasse possível o oferecimento de um serviço de qualidade e flexível às comunidades que atende foi a integração em parceria de suas organizações.

A não formalização estatal da Rede de Proteção constitui-se ao mesmo tempo em uma qualidade e um desafio. Por não ser formalizada, mas sim uma rede de órgãos públicos unidos pelos atores individuais que são os nós da rede, ela é flexível, podendo-se adaptar facilmente a cada comunidade local na qual atua. Por não estar dependente da hierarquia e da estrutura burocrática estatal, a Rede de Proteção tem uma atuação de certa forma independente, e o sucesso de cada empreitada local é resultado do empenho individual de cada ator. Entretanto, cada um desses atores e a Rede de Proteção como um todo lidam com um problema diário devido a essa falta de formalização. A integração entre os órgãos, secretarias e fundações algumas vezes se constitui em um elo muito fraco, dificultando a ação em rede, que é essencial para os serviços prestados. Pode acontecer que algum ator individual representante de uma determinada secretaria não simpatize com outro representante, e como os nós da Rede de Proteção são baseados, em sua grande maioria, nas relações informais, esse nó se torna fraco e a Rede de Proteção nessa conexão torna-se menos efetiva.

Além da dificuldade de integração interna, nota-se no contexto da Rede de Proteção outro fator que, desenvolvido, poderia fortalecê-la. A maior participação da sociedade em geral nas ações, principalmente de prevenção, da Rede de Proteção. A sociedade civil, através dos atores que trabalham efetivamente nos

órgãos estatais ou nas organizações parceiras da Rede de Proteção tem um papel essencial e de destaque nos serviços prestados. Mas a sociedade em geral, que não está envolvida diretamente com a Rede de Proteção, que recebe seus benefícios e usufrui dos seus serviços, atualmente não participa de suas ações. Como foi visto, inicialmente a preocupação foi com a evolução da notificação e atendimentos dos casos de violência contra crianças e adolescentes. Os próximos passos da Rede de Proteção serão no sentido da prevenção, diminuindo o número de casos ocorridos. Assim, a participação da sociedade poderá ser maior. O que a sociedade em geral deixa transparecer é que ela toma uma atitude passiva em relação ao problema da violência, como se necessitasse unicamente de caridade e filantropia, tomando uma posição de dependente e esperando que o Estado resolva o seu problema. Naturalmente a atitude da sociedade deveria ser mais pró-ativa, realizando ações de forma a garantir os interesses sociais, para que pudessem ter mais força e participação na proteção dos jovens e prevenção da violência.

Apesar desses problemas, a Rede de Proteção conseguiu se impor perante o Estado burocrático e a sociedade passiva, e se destaca por ter inserido no contexto da proteção de crianças e adolescentes na gestão municipal da cidade de Curitiba os conceitos de governança, no ambiente de uma rede, adaptado à realidade imposta.

A Rede de Proteção trouxe à gestão municipal de Curitiba a adoção de uma nova lógica de redes, que implica em mudanças em uma administração que tradicionalmente encontra na hierarquia um instrumento de controle e poder.

Dessa maneira, a Rede de Proteção destaca a importância das relações informais nas estruturas em rede. Os princípios de confiança e deliberação fortalecem a integração das organizações porque cada um dos atores individuais da rede internalizou a missão e os objetivos sociais da Rede de Proteção. Assim, cada nó, além de firmar o conjunto, tem a capacidade e a autonomia de criar novos nós, não através de acordos formais, mas de convencimento informal à medida que cada novo ator internaliza e passa a defender os ideais da Rede de Proteção.

O equilíbrio dinâmico que a Rede de Proteção consegue atingir entre relações formais e informais não é simples. Por estar inserida em uma estrutura burocrática, em que são determinantes as relações formais, torna-se extremamente complexo estabelecer uma harmonia em um ambiente onde tanto relações formais como informais são determinantes. Uma situação desse tipo gera tensões e do ponto de vista da gestão pública é um enorme desafio no cotidiano, uma vez que, embora gere resultados importantes, também gera condições difíceis como a escassez de recursos e a falta de tempo dos técnicos alocados na gestão da Rede de Proteção, pela existência de atividades concorrentes, ligadas às suas organizações de origem.

A relação entre Estado e sociedade civil deve ser vantajosa para todos. A sociedade tem seus interesses atingidos e o Estado recebe apoio para satisfazer esses interesses. Infelizmente, na abrangência da Rede de Proteção, uma das esferas ainda está fora de atuação. Empresas privadas não possuem atualmente nenhum tipo de participação na Rede de Proteção. Como foi visto, por sua falta de formalização estatal a Rede de Proteção por si só não pode firmar contratos, mas ela pode utilizar-se da estrutura estatal na qual está inserida para fechar acordos através de uma das secretarias. Pela sua capacidade de inovação, os coordenadores da Rede de Proteção têm condições de saber aproveitar o que as empresas privadas podem oferecer, e assim fortaleceriam ainda mais a governança presente no contexto.

Le Galès (2004) destaca que a governança permite a redefinição do papel do Estado que, de único provedor dos recursos à sociedade, passa a atuar como regulador, gestor e estrategista das políticas públicas e riquezas repassadas à sociedade. Além disso, principalmente, permite a auto-regulação das atividades e auditoria das ações por parte de todas as organizações envolvidas, sendo elas públicas, privadas ou da sociedade civil.

A Rede de Proteção redefiniu o papel do Estado em relação à proteção de crianças e adolescentes. A governança deve servir como meio de se modificar o contexto sócio-político em regiões em que o interesse geral não esteja sendo atingido. O contexto democrático e o modo pelo qual Curitiba era governada não

permitia ao Estado garantir os direitos básicos de proteção de crianças e adolescentes. A implementação de um regime de governança, nos termos detalhados neste trabalho, através da Rede de Proteção, fez com que a sociedade reformasse ações do Estado de modo que buscasse atingir seus interesses de modo mais efetivo.

#### 4.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Por estar inserido em um ambiente complexo, o tema tratado nesta pesquisa foi delineado por cortes específicos nos aspectos teóricos, metodológicos e empíricos. A seguir cada um desses aspectos são detalhados:

- a) a pesquisa foi inspirada na corrente de autores de linguagem francesa, o que definiu as teorias apresentadas neste trabalho;
- b) essa mesma corrente determinou a escolha metodológica da pesquisa, pois optou-se pelas formas de investigação sobre os atores do fenômeno pesquisado;
- c) com relação aos aspectos empíricos, adotou-se o conceito de governança examinado na perspectiva de redes, centrado na Rede de Proteção.

#### 4.3 RECOMENDAÇÕES

O estudo aprofundado dos conceitos de redes, governança e democracia, somados à análise detalhada do objeto de estudo, a Rede de Proteção, permitem a formulação de algumas recomendações de estudos futuros, de modo que os questionamentos aqui colocados possam gerar discussões que desenvolvam alguns pontos destacados neste trabalho.

O ponto principal a ser destacado como recomendação é reflexo da “iniciativa voluntarista” dos profissionais do Estado ao se juntarem com organizações da sociedade civil e gerarem a Rede de Proteção. O pensamento que surge dessa ação é referente ao repensar do regime democrático adotado no

contexto social. A democracia designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo (BOBBIO, 1999). Mas a representatividade existente até então na gestão municipal da cidade de Curitiba não permitiu ao Estado atender ao interesse geral da população, garantindo a proteção de crianças e adolescentes. O movimento provocado pela Rede de Proteção fez surgir no Estado um modelo de governança que não foi formalmente criado pelo Estado. Desse pensamento surge o questionamento: será que, não o regime democrático, mas a estrutura atual de representatividade da sociedade no poder não está inadequada à realidade atual? Talvez a pretensão da Rede de Proteção possa ser conseguida perante o Estado, ganhando status de um órgão formal para que possa ter dotação orçamentária e assim crescer em suas ações. Mas se ela surgiu de maneira informal, e se desenvolve a cada dia, talvez a Rede de Proteção esteja mostrando aos gestores políticos que não é ela, mas a atual formação política brasileira que está inadequada. Uma estrutura que favorece a corrupção, o enriquecimento da minoria da população, a distribuição desigual de renda. Historicamente insurreições da população na busca por um regime mais participativo acabaram em governos ainda mais corruptos. Essa não é a saída, prova a história. O que a Rede de Proteção pode estar mostrando é que a solução esteja na insurreição ordenada da população, sem revoltas, mas com movimentos inteligentes que obriguem o Estado a cumprir suas obrigações originais. Afinal, o modelo democrático moderno do Estado positivo ruiu há quatro décadas atrás, e a inovação que surgiu desse declínio foram os regimes de governança. Se os regimes de governança fazem parte de um regime democrático mais justo só o tempo mostrará, mas cada estudo realizado sobre o tema permite à sociedade analisar os prós e os contras, as qualidades e defeitos desse destacado regime que objetiva garantir o interesse geral.

Outro fator que se destaca e intriga como um dos principais responsáveis pela maneira que a Rede de Proteção atua hoje é a forma como é realizada a sua coordenação. Este ponto tem potencial para ser explorado de forma explícita, procurando-se entender quais são as competências que um gestor da Rede de Proteção deve possuir para garantir a sua continuidade. Devem ser explorados os

aspectos que definem as características necessárias de articulador, facilitador, negociador, arquiteto de diferenças, entre outros. Há a necessidade de analisar até que ponto o gestor necessita estar ciente e pessoalmente envolvido com o dever de servir. Além disso, é necessário descobrir qual o limite entre os interesses legítimos e ilegítimos que envolvem a Rede de Proteção.

Neste aspecto, destaca-se a importância dos laços sociais. A Rede de Proteção é em quase sua totalidade uma rede social, inserida em um contexto de equilíbrio dinâmico entre relações formais e informais. Há a necessidade de se analisar até que ponto o aspecto informal é a forma de se obter a cooperação das pessoas que trabalham na Rede de Proteção. E na relação dessas pessoas com as famílias, que são o público-alvo de suas ações, a dificuldade existente na definição dos limites do espaço público e do espaço privado também é uma questão relevante a ser detalhada. Até que ponto a interferência da Rede de Proteção no espaço privado da família pode ser considerada pública? A violência doméstica é um dos pontos mais delicados dessa discussão.

E, finalmente, a Rede de Proteção atualmente carece de indicadores que auxiliem o pesquisador a analisar seus resultados e sua efetividade em relação ao que ela se propõe. Atualmente não há um número suficiente de indicadores para se analisar com precisão os benefícios que a Rede de Proteção oferece ao Estado. As informações utilizadas nessa pesquisa foram em sua maioria qualitativas, mas a corroboração dos resultados da Rede de Proteção seria mais abrangente com a inclusão de determinadas análises quantitativas de suas ações.

## REFERÊNCIAS

- AGRANOFF, R.; McGUIRE, M. **Big questions in public Network Management research**. In: Fifth National Public Management Research Conference, Texas A&M University, College Station, TX, George Bush Presidential Conference Center, December 3-4, 1999.
- ALVAREZ, S.; MECENA R.; PROENÇA, A. **Redes simétricas e seu processo de definição de estratégia coletiva e modelo de governança**. Disponível em: <[www.gpi.ufrj.br/artigos.htm](http://www.gpi.ufrj.br/artigos.htm)> Acesso em: 12 dez. 2004.
- ANDERSEN, P. H. **Division of inter-firm activities in the knowledge-based economy**: the crucial role of knowledge processors. Department of International Business of the Aarhus School of Business, 2000.
- ANDION, C. **Análise de redes e desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: RAP, 2003.
- BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M. **Evidências teóricas para a compreensão das redes interorganizacionais**. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2., 2002, Recife. Anais... Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE: ANPAD, 2002, 1 CD-ROM.
- BANKS J. S.; HANUSHEK, E. A. **Modern political economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- BERNIER, L.; BOUCHARD, M.; LÉVESQUE, B. **Attending to the general interest**: new mechanisms for mediating between the individual collective and interest in Québec. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74:3, 2003.
- BIHR, A. **O pós-fordismo, realidade ou ilusão?** *Revista de Ciências Sociais Mosaico*, a.2, v.1, n.1, p.209-228, 1998.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- BRITTO, J. **Elementos estruturais e conformação interna das Redes de Firms**: desdobramentos metodológicos, analíticos e empíricos. Departamento de Economia – UFF, 2003.
- CAGLIO, A. **Networks and information technology**: Competing through extranets. In: III CEMS - Community of European Management Schools. Louvain-la-Neuve, May 7-9, 1998.
- CARDOSO, V. C.; ALVAREZ, R. R.; CAULLIRAUX, H. M. **Gestão de competências em redes de organizações**: discussões teóricas e metodológicas

acerca da problemática envolvida em projetos de implantação. In: ENANPAD, 25, 2002, Campinas. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2002, 15p. 1 CD-ROM.

CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local**. São Paulo: Atlas, 2001.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. 7. ed., rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CHAUÍ, M. S. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Moderna, 1981.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. **The iron cage revisited**: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, 1983, p.147-60.

DUGUID, P.; BROWN, J. S. **Estrutura e Espontaneidade**: conhecimento e organização. In: FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA Jr, M. de M. (organizadores). *Gestão Estratégica do Conhecimento*. São Paulo: Atlas, 2001, p.51-85.

ECCLES, R. J. **The quasi firm in the construction industry**. *Journal of Economic Behavior and Organizations*. v.2, 1981, p. 335-357.

FRANCO. A. de. **Desenvolvimento local integrado e sustentável**: dez consensos. Proposta, Rio de Janeiro, FASE, a. 27, n. 78, set./out. 1988.

FLEURY, S. **Gestão das redes de políticas**. In: ENANPAD, 25, 2002, Campinas. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2002, 15p. 1 CD-ROM.

FREY, K. **Governança interativa**: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? In: *Política & Sociedade*. Revista de Sociologia Política. Florianópolis: UFSC: Cidade Futura, 2004.

FUKUYAMA, F. **Trust**: the social virtues and the creation of prosperity. New York: The Free Press, 1995.

GAUDIN, J. **Pourquoi la gouvernance?** Paris : Presses de Sciences Politiques, 2002.

GIDDENS, A. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

\_\_\_\_\_. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa**: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 3, p.20-29, maio/jun, 1995.

GOEDERT, A. R. **Governança em rede e a experiência em Santa Catarina**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

GRANOVETTER, M. S. **The strength of weak ties**. American Journal of Sociology. n. 78, p. 1360-1380. University of Chicago Press, 1973.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1997.

HANEMANN, R. A. **Introduction to Social Network Methods**. University of California, Department of Sociology. Disponível em: <<http://www.analytictech.com/networks.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2006.

HARIS, R. A.; MILKIS, S. M. **The politics of regulatory change**: a tale of two agencies. New York: Oxford University Press, 1996.

HUMAN, S. E.; PROVAN, K. G. **An emergent theory of structure and outcomes in small-firm strategic manufacturing network**. Academy of Management Journal, v. 40, n. 2, p. 368-403, 1997.

INOJOSA, R. M. **Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, v.32, n.2, p.35-48, mar./abr., 1998.

\_\_\_\_\_. **Redes de compromisso social**. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, v.33, n.5, p.115-141 set./out., 1999.

JONES, C.; HESTERLY, W. S.; BORGATTI, S. P. **General Theory of Network Governance**: exchange conditions and social mechanisms. In: Academy of Management Review, vol. 22, n.4, 911-945, 1997.

KERNAGHAN, K.; MARSON, B.; BORINS, S. **The new public organization**. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 2000.

LANDRIEU, J. **Gouvernance urbaine : les services de l'État face au défi du changement**. IN : HEURGON, E; LANDRIEU, J. Perspective pour une gouvernance démocratique. Paris : L'Aube, 2000.

LE GALÈS, P. **À chaque ville sa gouvernance**. Auxerre: Sciences Humaines, Hors-série n. 44, 2004.

LEBESSIS, N.; PATERSON, J. **Evolution in Governance**: What lessons for the Comission? A first assessment. European Comission: Forward Studies Unit, 1997.

LEMIEUX, V. **Les réseaux d'acteurs sociaux**. Paris: PUF, 1999.

LIPIETZ, A. **Audácia**. Uma alternativa para o século 21. Nobel, 1991.

LYNN, L. E. Jr; HEINDRICH, C. J.; HILL, C. J. **Studying governance and public management**: challenges and prospects. *Journal Of Public Administration research and Theory*, 10, 2, p. 233-261, 2000,

MAJONE, G. **From the positive to the regulatory state**: causes and consequences of change in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, 32:4, p. 775-801, 1997.

MARCON, M.; MOINET, N. **La stratégie-réseau**. Paris: Éditions Zéro Heure, 2000.

MCPHERSON, C. B. **A democracia liberal**. São Paulo: Zahar, 1978.

MILANI, C. R. S. **Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia**. In: *Governança global: reorganização política em todos os níveis de ação*. Pesquisas, São Paulo, n. 16, p. 97-128, 1999.

PECQUEUR, B. **Le développement local**. Paris: Syros, 2000.

PEREIRA, J. P. C. N.; CARVALHO, M. M. de; LAURINDO, F. J. B.; SOUZA, R. C. **Estrutura do arranjo produtivo, da governança e competência coletiva como fatores da competitividade local**: um estudo exploratório no município de Holambra-SP. In: *SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO*, 10., Bauru, 2003. *SIMPEP 2003: Anais*. Bauru: FEB/UNESP, . p.1-10, 2003.

PETERS, B. G.; VAN NISPEN, F. K. M. **Public policy instruments**. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

POWELL, W. **Neither market nor hierarchy**: networks forms of organization. *Research in organizational behavior*, v.12, 1990.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance**. Buckingham: Open University Press, 2001.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio do curso de administração**. São Paulo: Atlas, 1996.

RUANO-BORBALAN, J.; WEMAËRE, J. **À quoi sert la gouvernance?** Auxerre: Sciences Humaines, Hors-série n. 44, 2004.

SACHS, I. **Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.

\_\_\_\_\_. **O problema da democracia econômica e social.** In: Estudos Avançados. p. 7-21. São Paulo: USP, 1994.

SALAMON, L. M. **The tools of government.** Oxford: Oxford University Press, 2002.

SCOTT, J. **Social Network Analysis: a handbook.** London: SAGE Publications, 1992.

SOUZA, Q. R. **Governança de redes interorganizacionais no terceiro setor: níveis de controle formal em atividades operacionais de gestão do conhecimento - o caso Coep Paraná 2000-2003.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2004.

TOURAINE, A. **Crítica da modernidade.** Petrópolis: Vozes, 1994.

VAN AKEN, J.; WEGGEMAN, M. P. **Managing learning in informal innovation networks: overcoming the Daphne-dilemma.** In: R&D Management, 30, 2, p.139-149, 2000.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos - uma visão crítica.** Rio de Janeiro: Revan, 1998.

TÜRCK, M. G. M. G. **Rede interna e rede social: o desafio permanente na teia das relações sociais.** 2ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2002.

WEBER, M. **Economy and society.** Berkley: University of California Press, 1978.

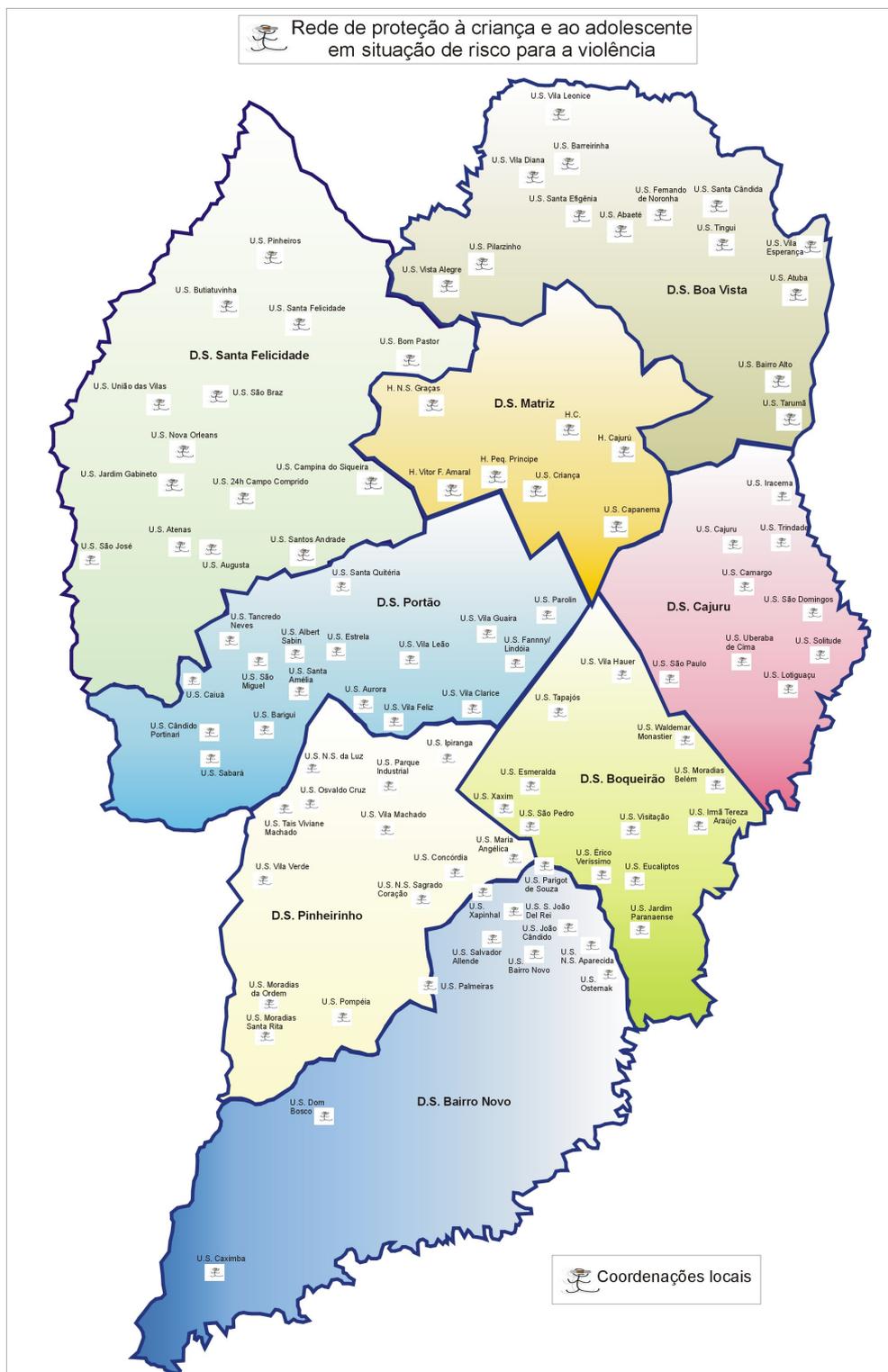
WEICK, K. E. **Organizational redesign as improvisation.** In: Organizational change and redesign: Ideas and insights for improving performance (pp. 346-379). New York: Oxford University Press, 1993.

WILSON, C. A. **Policy regimes and policy change.** Journal of Public Policy, 20.3:247-274, 2000.

WOOLTHUIS, R.; HILLEBRAND B.; NOOTEBOOM, B. **Trust and formal control in interorganizational relationships.** In: ERIM Reports series research in management, 2002.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

# ANEXO 01 – MAPA DE CURITIBA E LOCALIZAÇÃO DAS COORDENAÇÕES LOCAIS DA REDE DE PROTEÇÃO



## **ANEXO 02 – CUIDADOS A SEREM TOMADOS NA ABORDAGEM DE CRIANÇAS, ADOLESCENTES E SUAS FAMÍLIAS**

- Realizar a conversa em local reservado, agradável e tranquilo, mas não exclusivo para este tipo de atendimento, para não estigmatizar os que lá entram, de forma que possibilite oferecer confiança e segurança para que a criança ou adolescente possa contar a sua história;
- Evitar a necessidade da repetição da história a vários profissionais, o que pode multiplicar o sofrimento;
- Permitir que a criança ou adolescente conte espontaneamente sua visão da violência sofrida, anotando fielmente o que é dito, não introduzindo fatos através de perguntas nem interpretando as respostas. Quando não for entendida parte do relato, deve-se usar as palavras da criança para esclarecer as dúvidas (exemplo: “então você quer dizer que...”);
- Evitar perguntas diretas sobre os detalhes da violência sofrida que sejam desnecessários ao diagnóstico e/ou ao tratamento.
- Não prometer o que não pode ser cumprido, como dizer para a criança que ela nunca mais sofrerá outra agressão. É importante que se diga sempre a verdade, explicando os passos que vão ser seguidos para o diagnóstico, tratamento e proteção, mostrando sempre a importância de procurar e aceitar ajuda.
- Demonstrar que eles (as crianças ou adolescentes) não devem se envergonhar pelas agressões sofridas, nem se sentirem culpados por elas, muito menos pelas medidas que vão ser tomadas para protegê-los, pois têm direito a elas;
- De preferência conversar sempre com os pais separadamente da criança, para perceber discordâncias nas histórias sobre o trauma e definir o diagnóstico;
- Acolher o sofrimento da criança ou adolescente, procurando não fazer nenhum comentário negativo ou depreciativo dela, da família ou do agressor, demonstrando sempre seu interesse pelo seu bem-estar;
- Criar fluxo de atendimento definido e codificado, conhecido por toda a equipe. Como exemplo, um hospital de referência para os casos de abuso sexual, criou um carimbo que é colocado em todos os pedidos de avaliações, exames e encaminhamentos – PSAS (paciente suspeito de abuso sexual).