

## **GOVERNANÇA EM REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: RIGIDEZ E CONTROLE, OU FLEXIBILIDADE E COESÃO?**

**ANNE CAROLINA TONON SENEME CASARIN**

UNIVERSIDADE PAULISTA (UNIP)

annecarolina@uol.com.br

**MIGUEL EUGENIO MINUZZI VILANOVA**

UNIVERSIDADE PAULISTA (UNIP)

miguelvilanova@gmail.com

**ALINE RAMOS DE LIMA**

UNIVERSIDADE PAULISTA (UNIP)

aline.ramos@ifsp.edu.br

**DENIS LUIZ DE CASTRO COSTA**

UNIVERSIDADE PAULISTA (UNIP)

denniskastro@hotmail.com

**ERNESTO MICHELANGELO GIGLIO**

UNIVERSIDADE PAULISTA (UNIP)

ernesto.giglio@gmail.com

## **Introdução**

A proposição orientadora do artigo é que para distintas redes de políticas públicas correspondem manifestações diferentes de governança, nas suas expressões de controle e coesão. Revisões bibliográficas e pesquisas em andamento dos autores indicam que a implantação local das políticas públicas só ocorre com a discussão e decisão das adaptações necessárias, conforme características específicas. Essas discussões e decisões constituem o campo da governança relacional.

## **Problema de Pesquisa e Objetivo**

Apesar de o governo federal enviar as diretrizes das políticas públicas, há necessidade de ajustes e adaptações. A pesquisa investiga a presença de mecanismos de ajustes em secretarias de políticas públicas de municípios do interior de São Paulo. O objetivo teórico é contribuir para a compreensão da governança relacional como ponto de base para as ações e resultados de políticas públicas. O objetivo metodológico é apresentar indicadores competentes na pesquisa sobre governança.

## **Fundamentação Teórica**

A primeira base é o conceito social de rede: As redes de qualquer natureza contém uma teia social que dirige as ações, decisões e comportamentos das pessoas. A segunda base é o conceito de governança relacional: os mecanismos de controle e coesão que são criados pelo grupo. Conceito de policy network: redes de políticas públicas se caracterizam por fortes assimetrias, exigindo governança formal e informal.

## **Metodologia**

Sendo artigo teórico, apresenta-se um quadro de indicadores criados pelos autores que é uma matriz orientadora de construção dos instrumentos de coleta. Sugere-se realizar pesquisa qualitativa, com entrevistas, questionários e fontes secundárias; analisando os discursos conforme técnicas de análise de conteúdo e os dados quantitativos conforme técnicas de análises descritivas não paramétricas.

## **Análise dos Resultados**

Sendo artigo teórico, o resultado principal é a organização da bibliografia sobre governança em variações com os conceitos operacionais e criação de indicadores. As variações são: mecanismos de inclusão; de coordenação; de incentivos e recompensas; de controles; de equidade; de transparência; de flexibilidade; de legitimidade.

## **Conclusão**

O trabalho busca contribuir para o problema entre o ideal democrático de participação coletiva nas políticas públicas e a operacionalização das ações. A governança relacional é colocada como o eixo que permite analisar e diagnosticar a organização de uma rede de políticas públicas. Os argumentos apresentado e o quadro orientador de conceitos operacionais e de indicadores possibilitam o desenvolvimento de pesquisas.

A tese é que para cada rede existirá uma governança distinta, o que exige estudo

## **Referências Bibliográficas**

- BÖRZEL, T. Organizing Babylon? On the Different Conceptions of Policy Networks. Public Administration, 1998.
- GRANDORI, A., SODA, G. A relational approach to organization design. Industry and Innovation, 2006
- JONES, C.; HESTERLY, W.; BORGATTI, S. A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. Academy of management review, 1997.
- TODEVA, E. Business networks: strategy and structure. New York: Routledge, 2006.

## TÍTULO: GOVERNANÇA EM REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: RIGIDEZ E CONTROLE, OU FLEXIBILIDADE E COESÃO?

### RESUMO

O artigo discute a questão da estrutura dos mecanismos de governança em redes de políticas públicas. Uma rede é configurada a partir de algumas categorias, tais como tipo de problema enfrentado, natureza dos objetivos definidos, estrutura de posições e modo de solução dos conflitos causados pelas assimetrias. A governança é um dos elementos constituintes das redes e é definida em duas grandes linhas: (a) como mecanismos de controle; (b) como formas de coesão de grupo. Na literatura sobre a governança de redes de negócios predomina a visão da governança como construção coletiva para resolver as assimetrias, ao passo que na literatura sobre redes de políticas públicas domina a visão dos controles necessários, para evitar oportunismo. A proposição orientadora é que para distintas redes de políticas públicas correspondem manifestações diferentes de governança, nas suas expressões de controle e coesão. Como base teórica utilizam-se as afirmativas da abordagem social de redes, da governança relacional e da *policy networks*. Tratando-se de uma proposição, com argumentos lógicos e sem pesquisa de campo, adota-se uma abordagem metodológica descritiva, com a seleção dos argumentos de sustentação da afirmativa e indutiva, com a seleção de artigos publicados com resultados convergentes na linha da afirmativa. Ao final apresenta-se um framework para pesquisas sobre a proposição.

**Palavras-chave:** Redes, Governança, Políticas Públicas

### ABSTRACT

The article discusses the issue of governance mechanisms in policy networks. A network is configured from some categories, such as type of problem faced; nature of defined objectives; positions structure and way of solving conflicts caused by asymmetries. Governance is one of the constituent elements of the network and is set on two main lines: (a) as control mechanisms; (b) as forms of group cohesion. In the literature on business networks dominates the view of governance as a collective construction to solve asymmetries, while the literature on policy networks dominates the view of the necessary controls to prevent opportunism. The guiding proposition is that for different policy networks correspond different manifestations of governance, in its expressions of control and cohesion. As a theoretical basis are used the affirmatives of social network approach, relational governance and policy networks. Once the article is not an empirical investigation, we present logical arguments; a descriptive methodological approach, with the selection of the supporting arguments for affirmative and inductive, with the selection of articles published with convergent results in line with the affirmative. At the end presents a framework for research on the proposition, with some indicators, which is rare in the literature.

Keywords: Networks, Governance, Policy Networks.

## 1. INTRODUÇÃO

Os estudos de redes tem se desenvolvido mais acentuadamente a partir da década de 1990, focando inicialmente as redes de negócios e, aos poucos, expandindo as explicações para outras formas de ações coletivas, incluindo as políticas públicas. Essa expansão ocorre em paralelo com as evidências que políticas públicas precisam envolver um conjunto mais amplo de atores, modificando a visão predominante. Formas mais contemporâneas de se explicar e de propor a gestão de políticas públicas incluem os raciocínios de redes, o que se

concentra na expressão *policy networks* (Borzel, 1998). Conforme Borzel (1998), existem cada vez mais evidências que os planos e as ações de políticas públicas devem ser construídos e executados por uma rede de atores e não por grupos fechados, hierárquicos, com era em décadas passadas.

Uma rede é configurada a partir de algumas categorias, tais como tipo de problema enfrentado, natureza dos objetivos definidos, estrutura de posições e assimetrias. Nos estudos de redes há uma corrente que advoga que a governança é o eixo central do equilíbrio, do desenvolvimento e da obtenção de resultados da rede (Williamson, 1985, Grandori e Soda, 1995). Pesquisa bibliográfica prévia indica que existem duas correntes sobre o seu conceito: (a) A governança como mecanismos de controle, buscando padronizar as ações e controlando o comportamento oportunista (Williamson, 1985); (b) A governança como forma de coesão de grupo, com decisões coletivas que buscam minimizar os conflitos de assimetrias (DiMaggio e Powell, 1983). As duas não são mutuamente exclusivas, mas uma valoriza a racionalidade e o controle, tendo implícita uma visão de ser humano egocentrado; enquanto a outra valoriza o relacionamento e a coesão, tendo implícita uma visão de ser humano gregário.

A proposição orientadora do artigo é que para distintas redes de políticas públicas correspondem manifestações diferentes de governança, nas suas expressões de controle e coesão. A proposição foi construída a partir da análise de casos publicados; das discussões de casos em pesquisa na universidade da qual os autores fazem parte e na experiência direta de dois autores, em redes de políticas públicas. Fazendo um comparativo com as afirmativas de Williamson (1985), é necessário existir um documento formal que indique as diretrizes de ação (os planos do governo federal), mas a implantação local das políticas públicas só ocorre com a discussão e decisão das adaptações necessárias, conforme características específicas. Essas discussões e decisões constituem o campo da governança relacional.

Conformem Calmon e Costa (2013) é nesse conjunto de formalidades e adaptações que se constrói o contexto e institucional da implantação de políticas públicas. Segundo os autores, cada rede terá sua governança específica, já que parte dessa governança depende de valores, condições sociais e econômicas e tradições locais. Segundo Wegner e Padula (2010) reconhecer a criação de uma rede não é suficiente para que ela se desenvolva e atinja os objetivos estabelecidos pelos participantes, porque, ao longo do tempo, são necessários mecanismos de governança e gestão que ofereçam suporte às atividades.

Nessa mesma linha de construção da governança encontram-se autores como Oxley (1997); Albers (2010), Grandori e Soda (1995), Jones *et al.* (1997), Tureta, Lima e Cunha (2011). Os trabalhos desses autores suscitam questionamentos tais como: (a) Por que existem dificuldades na implantação de políticas públicas no Brasil?; (b) Seria uma questão de conflitos de interesse?; (c) Seria uma questão de governança mal desenvolvida?; (d) As características da governança no caso de políticas públicas são diferentes de outros formatos de redes, tais como redes de negócios e redes sociais de cooperação?; (e) Mesmo entre redes de políticas públicas de uma mesma região, existem diferenças de governança? Tais questionamentos indicam que o tema está aberto, justificando sua discussão e apresentação de proposições. No presente artigo afirma-se que a governança de redes de políticas públicas apresenta especificidades locais, mesmo entre secretarias de uma mesma prefeitura, que dependem da construção e adaptação da governança, realizada pelos atores.

O trabalho se constrói no seguinte percurso: (a) Revisão e discussão da produção recente sobre o tema de governança em políticas públicas; (b) Recuperação e discussão das afirmativas mais clássicas, isto é, de autores frequentemente citados sobre a governança em

políticas públicas; (c) Apresentação e discussão de alguns casos brasileiros de governança em políticas públicas, que tenham material de discussão sobre o tema; (d) organização e apresentação de indicadores de variabilidade de governança e indicadores de distinção entre redes; (e) comentários finais sobre a linha de resposta da questão proposta.

## 2. REVISÃO E DISCUSSÃO DA PRODUÇÃO RECENTE SOBRE O TEMA DE GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A pesquisa bibliográfica foi obtida com consultas aos bancos de dados de produção acadêmica, tais como Scielo e Proquest. As palavras de busca utilizadas foram redes, governança, políticas públicas e *policy networks*, nos idiomas inglês e português.

No Proquest, realizando-se filtros para a área de Ciências Sociais; no período de 2007 a 2016, colocando a palavra no título e fazendo cruzamentos (cada palavra sozinha, duas a duas e três a três), chega-se nos resultados indicados na Tabela 1.

TABELA 1 - A frequência das indicações das expressões redes, governança e políticas públicas presentes no Proquest.

Expressões de busca	Frequência
(1) Network	174.949
(2) Governance	106.311
(3) Policy Networks	74.657
(4) Public Police	267.014
(1) e (2)	1.565
(1) e (3)	1.260
(1) e (4)	962
(2) e (3)	511
(2) e (4)	588
(2), (3) e (4)	12

Fonte: Construção dos autores, 2016.

O cruzamento das três expressões gerou doze indicações. Destas, seis delas não tem relação com este trabalho, pois tratam de temas como governança digital e redes de investigação policial. Os outros sete trabalhos são comentados resumidamente.

Janssen e Joha (2007) investigaram como os mecanismos de governança auxiliam na qualidade de serviços públicos. Conforme os autores a governança precisa ser construída com a participação da sociedade.

Moseley (2008) investiga a gestão das políticas públicas, voltada para o estudo das ferramentas para o estímulo de colaboração local. Segundo o autor, um dos problemas da implantação de políticas públicas é o desinteresse da sociedade. Para o presente artigo importa salientar que o autor considera ser possível modificar a situação de participação da sociedade, utilizando ferramentas planejadas, tais como roteiros de deslocamentos de pacientes.

Kim (2009) propõe que as redes de políticas públicas passam por três estágios, de configuração, de coordenação e de autorregulação. A governança está presente nos dois

últimos. Segundo o autor, no segundo estágio há discussão, construção e adaptação de regras para as ações de políticas públicas. É o ponto defendido neste artigo.

Grix e Phillpots (2011) analisam as relações entre governança e poder, usando a expressão “governança narrativa” para indicar a governança que é construída, diferente da hierarquia e do poder. Os autores também apresentam alguns indicadores de diferenças entre redes, o que geram governanças distintas, ponto afirmado neste trabalho. Na mesma linha de construção da governança Parés, Bonet- Marti, Marti-Costa (2012) afirmam que a governança é mutável e vai se desenvolver de acordo com o meio que está inserida, gerando distintas formas de governança.

Na linha defendida neste artigo, Span *et al.* (2012) as redes de políticas públicas podem ser governadas de modos diferentes, ou seja, a governança é distinta conforme fatores contingentes e desempenho.

O painel de trabalhos sustenta a proposição deste artigo. Investigando diferentes campos de redes políticas públicas, os autores afirmam que a governança construída, que abre caminho para a participação da sociedade, seguindo modelos de transparência; é um modo competente para implantação de políticas públicas.

Utilizando os mesmos filtros e cruzamentos para a busca no portal Scielo chega-se em 9 indicações. Destas, quatro delas não tem uma relação com este trabalho, pois tratam de movimentos sociais, histórico da governança democrática e escolha de dirigentes públicos. Os resultados podem ser vistos na Tabela 2.

TABELA 2 - A frequência das indicações das expressões redes, governança e políticas públicas presentes no Scielo.

Categorias	Frequência
(1) Redes	500
(2) Governança	327
(3) Políticas Públicas	2191
(1) e (2)	34
(1) e (3)	83
(2) e (3)	38
(1) e (3)	09

Fonte: Construção do autor, 2016.

Schimizu (2013) afirma que o estágio de desenvolvimento das redes regionais de saúde é incipiente, apesar da clara regulamentação do setor. Embora a autora não tenha discutido os motivos do fraco desenvolvimento local surge a questão se o problema não estaria na governança relacional; uma vez que a governança formal está claramente definida.

Abreu, Helou e Fialho (2013) discutem a necessidade de uma governança relacional para os serviços públicos a partir de uma visão de uma nova teoria da Administração pública, onde o governo é mais um participante. Na mesma linha Bevir (2011) relaciona problemas entre a teoria e a prática resultante da governança democrática, ressaltando a importância da participação pública. Afirma o autor que a governança em redes de políticas públicas se modifica e se adapta conforme governos locais.

De acordo com Santos *et al.* (2015) políticas públicas de saúde possuem contornos próprios tais como: 1) as necessidades em saúde são urgentes; 2) geralmente são de amplo impacto social e político; 3) as intervenções devem ter um aspecto multidimensional, isto é, admitirem vários setores. Conforme essa conjunção, surgem distintas governanças.

Pisa e Oliveira (2013) apresentaram alguns indicadores de governança em redes de políticas públicas, entre eles a transparência, a prestação de contas, a legalidade e a participação social nas decisões. O último indicador está relacionado à construção conjunta da governança, no aspecto de gestão (implantação) das políticas públicas. Na mesma linha de participação social, Jacobi, Fracalanza e Silva-Sanchez (2015) argumentam a favor de um modelo de redes participativas, em substituição aos modelos dirigidos e autoritários.

O painel de trabalhos brasileiros valoriza a participação social como ideal a ser atingido e como lacuna na prática, isto é, as pessoas pouco participam das políticas públicas. Nesta revisão não se escreveram detalhes, mas os artigos estão pontuados de exemplos de iniciativas de participação popular, que são as comissões que existem em quase todas as secretarias dos municípios e a rara participação civil.

Num ponto a literatura é convergente. Modelos hierárquicos e dirigidos de governança em políticas públicas já mostraram seus limites no passado. A nova realidade política, com a decadência progressiva de sistemas autoritários e o desenvolvimento de uma consciência de ação coletiva (nas ações ambientais, por exemplo), aponta para a necessidade de novos modelos de *policy networks*. Nesses novos modelos a governança é em parte construída pelos atores. Como decorrência, e conforme a proposição deste artigo, a governança de cada rede de política pública apresenta especificidade, conforme critérios de transparência, participação social, pluralidade, flexibilidade, capilaridade, equidade e legitimidade, que foram citados na revisão e serão recuperados e explicados na parte de proposta de modelo de investigação.

### **3. BASES TEÓRICAS SOBRE GOVERNANÇA EM REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Conforme já descrito, a expressão governança é um constructo que abriga muitas definições e se concentra em dois paradigmas distintos, um valorizando o controle e o outro a coesão de grupo. Em Administração a expressão pode ser referir à gestão (OXLEY, 1997) no sentido de organização e controle da rede, para obtenção dos objetivos; ao controle de um grupo; como responsabilidade social; como diretriz de orientação de interesses (WILLIAMSON, 1985); como sentido de justiça, transparência e responsabilidade das empresas nos interesses do negócio e da sociedade; à estrutura de hierarquia; ao controle, enfatizando os instrumentos para regularização e o controle da rede (OXLEY, 1997; ALBERS, 2005) e ao incentivo à ação coletiva (GRANDORI, 2006).

As expressões hierarquia, controle e incentivo são as mais encontradas na literatura sobre redes, considerando a análise realizada no item de revisão. Autores como Williamson (1985) e Grandori e Soda (2006) afirmam que a rede é, essencialmente, a governança da ação coletiva, no sentido de controle do oportunismo e incentivo e coesão de ações coletivas.

O presente artigo discute o campo das políticas públicas, no qual existem assimetrias de interesses, capacidades e motivações. Quando o governo, as sociedades comerciais e as sociedades civis se encontram para ações coletivas, como políticas ambientais, nem sempre o fazem com coesão e sinergia de esforços. Conforme Borzel (1995), um dos problemas de implementação de políticas públicas é justamente o conflito de interesses e a baixa motivação dos atores, este último item sendo ressaltado na revisão da literatura brasileira. Para entender essa situação é necessário indicar o conceito de rede selecionado.

Revisões bibliográficas sobre os conceitos de redes (MILES e SNOW, 1986; GRANDORI e SODA, 1995; OLIVER e EBERS, 1998; GIGLIO e HERNANDES, 2012), indicaram a existência de quatro grandes linhas, ou paradigmas de compreensão das redes: A abordagem da sociedade em rede; a abordagem racional; a abordagem econômica e a abordagem social das redes. Em cada uma delas a governança é definida de maneira diferente.

A abordagem da sociedade em rede tem em Castells (1999) sua maior expressão. Para o autor a sociedade está organizada no formato de rede, que se difunde por todo o mundo. A tecnologia é a base instrumental que permite que todos possam se conectar com todos, a qualquer tempo, em qualquer lugar. Essas conexões infinitas mudam e se adaptam de acordo com circunstâncias do meio. Nessa perspectiva não se encontra uma definição exata e clara de governança. As afirmativas convergem para a ideia de governança como um processo de coesão de grupo, portanto as variações estariam vinculadas a esses processos.

Embora os autores clássicos dessa abordagem, como Castells (1999), Maturana (1995), Deleuze e Guattari (2000) não discutem a governança, infere-se que ela é difusa, com regras bem voláteis, tal como ocorre, por exemplo, com grupos sociais na internet. Mesmo um conjunto organizado de normas, como um manual de preservação ambiental, é um documento que por si não cria uma governança estabelecida, organizada. É apenas um ponto de partida.

A abordagem racional de redes, representada por autores como Grandori e Soda (1995), Provan e Kennis (2008) e Ebers e Jarillo (1997) afirma que a rede é um arranjo planejado para a solução da dependência de recursos. Os atores da rede procuram criar parcerias duradouras, que possam resolver suas dependências, ao invés dos mecanismos de mercado tradicionais, da competição e atuação isolada.

O conteúdo dos acordos dessas parcerias é variado conforme características do negócio e conforme capacidades e recursos envolvidos. Esses acordos, que são a governança, se fortalecem com o tempo e formam uma identidade daquele grupo, isto é, uma rede definida (TODEVA, 2006). A governança é definida como o conjunto de regras para solução das dependências de recursos e para o controle do comportamento, com regras de salvaguarda de posse de recursos. Em situação de mudanças ambientais, tais como leis, flutuações cambiais e escassez de matéria prima, os acordos podem ser revistos. Aqui a governança só se modifica em situações de pressão. A governança definida pela abordagem racional tem limites para ser aplicada ao caso de políticas públicas, porque seus pressupostos se fundam em solução de dependência de recursos e decisões estratégicas, que são mais apropriados para negócios.

A abordagem econômica de redes, tal como aparece em Williamson (1985), afirma que as redes são arranjos para solução de custos. Para resolver os custos de transação, os participantes criam contratos explícitos que buscam parametrizar os fatos do acordo. Williamson (1985) afirma, no entanto, que nenhum contrato pode prever todas as situações de mercado e também o comportamento das pessoas, por isso os contratos recebem ajustes posteriores. Esses ajustes são especificidades da governança. A função básica do contrato é controlar o comportamento e fazer adaptações às mudanças ambientais. Como o ambiente se transforma e as pessoas também, os ajustes acabam sempre ocorrendo.

Na perspectiva social as redes são definidas como arranjos coletivos, com uma teia social que dirige e influencia as ações técnicas e comerciais. Autores como Granovetter (1985), Dimaggio e Powell (1983) e Gulati (1998) afirmam que relações de confiança, de cooperação, de comprometimento, de relações de poder, de modos de comunicação; são os elementos de formação de uma teia social que funciona como matriz orientadora do comportamento e das decisões dos atores.



Nessa abordagem afirma-se que as relações sociais tem a capacidade de controlar e incentivar os comportamentos, já que se formam vínculos de reciprocidade e comprometimento. Esses vínculos constituem a rede social que possibilita a discussão, decisão e adaptação de mecanismos de ações coletivas. Como esses mecanismos surgem da dinâmica de grupo recebem o nome de governança relacional e sua função principal é a coesão e sinergia de esforços. Como os grupos têm sua própria dinâmica e rede social, a governança resultante é característica de cada grupo. Jones *et al.* (1997) chegaram próximos desse princípio de governança relacional quando afirmam a construção da governança a partir de encontros repetidos entre os atores.

Como se percebe nos argumentos das quatro abordagens, há convergência na afirmativa que contratos formais não resolvem totalmente os problemas, havendo necessidade de acordos entre as partes. A forma de realizar esses acordos e os mecanismos decorrentes constituem a governança relacional, já que são construídos nas relações sociais do grupo. O Quadro 1 apresenta o resumo das afirmativas sobre governança, com realce para as expressões que denotam os pontos que servem de base para a proposição.

Quadro 1. Resumo das afirmativas sobre governança em quatro perspectivas sobre redes, destacando-se as frases de apoio à proposta do artigo.

Conceito	Resumo	Autor mais referenciado
Sociedade em rede	Difusa, <b>busca de coesão de grupo</b> , embora exista volatilidade, porque as ligações podem se estender ao infinito,	Castells (1999), Maturama (1995), Deleuze e Guattari (2000)
Paradigma Econômico	Controlar o comportamento e <b>fazer adaptações conforme novas condições</b> do ambiente e de interesses dos atores.	Williamson (1985)
Paradigma Racional	Conjunto de regras para a solução de dependência, buscando o controle do comportamento, criando regras de salvaguarda, <b>com necessidade de arranjos constantes, que são específicos de cada grupo.</b>	Grandori e Soda(1995)
Paradigma Racional com foco em gestão	Sistema de regras <b>que se adapta em função dos objetivos e resultados</b>	Grandori e Soda (2006)
Paradigma Social	O encontro entre os atores origina as regras que constituem a governança relacional; <b>mudanças nas condições do ambiente e do grupo mudam a governança.</b>	Jones <i>et al.</i> (1997); Grandori e Soda (2006)

Fonte: Construção dos autores, 2016.

Considerando a teia social como um sistema de relações retroalimentado, ou seja, as já citadas reciprocidades e comprometimento e considerando os conhecimentos de dinâmica de grupo, conforme Moreno (1983); a governança nessa perspectiva é mutável e adaptável. Essa situação de variabilidade de acordos internos é a base para a afirmativa do presente artigo sobre a especificidade da governança das redes de políticas públicas, mesmo em secretarias do mesmo município, ou secretarias iguais de municípios vizinhos.

### 3.1. O Conceito de governança relacional

Conforme visto no item anterior, independentemente da abordagem teórica que origina o conceito de governança, há convergência na afirmativa da necessidade de ajustes,

com acordos específicos entre as partes. A afirmativa de uma governança relacional aparece em trabalhos clássicos (JONES *et al.*, 1997; MILES e SNOW, 1986; POWELL, 1990; UZI, 1997) com diversas expressões (flexibilidade, cultura da empresa, quase-empresa), mas todas convergindo para a noção da existência de uma coordenação entre empresas que se caracteriza por sistemas sociais informais, ao lado das estruturas burocráticas de relações contratuais.

O modelo de Jones *et al.* (1997) é um esforço de solução entre paradigmas racionais e sociais, unindo os custos de transação e as relações sociais. Conforme definição dos autores, aqui traduzida de forma livre, a governança envolve um grupo seletivo, com encontros constantes e estruturado, com serviços, papéis e funções atribuídos; que se uniram para resolver problemas comuns e que criam mecanismos de coordenação, adaptação, trocas, incentivos e controles; com adaptações constantes, conforme contingências.

O ponto que interessa na proposta de Jones e colaboradores é a valorização dos encontros sociais como condição para o surgimento dos mecanismos. É a tese defendida neste artigo: A governança relacional surge da rede social de um grupo, buscando solução para problemas comuns. Entre os mecanismos mais citados encontram-se o acesso restrito de informações (para quem faz parte do grupo) e sanções coletivas para quem não seguir as regras. Quanto mais imersos nessa teia social, mais forte é a capacidade dessas regras relacionais em dirigir o comportamento e as ações dos atores.

A mesma afirmativa da força das relações sociais é colocada por Burt (1992). Quanto mais imerso (*embeddedness*) na rede, mais informação, conhecimento, confiança e confiança existem entre os atores; criando as condições de emergência das regras de trocas. Na mesma linha, segundo Grandori e Soda (2006), a governança relacional surge para o ajuste e a diminuição das falhas existentes em contratos formais. Os autores afirmam a existência de contratos auto executáveis, onde o grupo possui seu próprio conjunto de regras, controles e incentivos que dispensa a formalização e são constituídos a partir da legitimação da liderança do grupo.

Os autores citados neste item são convergentes em afirmar que numa rede ocorrem relações sociais que constituem uma matriz de orientação para a criação dos mecanismos de coesão e controle do grupo e que essa construção é necessária porque as regras formais não resolvem os problemas específicos de cada grupo. Aqui estão presentes as seguintes crenças: (a) a rede é uma teia social, independentemente da tarefa do grupo; (b) cada rede tem sua marca, sua especificidade nos processos que levam à obtenção dos objetivos; (c) mesmo que existam regras formais estabelecidas para a tarefa (pela forma jurídica, ou por leis do mercado), cada grupo cria, ou adapta as regras ao seu modo e esse fenômeno é a governança relacional. Essa dinâmica estaria presente nas redes de políticas públicas.

### **3.2. Sobre governança em políticas públicas**

A ideia das políticas públicas serem entendidas na perspectiva de redes não é nova, conforme se encontra em Levine e White (1961). O reconhecimento da fragmentação do poder, autoridade, recursos e controles existentes entre os participantes de políticas públicas exige uma abordagem teórica capaz de lidar com complexidade, imprevisibilidade, governança e decisões; que é a abordagem social de redes. Conforme Scharpf (1978) é praticamente impossível que os resultados de políticas públicas advenham de ações isoladas, por exemplo, do governo. As políticas públicas, nos seus arranjos e implementação, são o resultado de interações de uma pluralidade de atores com diferentes interesses e objetivos.

Segundo Matias-Pereira (2010) a administração pública precisa repensar a questão da governança e do modelo de gestão pública; indo além do objetivo de desempenho, devendo

incluir uma atenção especial às questões que envolvem a ética, a moral e a transparência. Essa afirmativa é justa e relevante, já que tradicionalmente as políticas públicas são explicadas com paradigmas de controle (ações de controle do governo, com teorias do poder, por exemplo), ou de governabilidade (com teorias sobre gestão pública), ou de institucionalização (com legitimação de ações públicas, por exemplo, nas regras de defesa do consumidor).

A perspectiva de redes, principalmente o paradigma social de redes, coloca a dimensão da heterogeneidade dos atores (governo, empresas, órgãos de proteção, sindicatos, grupos civis organizados, entre outros), que buscam se organizar para a realização da tarefa. Com a heterogeneidade do grupo, com os interesses conflitantes, com a imprevisibilidade da capacidade de investimento do governo e com as incertezas sobre a evolução do tema da tarefa (por exemplo, proteção ambiental), resulta um sistema complexo, imprevisível, que necessita de uma governança.

O tema de governança nas políticas públicas, então, torna-se um tema de pesquisa com crescente interesse, chegando mesmo a haver necessidade de alguma organização das tendências e da produção acadêmica. Essa organização foi encontrada no texto de Borzel (1998). Segundo Borzel (1998) as redes de políticas públicas atuam como um modelo de relação estado/sociedade e para a existência dessas redes há um grande número de atores envolvidos. Conforme o autor, a grande divisão que existe entre os trabalhos de governança em políticas públicas coloca de um lado a governança como gestão e intermediação de interesses e; de outro lado, a governança como construção coletiva de ação e controle.

Outro autor que se ocupou de analisar as teorias sobre políticas públicas é Todeva (2006). Segundo a autora as políticas públicas são simultaneamente governança da sociedade e da economia; gestão dos recursos e institucionalização; e para se explicar as políticas públicas seria necessário utilizar várias teorias como a teoria da escola pública; do contrato social e a teoria princípio-agente, mas mesmo assim elas seriam insuficientes como explicação. Segundo a autora, a escolha de uma teoria pública depende do tipo de governo e do modo de regulação; ou seja, um governo burocrático é baseado em hierarquia, comando e tomada de decisão, exigindo teorias que explicam essas variáveis; enquanto que um governo inovador implica no mercado livre, exigindo outras abordagens.

Para os objetivos deste artigo importa a consideração que arranjos específicos demandam modelos explicativos específicos, o que implica em: (a) os arranjos de políticas públicas são diversificados; (b) não há uma abordagem geral para explicar todos os arranjos; (c) arranjos se distinguem por variáveis, tais como hierarquia, comando, tomada de decisão, responsabilidade, transparência. Algumas dessas variáveis, tais como tomada de decisão e formas de transparências são utilizadas como integrantes da governança neste trabalho.

Quando se trata de políticas públicas, os autores clássicos tratam a governança num sentido mais estrutural, organizado, com o Estado tendo maior controle e, por outro lado, outros autores defendem a governança tendo a participação de todos. Sem discutir a questão de resultados e eficiência que não é o objetivo deste trabalho, a opção de maior participação parece mais adequada, no que diz respeito à variabilidade e especificidade, portanto o trabalho segue a trilha de governança e políticas públicas no sentido de participação de vários atores, buscando uma coesão e equilíbrio entre eles.

As considerações deste item, específico sobre governança pública, convergem para a sustentação da proposta do artigo, no sentido de flexibilidade dos atores da rede da política pública específica, já que existe heterogeneidade, assimetria, incerteza. Quando o governo envia documentos prontos para implantação de políticas públicas está oferecendo uma diretriz, mas em cada município, em cada caso, em cada política pública haverá necessidade

de adaptação.

#### 4. PROPOSTA DE QUADRO DE INDICADORES SOBRE REDES E GOVERNANÇA

Os argumentos apresentados até este ponto indicam que a governança relacional é um conceito que auxilia na compreensão, análise e possivelmente até na gerência da implementação de políticas públicas. O ponto a ser proposto é que cada rede de cada secretaria de cada município apresenta sinais específicos de governança, caracterizados pelos critérios de transparência, participação social, pluralidade, flexibilidade, capilaridade, equidade e legitimidade, que são as variáveis mais convergentes na produção acadêmica.

A transparência é a regra de partilha de informações sobre as ações, recursos e investimentos realizados. Todos devem prestar contas a todos. A participação social e a pluralidade são as regras de inclusão dos vários segmentos da sociedade, sejam pessoas, organizações, comitês, associações de classe, enfim, todos os interessados e participantes diretos daquela política pública em especial. A capilaridade é a regra de expandir cada vez mais a participação dos atores, difundindo e dividindo as ações no maior número possível de atores, chegando no limite de operação de governança do grupo. A equidade significa, de forma resumida, a democratização da autoridade e de força das pessoas no grupo (numa comissão, por exemplo), não importando suas funções e hierarquias de trabalho. Legitimidade significa a aceitação popular e legal das ações realizadas pelo grupo.

Como se percebe em cada definição, esses mecanismos não estão prontos em pacotes, sendo necessário construir cada um deles nas rotinas dos encontros do grupo e nas ações de cada ator. É essa construção social que define a governança relacional e que, conforme aqui se defende, é específica para cada grupo.

Considerando e aceitando essa especificidade, buscou-se construir um quadro que pudesse ser uma matriz de planejamento de pesquisa em governança de políticas públicas. A construção é um esforço dos autores para organizar as afirmativas e indicadores que se encontram dispersos na literatura sobre o tema. O Quadro 3 apresenta essa construção. A coluna da esquerda apresenta as variáveis que constituem a governança relacional. A coluna do meio é um resumo do conceito operacional, ora retirado da literatura, ora inferido das afirmativas existentes. A coluna da direita é um esforço de construção de alguns indicadores, no sentido de evidências do fenômeno, sem intenção de esgotar a lista, mas oferecendo uma orientação de qual é o caminho da construção desses indicadores.

Quadro 3. Indicadores de Governança

Variáveis de Governança Relacional	Conceito operacional	Indicadores
1. Regra de inclusão e exclusão	São as condições, regras e processos das condições de entrada, saída espontânea e saída forçada do grupo.	1.1. As condições e regras sobre entrada das pessoas no grupo. 1.2. Sobre a forma de se verificar essas condições de entrada (formulário, entrevista...). 1.3. Os procedimentos e condições para alguém sair do grupo por sua decisão. 1.4. Situações e condições para expulsar algum ator do grupo.
2. Coordenação	São as formas, ações, regras, funções e rotinas de coordenação.	2.1. Regras para eleição do coordenador (se existir coordenador) 2.2. Funções e poderes dados ao coordenador. 2.3. Rotinas do coordenador (relatórios, reuniões, acompanhamento,...)

3. Incentivos e Recompensas	Regras, acordos e formas de incentivos para as ações coletivas.	3.1. Incentivos materiais que são dados para as pessoas conforme contribuem para o grupo. 3.2. Incentivos intangíveis que são dados para as pessoas conforme contribuem para o grupo (ex: progressão funcional). 3.3. Regras para conceder os incentivos. 3.4. Formas de verificação da contribuição das pessoas que podem merecer os incentivos
4. Controle	Regras, mecanismos que vão indicar se as pessoas estão fazendo o que devem fazer; e as punições.	4.1. Quais são as formas de controle. (planilha, relatório, ...) 4.2. O que é controlado. 4.3. Conhecimento das pessoas sobre o que é proibido 4.4. Existência de punições quando não segue a regra.
5. Equidade	Regras e pressões de igualdade de direito e deveres, hierarquias privilégios.	5.1. Existem regras e pressões de igualdade dentro do grupo. 5.2. Em reuniões, ou em atos coletivos todos têm os mesmos direitos. 5.3. Não existem privilégios devido a hierarquia.
6. Mecanismos de operação	São as regras e ações que criem as condições para a realização de tarefas coletivas Regras de como o grupo deve funcionar para ações coletivas, diminuindo, ou eliminando conflitos e erros.	6.1. Horários de trabalho (entrada, saída, pausas) 6.2. Agenda de reuniões e de prazos de tarefas 6.3. Uso dos recursos (otimização, ...) 6.4. Determinação de funções 6.5. Formas de decisão 6.6. Planejamento 6.7. Transparência das ações (veículos, prestar contas) 6.8. Avaliação de desempenho- como funciona
7. Critérios de transparência	A difusão, ou partilha de informações sobre as ações, recursos e investimentos realizados. Todos devem prestar contas a todos.	7.1. As formas de se disponibilizar informações sobre o que cada um realizou.
8. Critérios de pluralidade e participação social	Regras de inclusão dos segmentos da sociedade, sejam pessoas, ou grupos, que possam ajudar e que são atingidos pelas ações das políticas públicas.	8.1. Regras e ações de obtenção de participantes que representem os segmentos sociais.
9. Critérios de flexibilidade e capilaridade	Regras para expansão da participação de atores, difundindo e dividindo as ações no maior número possível de atores.	9.1. Formas de ação para obtenção de participação popular ampla.
10. Regras de equidade	Regras sobre a democratização da autoridade	10.1. Regras e estatutos sobre a forma e poder de participação nas reuniões e

	e de força das pessoas no grupo (numa comissão, por exemplo), não importando suas funções e hierarquias de trabalho.	poder de voto dos participantes.
11. Critérios de legitimidade	Formas de obter a aceitação popular e legal das ações realizadas pelo grupo	11. Formas de ações junto ao público e autoridades de justiça para legitimidade das decisões do grupo.

Para não caracterizar uma situação apenas propositiva, é importante informar que parte dos indicadores está sendo regularmente testada em pesquisas na universidade da qual participam os autores. Os indicadores das variáveis 1 a 6 do Quadro já foram aplicados mais de uma vez e se mostraram capazes de gerar dados com qualidade, isto é, que respondem à pergunta da pesquisa. Os indicadores das variáveis 7 a 11 ainda não foram aplicados.

Os dados iniciais de pesquisas indicam que o quadro é uma matriz que pode orientar o planejamento de pesquisas e o diagnóstico de uma rede de políticas públicas, na sua governança relacional.

## 5. COMENTÁRIOS FINAIS

Na atualidade a forma de se planejar e implementar as políticas públicas evoluiu do controle e iniciativa do Estado para um formato em redes, isto é, em participação coletiva. À primeira vista essa evolução parece positiva, já que democratiza o planejamento e as ações de políticas incluindo aqueles que são diretamente afetados por elas, ou seja, a sociedade nos seus vários segmentos.

No entanto, no caminho que vai do ideal democrático para a operacionalização da participação coletiva, surgem dificuldades tais como as assimetrias de interesses, de capacidades, de compromisso e presença de ações oportunistas. Assim, ao se adotar uma visão de redes aplicada às políticas públicas surge a necessidade de se compreender, conceituar e operacionalizar a governança desse formato específico, isto é, os mecanismos de funcionalidade das ações em grupo. Em complemento, a diversidade de objetivos, capacidades e interesses dos atores de políticas públicas coloca em evidência a diferença da governança desses casos quando comparada, por exemplo, com a governança de um grupo homogêneo de pequenos agricultores de uma mesma região, de um mesmo produto.

Assim, o objetivo deste trabalho foi discutir a governança em políticas públicas defendendo a tese que a governança relacional é a forma mais competente de se criarem as condições de funcionalidade do grupo. A governança relacional é definida como o conjunto de mecanismos de controles e coesão de um grupo que nasce no próprio grupo e, por isso mesmo, tem mais força e legitimidade que os mecanismos que são colocados formalmente, prontos, a partir de legislação, ou de regras do ambiente.

Se a governança relacional é construída em cada grupo, a proposição defendida neste artigo é que para distintas redes de políticas públicas correspondem manifestações diferentes de governança. Poder-se-ia criticar essa proposição de valorização da dinâmica de grupo, argumentando-se que as políticas públicas ocorrem entre muitas pessoas, milhares conforme o município. Ocorre que, em primeiro lugar, quando um grupo é grande surgem os líderes e os ativos, representando a maioria (por isso existem as comissões) e, em segundo lugar, a revisão bibliográfica mostrou que um dos problemas de resultados de políticas públicas é a baixa adesão de participantes. A dinâmica de grupo a que o presente artigo se refere, portanto, é sobre aquele grupo que efetivamente planeja, decide e divulga as ações necessárias.

Tratando-se de um trabalho não empírico, buscaram-se evidências em fontes secundárias e em modelos de autores reconhecidos na produção acadêmica sobre o tema. O que se verificou na produção nacional e internacional é que a governança de políticas públicas, no sentido de construção social, é raramente encontrada e afirmada. Mesmo entre autores clássicos, conforme explicou Borzel (1998), há confusão e divisão sobre o que é governança em políticas públicas; com correntes valorizando o controle (e uma das evidências são os planos prontos que o governo federal envia aos governos estaduais e municipais); correntes valorizando a participação de todos (e uma das evidências são os planos de captação de colaboradores) e correntes valorizando a gerência, com certa confusão sobre controle (e uma das evidências são as equipes de controles e monitoramento). O presente artigo não necessitou escolher um desses caminhos, já que a proposição trata de construção social dentro do grupo, independentemente se existe uma governança formal; se a participação é democrática, ou dominada por um grupo; e se os usos são tendenciosos para controles, ou não. O que importa é pensar, criar e tornar possível a pesquisa de um conjunto de variações e indicadores sobre a governança relacional.

Apesar de existirem poucos trabalhos sobre governança relacional nas políticas públicas, foi possível unir variações dessa governança, a partir de artigos esparsos, e criar um quadro de conceitos operacionais, conforme se vê no Quadro 3. Foram selecionadas as variáveis que valorizam as relações sociais, já que a teoria de sustentação da proposição é a abordagem social de redes. Nesta abordagem afirma-se que uma rede apresenta uma teia social, uma rede de relações sociais que é orientadora das ações, decisões e comportamentos dos atores. No presente artigo, as decisões em foco são os mecanismos de governança criados pelo grupo. Essa teia social cria as condições de origem e legitimidade desses mecanismos, para implementação das políticas públicas. Os mecanismos específicos que se originam dessa teia social foram mostrados no Quadro 3.

A parte mais difícil do artigo e que se acredita apresentar maior valor foi a construção, ou adaptação de indicadores. Foram encontrados alguns indicadores nos artigos levantados; foram selecionados alguns indicadores que estão sendo utilizados pelos autores em pesquisas em andamento na universidade; e foram criados alguns indicadores específicos para as características de políticas públicas, tais como transparência, equidade e legitimidade. Ao final, acredita-se que o Quadro 3 possa servir de referência para a construção de instrumentos de coleta, como roteiros de entrevistas e questionários, com foco nas regras que são criadas pelo grupo da rede.

Quais os benefícios da discussão do tema e dos desdobramentos?

Alguns benefícios que tem um caráter mais teórico são:

- (a) Colocar em evidência o importante tema da governança relacional, pouco investigado em redes.
- (b) Estabelecer um conceito claro de governança relacional, como resultado originado num grupo, o que delimita o campo de investigação, ou seja, não é qualquer mecanismo, mas apenas os criados pelo grupo.
- (c) Defender a governança relacional como o conjunto de mecanismos que explica o equilíbrio, a coesão, o desenvolvimento, os resultados da rede; ou seja, a governança relacional tem competência como conceito que explica a rede, mais do que outras divisões tais como governança formal, ou governança estrutural.
- (d) Defender o argumento que a governança relacional pode ser aplicada no caso de políticas públicas, porque é possível encontrar uma rede com atores que tem ligações mais fortes, isto

é, mais constantes e com vínculos sociais, que são os que criam as condições de implementação.

Já alguns benefícios que tem um caráter mais metodológico são:

(e) Com o conceito operacional de governança relacional oferecer uma alternativa de compreensão, análise e diagnóstico da funcionalidade de uma rede de políticas públicas, considerando que o conceito oferece vantagens sobre abordagens tradicionais, como as teorias dos *stakeholders*, são limitadas na explicação de fenômenos coletivos.

(f) Com os indicadores do Quadro 3 se oferece uma possibilidade de construção de instrumentos de pesquisa da governança relacional. Os testes iniciais dos autores mostram que alguns indicadores são operacionais.

Os limites da proposta e possíveis dificuldades de um pesquisador que queria aplicar o Quadro 3 são:

(1) Nas pesquisas em andamento tem se encontrado um problema de identificar a origem da regra. Investigando redes de cooperativas de material reciclável e redes de políticas públicas de municípios vizinhos a São Paulo, encontram-se algumas regras claramente criadas pelo grupo (por exemplo, sobre o valor da multa para quem chega atrasado no galpão de trabalho) e algumas regras que são adaptações de já existentes (por exemplo, combina-se com os agricultores que o recuo inicial de preservação de reservas de água será de 50 metros e não dos 200 metros exigidos).

A questão, ainda em debate entre os autores deste artigo, é se essas adaptações também seriam consideradas como exemplos de governança relacional. Ao aceitar essa condição pode-se correr o risco de abrir demais o leque, pois é constante existirem adaptações de regras sobre os manuais que são enviados pelo governo.

São desafios em aberto, sugerindo-se a contribuição dos pesquisadores.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, A.; HELOU, A.; FIALHO, F. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 11, n. 4, p. 608-620, 2013.
- ALBERS, S. Configurations of alliance governance systems. **Schmalenbach Business Review**, v. 62, p. 204-233, 2010.
- BEVIR, M. Governança democrática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.
- BÖRZEL, T. Organizing Babylon-On the Different Conceptions of Policy Networks. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 253-273, 1998.
- BURT, R. Structural Holes and Good Ideas. **American Journal of Sociology**, v. 110, n. 2, p. 349-399, 2004.
- CALMON, P.; COSTA, A. Redes e Governança das Políticas Públicas. **RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 1, p. 1-29, 2013.
- CASTELLS, M. **A sociedade em Rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura**, v.1, São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. Mil platôs. São Paulo: Editora 34, 2000.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- EBERS, M.; JARILLO, J. The construction, forms, and consequences of industry networks. **International Studies of Management & Organization**, v. 27, n. 4, p. 3-21, 1997.



GIGLIO, E.; HERNANDES, J. Discussões sobre a Metodologia de Pesquisa sobre Redes de Negócios Presentes numa Amostra de Produção Científica Brasileira e Proposta de um Modelo Orientador. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 14, n. 42, p. 78-101, 2012.

GRANDORI, A., SODA, G. A relational approach to organization design. **Industry and Innovation**, v. 13, n. 2, p. 151-172, 2006

GRANDORI, A.; SODA, G. Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. **Organization Studies**, v. 16, n. 2, p. 183-214, 1995.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3 p. 481-510, 1985.

GRIX, J.; PHILLPOTS, L. Revisiting the 'governance narrative': 'asymmetrical network governance' and the deviant case of the sports policy sector. **Public policy and administration**, v. 26, n. 1, p. 3-19, 2011.

GULATI, R. Alliances and Network. **Strategic Management Journal**, v. 19, p. 293-317, 1998.

JACOBI, P.; FRACALANZA, A.; SILVA-SÁNCHEZ, S. Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo. **Cadernos Metr6pole**, v. 17, n. 33, p. 61-81, 2015.

JANSSEN, M.; JOHA, A. Understanding IT governance for the operation of shared services in public service networks. **International journal of networking and virtual organizations**, v. 4, n. 1, p. 20-34, 2007.

JONES, C.; HESTERLY, W.; BORGATTI, S. A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. **Academy of management review**, v. 22, n. 4, p. 911-945, 1997.

KIM, B. **A three order network governance framework and public network development: Evidence from community-based care (CBC) networks in Florida**. Tallahassee: Florida State University, 2009.

LEVINE, S.; WHITE, P. Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships. **Administrative Science Quarterly**, v. 5, n. 4, p. 583-601, 1961.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MATURANA, H. **A árvore do conhecimento**. Campinas: Psy, 1995.

MILES, R.; SNOW, C. Organizations: New concepts for new forms. **California management review**, v. 28, n. 3, p. 62-73, 1986.

MORENO, J. **Fundamentos do Psicodrama**. São Paulo: Summus, 1983.

MOSELEY, A. **The Governance of Collaboration in Local Public Service Delivery Networks: an empirical study of the influence and dynamics of vertical and horizontal coordination tools in english homelessness services**. Tese (Doutorado), University of Exeter, Londres, 2008.

OLIVER, A.; EBERS, M. Networking network studies: an analysis of conceptual configurations in the study of inter-organizational relationships. **Organization Studies**, v. 19, n. 4, p. 549-583, 1998.

OXLEY, J. Appropriability hazards and governance in strategic alliances: A transaction cost approach. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 13, n. 2, p. 387-409, 1997.

PARÉS, M.; BONET-MARTÍ, J.; MARTÍ-COSTA, M. Does participation really matter in urban regeneration policies? Exploring governance networks in Catalonia (Spain). **Urban Affairs Review**, v. 48, n. 2, p. 238-271, 2012.

- PISA, B.; OLIVEIRA, A. Gestão de projetos na administração pública: Um instrumento para o planejamento e desenvolvimento. **I Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, 2013. Disponível em <http://www.snpd.utfpr.edu.br/> Acesso em 15/06/2016.
- POWELL, W. Neither Market nor Hierarchy. **Research in Organizational Behavior**, v. 12, p. 295-336, 1990.
- PROVAN, K.; KENIS, P. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.
- SANTOS, F. *et al.* The definition of investment priorities in health: an analysis from the participation of stakeholders in decision-making. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 25, n. 4, p. 1079-1094, 2015.
- SCHARPF, F. Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives, in: K. HANF, K.; SCHARPF, F. **Interorganizational policymaking: Limits to coordination and central control**, 1978, p.345-370.
- SHIMIZU, H. Percepção dos gestores do Sistema Único de Saúde acerca dos desafios da formação das Redes de Atenção à Saúde no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 23, n. 4, p. 1101-1122, 2013.
- SPAN, K. *et al.* The relationship between governance roles and performance in local public interorganizational networks: A conceptual analysis. **The American Review of Public Administration**, v. 42, p. 186-198, 2011.
- TODEVA, E. **Business networks: strategy and structure**. New York: Routledge, 2006.
- TURETA, C.; LIMA, J. ; PAÇO-CUNHA, E. Governança e mecanismos de controle social em redes organizacionais. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 8, n. 1, p. 68-70, 2011.
- UZZI, B. Social Structure and competition in interfirm networks: the paradox of embeddedness. **Administrative Science Quarterly**, v. 42, n. 1 p. 35-67, 1997.
- WEGNER, D.; PADULA, A. Governance and management of horizontal business networks: an analysis of retail networks in Germany. **International Journal of Business & Management**, v. 5, p. 74-88, 2010.
- WILLIAMSON, O. **The mechanisms of governance and management**. London: Oxford University, 1985.