

**Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD**

Felipe Peixoto Pinheiro de Oliveira

**O Desafio da Governança Compartilhada na Rede
de Políticas do Grande Bom Jardim**

Recife, 2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CLASSIFICAÇÃO DE ACESSO A TESES E DISSERTAÇÕES

Considerando a natureza das informações e compromissos assumidos com suas fontes, o acesso a monografias do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco é definido em três graus:

- “Grau 1”: livre (sem prejuízo das referências ordinárias em citações diretas e indiretas);
- “Grau 2”: com vedação a cópias, no todo ou em parte, sendo, em consequência, restrita a consulta em ambientes de biblioteca com saída controlada;
- “Grau 3”: apenas com autorização expressa do autor, por escrito, devendo, por isso, o texto se confiado a bibliotecas que assegurem a restrição, ser mantido em local sob chave ou custódia.

A classificação desta dissertação se encontra, abaixo, definida por seu autor.

Solicita-se aos depositários e usuários sua fiel observância, a fim de que preservem as condições éticas e operacionais da pesquisa científica na área da administração.

Título da Dissertação: O Desafio da Governança Compartilhada na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim

Nome do Autor: Felipe Peixoto Pinheiro de Oliveira

Data da Aprovação: 31 de março de 2009.

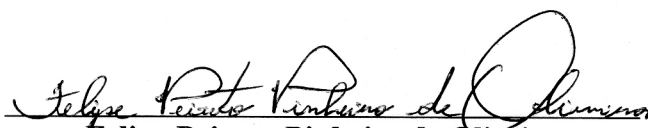
Classificação, conforme especificação acima:

Grau 1 ☒

Grau 2 ☐

Grau 3 ☐

Recife, 31 de março de 2009.


Felipe Peixoto Pinheiro de Oliveira

Felipe Peixoto Pinheiro de Oliveira

O Desafio da Governança Compartilhada na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim

Orientadora: Dra. Jackeline Amantino de Andrade

Dissertação apresentada como requisito complementar a obtenção do grau de Mestre em Administração, na área de concentração Gestão Organizacional, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco.

Recife, 2009

Oliveira, Felipe Peixoto Pinheiro de
O desafio da Governança compartilhada na Rede
de políticas do Grande Bom Jardim / Felipe Peixoto
Pinheiro de Oliveira. – Recife : O Autor, 2009.
86 folhas : fig. , quadro, abrev. e siglas.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de
Pernambuco. CCSA. Administração, 2009.

Inclui bibliografia, apêndice e anexo.

1. Rede de relações sociais. 2. Tática política –
Grande Bom Jardim/Ceará. 3. Comunidade
Desenvolvimento. I. Título.

658	CDU (1997)	UFPE
658	CDD (22.ed.)	CSA2009-42

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD

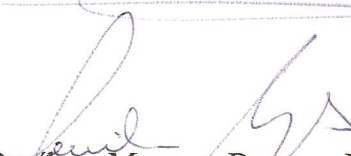
O desafio da governança compartilhada na rede de políticas do Grande Bom Jardim

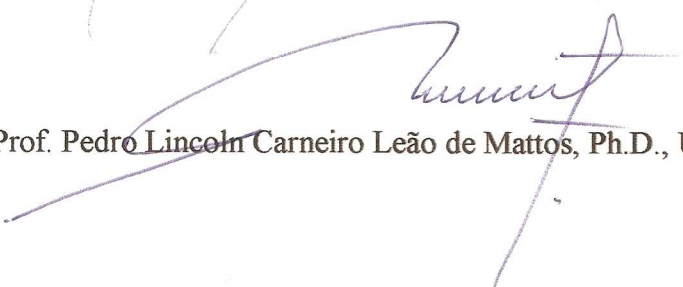
Felipe Peixoto Pinheiro de Oliveira

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 31 de março de 2009.

Banca Examinadora:


Prof. Jackeline Amantino de Andrade, Doutora, UFPE (orientadora)


Prof. Denílson Marques Bezerra, Doutor, UFPE (examinador externo)


Prof. Pedro Lincoln Carneiro Leão de Mattos, Ph.D., UFPE (examinador externo)

Aos meus pais pelos ensinamentos.

Agradecimentos

A Deus, por me proporcionar o discernimento necessário para ir em frente, mesmo diante das dificuldades.

A José Ribamar e Maria de Fatima, meus pais, pelos valores ensinados e pela força nos últimos 26 anos.

Aos meus irmãos, Davi e Mariana, pela compreensão da minha ausência de casa, em Fortaleza.

A minha namorada, Camila Fernandes, por compreender a minha ausência, pela força nesses dois anos de mestrado e por me ajudar na tradução de alguns textos e na elaboração da Figura 1.

A meu primo, Vítor, pela paciência em traduzir a maioria dos artigos em inglês.

Ao Professor Hermano José Batista de Carvalho, da Universidade Estadual do Ceará (UECE), por me instigar ao estudo das redes durante 2005 e pela amizade e paciência com minhas inquietações.

A minha orientadora, Professora Jackeline, pela confiança, pelas fundamentais contribuições para a coerência da dissertação e por me apresentar novas formas de pensar.

Ao Professor Pedro Lincoln pelas observações feitas ao projeto de pesquisa e pelos diálogos esclarecedores ao longo do processo da pesquisa.

Ao Professor Denílson Marques pelas observações ao projeto de pesquisa, principalmente no que diz respeito à teoria ator-rede.

Aos amigos José, Moisés, Rodrigo e Nadir pela convivência durante 2007 na República Guarapari, no Recife, e pela amizade que continua mesmo com a distância.

Aos amigos do mestrado Flávia, Antônio, Fernando, Luisa, Yoso e Cleverton pela convivência, pelas boas conversas e pela continuação da amizade mesmo com a distância.

Ao amigo Pablo Robles pelos diálogos e por me ajudar a olhar as práticas da rede e das organizações da sociedade civil em geral.

Ao Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa (CDVHS) pela receptividade e auxílio na realização da pesquisa.

A Marileide Luz, técnica do CDVHS, pela paciência em atender minhas solicitações de informações sobre a rede.

A todos os entrevistados, pela paciência e disponibilidade em conversar e me ajudar de forma fundamental na pesquisa.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento dos meus estudos.

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo explicitar os motivos do insucesso em duas estratégias de transição da governança centralizada para a governança compartilhada na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim. Com esse intuito, a pesquisa é fundamentada na teoria das redes de políticas através de Klijn (1996, 2005), O'Toole (1997), Raab e Kenis (2007) e Van Bueren, Klijn e Koppenjan (2003). Além disso, no interior da teoria das redes de políticas, o foco é direcionado para a abordagem da governança com Börzel (2008), Mayntz (2005), Provan e Kenis (2008) e Schneider (2005). São trabalhadas três formas de governança: a centralizada, a compartilhada e a organização administrativa da rede (PROVAN; KENIS, 2008), e pesquisadas duas transições da governança centralizada no Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS) para a governança compartilhada em duas estruturas de gestão: a Secretaria Executiva e as Comissões Gestoras. O método utilizado é o estudo de caso qualitativo, utilizando-se os seguintes instrumentais para a construção do material empírico: entrevista aberta e semi-estruturada, visita e observação direta ao campo e pesquisa documental. Como resultado da pesquisa tem-se dois grupos de motivos que explicam o insucesso nas estratégias de transição, um deles é representado por circunstâncias ao nível da rede: aumento do número de participantes, diminuição do consenso das organizações em torno dos objetivos da rede e aumento da necessidade de competências na rede; outro grupo é representado por dificuldades na constituição das estruturas de gestão: trabalho prioritário nas associações de moradores, falta de experiência em trabalho metódico e de gestão e falta de uma metodologia específica para condução da transição.

Palavras-chave: Rede de Políticas. Governança.

Abstract

This research has the objective to point out the reasons of the failure of two strategies of transition from centralized governance to shared governance, in the Policy Network of the Grande Bom Jardim. With this objective, the research is substantiated in the policy network theory by Klijn (1996, 2005), O'Toole (1997), Raab and Kenis (2007) and Van Bueren, Klijn and Koppenjan (2003). Besides, inside the theory of the policy network, the focus is directed to the approach of the governance with Börzel (2008), Mayntz (2005), Provan and Kenis (2008) and Schneider (2005). Three forms of governance are discussed: the centralized, the shared and the administrative organization of the network (PROVAN; KENIS, 2008), and two transitions from a centralized governance in the Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS) to the shared governance between two management structures are researched: the General Office and the Management Commissions. The method used is the study of qualitative case, using the following instruments to the building of empirical material: open and semi-structured interview, visits and direct observation to the field and documental research. As a result of the research, there are two groups of reasons for the failure in the strategies of transition, one of them is represented by circumstances at the level of the network: increase in the number of participants, decrease in the consensus between organizations, regarding the objectives of the network and increase in the need of competencies in the network; the other group is represented by difficulties in the constitution of management structures: priority work in the association of residents, lack of experience in methodic and management work and lack of a specific methodology to the conduction of the transition.

Keywords: Policy Network. Governance.

Lista de Abreviaturas e Siglas

ASADEC – Associação de Apoio e Defesa do Consumidor

ASCOPAN – Associação dos Moradores do Parque Nazaré

CDVHS – Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CEGIS – Centro de Educação em Gênero e Igualdade Social

FUNDESOL – Agência de Desenvolvimento Local e Socioeconomia Solidária

GPDU – Gestão Pública e Desenvolvimento Urbano

IAV – Instituto Ambiental Viramundo

IBV – Instituto Brasil Verde

ONG – Organização Não-Governamental

SOLIDU – Organização Granja Portugal Solidária

UECE – Universidade Estadual do Ceará

UMBC – União dos Moradores do Bairro Canindezinho

Lista de Figuras

Figura 1 (4) – Os Problemas da Governança Compartilhada e suas Tensões com a Governança Centralizada na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim.....	66
---	----

Lista de Quadros

Quadro 1 (2) – Fatores de Previsão Chaves para a Efetividade das Formas de Governança da Rede.....	31
Quadro 2 (3) – Resumo das Etapas da Pesquisa.....	44
Quadro 3 (4) – As Comissões Gestoras e suas Atribuições.....	59
Quadro 4 (4) – Motivos para o Insucesso nas Estratégias de Transição da Governança Centralizada para a Compartilhada.....	64

Sumário

1. Caminhos Percorridos na Elaboração do Problema de Pesquisa e Implicações Teóricas.....	15
1.1 Objetivo Geral.....	21
1.2 Objetivos Específicos.....	22
1.3 Justificativa da Pesquisa.....	22
2. Fundamentação Teórica.....	24
2.1 Teoria das Redes de Políticas.....	24
2.1.1 Os Antecedentes da Teoria das Redes de Políticas.....	24
2.1.2 Redes de Políticas.....	25
2.1.3 Governança.....	28
2.2 Abordagens em Estratégia e suas Relações com as Formas de Governança.....	34
3. Caminhada Metodológica.....	39
3.1 Delineamento da pesquisa.....	39
3.2 Etapas da Pesquisa.....	40
3.2.1 Primeira Etapa da Pesquisa: Exploração Inicial da Rede.....	41
3.2.2 Segunda Etapa da Pesquisa: Conhecendo os Antecedentes, Histórico da Rede e Questões Problemáticas da Gestão Interorganizacional.....	42
3.2.3 Terceira Etapa da Pesquisa: Reorientando a Pesquisa para um Problema da Prática.....	43
3.3 Técnica de Análise do Material Empírico.....	44
4. Analisando a Rede.....	46
4.1 Antecedentes da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim.....	46
4.2 A Rede em Ação: Descrevendo a Dinâmica de 2003 até 2005.....	48
4.3 A Governança da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim.....	51
4.3.1 A Governança Centralizada no CDVHS.....	52
4.3.2 A Secretaria Executiva.....	53
4.3.3 As Comissões Gestoras.....	58
4.3.4 Em Busca de uma Síntese: CDVHS, Secretaria Executiva e Comissões Gestoras.....	62
5. Conclusões.....	68
5.1 Conclusões da Pesquisa.....	68
5.2 Recomendações aos Praticantes.....	70
Referências.....	71
Apêndice A – Lista de Organizações.....	75
Apêndice B – Lista de Entrevistados.....	77

Apêndice C – Carta de Informação e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	78
Apêndice D – Primeiro Roteiro de Entrevista da Segunda Etapa da Pesquisa.....	79
Apêndice E – Segundo Roteiro de Entrevista da Segunda Etapa da Pesquisa.....	80
Apêndice F – Roteiro de Entrevista – Secretaria Executiva.....	82
Apêndice G – Roteiro de Entrevista – Comissões Gestoras.....	83
Apêndice H – Roteiro de Entrevista – Secretaria Executiva e Comissões Gestoras.....	84
Anexo A – Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local.....	86

1 Caminhos Percorridos na Formulação do Problema de Pesquisa e Implicações Teóricas

A dissertação aqui desenvolvida foi resultado de um processo que envolveu ajustes do problema de pesquisa e adequação do referencial teórico face ao contato com o campo empírico e a necessidade de orientar a pesquisa num esforço contínuo de problematização relacionando teoria e prática.

No projeto de pesquisa, partiu-se do seguinte problema de pesquisa: *como diferentes atores nos bairros Bom Jardim e Peixinhos transladam estratégias na construção de redes para promover o desenvolvimento loco-regional?* Esse questionamento inicial tinha como preocupação um estudo de dois campos empíricos: a Rede de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim¹, em Fortaleza, Ceará e a Associação Amigos do Nascedouro, em Olinda, Pernambuco, através de pressupostos da teoria ator-rede, que será posteriormente aqui tratada.

No entanto, logo no início da pesquisa, verificou-se que trabalhar com dois campos empíricos, em dois estados diferentes, seria impraticável para a realização de um bom trabalho de pesquisa, que necessitava fundamentalmente de um sério aprofundamento nas práticas. Assim, optou-se por não realizar o estudo na Associação Amigos do Nascedouro.

O foco da pesquisa foi orientado exclusivamente ao estudo das práticas na Rede de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim, que aqui será denominada *Rede de Políticas do Grande Bom Jardim*. Esse estudo constitui-se em um processo gradual de conhecimento da dinâmica da rede, que envolveu idas e vindas entre prática e teoria. Um aspecto importante nesse processo é que as entrevistas² da primeira e da segunda etapas de pesquisa foram um caminho através do qual se ajustou o problema de pesquisa.

Inicialmente, as quatro entrevistas abertas da primeira etapa da pesquisa tiveram o objetivo de conhecer as recriações dos entrevistados sobre o que vem a ser a Rede de Políticas do Grande Bom Jardim. Através dessas quatro entrevistas se conheceu um grande número de interpretações sobre acontecimentos da rede. De tal forma que a rede, conhecida na época de

¹ O Grande Bom Jardim é uma denominação difundida pela própria rede para designar o conjunto dos cinco bairros que o compõem: Bom Jardim, Canindezinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira.

² O detalhamento da evolução da pesquisa de campo está na seção “Etapas da Pesquisa”, no capítulo “Caminhada Metodológica”.

elaboração do projeto apenas através dos documentos³ foi ganhando novos contornos e indagações.

A seguir, na segunda etapa da pesquisa foram realizadas duas entrevistas semi-estruturadas para se conhecer os antecedentes relativos à formação da rede e sua história. Com isso, surgiram mais informações que ajudaram no artesanato da pesquisa, destacando-se duas estruturas de gestão da rede: *a Secretaria Executiva e as Comissões Gestoras*. Então, a terceira etapa da pesquisa focou o estudo dessas duas estruturas de gestão da rede, o que tornou inevitável a reelaboração do problema de pesquisa e, por conta disso, a necessidade de revisão do referencial teórico, considerando as recomendações de Mills (1982, p. 133) e Hartley (1985 apud GODOY, 2006, p. 123). O primeiro pondera que:

Dominar o método e a teoria é tornar-se um pensador consciente de si, um homem que trabalha e tem consciência das suposições e implicações do que pretende fazer. Ser dominado pelo método ou teoria é simplesmente ser impedido de trabalhar, de tentar, ou seja, de descobrir alguma coisa que esteja acontecendo no mundo.

Já o segundo afirma que:

[...] a identificação inicial da questão de pesquisa e de uma estrutura teórica de apoio sempre devem ser consideradas tentativas, reconhecendo-se que tais questões e teorias podem modificar-se à medida que são examinadas em confronto com os dados sistematicamente coletados no campo.

Simultaneamente ao esforço de problematização no campo empírico, foi revisado e aprofundado o estudo sobre a abordagem de redes desenvolvida por Granovetter (1973, 1985) e a teoria ator-rede, com o objetivo de verificar como estas poderiam se relacionar à prática pesquisada. A abordagem de Granovetter e a teoria ator-rede são discutidas a seguir.

Mark Granovetter (1973,1985) está entre os autores pioneiros da denominada Nova Sociologia Econômica, que objetiva o *estudo sociológico do mercado*. Esse autor “[...] se empenha em identificar as formas de inserção social das ações econômicas e a influência destas relações sociais nos resultados econômicos” (RAUD-MATTEDI, 2005, p. 60) através

³ “A palavra ‘documentos’ deve se entendida de forma ampla, incluindo os materiais escritos (como recortes de jornais e outros textos publicados na mídia, cartas, memorandos e outros tipos de correspondência, relatórios internos e externos, documentos administrativos) [...]” (GODOY, 2006, p. 135).

do estudo das redes sociais, contrapondo-se a idéia de que a esfera econômica esteja apartada da social e de que exista uma racionalidade estritamente utilitária que move os atores.

Granovetter (1973) tem como foco de análise um aspecto da interação em pequena escala: a força dos laços fracos que estruturam as relações sociais. Os laços fracos são assim denominados porque se dão entre indivíduos que tem uma relação esporádica, tais como colegas de trabalho. A força desses laços fracos reside em sua propriedade de fornecer ao indivíduo acesso a outros círculos sociais através de seus colegas.

Utilizando o exemplo da difusão de inovações, ele afirma que os indivíduos com muitos laços fracos são os melhores para esse tipo de difusão. Alguns desses laços serão pontes pelas quais irão fluir as inovações para distintos grupos, percorrendo uma maior distância social e atingindo um maior número de pessoas do que se as inovações transitassem exclusivamente através de laços fortes, que são os vínculos entre o indivíduo e seus familiares ou amigos íntimos.

O esforço de Granovetter nesse clássico trabalho de 1973 pode ser resumido na importância dada ao entendimento dos níveis de análise *macro* e *micro*. O primeiro estudado através dos laços fracos que são os elementos estruturadores que realizam a coesão das comunidades e são indispensáveis à existência de uma rede de contatos que amplie as oportunidades do indivíduo. O segundo é estudado através dos laços fortes presentes em grupos primários como família ou amigos íntimos. Logo, enquanto os laços fracos são responsáveis pela estruturação no nível macro (comunidade, cidade, etc), os laços fortes são os responsáveis por isso no nível micro (família, amigos íntimos, etc).

Granovetter (1985) aprofunda o estudo das redes sociais trabalhando com a perspectiva da imersão social das ações econômicas, afirmando que os atores não tomam decisões como átomos separados de um contexto social, que é a forma de pensar tradicional na perspectiva da ação racional utilitária, e nem adotam um roteiro pré-formatado que determine a orientação de suas ações pelas regras e normas instituídas. “Em vez disso, suas tentativas de realizar ações com propósito estão imersas em sistemas concretos e contínuos de relações sociais” (GRANOVETTER, 1985, p. 487). Até mesmo, a forma assumida pelas próprias instituições econômicas “[...] é fortemente condicionada pelo conteúdo e pela estrutura das relações sociais nas quais a ação econômica está imbricada, ou seja, pela configuração das redes sociais” (RAUD-MATTEDI, 2005, p. 68).

A perspectiva da imersão social é uma das mais importantes contribuições de Granovetter (1973, 1985) à Nova Sociologia Econômica, com a utilização, do ponto de vista da análise social, de uma “[...] ferramenta genuinamente sociológica de análise dos fenômenos econômicos: a rede como mediação social” (RAUD-MATTEDI, 2005, p. 73).

Apesar de sua importância para as abordagens de redes, essa perspectiva se mostrou incoerente com as constatações ocorridas no processo de pesquisa, pois o foco de análise em Granovetter (1973, 1985), segundo Raud-Mattedi (2005), é o da imersão dos fenômenos econômicos nas relações sociais. Já o interesse de pesquisa na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim não se dirigiu a um fenômeno econômico como foco de análise, mas a um fenômeno relativo à gestão da rede (Secretaria Executiva e Comissões Gestoras). Além disso, o interesse aqui não é o das *relações sociais*, que é a tônica nos estudos de Granovetter (1973, 1985), mas sim o das *relações interorganizacionais*.

Além da abordagem de redes sociais como um instrumental para explicar as ações econômicas em um quadro de relações sociais, tem-se a denominada teoria ator-rede, que reúne autores que trabalham, através da radicalização do princípio de simetria⁴, na desconstrução das dicotomias que tradicionalmente têm povoado a sociologia, tais como natureza/sociedade e sujeito/objeto, com o intuito principalmente de compreender os processos de inovação e de construção do conhecimento na ciência e tecnologia (DOMÈNECH; TIRADO, 1998).

Latour (2000) afirma que nesse processo de compreender a construção da ciência e tecnologia com o acompanhamento das atividades dos cientistas e engenheiros “[...] as únicas duas perguntas que não devem ser feitas são: o que é realmente a Natureza? De que é realmente feita a sociedade?” (LATOUR, 2000, p. 236). Pois o que anteriormente era tratado como causa (a sociedade, a natureza) são, na concepção da teoria ator-rede, consequências de negociações, alianças, associações e dissociações que formam parte importante das atividades dos cientistas e engenheiros.

⁴ O princípio de simetria foi originalmente proposto por David Bloor (1976 apud DOMÈNECH; TIRADO, 1998) para constituir o que deveria ser um programa forte para o desenvolvimento da sociologia do conhecimento. A simetria é a idéia de que se utiliza um único estilo de explicação em que os mesmos tipos de causas explicam as crenças verdadeiras e falsas. Já a radicalização desse princípio é, em resumo, o abandono dos dualismos natureza/sociedade e humano/não-humano como princípios de explicação, pretendendo-se, na verdade, um estudo de um emaranhado de materiais heterogêneos, justapostos, que são configurados pelas relações que estabelecem nas redes.

As redes que se formam na construção da ciência e tecnologia não são apenas técnicas, são sociotécnicas⁵, pois conformam uma série de elementos tais como relações com outros cientistas, instituições financiadoras, universidades, governos. A própria atividade em laboratório ocorre através de associações entre os cientistas e seus experimentos, a “descoberta” é resultado das translações⁶ nas redes formadas entre humanos e não-humanos (LATOUR, 2001).

Como se pode constatar, a teoria ator-rede não é um ponto fixo e ela trata do movimento “[...] que é antes transformação do que deslocamento” (COOPER, 1995 apud DOMÈNECH; TIRADO, 1998, p. 27). Ela não é uma teoria de artefatos que formam o social, mas é, na verdade, uma forma de pensar e construir o mundo e a si própria, pois ela também faz parte do movimento do mundo que pretende estudar (LAW, 1999).

A teoria ator-rede é uma forma de explicação relevante para as redes que se movimentam de maneira flexível e que se estendem por diversos espaços, podendo ser provisoriamente identificadas através de esforços de investigação das evidências que convergem na sua construção. A rede estudada pela teoria ator-rede não tem limites claros. O caso aqui estudado é de uma rede que tem seus integrantes (representantes das organizações) e espaço de intervenção definidos na prática, possuindo, assim, uma qualidade diferente das redes tradicionalmente estudadas através da teoria ator-rede, que são redes muito mais fluidas e que envolvem esforço intelectual na identificação de seus integrantes que podem ser humanos e/ou não-humanos e, por outro lado, o caso aproxima-se da denominada teoria das redes de políticas⁷.

Além disso, *partiu-se logo após a defesa do projeto de pesquisa, por decisão do pesquisador, da prevalência das relações entre humanos em detrimento das relações entre humanos e não-humanos e entre não-humanos*, o que contraria a orientação da teoria ator-rede de que é crucial não se considerar “[...] as relações entre humanos como mais relevantes que as que se dão entre humanos e não-humanos ou simplesmente entre não-humanos” (DOMÈNECH; TIRADO, 1998, p. 25).

Enfim, como visto, foi constatada a inadequação da abordagem de redes desenvolvida por Granovetter (1973, 1985) e da teoria ator-rede ao interesse de pesquisa e, no caso

⁵ “Conceber humanidade e tecnologia como pólos opostos é, com efeito, descartar a humanidade: somos animais sociotécnicos e toda interação humana é sociotécnica. Jamais estamos limitados a vínculos sociais. Jamais nos defrontamos unicamente com objetos” (LATOUR, 2001, p. 245).

⁶ De acordo com Latour (2001, p. 356), translação “[...] refere-se a todos os deslocamentos por entre atores cuja mediação é indispensável à ocorrência de qualquer ação”.

⁷ Na literatura de língua inglesa a expressão redes de políticas se traduz como *policy networks*.

específico da teoria ator-rede, uma inadequação também com relação à orientação epistemológica, pois *o foco de análise do pesquisador são as relações interorganizacionais mediadas por humanos*. Os não-humanos, nessa perspectiva, têm importância secundária e sempre relacionada às ações dos humanos.

Percebeu-se que as práticas da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim se aproximavam da denominada teoria das redes de políticas, assim, o problema de pesquisa foi reelaborado a partir dessa perspectiva teórica. Essa abordagem de redes é importante no campo das políticas públicas e é utilizada em decorrência da crescente complexidade dos problemas sociais, da diversidade de atores envolvidos e “[...] da incapacidade de cada um destes atores - governamentais ou não - deter os recursos necessários para enfrentar eficazmente os problemas que se apresentam” (FLEURY; MIGUELETTO; BLOCH, 2002, p. 1).

De acordo com Börzel (2008), a maioria dos autores que escrevem sobre redes de políticas compartilham uma definição mínima de que essas redes são em geral “[...] relacionamentos relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependentes, conectando uma variedade de atores que compartilham interesses relativos à política [...]” (BÖRZEL, 2008, p. 220) e que intercambiam recursos com o intuito de atingir esses interesses. Elas representam uma configuração fundamental para a gestão das políticas públicas na atualidade, “[...] permitindo a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social” (FLEURY; OUVÉNEY, 2007, p. 35).

Essa rede com organizações das mais variadas é um desafio para a gestão, que na literatura de redes de políticas é tratada como *formas de governança*. Provan e Kenis (2008) diferenciam as formas de governança em interna e externa, a primeira eles qualificam como centralizada ou compartilhada e a segunda, como gerida por uma entidade exclusivamente criada para isso, chamada de organização administrativa da rede (*network administrative organization*).

A rede aqui estudada se originou formalmente do *Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local* (veja Anexo A) que foi implementado de 2003 até 2005, pelo Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS), com o financiamento da organização holandesa *Cordaid*. A governança centralizada se construiu ao longo do tempo através do CDVHS, pois ele tinha que conduzir o cumprimento projeto e prestar contas do cronograma de atividades com a organização financiadora.

Em 2004, surgiu pela primeira vez a preocupação em se passar de uma governança centralizada no CDVHS a uma governança compartilhada pelas organizações integrantes da rede. Assim, partiu do próprio CDVHS a idéia de implementar uma estrutura para se trabalhar através da governança compartilhada, que foi denominada Secretaria Executiva e teve o intuito de dividir os trabalhos com representantes de outras organizações no que dizia respeito, principalmente, a facilitar o funcionamento dos Comitês Populares de Desenvolvimento Local⁸ e a propor ações estratégicas para o processo de mobilização e participação da população junto a esses comitês. Entretanto, essa tentativa de se estabelecer uma governança compartilhada não logrou êxito.

Em 2005, uma nova tentativa de trabalhar com uma governança compartilhada ocorreu com a implementação das denominadas Comissões Gestoras, que de novo agregaram representantes de várias organizações da rede para se trabalhar questões como elaboração de projetos, captação de recursos, realização de eventos políticos, monitoramento interno e externo e marketing. As comissões foram uma tentativa de se impor um caráter mais profissional às atividades da rede, tentando ir além das passeatas e mobilizações típicas do movimento comunitário de bairro, o que, no entanto, também não vingou.

Com essa constatação prática e com o estudo da teoria das redes de políticas, principalmente na denominada abordagem da governança, verificou-se um problema de interesse para a pesquisa que é: ***Quais os motivos do insucesso nas estratégias de transição da governança centralizada para a governança compartilhada na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim?***

1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa é descrever e interpretar os motivos que levaram ao insucesso nas estratégias de transição da governança centralizada para a governança compartilhada na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim.

⁸ Formados em cada um dos cinco bairros do Grande Bom Jardim, objetivando a mobilização da população através de debates, capacitações e sensibilização sobre a importância de planejar e monitorar as ações que beneficiem o seu bairro.

1.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos desta pesquisa são:

- caracterizar a governança centralizada exercida pelo CDVHS;
- caracterizar a Secretaria Executiva e as Comissões Gestoras, que são as duas estruturas de gestão da rede nas quais foi tentada a transição da governança centralizada para compartilhada e;
- analisar as dificuldades na implementação da Secretaria Executiva e das Comissões Gestoras que ocasionaram seu insucesso.

1.3 Justificativa da Pesquisa

Na prática, a pesquisa justifica-se na sua intenção de contribuir com a reflexão das pessoas que compõem as organizações que atuam na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim e em outras redes similares. Essa contribuição objetiva fundamentalmente que os integrantes dessas redes reflitam sobre as dificuldades de transição de uma governança centralizada para uma governança compartilhada. Como afirma Mattos (2006, p. 14):

No caso das pesquisas realmente fora do paradigma das ciências naturais, que optaram pela linguagem natural aberta, tem-se chance de uma nova ordem de conhecimento, especialmente preciosa para a administração: aquela em que interessa a expansão dele quando influi **integralmente** no próprio sujeito da ação, gerador de novos conhecimentos e decisões.

Outra contribuição é ao aprendizado por parte de outros pesquisadores que trabalhem com redes similares à estudada, através da relação de suas vivências com o que é aqui tratado.

O interesse de pesquisa desta dissertação tem afinidades com a afirmação de Provan e Kenis (2008) de que a investigação sistemática sobre a evolução da rede é necessária, *incidindo especialmente sobre a forma como emerge a governança nas redes de políticas e como ela muda ao longo do tempo*. Por último, tem-se uma ampliação do foco de análise das redes de políticas, do tradicional estudo “[...] da capacidade ou mesmo da incapacidade do Estado em dar conta sozinho da formulação e da implementação das políticas [...] [para a] [...]”

capacidade dos atores não-estatais em contribuir nesse processo” (SANTOS, 2005, p. 65). Com isso, apesar da teoria das redes de políticas ser utilizada para análise de redes com a participação de organizações governamentais, nesta dissertação deslocou-se a teoria para a pesquisa de uma rede formada exclusivamente por Organizações Não-Governamentais (ONGs), associações de moradores, escolas e estabelecimentos comerciais.

2 Fundamentação Teórica

2.1 Teoria das Redes de Políticas

Nessa seção dividiu-se o conteúdo sobre a teoria das redes de políticas com o intuito de facilitar o entendimento. A primeira subseção trata dos antecedentes das redes de políticas, relatando que pressupostos teóricos foram utilizados na elaboração dessa teoria. Na segunda subseção a teoria das redes de políticas é discutida através das elaborações de seus principais autores. A seguir, trata-se da governança, que é uma das abordagens dessa teoria e cujas características a colocaram como relevante na consecução desta pesquisa.

2.1.1 Os Antecedentes da Teoria das Redes de Políticas

A construção da teoria das redes de políticas tem como antecedentes importantes a teoria interorganizacional e uma literatura em ciência política que trata especificamente dos conceitos de subsistema e comunidades de políticas (KLIJN, 2005).

Nos anos sessenta e setenta iniciou-se um novo enfoque na teoria organizacional que foi a denominada teoria interorganizacional. “Esta teoria se centrou nas relações entre organizações, suas interdependências e suas estratégias” (KLIJN, 2005, p. 219). De acordo com Klijn (2005), ela se construiu com influências das antecedentes: teoria dos sistemas, teoria da contingência e, especialmente, teoria da dependência de recursos.

A teoria dos sistemas ou Teoria Geral dos Sistemas, como coloca Motta e Vasconcelos (2004), surgiu depois do fim da Segunda Guerra Mundial com os trabalhos de Ludwig Von Bertalanffy e tem como “[...] pressuposto teórico que a organização é um sistema aberto que deve se adaptar ao seu meio ambiente” (MOTTA; VASCONCELOS, 2004, p. 170). Já com relação à teoria da contingência, similarmente se trabalha com a idéia de “[...] adaptação contínua da organização ao meio ambiente e de seu ajuste interno (*fit*) às características desse sob pena de sofrer o processo de entropia (morte)” (MOTTA; VASCONCELOS, 2004, p. 214).

Por último, de modo semelhante à teoria dos sistemas e à teoria da contingência, a teoria da dependência de recursos “[...] reconhece que as organizações são dependentes de seus ambientes no que se refere aos recursos de que necessitam para sobreviver e crescer” (MOTTA; VASCONCELOS, 2004, p. 387), mas nesse caso a postura da organização é considerada bem mais ativa que nas duas teorias citadas anteriormente. O nível de dificuldade que uma organização terá em obter os recursos que necessita para sua manutenção, segundo essa teoria, “[...] dependerá da complexidade, do dinamismo e da riqueza do meio ambiente no qual essa organização está inserida” (MOTTA; VASCONCELOS, 2004, p. 387).

Com relação aos antecedentes advindos das formas de investigação em ciência política, têm-se os conceitos de subsistema e comunidades de políticas. O conceito de subsistemas surgiu nos anos sessenta e se refere “[...] aos padrões de interações, os atores, implicados na tomada de decisão, em uma área especial da política pública” (FREEMAN, 1965 apud KLIJN, 2005, p. 227).

Já na literatura sobre comunidades de políticas, que surgiu nos anos setenta e oitenta, se evidenciou a importância da setorialização na elaboração de políticas. Esta literatura põe em relevo que a elaboração de políticas públicas se desenvolvia cada vez mais em comunidades fechadas, aglutinando atores com certos interesses em comum que os separavam de outros atores que faziam parte de outras comunidades de políticas (KLIJN, 2005).

2.1.2 Redes de Políticas

O conceito de redes nas análises dos processos de elaboração de políticas públicas surgiu na metade dos anos setenta e começo dos oitenta, mas se tornou uma questão importante na agenda de investigação apenas no final dos anos oitenta, com a concentração dos esforços teórico-empíricos dos cientistas políticos sobre como as redes entre atores organizacionais públicos, privados e sem fins lucrativos formulam processos de decisão política e de governança (RAAB; KENIS, 2007). A formulação dessas políticas em redes, de forma geral, não se baseia em comando e ordem, pois se tratam de problemas políticos complexos que para sua resolução necessitam de conhecimentos e outros recursos dispersos em diversos atores organizacionais (O'TOOLE, 1997; SANTOS, 2005).

Uma das definições elaboradas sobre redes de políticas afirma que elas são *padrões relativamente estáveis de relações entre múltiplas organizações interdependentes, que tomam forma ao redor de problemas ou programas políticos e que são alteradas por uma série de jogos entre elas* (KLIJN, 1996, 2005; O'TOOLE, 1997). Nesses jogos as organizações tentam influenciar os processos de formulação e solução dos problemas políticos levando em consideração seus interesses particulares, trazendo um alto grau de imprevisibilidade nas potenciais decisões (VAN BUEREN; KLIJN; KOPPENJAN, 2003; KLIJN, 1996). Klijn (1996) não considera as redes de políticas como entidades estáticas, mas como resultados provisórios das interações entre as diversas organizações e acentua a importância da interdependência como um importante fator na sua constituição e manutenção. Para Kenis e Schneider (1991) o conceito de redes de políticas deve ser reservado para determinadas formas de organização da tomada de decisão as quais refletem uma mudança na relação entre Estado e sociedade.

Raab e Kenis (2007, p. 187) consideram o conceito de redes de políticas “[...] como um dos principais conceitos analíticos no domínio da política pública [...]”, sendo que um aspecto considerado comum a todos os estudos nesta área é uma perspectiva relacional, ou seja, o foco sobre os atores, os seus interesses e, sobretudo, as suas relações como os principais fatores explicativos (RAAB; KENIS, 2007), corroborando a perspectiva de Scharpf (1978, p. 346 apud KLIJN, 2005, p. 217) quando afirma que a “[...] formação [...] e a implementação de políticas são inevitavelmente o resultado de interações entre uma pluralidade de atores distintos com interesses, objetivos e estratégias distintos”.

O conceito de redes de políticas, de acordo com Raab e Kenis (2007), tem pelo menos três dimensões: *a rede como um quadro analítico e como uma ferramenta empírica, a rede como estrutura social e a rede como uma forma de governança*. A seguir são detalhadas as duas primeiras dimensões, ficando a terceira para a discussão sobre governança a ser realizada na próxima subseção.

A rede considerada como uma ferramenta empírica tem sido uma das grandes inovações nas ciências sociais nos últimos trinta anos, com conceitos baseados em *relações* ao invés de *atributos*, concentrando-se a atenção da análise sobre os laços entre as entidades sociais em detrimento das qualidades possuídas por elas. Assim, segundo Emirbayer e Goodwin (1994, p. 1414 apud RAAB; KENIS, 2007, p. 189), a análise em rede é baseada em um “[...] imperativo anti-categorial, que rejeita todas as tentativas para explicar o comportamento

humano ou processos sociais exclusivamente em termos de atributos categóricos dos atores, sejam eles individuais ou coletivos”.

No centro da análise estão as *relações* entre as entidades sociais como forma de explicar por que razão as pessoas se comportam de certa forma e por que razão se chega a determinados resultados (EMIRBAYER; GOODWIN, 1994 apud RAAB; KENIS, 2007). Os dois componentes básicos de todas as análises de rede são um conjunto de objetos⁹ denominados, por exemplo, de nós, posições ou atores, e um conjunto de relações entre esses objetos denominadas, por exemplo, vínculos (KNOKE, 1990 apud RAAB; KENIS, 2007).

Raab e Kenis (2007), ainda discutindo sobre a primeira dimensão do conceito de redes de políticas, caracterizam a vertente de pesquisa qualitativa com as investigações que se desenvolveram em ciência política sobre intermediação de interesses¹⁰ e corporativismo, coordenação dos setores industriais, além da discussão sobre política de planejamento e implementação. Utilizando-se nessas pesquisas, por exemplo, “[...] entrevistas em profundidade e análises de conteúdo e de discurso” (BÖRZEL, 2008, p. 222). “Aqui, ‘rede’ é aplicada como um quadro analítico que orienta a percepção empírica na investigação sobre a decisão política e direciona a percepção e atenção dos pesquisadores para os atores e suas relações” (RAAB; KENIS, 2007, p. 189).

Na segunda dimensão do conceito, que é a rede como estrutura social, um dos pressupostos fundamentais é a crença de que as estruturas têm certa estabilidade. Ao aplicar o conceito de “rede” na análise da vida econômica, política e nos processos e resultados sociais, presume-se que após algum tempo os agentes têm construído relações de intercâmbio mais ou menos estáveis. Na maioria dos casos, os nós da rede representam, por exemplo, ministérios, agências governamentais, associações, sindicatos, ou mesmo empresas. *A rede, nesse caso, é vista como uma estrutura social com características muito específicas* (RAAB; KENIS, 2007).

A diferença entre o primeiro e o segundo entendimentos (dimensões do conceito) de rede é que no primeiro caso é possível aplicar as ferramentas da análise de rede para estudar mesmo as hierarquias “puras”, já na segunda dimensão são consideradas características estruturais específicas que podem evidenciar uma *nova forma organizacional* (RAAB; KENIS, 2007). No primeiro caso tem-se, por exemplo, as redes sociais que se configuram no

⁹ Apesar de Knoke (1990 apud RAAB; KENIS, 2007, p. 189) utilizar a nomenclatura objetos, seria mais adequado aqui substituir esse termo por sujeitos.

¹⁰ Börzel (2008) afirma que a abordagem de intermediação de interesses trata as redes políticas como um conceito geral que se aplica a todas as formas de contato entre atores públicos e privados (grupos de interesse).

interior das organizações que, apesar de se formarem num ambiente de divisão hierárquica, é possível aplicar ferramentas de análise de redes sociais para estudá-la. No segundo caso tem-se, por exemplo, a Rede de Políticas do Grande Bom Jardim que se configura com a *intenção* de ser uma nova forma organizacional através de um *modus operandi* mais horizontal, no qual, possivelmente, se tenha a participação de muitas das organizações da rede na sua gestão.

2.1.3 Governança

Governança é uma palavra muito difundida na academia e no “mundo” empresarial e político. Durante muito tempo, a palavra governança se referiu estritamente a um processo de governo inserido em uma lógica hierárquica, como no caso da governança corporativa, que “[...] diz respeito aos sistemas de controle e monitoramento estabelecidos pelos acionistas controladores de uma determinada empresa ou corporação [...]” (LIVATO; MOURA, 2007, p. 1), de modo que os administradores decidam com relação à alocação de recursos de acordo com o interesse dos proprietários.

Entretanto, atualmente a palavra ganhou uma nova significação que Mayntz (2005, p. 83) denomina de governança moderna e é utilizada muitas vezes para sugerir “[...] uma nova maneira de governar [...] diferente do modelo de controle hierárquico, um modo mais cooperativo em que os atores estatais e não-estatais participam em redes mistas público-privadas”.

De acordo com a abordagem da governança moderna ou apenas governança, como a maioria dos teóricos a nomeiam, as redes de políticas são uma forma específica de relacionamento entre as organizações públicas estatais e não estatais e as organizações privadas, no qual a “rede” é concebida e interpretada, juntamente com o mercado e a hierarquia, como um tipo ideal de coordenação (RAAB; KENIS, 2007). Enquanto que para Schneider (2005, p. 36), a hierarquia e o mercado são extremos e as “[...] redes são concebidas como continuidade de formas híbridas e intermediárias [entre os extremos]” nas quais “[...] os atores estão informados sobre seus respectivos interesses, ajustam ou negociam sua ação conjunta, e também podem por fim estabelecer cooperação de longo prazo” (SCHNEIDER, 2005, p. 40-41). O central nessa discussão é “[...] a compreensão da rede

como uma entidade organizacional emergente, ou seja, como uma nova forma de organização social” (RAAB; KENIS, 2007, p. 190).

Na literatura sobre governança, Börzel (2008) identifica duas aplicações do conceito de redes de políticas: uma como *conceito analítico* ou *modelo* e outra como *relacionamentos interorganizacionais*.

Na primeira aplicação, “[...] a rede proporciona uma perspectiva a partir da qual é possível analisar situações nas quais uma determinada política não pode ser explicada pela centralização e concentração das ações políticas em direção a objetivos em comum” (BÖRZEL, 2008, p. 231), mas pelas organizações separadas e interdependentes que intencionalmente planejam e implementam determinadas políticas e formam conexões para o intercâmbio de recursos. Nesse primeiro uso das redes de políticas como uma forma de governança, o resultado das interações dos atores é o objetivo da análise, ficando com respostas apenas parciais o seguinte questionamento: “[...] por que e como os atores agem [...]” (BÖRZEL, 2008, p. 232).

Uma segunda aplicação é o estudo das redes como relacionamentos interorganizacionais, onde se “[...] enfatiza a estrutura e os processos pelos quais as construções de políticas são organizadas [...]” (BÖRZEL, 2008, p. 233). Aqui, se pode compreender com maior clareza o desenrolar das relações na rede.

Já Provan e Kenis (2008) dividem as formas de governança em duas diferentes dimensões: na primeira dimensão, a governança pode ou não ser negociada, nesse caso, em um extremo as redes podem ser completamente reguladas pelas organizações de forma bastante descentralizada, caracterizando a chamada governança compartilhada, já no outro extremo, a governança é exercida por apenas uma organização da própria rede, que geralmente tem recursos suficientes e legitimidade para exercer um papel de liderança; com relação à segunda dimensão, a rede é governada por uma organização externa.

A forma mais comum de governança é aquela exercida pelos próprios membros da rede que interagem em uma relativa base de igualdade, no caso da governança compartilhada, ou que são coordenados por uma única organização, no caso da governança centralizada¹¹. Em ambos os casos, as próprias organizações que integram a rede são responsáveis pela gestão

¹¹ Apesar de Agranoff e McGuire (1999) afirmarem que as redes não podem estar baseadas em uma “autoridade” central, aqui se leva em consideração o entendimento de Provan e Kenis (2008) por considerá-lo consoante com evidências práticas obtidas no campo empírico.

interna dos relacionamentos e das operações e pelas relações externas com grupos como financiadores e governo (PROVAN; KENIS, 2008).

De acordo com Provan e Kenis (2008), no caso das redes governadas por entidades externas, a organização gestora denomina-se organização administrativa da rede (*network administrative organization*) e é criada especificamente para governar a rede e as suas atividades.

O êxito na adoção de uma forma de governança sobre outra pode ser estudado por quatro contingências-chaves, relacionais e estruturais: *confiança*, *tamanho (número de participantes)*, *consenso de objetivo* e *a natureza da tarefa (principalmente, a necessidade para competências em nível de rede)*. Ressalva-se que podem existir outras contingências relevantes, no entanto, na compreensão de Provan e Kenis (2008), esses fatores são particularmente importantes e podem explicar a escolha de uma forma de governança em detrimento de outra. Essas contingências-chaves são analisadas a seguir.

A confiança tem sido discutida como um fator crítico na literatura sobre redes no que diz respeito, principalmente, ao desempenho e sustentabilidade. Entretanto, até recentemente, ela tem sido pouco discutida pelos pesquisadores em administração pública, gestão pública e ciência política. Edelenbos e Klijn (2007) afirmam que se considerarmos o aumento das relações horizontais e voluntárias, a confiança é um importante mecanismo de coordenação, pois é improvável que quaisquer mecanismos de controle hierárquico possam dar conta das incertezas que se originam de relações dessa natureza. Provavelmente, nos casos em que a confiança é generalizada em toda a rede, a governança compartilhada seria a forma mais eficaz de gestão, pois, nesse caso, as organizações da rede, sob uma base de significados compartilhados, estariam aptas a exercer um trabalho de gestão que incluía a maioria das organizações nas tomadas de decisões (PROVAN; KENIS, 2008).

Já com relação ao tamanho, que corresponde ao número de organizações da rede, um problema fundamental com a governança é a coordenação entre as atividades das múltiplas organizações. Quando o número de organizações se amplia, a governança compartilhada torna-se altamente ineficiente. Não existe um número preciso de organizações que seria o “correto” para cada forma de governança, no entanto, Provan e Kenis (2008) colocam a governança compartilhada com mais propensão a ser efetiva para redes com um número de até oito organizações.

O problema do tamanho da rede é especialmente grave quando os participantes estão geograficamente espalhados e as reuniões com todos os participantes torna-se difícil. Assim, a solução é a centralização das atividades da rede em uma organização da própria rede ou externa a ela (organização administrativa da rede). Nesse caso, as organizações já não têm de interagir intensamente umas com as outras, mas com maior frequência com a organização gestora (PROVAN; KENIS, 2008).

De acordo com Provan e Kenis (2008), no caso do consenso de objetivo, o argumento geral é que quando existe um consenso geral em relação aos objetivos da rede, as organizações são mais suscetíveis de serem envolvidas e mais comprometidas com a rede e propensas a trabalhar em conjunto. Numa situação na qual existe um consenso geral, a forma de governança mais eficaz é a compartilhada. Já quando as organizações possuem baixo consenso de objetivo, é mais eficaz a governança centralizada.

Com relação à natureza da tarefa, as organizações na rede tentam alcançar algum efeito que não poderia ser atingido de forma isolada. Nesse contexto, a questão fundamental é: como são possíveis as competências necessárias ao alcance dos objetivos da rede? Essa questão se desdobra em outras duas: qual é a natureza da tarefa a ser realizada pelos membros da rede e que demandas externas e necessidades estão sendo colocadas para a rede? Nesse caso, quando as tarefas exigem muitas relações de interdependência entre as organizações, a governança centralizada ou a organização administrativa da rede são opções mais eficazes. Do mesmo modo, no caso de uma demanda externa, como as pressões de um financiador externo para que a rede tenha uma rápida resposta às suas exigências e regulamentações, faz com que seja necessária uma forma de governança centralizada ou organização administrativa da rede (PROVAN; KENIS, 2008).

As relações entre as formas de governança e as contingências-chaves são resumidas no quadro abaixo.

Formas de governança	Contingências-Chaves			
	Confiança	Número de Participantes	Consenso de Objetivo	Necessidade para Competências em Nível de Rede
Governança Compartilhada	Alta densidade	Poucos (até oito membros na rede)	Alto	Baixa
Governança Centralizada	Baixa densidade, altamente centralizada	Número moderado	Moderadamente baixo	Moderado

Formas de governança	Contingências-Chaves			
	Confiança	Número de Participantes	Consenso de Objetivo	Necessidade para Competências em Nível de Rede
Organização Administrativa da Rede	Densidade moderada, organização administrativa da rede monitorada pelos membros	De moderado a muitos	Moderadamente alto	Alto

Quadro 1 - Fatores de Previsão Chaves para a Efetividade das Formas de Governança de Rede

Fonte: adaptação a partir de Provan e Kenis (2008)

Excetuando-se a contingência-chave *número de participantes* na *governança compartilhada*, todas as outras relações entre formas de governança e contingências-chaves ainda necessitam de indicadores que possam explicitá-las melhor. Isso é uma lacuna que ainda precisa ser enfrentada tanto teórica quanto empiricamente, pois, como afirmam os próprios Provan e Kenis (2008, p. 19): há “ainda muito trabalho a fazer para construir e testar teorias relacionadas com o nível de atividades na rede, estruturas e resultados”. Apesar disso, o Quadro 1 é utilizado nesta dissertação como suporte para a análise da governança centralizada exercida pelo CDVHS.

Provan e Kenis (2008), além das formas de governança e das contingências estruturais e relacionais, explicitam três tensões que podem ser vividas em quaisquer das formas de governança citadas anteriormente, são elas: eficiência *versus* inclusão, legitimidade interna *versus* legitimidade externa e flexibilidade *versus* estabilidade.

A tensão da eficiência na rede ocorre quanto à necessidade de geri-la através de uma das formas de governança e a necessidade de envolvimento das organizações, inclusive com relação ao processo decisório, pois quanto maior o número de organizações responsáveis pelas decisões na rede, mais tempo e recursos internos serão consumidos, reduzindo, muito provavelmente, a eficiência. Com o intuito de aumentar a eficiência, pode-se reduzir o peso da participação direta, através da implantação de uma governança centralizada, o que, no entanto, pode conduzir à redução do empenho das organizações participantes e o aumento do foco nas necessidades da organização gestora (PROVAN; KENIS, 2008).

A segunda tensão, diz respeito às legitimidades interna e externa. No caso da legitimidade interna, se as organizações participantes não percebem as interações e os esforços de coordenação como uma forma legítima na condução dos processos na rede, com

potenciais benefícios decorrentes dessas interações, então, provavelmente, a rede não existe de fato. Já a construção da legitimidade externa se dá, por exemplo, através das relações com financiadores e governo, nas quais a rede cria a sua “cara” para o público externo (PROVAN; KENIS, 2008).

A tensão entre os tipos de legitimidade surge, de acordo com Human e Provan (2000 apud PROVAN; KENIS, 2008), quando o governo, por exemplo, na sua relação com a rede, acaba realizando ações que necessariamente não beneficiam os participantes individualmente ou não atende às necessidades internas da própria rede, o que vai de encontro à dinâmica interna da rede que é a de intensificar as interações entre as organizações participantes, que nesse caso sentem-se preteridas. Assim, tem-se a tensão, de forma clara, entre a *construção das interações na rede* e a *construção da credibilidade da rede ao público externo*. Nesse caso, a primeira é conduzida de forma mais eficaz na governança compartilhada, enquanto a segunda na governança centralizada (PROVAN; KENIS, 2008).

Por último, de acordo com Provan e Kenis (2008), as redes passam pelo dilema da flexibilidade *versus* estabilidade. A flexibilidade fornece vantagens às redes sobre as hierarquias, já que as organizações participantes das redes podem em tese trabalhar com rapidez e eficiência para atingir os objetivos, através das interdependências entre os recursos e habilidades das diversas organizações. Já a estabilidade é essencial para a manutenção da legitimidade interna e externa e para o desenvolvimento de relacionamentos de longo prazo pelo menos entre algumas organizações participantes, nos quais o reconhecimento dos pontos fortes e fracos de cada uma delas possa ajudar na maximização dos resultados na rede.

Desenvolver uma estrutura de gestão que é ao mesmo tempo estável e flexível¹² não é um empreendimento impossível, mas exige avaliação freqüente dos mecanismos estruturais e dos procedimentos, assim como a disposição para realizar alterações. No entanto, a transição, por exemplo, da governança centralizada ou organização administrativa da rede para a governança compartilhada é improvável, pois as duas primeiras formas são mais estáveis e comportam um papel de liderança já institucionalizado de determinada organização da rede (PROVAN; KENIS, 2008). Ressalta-se que quaisquer mudanças nas formas de governança não são evoluções naturais, mas escolhas estratégicas feitas pelas organizações da rede. Logo,

¹² Para Mayntz (2005) o controle hierárquico (estabilidade) e a auto-regulação (flexibilidade) não são mutuamente excludentes, mas são, na verdade, princípios ordenadores que podem ser combinados com uma efetividade maior que o apego a qualquer das formas “puras” de governança.

se faz necessária uma incursão pelas abordagens em estratégia, relacionando-as com as formas de governança

2.2 Abordagens em Estratégia e suas Relações com as Formas de Governança

Nessa seção, primeiramente vão-se introduzir as perspectivas de estudos em estratégia, focando na perspectiva moderna e no interior desta a noção de estratégia emergente e estratégia deliberada e relacionando-as às formas de governança. Depois é feita uma discussão sobre uma forma relativamente nova de tratar a análise de estratégia, considerando-a como uma prática social que se desdobra ao longo do tempo e que não é requisito apenas de uma seleta “cúpula” organizacional. Além disso, é feita uma síntese entre a estratégia como prática social, o conteúdo sobre governança visto anteriormente e o objeto de pesquisa.

Volberda (2004) divide as abordagens em estratégia em três perspectivas: a clássica, a moderna e a pós-moderna. De acordo com Volberda (2004, p. 34), na perspectiva clássica “[...] a estratégia é um processo de planejamento deliberado (formal), iniciado pela cúpula (hierárquico), baseado na análise industrial elaborada (racional) e focado no desenvolvimento de uma estratégia corporativa coesa e ambiciosa (consistente)”. Para Chandler (1962 apud LEITE-DA-SILVA, 2007, p. 26), o papel dos estrategistas na perspectiva clássica “é determinar metas e objetivos básicos a serem alcançados em longo prazo”. Nesse caso, estratégia e planejamento são sinônimos (WHIPP, 2004). Foi nessa perspectiva que se desenvolveram os departamentos de planejamento estratégico das grandes empresas e as diversas técnicas e ferramentas de análises que as consultorias utilizam para prescrever possíveis melhorias na performance das empresas.

De acordo com Clegg, Carter e Kornberger (2004), a abordagem clássica possui falácias que se apresentam nas disparidades entre a *realidade* com as competências organizacionais, os objetivos reais, a implementação da estratégia, as emergências de circunstâncias não previstas, os meios existentes e a desordem; e a *fantasia*, que se caracteriza pelos objetivos futuros, planejamento estratégico, mudança deliberada, os fins pretendidos e a ordem. “Longe de conseguir gerenciar essas disparidades, na verdade o planejamento estratégico as gera e as sustenta” (CLEGG; CARTER, KORNBERGER, 2004, p. 23), separando os planejadores dos

executores e entendendo as possíveis imprevisibilidades como oportunidades de controle e não como algo inerente à realidade da vida organizacional.

Com relação à perspectiva moderna, “[...] a estratégia é apresentada como um processo complexo, desconexo e desordenado, ao redor do qual se confrontam fatores concorrentes” (VOLBERDA, 2004, p. 34).

Lindblom (1959 apud VOLBERDA, 2004) é considerado o pioneiro nas idéias associadas à perspectiva moderna, originalmente atestando que a construção de políticas governamentais “[...] é um processo incremental ‘híbrido’ e distinto de uma perspectiva racional linear [...]” (VOLBERDA, 2004, p. 34). Lindblom (1959 apud PRADO JÚNIOR, 2003) escreveu sobre o processo de elaboração de políticas públicas, tratando-o através de duas abordagens: a primeira é a racional-abrangente, na qual o tomador de decisão tem todas as informações necessárias sobre o problema e procede com a decisão ótima; já na segunda, que Lindblom considera a mais realista, o tomador de decisão tem como principal recurso sua experiência e trata de forma seletiva as informações, utilizando apenas aquelas que ele intui como sendo as críticas para se resolver o problema, constituindo o denominado *incrementalismo desarticulado* (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Outro autor relevante, passando-se do incrementalismo desarticulado para o lógico, é Quinn (1980 apud MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000), que concorda com Lindblom no que diz respeito ao caráter incremental do processo, mas discorda sobre a sua desarticulação. Para o primeiro, os dirigentes das organizações coordenam as ações dos dirigidos “[...] na direção de uma estratégia final” (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000, p. 137).

Enfim, ainda na perspectiva moderna, tem-se a noção de *estratégia emergente* que é definida através de sua distinção com a noção de *estratégia deliberada* (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). A estratégia deliberada tem como foco o *controle*, já a emergente focaliza o *aprendizado*. A primeira representa uma visão mais tradicional e se associa ao termo *formulação*, como uma idéia de instrumentalização deliberada (MINTZBERG, 1978 apud LEITE-DA-SILVA, 2007), pois “[...] se refere à estratégia entendida como um guia para tomada de decisões, guia esse que é definido *a priori* [...]” (PRADO JÚNIOR, 2003, p. 10). A segunda se relaciona com o termo *formação*, como uma idéia de construção (MINTZBERG, 1978 apud LEITE-DA-SILVA, 2007), e é considerada como “[...] uma ‘oscilação’ entre o pensar e agir” (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004, p. 13).

A formulação da estratégia deliberada, com seu foco no controle, é um atributo da governança centralizada, na qual uma organização da rede tem de planejar e controlar a performance das outras organizações nas implementações das decisões. Já a formação da estratégia emergente, com o foco no aprendizado, é uma característica da governança compartilhada, na qual as organizações da rede se relacionam e governam a rede num fluxo peculiar que está diretamente relacionado com o nível de confiança entre elas, fazendo com que sejam muito mais suscetíveis de aprender e realizar mudanças na rede através das estratégias emergentes que surgem ao longo do caminho. Considerando para isso que “[...] [a formação da estratégia emergente] seria um movimento contínuo onde diversos atores interagiriam [...] produzindo uma sucessão de ciclos onde se intercalariam continuidade e mudança” (PRADO JÚNIOR, 2003, p. 11).

Por último, tem-se a perspectiva pós-moderna, na qual a “[...] gestão estratégica [...] envolve a criação e a manutenção de sistemas de significados compartilhados que facilitam a ação organizada” (VOLBERDA, 2004, p. 35). Nesse caso, pode-se dizer que essa perspectiva se vincula muito mais à governança compartilhada, na qual os significados compartilhados são a base sob a qual as organizações se relacionam e podem compartilhar a gestão da rede.

Atualmente, alguns autores (CARRIERI; LEITE-DA-SILVA; JUNQUILHO, 2008; CARRIERI et al., 2008; LEITE-DA-SILVA, 2007; SANTOS; SETTE; TURETA, 2006; WHITTINGTON, 2004; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004) se esforçam em deslocar a atenção, na pesquisa em estratégia, dos objetivos e metas de longo prazo para um estudo da estratégia como *prática social*, considerando-a como algo que as pessoas fazem, não sendo um atributo apenas das organizações e “reconhecendo a importância das interações entre os atores sociais no processo de estratégia” (LEITE-DA-SILVA, 2007, p. 39).

Jarzabkowski (2003 apud CARRIERI et al., 2008, p. 6) defini prática “refletindo sobre três contribuições à [sua] natureza rotineira [...]”. A primeira considera que a prática está institucionalizada nas estruturas sociais que persistem no tempo e no espaço. A segunda considera que “as práticas institucionalizadas das estruturas sociais [...] [estão] incorporadas nas práticas diárias que constituem a ação dos atores sociais” (JARZABKOWSKI, 2003 apud CARRIERI et al., 2008, p. 6). Por último, “as estruturas persistem por meio do conhecimento tácito e da consciência prática dos atores, que escolhem padrões de atuação familiares, rotineiros, conhecidos [...]” (JARZABKOWSKI, 2003 apud CARRIERI et al., 2008, p. 6-8).

Tradicionalmente, os pesquisadores no campo da estratégia têm se “[...] especializado em desenvolver um raciocínio sistemático, lógico, racional [...] que em geral, os distancia dos

praticantes” (SANTOS; SETTE; TURETA, 2006, p. 1). Na contracorrente, a estratégia como prática social é considerada um fluxo de atividades em constante processo de mudança, cujo foco é direcionado para entender como os praticantes atuam, quais atividades executam, com quem interagem e que tipo de “racionalidade prática” eles utilizam no processo de “fazer estratégia” (JARZABKOWSKI, 2005 apud SANTOS; SETTE; TURETA, 2006).

Uma das principais contribuições dessa abordagem é o tratamento relacional que vincula o nível micro ao macro¹³ e vice-versa. Um dos primeiros problemas que devem ser levados em conta é a definição do que seja micro, pois um “[...] simples discurso ou gesto pode ser analisado como uma prática cotidiana de estratégia” (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004, p. 15). O pesquisador pode trabalhar com um aspecto tão micro do campo, que corre o risco de perder a ligação com qualquer contexto relevante que ajude a explicar seu problema de pesquisa. Wilson e Jarzabkowski (2004, p. 15) consideram micro e macro como “[...] dois pólos de um contínuo que coexistem em uma tensão relacional [...]”.

Os entendimentos da abordagem em estratégia como prática social podem ser resumidos em dois pontos principais: *o foco do pesquisador nas atividades dos praticantes que atuam no processo de “fazer estratégia” e a relação do nível micro com o macro para se compreender mais profundamente o problema de pesquisa*. Nesta dissertação, esses dois pontos são utilizados no estudo da transição da governança centralizada para a governança compartilhada. Aqui, o foco de interesse não são as formas (“puras”) de governança centralizada e compartilhada, mas é o processo de “fazer estratégia” que se encontra em movimento no contínuo entre os extremos governança centralizada e governança compartilhada. Para auxiliar na compreensão desse processo serão levadas em consideração as tensões descritas por Provan e Kenis (2008) anteriormente, que são eficiência *versus* inclusão, legitimidade interna *versus* legitimidade externa e flexibilidade *versus* estabilidade.

Considera-se nesta dissertação como nível micro a Secretaria Executiva e as Comissões Gestoras da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim, enquanto o nível macro é o território do Grande Bom Jardim considerado em suas características histórico-culturais. A relação entre os níveis é orientada pela noção de que *as práticas diárias dos representantes das organizações no dia-a-dia na Secretaria Executiva e nas Comissões Gestoras (nível micro)*

¹³ “Estudos sobre o processo fazer estratégia serão conduzidos em direção ao final micro do pólo, examinando os indivíduos e suas interações com suas comunidades de prática localizadas. No entanto, essas interações estão sempre relacionadas ao nível macro, procurando explicar como as macroinfluências são interpretadas e construídas no nível micro, ou como as práticas no nível micro influenciam mais resultados no nível macro” (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004, p. 15-16).

*são uma incorporação das práticas institucionalizadas nas estruturas sociais nesse território (nível macro)*¹⁴. Não se quer dizer com isso que essa noção representa uma relação infalível, pois seria muita pretensão reduzir a complexidade humana a qualquer enunciado. Essa relação, assim como qualquer conceito ou mesmo teoria, é sempre uma interpretação da realidade ao lado de outras que concorrem por se tornarem mais plausíveis.

¹⁴ Essa idéia é válida principalmente para os representantes de associações de moradores que participam da rede (a grande maioria dos participantes ativos), pois eles geralmente residem no Grande Bom Jardim e convivem com as tradições arraigadas no território também através do trabalho diário nas associações de moradores.

3 Caminhada Metodológica

Flick (2004, p. 283) afirma que pensar na questão da escolha dos métodos e abordagens da pesquisa é uma forma de se alcançar decisões metodológicas “[...] movidas pela idéia da apropriabilidade dos métodos e das abordagens em relação ao assunto em estudo, à questão da pesquisa a ser resolvida e aos campos e pessoas abordados pela pesquisa”.

Além disso, o método não é um fazer de práticas divididas rigidamente, mas é o agir criterioso de acordo com as evidências que se encontram pelo caminho. Assim, a construção e a análise do material empírico são processos que se interpenetram como afirma Triviños (2006, p. 131) “[...] a coleta e a análise de dados não são divisões estanques”.

Nesse capítulo, a caminhada metodológica será detalhada. Optou-se pela palavra “caminhada”, pois evidencia uma idéia de “evolução” que foi a tônica na condução da pesquisa, ajustando e optando pelas alternativas consideradas mais coerentes ao longo do caminho.

3.1 Delineamento da Pesquisa

A pesquisa empreendida é um estudo de caso qualitativo que, de acordo com Godoy (2006, p. 122), tem “[...] um enfoque indutivo no processo de coleta e análise dos dados. Os pesquisadores tentam obter suas informações a partir das percepções dos atores locais, colocando ‘em suspenso’ suas pré-concepções sobre o tema que está sendo estudado” e tentam elaborar conceitos e compreender determinados padrões que emergem do material empírico.

Godoy (2006) opta pela classificação que Merriam (1988) faz dos estudos de caso, os dividindo em: descritivos, interpretativos e avaliativos. Nos primeiros, é feito um “[...] relato detalhado de um fenômeno social que envolva, por exemplo, sua configuração, estrutura, atividades, mudanças no tempo e relacionamento com outros fenômenos” (GODOY, 2006, p. 124). Nos estudos de caso interpretativos, além de uma boa descrição, busca-se “[...] encontrar padrões nos dados e desenvolver categorias conceituais que possibilitem ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas” (GODOY, 2006, p. 124).

Por último, no avaliativo o objetivo é gerar dados e informações para apreciar os resultados e a efetividade de determinado programa.

Godoy (2006, p. 125) destaca “[...] que enquanto alguns estudos de caso são meramente descritivos, muitos se constituem numa combinação de descrição e interpretação ou descrição e avaliação”. Aqui o estudo de caso se aproxima mais de um tipo híbrido entre descritivo e interpretativo.

Utiliza-se a orientação de estudo de caso como uma *inspiração* e não como uma *tecnologia* (MATTOS, 2005) e considera-se “[...] **a precedência do pesquisador** sobre o método” (MATTOS, 2005, p.13). Já que “[...] as regras do método só valem e funcionam se forem apoderadas por sua subjetividade” (MATTOS, 2005, p.13) e, em última instância, o modo final de proceder é decisão do pesquisador “[...] face à peculiaridade de seu caso e do campo teórico envolvido” (MATTOS, 2005, p. 13).

Aqui, um aspecto fundamental é a *criatividade do pesquisador* que

[...] corresponde a sua experiência reflexiva, a sua capacidade pessoal de análise e de síntese teórica, a sua memória intelectual, a seu nível de comprometimento com o objeto, a sua capacidade de exposição lógica e a seus interesses (MINAYO, 2008, p. 45)

Enfim, é feito um *estudo de caso qualitativo descritivo e interpretativo* da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim que visa a reconstruir interpretações sobre a rede e aprofundar o conhecimento sobre ela através das três etapas da pesquisa relacionadas a seguir.

3.2 Etapas da Pesquisa

O trabalho de campo na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim se construiu gradativamente ao longo de um processo de compreensão das falas dos entrevistados¹⁵ sobre as atividades da rede, as dificuldades, os benefícios conseguidos, as expectativas, etc. O trabalho de campo está dividido em três etapas: a etapa de exploração inicial da rede; a etapa

¹⁵ A lista com as organizações que fizeram parte da pesquisa pode ser vista no Apêndice A, enquanto a lista dos entrevistados no Apêndice B.

de conhecimento dos antecedentes, do histórico da rede e das questões problemáticas da gestão interorganizacional; e a etapa de reorientação da pesquisa para um problema da prática.

3.2.1 Primeira Etapa da Pesquisa: Exploração Inicial da Rede

A primeira etapa da construção do material empírico da pesquisa foi realizada com a pesquisa documental, que teve início em novembro de 2007 e se estendeu por todas as etapas da pesquisa. Além disso, foram realizadas quatro entrevistas abertas, durante o período de abril a julho de 2008, além de uma visita e observação direta ao campo realizada em junho de 2008.

Os documentos pesquisados ao longo das etapas da pesquisa foram textos diversos da página na internet do CDVHS, documentos de planejamento e de resultados dos Projetos Trienais do CDVHS, Atas de reuniões da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim, da Secretaria Executiva e das Comissões Gestoras e textos de planejamento das Comissões Gestoras.

Utilizou-se a entrevista aberta com o objetivo de estabelecer um primeiro contato com o campo, deixando que as pessoas se sentissem à vontade para tratar de questões que julgassem importantes e familiares ao seu dia-a-dia nos trabalhos da rede. Em todas as entrevistas, inicialmente, foram apresentadas as intenções da pesquisa em uma conversa informal. Após, o entrevistado ficou livre para dialogar com o entrevistador. Essas entrevistas foram muito interessantes para se conhecer a rede e, inclusive, para se pensar melhor como reelaborar o problema de pesquisa para uma questão mais próxima da “realidade” da rede.

Todos os entrevistados dessa e das outras etapas aceitaram a gravação da entrevista e, com o intuito de minimamente formalizar e esclarecer os limites da contribuição deles para a pesquisa foi elaborado um documento (veja no Apêndice C). Este foi dividido em duas partes: Carta de Informação e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que foi impresso em duas cópias assinadas pelo entrevistador e entrevistado.

Por sua vez, a visita e observação direta ao campo objetivou o contato com a prática da rede com suas discussões, conflitos e deliberações. O pesquisador participou de uma reunião da rede em que estiveram presentes sete organizações e foi realizada nas dependências do

CDVHS. Inicialmente o pesquisador apresentou-se aos presentes falando em linhas gerais da sua pesquisa. Após, participou ativamente das atividades do dia, tomando nota de aspectos como descrição de cada uma das atividades realizadas, trechos das falas dos presentes e anotações sobre suas próprias reflexões e indagações. Assim como nas entrevistas abertas, essa visita e observação direta ao campo foi importante para orientar o olhar do pesquisador para determinados aspectos dessa realidade, tendo em vista a reelaboração do problema de pesquisa.

Ao final dessa etapa, havia um material empírico formado por quatro entrevistas, uma observação participante e uma série de documentos. As quatro entrevistas e a observação participante foram analisadas através do *cruzamento de informações* na tentativa de se montar um quadro coerente sobre a Rede de Políticas do Grande Bom Jardim, com o auxílio das informações dos documentos. Essa primeira análise mostrou uma deficiência com relação à sistematização dos antecedentes e da história da rede, pois existiam muitas informações desconstruídas e cronologicamente desalinhadas. *Isso impedia a reconstrução do processo de formação da rede que era considerado essencial para a reelaboração do problema de pesquisa.*

3.2.2 Segunda Etapa da Pesquisa: Conhecendo os Antecedentes, Histórico da Rede e Questões Problemáticas da Gestão Interorganizacional

Com isso, na segunda etapa da pesquisa, foram realizadas duas entrevistas semi-estruturadas no mês de agosto de 2008, com o intuito de compreender como se deu a formação da rede e seu histórico, além de buscar evidências de questões problemáticas na sua gestão ao longo dos seus cinco anos de existência.

De acordo com Godoy (2006, p. 134), a “[...] *entrevista semi-estruturada* tem como objetivo principal compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse”. Ela é utilizada para recolher informações na linguagem do entrevistado, “[...] possibilitando ao investigador desenvolver uma idéia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo” (GODOY, 2006, p. 134).

Destacam-se nessa segunda etapa, mudanças no roteiro de entrevista (veja nos Apêndices D e E). O roteiro utilizado na primeira entrevista dessa etapa foi ajustado tendo em vista a coleta de informações mais precisas sobre os antecedentes e histórico da rede na segunda entrevista. Perceberam-se lacunas sobre determinadas informações na primeira entrevista que precisavam ser (e foram) sanadas na segunda entrevista. Isso não constitui uma incoerência, já que Godoy (2006, p. 134) afirma que à “[...] medida que as entrevistas vão sendo realizadas, o roteiro pode ser aperfeiçoado ou modificado em função da necessidade de se obter outros tipos de dados”.

O material empírico foi utilizado na produção de um relato sobre os antecedentes da rede e sua dinâmica de 2003 a 2005 que se encontra no próximo capítulo. Além disso, constatarem-se duas estruturas de gestão da rede que chamaram a atenção, tanto nos documentos, quanto nas entrevistas, que foram a Secretaria Executiva e a Comissões Gestoras.

3.2.3 Terceira Etapa da Pesquisa: Reorientando a Pesquisa para um Problema da Prática

Assim, surgiu o interesse pelo estudo da Secretaria Executiva e, também, das Comissões Gestoras que ocorreram, respectivamente, em 2004 e 2005. Esse interesse foi trabalhado do ponto de vista teórico e chegou-se à constatação de que essas duas estruturas de gestão da rede foram momentos em que se tentou passar de uma governança centralizada no CDVHS para uma compartilhada por mais organizações da rede.

Os entrevistados dessa etapa foram selecionados através das listas de participantes da Secretaria Executiva e das Comissões Gestoras coletadas no CDVHS. Foram realizadas oito entrevistas semi-estruturadas¹⁶, com a seleção dos entrevistados feita pela acessibilidade, pois algumas pessoas que estavam nas listas provavelmente tinham mudado de número de telefone e, por isso, não foi possível contatá-las. As entrevistas foram realizadas durante os meses de setembro e outubro de 2008, com exceção da última que foi realizada em fevereiro de 2009.

¹⁶ Os roteiros de entrevista dessa etapa estão nos Apêndices F, G e H.

A técnica de análise do material empírico, compreendendo as oito entrevistas dessa etapa e os documentos coletados, é explicitada na próxima seção e é baseada na *Proposta Operativa de Minayo (2008)*.

Todas as etapas de pesquisa foram importantes na montagem desta dissertação, pois através delas se sistematizou um gradual conhecimento sobre a Rede de Políticas do Grande Bom Jardim. Elas se resumem no quadro a seguir.

Etapas da Pesquisa	Instrumentais para Construção do Material Empírico	Análise do Material Empírico
Primeira Etapa	Quatro entrevistas abertas, uma observação participante e pesquisa documental	Cruzamento das informações das quatro entrevistas e da observação participante com o objetivo de se montar um quadro coerente sobre a Rede de Políticas do Grande Bom Jardim, com o auxílio das informações dos documentos
Segunda Etapa	Duas entrevistas semi-estruturadas e pesquisa documental	O conteúdo das entrevistas e de um dos documentos coletados (CDVHS, 2006) foi utilizado na produção de um relato dividido nas duas primeiras seções do capítulo de análise
Terceira Etapa	Oito entrevistas semi-estruturadas e pesquisa documental	Análise baseada na Proposta Operativa de Minayo (2008)

Quadro 2 – Resumo das Etapas da Pesquisa

Fonte: elaborado pelo autor

3.3 Técnica de Análise do Material Empírico

A técnica de análise do material empírico foi baseada na “Proposta Operativa” de Minayo (2008). Inicialmente, foi construído um primeiro momento de interpretação com o contexto sócio-histórico da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim que está contemplado nas duas primeiras seções do próximo capítulo.

Já em um segundo momento de interpretação, o material empírico foi construído através das oito entrevistas da terceira etapa da pesquisa e todos os documentos selecionados. A primeira etapa dessa análise foi a ordenação do material empírico, que incluiu a transcrição das gravações e a releitura do material.

Com o material empírico “arrumado”, percorreu-se a etapa de classificação com a escuta das entrevistas com o intuito de se rememorar os momentos das entrevistas, a leitura horizontal do material empírico, a leitura transversal desse material, a análise final e, por último, a escrita do capítulo de análise.

Num primeiro momento as oito gravações de entrevistas foram ouvidas com o intuito de voltar ao momento mesmo da interação entre entrevistador e entrevistado, entrando na prática novamente e anotando e interpretando o que chamou à atenção. Após, realizou-se a leitura horizontal e exaustiva dos documentos que tinham alguma relação com a Secretaria Executiva ou com as Comissões Gestoras e das transcrições de entrevistas, com anotações das primeiras impressões, buscando-se a “[...] coerência interna das informações” (MINAYO, 2008, p. 357).

Já na leitura transversal, o material empírico foi lido com o intuito de separá-lo por sua vinculação à Secretaria Executiva ou às Comissões Gestoras. Tudo referente a cada uma dessas estruturas de gestão da rede foi destacado dos documentos e dos arquivos de texto com as entrevistas transcritas e transposto a um dos dois novos arquivos de texto¹⁷: *trechos sobre a Secretaria Executiva e trechos sobre as Comissões Gestoras*. No interior de cada nova classificação, agruparam-se os trechos em dois tópicos: *descrição e possíveis problemas*. Isso foi feito objetivando perceber as conexões e contradições entre as falas dos diversos entrevistados sobre cada uma das estruturas de gestão da rede e, também, a relação do que os entrevistados falaram com as informações documentais.

Na análise final, buscou-se não se perder de vista a fundamentação teórica, através da mediação das categorias de análise. O material empírico com as novas classificações foi revisado buscando sua articulação e desenvolvimento com as categorias de análise, no esforço de se desenvolver algo o mais próximo possível a um trabalho teórico-empírico.

Por último, se procedeu à escrita final do capítulo de análise, tentando-se, nessa parte, seguir a recomendação de Minayo (2008, p. 359) de que o “relatório final [capítulo de análise] de uma pesquisa deve configurar-se como uma síntese, na qual o objeto de estudo reveste, impregna e entranha todo o texto”.

¹⁷ Além disso, especificamente das transcrições das entrevistas, foram transpostos trechos, nos quais os entrevistados mencionam aspectos interessantes sobre a dinâmica da rede, para um novo arquivo de texto, que serviram de apoio a determinadas inferências.

4 Analisando a Rede

As duas primeiras seções do capítulo são relacionadas ao primeiro momento de interpretação (MINAYO, 2008), no qual o leitor conhecerá reconstruções sobre o contexto de formação da rede.

A primeira seção é um relato histórico dos acontecimentos no Grande Bom Jardim que influíram na constituição da rede e é resultado das duas entrevistas da segunda etapa da pesquisa. Já a segunda seção, trata dos caminhos percorridos pela rede já formalmente instituída de 2003 até 2005 e também foi elaborada na segunda etapa da pesquisa, através de um dos documentos coletados no CDVHS (CDVHS, 2006).

Por último, tem-se uma seção sobre a governança na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim resultado da terceira etapa da pesquisa.

4.1 Antecedentes da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim

O início de uma maior organização nas comunidades¹⁸ do Grande Bom Jardim, que abrange na capital cearense os bairros Bom Jardim, Granja Lisboa, Granja Portugal, Canindezinho e Siqueira, deu-se com a chegada, no final da década de 80, dos missionários combonianos que tinham como objetivo fomentar uma igreja católica comprometida com as questões sociais, voltada para os pobres e aliada dos movimentos sociais. Esses padres ajudaram a construir os fundamentos das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)¹⁹ nessa região de Fortaleza, criando Conselhos Comunitários vinculados a cada igreja e que funcionavam como uma espécie de coordenação das CEBs. Alguns integrantes de cada Conselho Comunitário eram representantes de alguma das pastorais²⁰.

¹⁸ As comunidades aqui referidas constituem os cinco bairros do Grande Bom Jardim e muitas vezes suas denominações são usadas pelos moradores em substituição ao nome dos bairros. Algumas dessas comunidades são Parque Santo Amaro, Parque Santa Cecília, Parque São Vicente, Belém, Novo Mundo e Jardim Jatobá (CDVHS, 2006).

¹⁹ “As comunidades eclesiais de base (CEBs) são pequenos grupos organizados em torno da paróquia (urbana) ou da capela (rural), por iniciativa de leigos, padres ou bispos” (BETTO, 1985, p. 16).

²⁰ As pastorais são organizações formadas por fiéis e vinculadas à igreja católica que têm o intuito de desenvolver trabalhos assistenciais e de formação doutrinária.

Frei Betto (1985, p. 17) explica o sentido da expressão CEBs através do esclarecimento de cada um de seus termos, afirmando que:

São *comunidades*, porque reúnem pessoas que têm a mesma fé, pertencem à mesma Igreja e moram na mesma região. Motivadas pela fé, essas pessoas vivem em comum-união em torno de seus problemas de sobrevivência, de moradia, de lutas por melhores condições de vida e de anseios e esperanças libertadoras. São *eclesiais*, porque congregadas na Igreja, como núcleos básicos de comunidade de fé. São *de base*, porque integradas por pessoas que trabalham com as próprias mãos (classes populares): donas-de-casa, operários, subempregados, aposentados, jovens e empregados dos setores de serviços, na periferia urbana [...]

As CEBs multiplicaram-se como “[...] pequenos círculos vitais no território das antigas paróquias” (FERNANDES, 1994, p. 38), reunindo-se em qualquer espaço e sendo fomentadas por iniciativas locais, como é o caso dos padres combonianos com a população católica do Grande Bom Jardim. Nelas as pessoas tinham voz para falar dos problemas que afligiam seu cotidiano como problemas de saneamento, educação, violência, precariedade de transporte público, etc. Os estudos da Bíblia tinham uma orientação para a vida material das pessoas, como afirma uma das entrevistadas: “As pessoas começaram a fazer uma discussão social de como seria essa coisa de acreditar em Deus, acreditar numa Bíblia, no evangelho e como é que se pratica” (Entrevista 6). Uma das primeiras intervenções das CEBs aconteceu nas escolas comunitárias, como evidencia o seguinte trecho de uma das entrevistas:

Eu cheguei aqui [Granja Lisboa] em 90, o pessoal já já tinha um ritmo de participação, eu me engajei na comunidade da Granja Lisboa e depois eu fui pra uma escola comunitária também na Granja Lisboa que era discutida a partir da do conselho, da igreja [...] (Entrevista 6).

Como consequência da dinâmica das CEBs, de 1991 até 1993 ocorreram discussões sobre a necessidade de fundação de uma organização, debates sobre a situação da criança e do adolescente e a visita em centros que cuidam dessa problemática, culminando com a fundação do CDVHS em 1994, com apoio do sociólogo Betinho, da Cáritas e do Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza e ainda com a participação de alguns padres combonianos que ficaram nas igrejas do Grande Bom Jardim até 2000, quando chegaram novos padres com uma visão diferente da função da igreja na sociedade, descontinuando o movimento fomentado pelos combonianos.

Com isso, o CDVHS percebeu que era necessário profissionalizar algumas organizações situadas nos cinco bairros do Grande Bom Jardim, para que elas pudessem ser agentes ativos nas discussões e organização de ações. Assim, de 2000 até 2002 foi efetivado o *Programa Gestão Organizacional* do qual participaram dezoito organizações. Esse programa teve como objetivos específicos a implantação do departamento de gestão organizacional, criação de um jornal impresso, implantação de um sistema de gerenciamento administrativo-financeiro eficiente, implantação de estratégia de captação de recursos e marketing social, atualização do formato jurídico e implantação do processo de ciclo de planejamento e monitoramento (CDVHS, 2003).

4.2 A Rede em Ação: Descrevendo a Dinâmica de 2003 até 2005

O segundo esforço de profissionalização aconteceu em 2003 através da *primeira etapa* do *Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local* que foi a etapa de mobilização e sensibilização da sociedade local na qual dez organizações do Grande Bom Jardim foram selecionadas pelo CDVHS para serem fortalecidas. Oito dessas organizações já haviam trabalhado com o CDVHS no *Programa Gestão Organizacional* (CDVHS, 2006).

Essa etapa teve como objetivos específicos a melhoria da infra-estrutura, o fomento do departamento de gestão organizacional, a ampliação do quadro dos associados e da capacidade de mobilização da comunidade e implementação de parcerias estratégicas com o objetivo de captar recursos para projetos (CDVHS, 2006).

Após esse segundo esforço de profissionalização, foi surgindo uma dinâmica de trabalho entre as onze organizações (as dez que foram fortalecidas e o CDVHS) culminando com a formalização da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim em dezembro de 2003 através da pactuação das seguintes organizações: CDVHS, Associação dos Moradores do Conjunto Palmares, Centro de Cidadania e Valorização Humana, Centro de Educação em Gênero e Igualdade Social (CEGIS), Centro Popular de Educação e Cultura – Pé no Chão, Associação Comunitária do Parque Jerusalém, União dos Moradores do Bairro Canindezinho (UMBC), Associação dos Moradores do Parque São João, Movimento Não Violência, Rádio

Comunitária Nossa Voz FM, Organização Granja Portugal Solidária (SOLIDU) e Agência de Desenvolvimento Local e Socioeconomia Solidária (FUNDESOL).

Buscou-se com a formalização da rede contemplar um amplo número de temáticas de acordo com o objetivo central de cada organização: cidadania com o Centro de Cidadania e Valorização Humana, questões de gênero com o CEGIS, cultura com o Centro Popular de Educação e Cultura – Pé no Chão, segurança pública com o Movimento Não Violência e economia solidária com a SOLIDU e a FUNDESOL.

Enfim, a rede surgiu com o objetivo principal de discutir, planejar e implementar políticas públicas, além de pressionar a Prefeitura Municipal de Fortaleza para a realização de ações em saúde, educação, saneamento básico e habitação na região do Grande Bom Jardim que historicamente foi negligenciada no atendimento dessas demandas.

As ações da rede iniciaram com a continuação das etapas do Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local. Essas, por sua vez, foram:

- a construção de um diagnóstico sócio-econômico dos cinco bairros que compõem o Grande Bom Jardim (segunda etapa do projeto);
- a mobilização e a formação de instâncias de participação complementares à rede, cujas principais foram: os Comitês Populares de Desenvolvimento Local e o Conselho de Desenvolvimento Local (terceira etapa do projeto);
- e, por último, a construção de um documento de planejamento denominado Política de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim (quarta etapa do projeto) (CDVHS, 2006).

Logo, na segunda etapa do projeto, com o intuito de se conhecer com maior profundidade o território de intervenção, foi realizado um diagnóstico sócio-econômico dos cinco bairros do Grande Bom Jardim.

Essa ação teve como atores principais o Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão: Gestão Pública e Desenvolvimento Urbano (GPDU) da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e o CDVHS, que se reuniram para planejar a pesquisa através de duas oficinas, uma para elaboração dos indicadores a serem observados, de acordo com os aspectos sócio-econômicos e culturais e outra sobre metodologias de pesquisa participativa com professores da UECE e técnicos do CDVHS para homogeneização de conceitos e qualificação profissional. Para coletar os dados do diagnóstico foram selecionadas trinta e cinco pessoas

nas associações de moradores dos próprios bairros do Grande Bom Jardim para se capacitarem como “pesquisadores populares” através do GPDU (CDVHS, 2006).

De acordo com relatório do CDVHS (2006), o resultado desse trabalho foi a publicação de cinco volumes (um para cada bairro) contendo indicadores como: caracterização histórica, aspectos geográficos, meio ambiente, segurança pública, saúde, educação, cultura e economia.

A terceira etapa do projeto foi a criação das instâncias de participação complementares à rede. Uma das mais importantes instâncias criadas foram os Comitês Populares de Desenvolvimento Local em cada um dos cinco bairros do Grande Bom Jardim, que foram formados por moradores, representantes das associações de moradores e ONGs presentes no bairro e se construíram como os locais de discussão dos problemas específicos de cada bairro e de propostas a serem implementadas, além de ser a instância que deliberou sobre a composição do Conselho de Desenvolvimento Local (CDVHS, 2006).

O Conselho de Desenvolvimento Local, por sua vez, objetivou aglutinar representantes dos cinco comitês em sete segmentos sociais (idosos, jovens, mulheres, crianças/adolescentes, empreendedores, consumidores e desempregados) e cinco dimensões temáticas (ecológica, econômica, social, cultural e política) com o intuito de discutir as diversas nuances que permeiam o desenvolvimento dos cinco bairros (CDVHS, 2006).

Enfim, tem-se a quarta etapa do projeto que foi a construção da Política de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim. As etapas anteriores foram fundamentais para a realização dessa etapa, tendo em vista o amadurecimento técnico de algumas organizações, uma base atual de dados sócio-econômicos sobre cada bairro e muitas pessoas mobilizadas. A elaboração do documento final da Política de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim teve como eventos principais as Oficinas do Presente e os Ciclos de Debates Temáticos (CDVHS, 2006).

As primeiras foram realizadas em cada um dos bairros do Grande Bom Jardim e tiveram como objetivo trabalhar através do olhar dos moradores os problemas e as potencialidades de cada um dos bairros, não perdendo de vista o diagnóstico sócio-econômico que foi mencionado acima. O material dessas oficinas foi sistematizado em tabelas nas quais os problemas e potencialidades foram divididas entre gerais e específicos de cada bairro (CDVHS, 2006).

Já o Ciclo de Debates Temáticos consistiu em cinco encontros, abordando os seguintes temas ou eixos de desenvolvimento: economia e renda, capital social, desenvolvimento sócio-

espacial, desenvolvimento social e arte e entretenimento, contando com a participação em cada debate de um debatedor especialista no assunto que fazia uma exposição sobre a temática e, num segundo momento, era realizada uma rodada de discussões com o objetivo de melhorar o entendimento sobre os problemas e potencialidades de cada bairro (CDVHS, 2006).

Para finalizar²¹, os eixos de desenvolvimento foram traduzidos em planos estruturantes: Jardim Solidário e Competitivo (Eixo Economia e Renda), Jardim Cooperativo e da Cidadania (Eixo Capital Social), Jardim do Bem Viver Sustentável (Eixo Desenvolvimento Sócio-Espacial), Jardim Justo e Incluyente (Eixo Desenvolvimento Social) e Jardim Brincante (Eixo Arte e Entretenimento) que se encontram descritos na Política de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim com projetos atrelados a cada um deles (CDVHS, 2006).

4.3 A Governança da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim

Após o contato com os antecedentes e a história da rede durante o período de 2003 a 2005, vai-se focar aqui na descrição e interpretação da governança centralizada da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim e das tentativas de transição da governança centralizada para compartilhada.

Com o intuito de facilitar o entendimento, essa seção subdivide-se em quatro subseções que tratam, respectivamente, da governança centralizada no CDVHS, da Secretaria Executiva, das Comissões Gestoras e, por último, faz-se uma síntese das descrições e interpretações elaboradas ao longo das subseções.

²¹ O resultado final consta no documento Política de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim, elaborado em dezembro de 2005 e publicado em 2006.

4.3.1 A Governança Centralizada no CDVHS

A governança centralizada no CDVHS na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim não foi automática, mas resultado de sua crescente importância nos processos de articulação e de fortalecimento das organizações no Grande Bom Jardim. Entende-se isso como a constituição de uma *organização central* derivada da história do Grande Bom Jardim e que se constituiu como referência para a maioria das associações de moradores e ONGs dessa região. Essa centralidade do CDVHS foi intensificada pela *estratégia deliberada* através do Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local, cujas ações foram implementadas através das articulações na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim.

Essa governança centralizada percebida no histórico da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim é melhor explicitada, a seguir, através da abordagem da governança, com a relação da governança centralizada do CDVHS com as contingências-chaves discutidas por Provan e Kenis (2008) anteriormente.

No que diz respeito à contingência-chave *número de participantes*, para uma forma de governança compartilhada o número máximo estipulado é de oito organizações integrando a rede. No caso da rede aqui estudada, ela iniciou com onze organizações, assim, a recomendação é de uma governança centralizada ou organização administrativa da rede. Além disso, de 2004 até 2006 o número de organizações aumentou de trinta e duas para setenta e duas organizações, permanecendo “estável” durante 2007, o que endossa a manutenção de uma governança centralizada.

No que concerne ao *consenso de objetivo*, que é outra contingência-chave discutida por Provan e Kenis (2008), no caso de um consenso moderadamente baixo em torno de objetivos comuns a forma de governança que melhor se aplica é a centralizada. Infere-se que esse é o caso na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim, que logo no seu início envolveu organizações com diversas temáticas de trabalho (cidadania, questões de gênero, cultura, segurança pública e economia solidária) que tinham, assim, objetivos e resultados diversos. Com o número de organizações crescente ao longo do triênio 2004 a 2006, o CDVHS teve de trabalhar sempre com novas organizações na rede que requeriam um trabalho de “tradução” de objetivos particulares para objetivos da rede.

No caso da contingência-chave *necessidade para competências em nível de rede*, quando existem demandas de um financiador externo, como é o caso na Rede de Políticas do

Grande Bom Jardim, a governança centralizada ou a organização administrativa da rede são opções mais eficazes para atender às solicitações do financiador (PROVAN; KENIS, 2008).

Assim, a prática da governança centralizada no CDVHS está em conformidade com a maioria das contingências-chaves²² discutidas teoricamente por Provan e Kenis (2008).

4.3.2 A Secretaria Executiva

Depois de uma interpretação sobre a governança centralizada exercida pelo CDVHS, vai-se tratar da primeira tentativa de transição para a governança compartilhada que foi a Secretaria Executiva.

Durante o início de 2004, o CDVHS percebeu a importância de se potencializar o trabalho na recém-criada (dezembro de 2003) Rede de Políticas do Grande Bom Jardim através da descentralização das atividades para outras cinco organizações da rede. Assim, de acordo com a Ata do segundo encontro da rede (CDVHS, 2004) foi instituída a denominada Secretaria Executiva que idealmente tinha as seguintes atribuições:

- facilitar a operacionalização dos Comitês Populares de Desenvolvimento Local;
- garantir o fluxo de informações entre os Comitês Populares de Desenvolvimento Local;
- encaminhar propostas deliberadas pela Rede de Políticas do Grande Bom Jardim e;
- propor ações estratégicas para o processo de mobilização e participação da população junto aos Comitês Populares de Desenvolvimento Local e à Rede de Políticas do Grande Bom Jardim.

[...] a Secretaria Executiva ela que quando nós [CDVHS] pensamos o Projeto Trienal a partir do processo de criação da rede eh tinha-se já em mente que a gente [CDVHS] deveria tá criando uma estrutura e uma certa organicidade para que esse processo tivesse eh digamos assim sobretudo um

²² Não foi utilizada a contingência-chave *confiança*, pois ele carece de uma maior definição na literatura de governança, o que dificulta a realização de inferências.

processo de gestão da Política de Desenvolvimento²³ tivesse vida longa digamos assim né? É lógico que algumas coisas estavam não muito definidas, mas é, por exemplo, eh nós tínhamos clareza de que era necessário criar instâncias, a primeira instância a rede digamos a rede como esse coletivo né amplo, depois nós sempre compreendemos que era importante ter a rede para eh digamos assim ter essa percepção de região [Grande Bom Jardim], mas era importante compreender as particularidades dos territórios [cada um dos bairros do Grande Bom Jardim] né? Sendo que cada território eh deveria ter uma como é que eu diria assim uma instância eh menor que pudesse refletir essas particularidades eh e fazer também nexos com esse todo região [Grande Bom Jardim] né? E dentro dessa instância, dentro desse espaço território você precisava ampliar, naquele período eu lembro que a gente tinha uma discussão muito forte de ampliar a capacidade de comunicação e mobilização em cada território: Granja Lisboa, Granja Portugal, Canindezinho, Siqueira e o Bom Jardim. Então os secretários executivos eles de certa forma eles, a idéia era que eles funcionassem como esse núcleo, como essa referência que as pessoas daquele território, as organizações tivessem para ampliar essa comunicação essa mobilização [...] (Entrevista 14).

Como se pode observar as atividades da Secretaria Executiva estavam muito relacionadas à ação em cada um dos bairros do Grande Bom Jardim e, especificamente, aos Comitês Populares de Desenvolvimento Local que foram uma atividade do Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local. A grande motivação do CDVHS em constituir a Secretaria Executiva foi a de ter em cada um dos cinco bairros do Grande Bom Jardim uma organização como referência para a condução dos comitês, o que poderia potencializar o processo de organização e funcionamento dos mesmos. Além disso, era sua função também executar o que se deliberava em cada comitê e na rede.

[...] foi criada essa instância [Secretaria Executiva] e eh para facilitar metodologicamente o processo, o CDV [CDVHS] intuiu que seria interessante eh ter [...] um equipamento e uma liderança por bairro que animasse o movimento do bairro, né? Que fosse uma espécie de referência do bairro para animação do movimento através do comitê (Entrevista 12).

Além disso, a Secretaria Executiva foi uma *tentativa* de incluir outras organizações da rede como “gestores”, mesmo com atribuições limitadas, para tornar mais legítima internamente a Rede de Políticas do Grande Bom Jardim.

[...] a gente achava que isso aí seria um passo, por exemplo, pra um caminho pra garantir a **autonomia da rede**. A gente [CDVHS] tava facilitando né?

²³ Documento publicado no início de 2006 como resultado do Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local.

Então a gente tinha o sonho de que essa Secretaria deveria acontecer em algum lugar, até poderia ser em um canto aqui do CDV [CDVHS], mas assim, **ter sua dinâmica mais ou menos eh própria de organização** né? Por isso uma pessoa de cada bairro pra dialogar com as entidades, pra ir colhendo as informações, resumindo, tomando decisão. A história da Secretaria era nessa perspectiva, que era **quem ia de fato coordenar mesmo que internamente as questões da rede** né? Que ia da questão mais política à necessidade, por exemplo, de captar recurso, uma coisa nesse sentido. O papel da Secretaria era meio que coordenação, **era uma forma mais operacional de dizer que essa rede existia e estava acontecendo** (Entrevista 9, grifos do autor).

Assim, na perspectiva da entrevistada, a Secretaria Executiva seria um caminho ou estratégia para se atingir a autonomia da rede, que significava a mudança da governança centralizada no CDVHS para uma compartilhada inicialmente por cinco organizações da rede. Para a entrevistada, a idéia de existência e continuidade da rede está relacionada a esse esforço de descentralização.

Apesar das intenções, a duração da Secretaria Executiva foi em torno de três meses. Verificaram-se através das entrevistas da terceira etapa da pesquisa alguns motivos para esse insucesso.

O primeiro motivo se refere a uma característica fundamental que define a Rede de Políticas do Grande Bom Jardim que é o fato dela ser uma *rede voluntária* formada na sua maior parte por *organizações voluntárias*, principalmente associações de moradores. Assim, os colaboradores voluntários da rede também o são em suas organizações, além de muito provavelmente ainda terem uma ocupação remunerada. Aqui, se distingue bem a rede estudada nesta dissertação de uma rede entre empresas, na qual os representantes das empresas na rede são empregados destas e, provavelmente, estão em seu horário de trabalho ou recebendo hora-extra quando atuam nas atividades da rede.

Isso tem implicações importantes para o funcionamento da Secretaria Executiva, pois seus cinco integrantes passaram a participar da rede de uma maneira mais estável e com mais responsabilidades do que anteriormente, tendo, assim, que tentar disponibilizar ainda mais tempo para o trabalho voluntário²⁴.

[...] as dificuldades que eu encontrei era mesmo a questão de disponibilidade mesmo das pessoas. **Como a gente tava lidando com pessoas que além de ter seu trabalho, pessoal do seu dia-a-dia, ainda participa de uma**

²⁴ Durante os três meses de funcionamento da Secretaria Executiva, os secretários receberam um *pró-labore* de R\$ 150,00.

associação que é um segundo trabalho e já tinham que participar da rede que já era uma terceira questão não é? Então a gente sempre tinha essa dificuldade e ainda tem [...] **Quem participa da Secretaria, você tem que disponibilizar um tempo muito maior, mais do que as outras pessoas.** Além de você mobilizar as pessoas, você tem de organizar tudo. Quando vem a acontecer uma reunião ou um documento e pra tudo, e quem faz isso é a Secretaria, entendeu? Então quer dizer quando você participa da Secretaria você tem de se doar muito mais do que as outras pessoas que vem só para participar [da rede], entendeu? (Entrevista 7, grifos do autor).

Assim, se infere que os secretários executivos estavam sobrecarregados de trabalho o que pode explicar a dificuldade em se fazer uma simples divisão de tarefas.

Aí chegava na outra grande dificuldade que era assim, fulano faz isso, fulano faz aquilo, fulano faz aquilo outro, aí ah eu não posso, ah eu não dá, e aí sobrecarregava pessoas, então pra mim era uma das grandes dificuldades da coisa não acontecer (Entrevista 8).

Já o segundo motivo do insucesso da Secretaria Executiva é derivado do contexto histórico-cultural em que estavam imersos a maioria dos secretários executivos, que é o da dinâmica das associações de moradores do Grande Bom Jardim. Em geral, historicamente os participantes das associações de moradores foram habituados a realizar reivindicações através de passeatas e outras manifestações pressionado a Prefeitura Municipal de Fortaleza e ao atendimento de necessidades imediatas das pessoas da comunidade. Cada dia de trabalho envolvia novas demandas que deveriam ser atendidas em um curto prazo (dias), o que não deixava tempo para qualquer encadeamento de ações tendo em vista resultados de médio (meses) ou longo prazo (anos).

[...] **o movimento social como um todo ele tem algumas referências eh de processos de gestão muito ligado mesmo a essa dinâmica política de coisas altos e baixos, tem dia que dá certo, dia que não dá certo,** quer dizer, você tem uma dificuldade de vê no movimento popular comunitário diferença que você vê, por exemplo, no movimento sindical de algos mais de comissões, de processos de planejamento. Lógico tem toda a dinâmica política não é? Fora isso, você tem algumas eh você tem uma organicidade e um digamos assim um histórico organizacional bem diferenciado do que o movimento popular. Porque, ou seja, **como ele responde a demandas, tá sempre com uma pauta de coisas muito imediatas, o seu processo de organização também às vezes é muito imediato né?** (Entrevista 14, grifos do autor).

Logo, o trabalho metódico e de gestão da Secretaria Executiva não era algo incorporado nas práticas diárias da maioria dos secretários executivos. Eles acabavam, por isso, percebendo os técnicos do CDVHS como pessoas habilitadas para resolver as demandas relacionadas à Secretaria Executiva.

[...] eles [secretários executivos] vinham na gente [CDVHS] pessoas capacitadas e técnicos específicos para dar conta daquilo [Secretaria Executiva], entendeu? E aí de uma certa forma eh deixava que a gente desse conta do recado eh e aí a gente queria que não fossemos nós que sempre fosse centroavante, goleiro [...] o meio-de-campo, entendeu? (Entrevista 12).

Por último, outro motivo que emergiu das entrevistas foi o *descompasso entre a velocidade de implementação do Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local e o ritmo de aprendizagem dos secretários executivos*.

[...] eu acho que pela velocidade que o projeto andava e a compreensão da gente, da equipe do CDV [CDVHS] que [...] elaboramos [o projeto] [...] então assim, de tudo a gente já sabia muito sobre o projeto né? Então [...] as pessoas não conseguiam fazer algo que não fosse através de perguntar pra gente né? Parecia uma coisa natural já, então a gente sabia o projeto de có e salteado, de frente pra trás, de trás pra frente, sempre redimensionando e tal. **A impressão que me deu é que assim a nossa dinâmica que já ia rápido demais não dava espaço pra que aquelas pessoas de fato tomassem isso pra si eu acho, foi mais ou menos nessa perspectiva** (Entrevista 9, grifo do autor).

Aqui se percebe na prática duas tensões discutidas por Provan e Kenis (2008): legitimidade interna *versus* legitimidade externa e eficiência *versus* inclusão. A legitimidade interna e a inclusão eram representadas pelo trabalho da Secretaria Executiva, que seria o núcleo do qual se propagaria a “sonhada” governança compartilhada que daria de fato existência à rede como um *empreendimento coletivo*, tal qual coloca uma das entrevistadas: “era uma forma mais operacional de dizer que essa rede existia e estava acontecendo” (Entrevista 9). Já a legitimidade externa e a eficiência eram representadas pelo esforço do CDVHS em conduzir o Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local tendo em vista resultados que aumentassem a sua credibilidade e a da rede junto ao financiador (*Cordaid*).

[...] a gente não sabia o limite entre até onde nós vamos, enquanto CDV [CDVHS], pois nós temos uma responsabilidade inclusive com o financiador

também. E como é que a gente cria de fato uma metodologia ligada à autonomia e num sei responsabilidade talvez das outras entidades pra garantir uma continuidade (Entrevista 9).

A contradição é que se o esforço de produzir legitimidade interna e incluir os secretários executivos na governança da rede fosse prioritário para o CDVHS, corria-se o risco de não se concluir o projeto no prazo e não gerar os resultados necessários à credibilidade externa da rede, essencial para a aprovação de futuros projetos. No meio dessa contradição, o CDVHS optou por resguardar a legitimidade externa e a eficiência.

[...] se a Secretaria não fizesse, a gente achava por responsabilidade ou pra não perder a oportunidade que nós tínhamos que ajudar e que fazer essa articulação né? Então eu acho que essa coisa [...] nunca ficou muito clara, sem contar que o projeto de fato, todo recurso, quem captou o projeto pra isso foi o CDV [CDVHS]. Porque a gente quando tomou essa decisão da formação da rede né, nós vamos nos articular não sei o que, a gente tava finalizando um [projeto] e já elaborando um novo (Entrevista 9, grifo do autor).

Percebe-se, afinal, que não existia uma forma adequada de se viabilizar a continuidade da Secretaria Executiva, como afirma um dos entrevistados: “talvez ah como é que eu diria assim, a gente precisasse de outros eh instrumentais e talvez de mais tempo [...] pra gente compor essa forma mais orgânica [Secretaria Executiva]” (Entrevista 14).

Enfim, conclui-se destacando que os dois primeiros motivos são interpretações do que se percebeu como limitações dos secretários executivos em relação a elementos do contexto histórico-cultural do Grande Bom Jardim. Já o último motivo é uma interpretação da orientação dada pelos técnicos do CDVHS ao processo de funcionamento da Secretaria Executiva.

4.3.3 As Comissões Gestoras

Em 2005 ocorreu uma *nova tentativa* de se passar para uma governança compartilhada na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim com a constituição das Comissões Gestoras. Elas foram idéia da própria equipe técnica do CDVHS que percebeu uma excessiva concentração

das ações da rede sob sua responsabilidade. O quadro a seguir mostra a denominação de cada Comissão Gestora com a síntese das suas atribuições.

Comissões Gestoras	Atribuições
Comissão de Captação de Recursos	Captar recursos através de organizações públicas e privadas para oferecer suporte a todas as outras Comissões Gestoras na condução das suas atividades
Comissão de Elaboração de Projetos	Elaborar projetos que viabilizem ações de políticas públicas no Grande Bom Jardim
Comissão de Realização de Eventos	Planejar e implementar eventos da rede
Comissão de Marketing	Divulgar internamente e externamente notícias sobre a rede
Comissão de Monitoramento Interno e Externo	Monitorar todas as Comissões Gestoras e a implantação de ações de políticas públicas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza no Grande Bom Jardim, principalmente no que se refere às implantações derivadas das decisões no Orçamento Participativo

Quadro 3 – As Comissões Gestoras e suas Atribuições

Fonte: adaptação a partir de CDVHS (2005b)

Cada Comissão Gestora teve a participação em média de cinco representantes de organizações da rede. De acordo com a lista de participantes, as comissões de elaboração de projetos, de realização de eventos e de monitoramento interno e externo também possuíam para cada integrante titular, um integrante suplente (CDVHS, 2005a). A duração delas foi aproximadamente de fevereiro a julho de 2005.

O principal objetivo das Comissões Gestoras foi de incluir mais organizações na governança da rede, descentralizando as atribuições antes concentradas nos técnicos do CDVHS.

Essa criação dessas Comissões era justamente pra evidenciar o caráter de rede das organizações né? É então foi já uma tentativa de vamos dizer assim de dar uma horizontalidade aos processos de organização e a fazer com que mais instituições assumissem papéis na rede [...] [o objetivo] seria co-responsabilizar e, vamos dizer assim, descentralizar em relação ao CDVHS né? (Entrevista 10).

Além disso, foi uma decisão do CDVHS de *lançar questões sobre os rumos da rede* para as próprias organizações participantes.

Acho que foi mais uma iniciativa pra tentar vê se funcionava alguma coisa, algumas iniciativas, alguma coisa sem que a gente [CDVHS] estivesse muito presente né? Era mesmo uma forma mais ou menos ideal de fazer uma rede acontecer. Então era preciso que nessa rede tivesse alguém cuidando de elaboração de projetos, outros cuidando sei lá das relações humanas, outros fazendo a representação externa [...] Acho que foi um momento de muita fé, de achar que **a rede estava já num momento de pensar o quê que ela era, como deveria funcionar e as Comissões foram meio que um caminho pra isso naquele momento né?** (Entrevista 9, grifo do autor).

Apesar da intenção descentralizadora do CDVHS, novamente a iniciativa de mudança para a governança compartilhada da rede não teve êxito. O primeiro motivo para esse insucesso pode ser explicado *pelo nível de especialização das atividades das Comissões Gestoras aliado ao pouco conhecimento de seus integrantes sobre o trabalho que tinham de realizar*, como afirma um dos entrevistados que: “[...] [As Comissões Gestoras] era uma coisa muito nova pra gente, das entidades comunitárias da periferia [...]” (Entrevista 11).

[...] faltou experiência, as entidades [organizações das Comissões Gestoras] elas não costumam pensar muito nessa organização interna não sabe, eles tão fazendo [as ações], fazendo e tudo. Não tem muita experiência de elaboração, por exemplo, sobretudo elaborar projeto não tem experiência nenhuma. [...] As pessoas não iam eh sistematizar e nem avaliar essa história das Comissões porque eh não fazia parte do cotidiano das entidades esse tipo de reflexão mais aprofundada da sua atuação (Entrevista 9, grifo do autor).

E ligado a esse motivo, não ocorreram capacitações específicas para atender as necessidades dos integrantes das Comissões Gestoras: “[...] direto pra as Comissões Gestoras não tinha um planejamento de capacitação específico pra cada uma e tal, essa coisa, era assim o que deve ser feito, o que fazer e onde nós vamos buscar colaboração” (Entrevista 9).

A necessidade ou não de capacitação para as Comissões Gestoras não era um ponto pacífico para o próprio CDVHS, havendo divergências internas quanto à realização ou não dela.

[...] uma das questões que a gente fazia muita reflexão era sobre essa história do fortalecimento da rede, pra alguns de nós [do CDVHS], nós achávamos que a rede ela precisava ser capacitada como um todo, isso também era transferido para [...] as Comissões. Pra outros de nós [do CDVHS], eu tô falando enquanto instituição né? Eh essa história de capacitar não, as entidades não tinham paciência, era melhor ir fazendo, quando sentirem a necessidade aí a gente faz uma intervenção naquilo pra que a gente é sei lá se capacitou pra fazer assessoria, então nessa perspectiva não tinha nada

planejado enquanto capacitação. Porque a proposta era que esse negócio de capacitar demais né, no final das contas as pessoas iam meio que perdendo tempo. Isso na visão de alguns de nós da entidade [CDVHS] que achava que as entidades pensavam assim né, esse negócio de muita capacitação não, a gente quer agir. Quer ir logo pra ação (Entrevista 9).

O segundo motivo do insucesso dessa experiência é que *a prioridade de trabalho dos integrantes das Comissões Gestoras era nas suas respectivas associações de moradores*. Um dos entrevistados relata que: “[...] um aspecto negativo desse processo [Comissões Gestoras] é de certa forma [...] a descontinuidade em relação à intensidade da participação” (Entrevista 10). Essa descontinuidade na participação pode ser explicada pelas prioridades dos seus integrantes.

[...] como as entidades tinham, estavam na rede, de forma bastante prioritária em seu local de atuação [comunidade atendida por determinada associação de moradores], com todas as suas demandas, então a rede e as Comissões se acontecesse uma outra coisa era mais importante do que está nessas Comissões, então pra mim a prioridade, **as Comissões ou a rede não se constituía [...] como uma prioridade [...]**(Entrevista 9, grifo do autor).

Essa priorização dos integrantes das Comissões Gestoras aos trabalhos em suas comunidades é compreensível, pois em primeiro lugar o atendimento das demandas comunitárias pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, na maioria das vezes, era feito em cada associação de moradores separadamente. Em segundo lugar, como historicamente a liberação de recursos para melhoria das condições de vida das comunidades no Grande Bom Jardim é escassa, as associações de moradores tem de fazer um intenso trabalho de mobilização local para conseguir alguma melhoria.

Por último, *percebe-se um motivo para o insucesso relacionado à falta de clareza da equipe técnica do CDVHS dos limites de sua ingerência nas Comissões Gestoras tendo em vista a autonomia delas*.

E aí nós entramos de novo naquela história de fazer as Comissões funcionarem né? Então vamos ajudar pra que [...] as eh as Comissões funcionem, então nós vamos articular como, então assim, **mais uma vez a gente [CDVHS] não sabia até aonde a gente deveria ir**. Nós nunca pensamos assim, vamos passar os três primeiros meses a gente articula essas [Comissões Gestoras] [...] e em três meses a gente vai parar e deixar vocês [organizações integrantes das Comissões Gestoras], vê o quê que acontece. A gente nunca determinou isso como experiência né? (Entrevista 9, grifo do autor).

Todo o funcionamento das Comissões Gestoras era orientado pela equipe técnica do CDVHS. Na verdade, essas Comissões Gestoras não chegaram a se tornar uma estrutura de gestão independente do CDVHS.

Todas elas [Comissões Gestoras] [...] se tiveram algum tipo de atuação foi sob orientação ou quase tutela da equipe animadora [CDVHS]... Ou seja, [...] inclusive pra se coordenar as reuniões precisava de um agente da equipe animadora, entendeu? Ou seja, na ausência dessa equipe animadora acho que poucas vezes acontecia reunião, embora tivesse todo mundo lá [todos os integrantes de determinada Comissão Gestora] (Entrevista 12, grifo do autor).

Conclui-se destacando que os dois primeiros motivos são interpretações levando em consideração determinadas limitações do funcionamento das Comissões Gestoras, enquanto o último motivo foca uma limitação da equipe técnica do CDVHS.

4.3.4 Em Busca de uma Síntese: CDVHS, Secretaria Executiva e Comissões Gestoras

Nas três subseções anteriores tratou-se de três partes de uma mesma problemática: a transição da governança centralizada para compartilhada na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim. Em uma primeira parte tratou-se da governança centralizada no CDVHS, a seguir discutiu-se os motivos de insucesso que emergiram das práticas na Secretaria Executiva e, após, nas Comissões Gestoras. Agora, se relacionam as três subseções e elabora-se uma síntese para enfeixar a análise.

Na subseção que tratou da governança centralizada no CDVHS foram relacionadas contingências-chaves com a prática da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim, mostrando que teoria e prática estavam em conformidade. A governança centralizada exercida pelo CDVHS estava de acordo com três contingências-chaves elaboradas por Provan e Kenis (2008): número de participantes, consenso de objetivo e necessidade para competências em nível de rede. Isso evidencia uma inferência importante: se a governança centralizada do CDVHS tinha essas três contingências-chaves que a corroboravam, uma possível transição para a governança compartilhada de início já tinha três empecilhos.

Assim, pode-se dizer que o insucesso nas estratégias de transição da governança centralizada para a governança compartilhada (Secretaria Executiva e Comissões Gestoras) possui três motivos ao nível da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim. *Esses motivos são: número de participantes da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim, desde seu início, maior que oito organizações e crescente ao longo dos anos, chegando atualmente a setenta e duas organizações; pelo número de organizações ser crescente, o CDVHS cada vez mais tinha de compatibilizar os objetivos de diferentes organizações com os objetivos da rede, para se manter um nível razoável de consenso de objetivo e; as competências na rede aumentaram com o passar do tempo, pois estavam acontecendo várias atividades do Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local, que requeriam planejamento, implementação, ajustes e avaliação.*

Além desses motivos que derivam de uma compreensão da prática através da teoria, vão-se relacionar os motivos do insucesso nas estratégias de transição entre as formas de governança que emergiram das práticas e foram discutidos nas duas subseções anteriores. Inicialmente, o caráter duplamente voluntário da rede que ocasionava a pouca disponibilidade de tempo para se participar da Secretaria Executiva e a prioridade de trabalho dos integrantes das Comissões Gestoras nas suas respectivas associações de moradores podem ser sintetizados no seguinte argumento: *o trabalho voluntário nas associações de moradores era mais prioritário e concreto para a maioria dos representantes de organizações da rede do que suas colaborações na Secretaria Executiva e nas Comissões Gestoras, pois o atendimento das reivindicações comunitárias pela Prefeitura Municipal de Fortaleza era feito diretamente com cada associação de moradores e as solicitações das pessoas nas comunidades tinham de ser atendidas diariamente por eles.*

Logo, os secretários executivos e os integrantes das Comissões Gestoras conviviam com um cotidiano de atendimento a necessidades imediatas dos moradores de suas comunidades que os afastavam, em grande parte, de qualquer trabalho metódico e de gestão, fazendo com que os trabalhos especializados na Secretaria Executiva e nas Comissões Gestoras fossem dificultados. Assim, *as práticas diárias, nas associações de moradores, dos integrantes da Secretaria Executiva e das Comissões Gestoras os afastavam do modo de trabalho requerido nas mesmas, que era um esforço de organização interna e de conhecimento especializado que necessitava de experiência e informação concentradas, naquelas ocasiões, apenas na equipe técnica do CDVHS.*

O CDVHS, por sua vez, implementou o Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local num ritmo habitual para os técnicos da ONG, mas muito rápido para, por exemplo, os secretários executivos que precisariam inicialmente ir *aprendendo* a trabalhar a dinâmica dele. Além disso, no caso das Comissões Gestoras, não estavam claros os limites de intervenção da equipe técnica tendo em vista a construção da autonomia das mesmas, além de não terem sido ofertadas capacitações específicas para cada Comissão Gestora que poderiam ter ajudado na viabilização dessa experiência. Logo, *o CDVHS não possuía uma metodologia de trabalho que pudesse dar conta dessa situação complexa de transição para a governança compartilhada*²⁵, na qual os integrantes da Secretaria Executiva e das Comissões Gestoras o consideravam a organização central da rede, sendo geridos por sua própria equipe técnica. Embora o objetivo do CDVHS fosse que com o passar do tempo cada uma dessas experiências ganhasse vida própria e constituíssem núcleos difusores da governança compartilhada.

O quadro a seguir resume os motivos de insucesso nas tentativas de transição entre as formas de governança que foram sintetizados ao longo desta seção.

Motivos para o Insucesso nas Estratégias de Transição da Governança Centralizada para a Compartilhada	Descrição dos Motivos
Motivos relacionados às contingências-chaves interpretadas na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim	O número de organizações participantes desde o início da rede extrapolava o número máximo de organizações para a governança compartilhada, que era de oito organizações de acordo com Provan e Kenis (2008)
	O consenso de objetivo foi decrescente ao longo dos anos, por conta do aumento do número de organizações participantes que cada vez mais dificultava o foco em objetivos comuns ao nível da rede. Para se passar à governança compartilhada, o consenso de objetivo entre as organizações da rede deveria ser crescente, fazendo com que se construísse uma base de significados compartilhados para a gestão em conjunto
	As competências em nível de rede foram crescentes devido ao desenvolvimento das atividades relativas ao Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local, que orientava as ações mais importantes da rede no período de 2003 até 2005. No caso da governança compartilhada, essas competências deveriam ser decrescentes

²⁵ No Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local não existe qualquer planejamento e/ou metodologia com relação à Secretaria Executiva ou às Comissões Gestoras.

Motivos para o Insucesso nas Estratégias de Transição da Governança Centralizada para a Compartilhada	Descrição dos Motivos
Motivos relacionados às dificuldades na Secretaria Executiva e nas Comissões Gestoras	O trabalho voluntário nas associações de moradores era mais prioritário e concreto para a maioria dos representantes de organizações da rede do que suas colaborações na Secretaria Executiva e nas Comissões Gestoras
	As práticas diárias dos representantes das organizações da Secretaria Executiva e das Comissões Gestoras os afastavam do modo de trabalho requerido nas mesmas, que era um esforço de organização interna e de gestão de médio e longo prazo que necessitava de experiência e informação concentradas, naquelas ocasiões, na equipe técnica do CDVHS
	O CDVHS não possuía uma metodologia de trabalho específica para conduzir a transição para a governança compartilhada.

Quadro 4 – Motivos para o Insucesso nas Estratégias de Transição da Governança Centralizada para a Compartilhada

Fonte: elaborado pelo autor

Com isso, enquanto os acontecimentos na rede, de acordo com as contingências-chaves, se encaminhavam para uma intensificação da governança centralizada no CDVHS, na contramão, estavam a Secretaria Executiva e as Comissões Gestoras que evoluíram com uma série de dificuldades relatadas anteriormente.

Enquanto o CDVHS tentou por duas vezes organizar uma governança compartilhada na rede, ao mesmo tempo, ele conviveu com uma situação na rede que desfavorecia o êxito dessas estruturas de gestão para a governança compartilhada.

Na tentativa de explicitar melhor a síntese feita, as tensões entre governança centralizada e governança compartilhada são retratadas na figura a seguir.

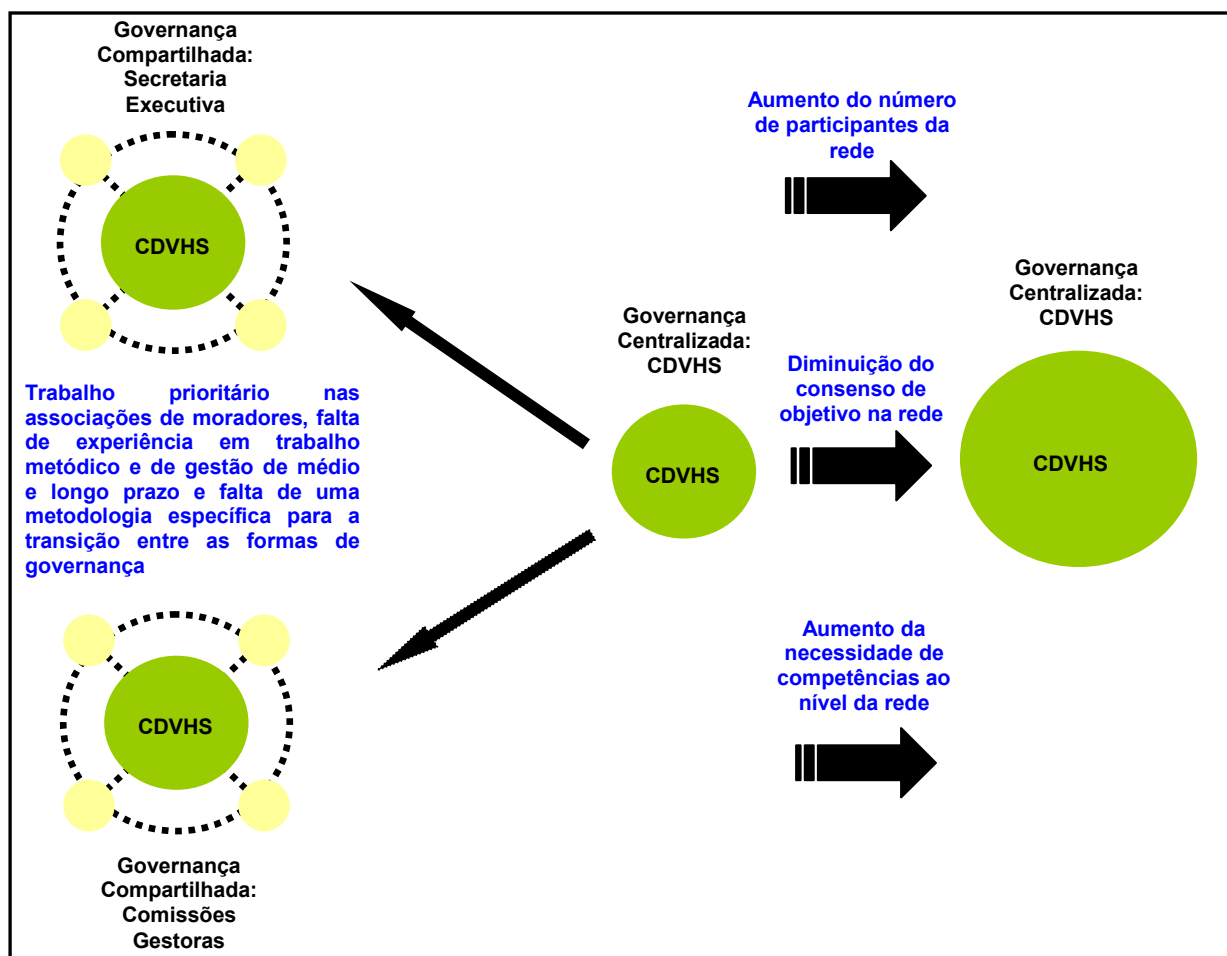


Figura 1 – Os Problemas da Governança Compartilhada e suas Tensões com a Governança Centralizada na Rede de Políticas do Grande Bom Jardim

Fonte: elaborada pelo autor

Na Figura 1, a governança compartilhada é representada intencionalmente com o CDVHS ao centro e ligado às outras organizações de cada estrutura de gestão. Ele dava apoio a cada uma delas e, na verdade, era ele que conduzia as estruturas de gestão através de seus técnicos. Parece mais autêntico se dizer que a Secretaria Executiva e as Comissões Gestoras foram estruturas de gestão para a governança centralizada.

Ao mesmo tempo, observam-se na Figura 1 três setas que indicam o aumento da governança centralizada do CDVHS ao nível da rede, representado de forma metafórica pelo aumento, da esquerda para a direita, do tamanho do círculo que representa o CDVHS. Como visto, o número de participantes aumentou, o que pressionou o CDVHS a manter sua liderança na rede para evitar divergências que pudessem diminuir a coesão e o consenso em torno dos objetivos reticulares. Além disso, as competências necessárias para a condução das atividades da rede cresceu, devido às demandas do Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local que foi implementado pela rede, mas com o gerenciamento do CDVHS que detinha os recursos técnicos para tal empreitada.

Logo, apesar do CDVHS tentar fomentar na rede a governança compartilhada, tanto essas estruturas de gestão tiveram dificuldades em se constituir sob a supervisão dele, quanto a dinâmica da rede caminhava para um aumento da sua governança centralizada. *O que aconteceu, na prática, foi que a governança centralizada só se transferiu para essas estruturas de gestão e nelas perdurou até que se desfizessem, pois apesar de se ter estruturas para a governança compartilhada, não havia uma dinâmica de governança compartilhada.*

5. Conclusões

O capítulo divide-se em duas seções: Conclusões da Pesquisa e Recomendações aos Praticantes. Na primeira são relatadas as conclusões depois da pesquisa finalmente relatada ao longo da dissertação. Na segunda, fazem-se duas recomendações aos praticantes da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim que possivelmente possam auxiliar em futuras tentativas de construção da governança compartilhada.

5.1 Conclusões da Pesquisa

A teoria das redes de políticas, utilizada nesta dissertação como cerne da fundamentação teórica, foi uma teoria útil para se fazer refletir sobre a rede aqui estudada. Ela ajudou a explicitar alguns elementos da prática que fizeram com que a Rede de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim fosse classificada como rede de políticas.

Como uma vertente dessa teoria, a abordagem da governança auxiliou na percepção de alguns acontecimentos da rede, notadamente a Secretaria Executiva e as Comissões Gestoras. As noções de governança centralizada e governança compartilhada (PROVAN; KENIS, 2008) foram centrais para a realização da pesquisa depois de idas e vindas entre teoria e prática.

As leituras da prática foram tão essenciais quanto as leituras da teoria, assim realizaram-se três etapas de pesquisa, através das quais se conheceu paulatinamente o que estava sendo feito por organizações de cinco bairros de Fortaleza, Ceará, reunidas em uma rede chamada pelos seus integrantes de Rede de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim.

Como visto, para esta dissertação a denominação desenvolvimento sustentável foi desconsiderada na nomenclatura adotada aqui (Rede de Políticas do Grande Bom Jardim), devido a sua polissêmica e controvérsias em torno de seus vários significados. A noção de desenvolvimento sustentável necessita de uma maior definição para que possa ser utilizada de forma clara em trabalhos acadêmicos.

Através das etapas de pesquisa conheceu-se, além da rede, toda uma história de lutas de pessoas que militam em movimentos sociais nos diversos bairros do Grande Bom Jardim e todo um contexto histórico-cultural no qual se insere a rede: bairros com carências em infra-

estrutura básica, associações de moradores com atendimentos a demandas imediatas dos moradores, participação da rede nos Orçamentos Participativos para garantir melhorias, etc. Esse contexto teve implicações na análise, já que se partiu da abordagem de estratégia como prática social, olhando para os aspectos no nível micro da Secretaria Executiva e Comissões Gestoras sem se descuidar de suas relações com o nível macro que são alguns aspectos histórico-culturais do Grande Bom Jardim.

A Rede de Políticas do Grande Bom Jardim mostrou-se uma construção contraditória com as práticas da maioria de seus integrantes, que são colaboradores em associações de moradores no Grande Bom Jardim. Como visto, eles trabalham com as necessidades imediatas dos moradores de determinada comunidade, que vivem com uma infra-estrutura muitas vezes precária. Já a rede surgiu como uma possibilidade de, em longo prazo, alterar o trabalho individual em cada associação de moradores para um trabalho mais cooperativo com “todos unidos” em prol de um território mais amplo. Esse território é o *Grande Bom Jardim*, que é uma construção da própria rede e envolve os cinco bairros nos quais ela atua. De um ponto de vista ideal, a rede criou um território e é por ele que as organizações se articulam (ou deveriam se articular) para formular, implementar e pressionar a Prefeitura Municipal de Fortaleza pela oferta de políticas públicas.

O problema é que a idéia de Grande Bom Jardim ainda não se incorporou nas práticas diárias da maioria dos representantes de organizações que integram a rede. O objetivo e prioridade deles é conseguir as melhorias para “sua comunidade”, o que é compreensível, porque os recursos financeiros são escassos e o atendimento da Prefeitura Municipal de Fortaleza é individual.

Assim, os trabalhos na Secretaria Executiva e Comissões Gestoras tiveram de ser negligenciados, pois eles não ofertariam *benefícios imediatos* para as associações de moradores e, muito menos para cada uma das “suas comunidades”.

Além disso, o CDVHS estava numa situação gerencialmente complexa, pois ao mesmo tempo em que tinha de lidar com o grande crescimento do número de participantes da rede e com a implementação do Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local, tentou mudar a governança da rede que estava centralizada nele para uma governança compartilhada que como visto não logrou êxito.

É interessante se retomar neste ponto algo dito ao final da análise: “apesar de se ter estruturas para a governança compartilhada, não havia uma dinâmica de governança

compartilhada”. Esse enunciado é a contradição fundamental de onde derivam todos os motivos relatados e sintetizados na análise. Foram constituídas estruturas para a governança compartilhada no meio de processos contrários ao esforço de governança compartilhada. Houve um entendimento errôneo de que com a simples constituição formal de uma “rede” e com estruturas de gestão para a governança compartilhada os processos contrários pudessem ser traduzidos em processos favoráveis à Secretaria Executiva e às Comissões Gestoras.

Na verdade, seria mais realista pensar que os processos poderiam chegar a constituir ou não estruturas. No caso aqui estudado, conclui-se que os acontecimentos na rede e algumas características histórico-culturais do Grande Bom Jardim foram processos que caminharam no sentido da não existência, na prática, da Secretaria Executiva e das Comissões Gestoras.

5.2 Recomendações aos Praticantes

Partindo-se do pressuposto de que esta dissertação utilizou-se de uma série de informações, tanto de entrevistas quanto de documentos, sobre a Rede de Políticas do Grande Bom Jardim, se faz necessário uma retribuição sob a forma de recomendações, mesmo que incipientes, aos praticantes.

A primeira recomendação é que se construa uma metodologia de trabalho específica para a transição entre as formas de governança. Em ambos os casos estudados não houve esse cuidado, as ações foram conduzidas sem uma metodologia adequada que pudesse *auxiliar* na transição entre a governança centralizada e a governança compartilhada.

A segunda recomendação é que essa metodologia de trabalho seja aplicada num grupo reduzido, seguindo a sugestão de Provan e Kenis (2008), com no máximo oito organizações. Logo, no caso da Rede de Políticas do Grande Bom Jardim, seria necessário um recomeço, com o surgimento gradual de uma dinâmica de trabalho entre um reduzido número de organizações.

Referências

- AGRANOFF, Robert; McGUIRE, Michael. Managing in networks settings. **Policy Studies Review**, v. 16, n. 1, p. 18-41, 1999.
- BETTO, Frei. **O que é comunidade eclesial de base**. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1985.
- BÖRZEL, Tanja A. Organizando Babel: redes de políticas públicas. In: DUARTE, Fábio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila (Orgs.). **O Tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva: 2008, p. 217-256.
- CARRIERI, Alexandre de P.; LEITE-DA-SILVA, Alfredo R.; JUNQUILHO, Gelson, S.. O fazer estratégia na gestão como prática social: articulações entre representações sociais, estratégias e táticas cotidianas nas organizações. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro, RJ. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.
- CARRIERI, Alexandre de et al. Estratégias Subversivas de Sobrevivência na “Feira Hippie” de Belo Horizonte. **Revista de Gestão Organizacional (GESTÃO.Org)**, v. 6, n. 2, p. 174-192, mai./ago. 2008.
- CDVHS. **Relatório Final Projeto Institucional 2000-2002**. Fortaleza: CDVHS, 2003.
- _____. **Ata do II Encontro da Rede DLIS Grande Bom Jardim**. Fortaleza: CDVHS, 2004.
- _____. **Quadros de Composição das Comissões Gestoras da Rede DLIS Grande Bom Jardim Formados na IX Assembléia**. Fortaleza: CDVHS, 2005a.
- _____. **Atribuições Elaboradas Durante o II Encontro de Integração das Comissões Gestoras da Rede**. Fortaleza: CDVHS, 2005b.
- _____. **Sistematização da Metodologia do Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável**. Fortaleza: CDVHS, 2006.
- CLEGG, Stewart; CARTER, Chris; KORNBERGER, Martin. A “Máquina Estratégica”: Fundamentos Epistemológicos e Desenvolvimentos em Curso. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 44, n. 4, p. 21-31, out./dez. 2004.
- DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.
- DOMÈNECH, Miquel; TIRADO, Francisco J. Claves para la lectura de textos simétricos. In: DOMÈNECH, Miquel; TIRADO, Francisco J. (Orgs.). **Sociología simétrica: ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad**. Barcelona: Gedisa, 1998.
- EDELENBOS, Jurian; KLIJN, Erik-Hans. Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical explanation. **Administration & Society**, v. 39, n. 1, p. 25-50, 2007.

FERNANDES, Rubem C.. **Privado porém Público: o Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FLEURY, Sônia; MIGUELETTO, Danielle; BLOCH, Renata. Desafios da gestão de uma rede de políticas: o caso do Comitê das Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26., 2002, Salvador, BA. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

FLEURY, Sônia; OUVÉNEY, Assis M. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

GODOY, Arilda S. Estudo e caso qualitativo. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 115-146.

GRANOVETTER, Mark. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

_____. Economic action and social structure: the problems of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

KENIS, Patrick; SCHNEIDER, Volker. Policy Network and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: MARIN, B.; MAYNTZ, Renate (Orgs.). **Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations**. Boulder: Westview, 1991, p. 25-59.

KLIJN, Erik-Hans. Analyzing and managing policy processes in complex networks: a theoretical examination of the concept policy network and its problems. **Administration & Society**, v. 28, n. 1, p. 90-119, 1996.

_____. Las redes de políticas: una visión de conjunto. In: CERRILLO I MARTÍNEZ, Augustí (Org.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: INAP, 2005.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

_____. **A esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos**. Bauru: EDUSC, 2001.

LAW, John. After ANT: complexity, naming and topology. In: LAW, John; HASSARD, John (Orgs.). **Actor network theory and after**. Oxford: Blackweel Publishers, 1999, p. 1-14.

LEITE-DA-SILVA, Alfredo R. **As práticas sociais e o “fazer estratégia”**: um estudo dos comerciantes no mercado da Vila Rubim. 299f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2007.

LIVATO, Marcos; MOURA, Cássia E. de. Governança Corporativa: Uma contribuição para a difusão dos conceitos. **Revista de Administração Unisal (RAU)**, v. 1, n. 1, 2007.

MATTOS, Pedro L. C. L. de. Narrativa Grupal Mediada – Uma Estratégia para o Estudo de Caso como Objeto de Aprendizagem. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília, DF. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

_____. “Os Resultados de Minha Pesquisa Qualitativa Não Podem Ser Generalizados”: Pondo Os Pingos Nos Is Dessa Ressalva. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador, BA. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006. 1 CD-ROM.

MAYNTZ, Renate. Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. In: CERRILLO I MARTÍNEZ, Augustí (Org.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: INAP, 2005.

MILLS, Charles W. **A Imaginação Sociológica**. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MINAYO, Maria C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MOTTA, Fernando C. P.; VASCONCELOS, Isabella F. F. G. de. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

O'TOOLE, Laurence J. Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. **Public Administration Review**, v. 57, n. 1, p. 45-52, 1997.

PRADO JÚNIOR, Sérgio T. Estratégia emergente: uma proposta de síntese conceitual. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 1., 2003, Curitiba, PR. **Anais...** Rio de Janeiro: 3Es, 2003. 1 CD-ROM.

PROVAN, Keith G; KENIS, Patrick. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.18, n. 2, p. 229-252, 2008.

RAAB, Jörg; KENIS, Patrick. Taking stock of policy networks: Do they matter? In: FISHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Orgs.). **Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC, 2007, p. 187-200.

RAUD-MATTEDI, Cecile. Análise crítica da Sociologia Econômica de Mark Granovetter: os limites de uma leitura do mercado em termos de redes e imbricação. **Revista Política e Sociedade**, n. 06, p. 59-82, abr. 2005.

SANTOS, Hermílio. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas. **Revista Civitas**, v. 5, n. 1, p. 59-68, jan./jun. 2005.

SANTOS, Leonardo L. da S.; SETTE, Ricardo de S.; TURETA, César. A Estratégia Como uma Prática Social: Em Busca do Que Seja “Fazer Estratégia”. In: ENCONTRO DA

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006. Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006. 1 CD-ROM.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Revista Civitas**, v. 5, n. 1, p. 29-58, jan./jun. 2005.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2006.

VAN BUEREN, Ellen M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F. M. Dealing with wicked problems in networks: analyzing an environmental debate from a network perspective. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 2, p. 193-212, 2003.

VOLBERDA, Henk W. Crise em Estratégia: Fragmentação, Integração ou Síntese. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 44, n. 4, p. 32-43, out./dez. 2004.

WHIPP, Richard. Desconstrução Criativa: Estratégia e Organizações. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R (Orgs.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. v. 3. São Paulo: Atlas, 2004.

WHITTINGTON, Richard. Estratégia após o Modernismo: recuperando a Prática. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 44, n. 4, p. 44-53, out./dez. 2004.

WILSON, David C.; JARZABKOWSKI, Paula. Pensando e Agindo Estrategicamente: Novos Desafios para a Análise Estratégica. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 44, n. 4, p. 11-20, out./dez. 2004.

Apêndice A – Lista de Organizações

Organização	Descrição
Associação de Apoio e Defesa do Consumidor (ASADEC)	É uma ONG fundada em 02 de dezembro de 1998 e tem como principais atividades: oficinas e palestras educativas sobre o Código de Defesa do Consumidor, pesquisa de preço e qualidade nos comércios do Grande Bom Jardim, organização de grupos de donas de casa e mediação de conflitos entre consumidores e fornecedores do Grande Bom Jardim
Associação Comunitária dos Moradores do Parque Nazaré (ASCOPAN)	É uma associação de moradores fundada em 26 de março de 1986 que atua através da mobilização social em torno de reivindicações nas mais diversas áreas, como saúde, educação, rede de esgoto e pavimentação de ruas
Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS)	É uma ONG fundada em 26 de março de 1994 com apoio do então arcebispo de Fortaleza, Dom Aloísio Lorscheider e das seguintes organizações: Cáritas, Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza e Missionários Combonianos. O CDVHS atua através de cinco programas: desenvolvimento humano sustentado das cidades, identidades da juventude brasileira, direito humano à educação e à cultura, mulheres gerando desenvolvimento, aprendizagem e sustentabilidade em rede
Centro de Educação em Gênero e Igualdade Social (CEGIS)	É uma ONG fundada em 14 de abril de 2002, cujos principais objetivos são: realizar campanhas sistemáticas com abordagem centrada na educação para a cidadania e igualdade de gênero, organizar um banco de dados sobre a violência contra a mulher e as relações de gênero em Fortaleza, desenvolver atendimentos psicossocial às mulheres vítimas da violência, promover ações sistemáticas com grupos familiares favorecendo o equilíbrio das relações de gênero, mobilizar a comunidade para ações de combate à violência e realizar ou apoiar ações que viabilizem políticas públicas para os homossexuais
Educandário Santa Clara	É uma escola privada com ensino do maternal à 5ª série que foi fundado em 02 de fevereiro de 1987. Ele também é membro da Rede de Promoção da Criança e do Adolescente do Grande Bom Jardim (Rede PCA)
Instituto Brasil Verde (IBV)	É uma ONG fundada em 01º de junho de 2001 que desenvolve articulações para proteção de áreas verdes em Fortaleza, Ceará e Recife, Pernambuco, além de debater com outros atores a inclusão da educação ambiental na grade de disciplinas das escolas
Instituto Ambiental Viramundo (IAV)	É uma ONG fundada em 2 de dezembro de 2001 que atua no apoio e elaboração de Agendas 21 Locais, educação ambiental para sociedades

Organização	Descrição
	sustentáveis, “ecocidadania”, turismo sustentável, gestão de resíduos sólidos, coleta seletiva e desenvolvimento institucional
União dos Moradores do Bairro Canindezinho (UMBC)	É uma associação de moradores fundada em 06 de setembro de 1988 que atua através de reivindicações para a melhoria da infra-estrutura básica como a ampliação da rede de abastecimento de água e iluminação pública, além disso, realiza trabalho com crianças e adolescentes através de oficinas sócio-educativas de capoeira e futebol e através do Infocentro Digital que é uma iniciativa da Rede de Promoção da Criança e do Adolescente do Grande Bom Jardim (Rede PCA) da qual a UMBC também é membro

Apêndice B – Lista de Entrevistados

Entrevistado (a)	Observações
Adriano Paulino de Almeida	É pesquisador do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão: Gestão Pública e Desenvolvimento Urbano (GPDU), vinculado à Coordenação de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Ceará (UECE), desde março de 1999. Foi técnico do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS) atuando na implementação do Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local
Ana (Ana do Nazaré)	Vice-presidente da Associação Comunitária dos Moradores do Parque Nazaré (ASCOPAN) desde 2007
Antônio Elinaudo	Diretor-presidente do Instituto Brasil Verde (IBV) desde 2008
Célia Maria	Coordenadora-geral do Educandário Santa Clara há seis anos
Fátima Carloto	Associada da União dos Moradores do Bairro Canindezinho (UMBC) desde 1992, sócia-fundadora do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS) e atuante na Articulação de Mulheres do Grande Bom Jardim
Josefa Pimentel (Biba)	Presidente do Centro de Educação em Gênero e Igualdade Social (CEGIS) desde 2005
Lúcia Albuquerque	Coordenadora executiva do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS) há oito anos, atualmente em sua segunda gestão. Presta assessoria em políticas públicas na Secretaria de Desenvolvimento Social e de elaboração de projetos na ONG Centro de Desenvolvimento Integrado ao Trabalho Social, ambas na cidade de Quixadá, Ceará
Marileide Luz	Técnica do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS) na coordenação do Programa Desenvolvimento Humano Sustentável das Cidades de 2003 até hoje. Trabalhou na implementação do Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local. É também professora da rede pública municipal de ensino de Fortaleza, Ceará, desde 2001
Regina Márcia	Associada da União dos Moradores do Bairro Canindezinho (UMBC) desde 1997 e presidente desde 2004. A sua primeira gestão foi no período 2004 a 2007 e a segunda iniciou em 2008 e terminará em 2011
Rogério Costa	Diretor-presidente do Instituto Ambiental Viramundo (IVA) desde 2008
Vera Gusmão	Secretaria executiva da Associação de Apoio e Defesa do Consumidor (ASADEC) há dois anos

Apêndice C – Carta de Informação e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

CARTA DE INFORMAÇÃO

Pela presente **Carta de Informação**, a Sra. está sendo convidada a participar de um estudo que tem como título: **Redes interorganizacionais para a promoção do desenvolvimento loco-regional: um estudo de casos em Bairros de Fortaleza e Olinda**, a ser realizado pelo aluno Felipe Peixoto Pinheiro de Oliveira do Programa de Pós-graduação em Administração (PROPAD), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Tal pesquisa tem como objetivo geral entender como diferentes atores nos Bairros Bom Jardim e Peixinhos transladam estratégias na construção de redes para promover o desenvolvimento loco-regional.

A Sra. poderá receber esclarecimentos sobre o andamento da pesquisa quando requisitar, podendo desistir de continuar colaborando se assim o desejar. Em qualquer etapa do estudo a Sra. terá acesso ao andamento da pesquisa através do pesquisador Felipe Peixoto Pinheiro de Oliveira, residente a Rua Dulcinéia Gondim, Nº 582, Bairro Montese, Fortaleza, Ceará, tels.: (85) 3491-1484, (85) 8847-1484, endereço eletrônico: felipe_peixoto1982@yahoo.com.br.

Informa-se que a organização da qual participa e que faz parte da **Rede de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim** será mencionada na dissertação de mestrado, enfatizando-se que os depoimentos e materiais coletados serão utilizados **exclusivamente** em trabalhos acadêmicos. Informa-se também que a Sra. não será submetida a despesas financeiras, nem receberá gratificação ou pagamento pela participação neste estudo.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Concordo em participar como voluntária no estudo acima citado. Declaro ter sido informada pelo pesquisador sobre o desenvolvimento da pesquisa, os procedimentos nela envolvidos e as finalidades. Estou ciente de que poderei deixar de colaborar com o estudo em qualquer momento que desejar.

Fortaleza, _____ de _____ de 2008.

Assinatura do Sujeito da Pesquisa

Assinatura do Pesquisador Responsável

Apêndice D – Primeiro Roteiro de Entrevista da Segunda Etapa da Pesquisa

1. Como se deu o processo de formação da rede em 2003? Como os representantes das onze organizações que formaram inicialmente a rede se conheceram e o que trouxeram como tecnologia social para a rede?
2. Nesses cinco anos de existência da rede o que você identifica como fatos importantes ocorridos no âmbito dela? Nesse caso pode-se falar em momentos de maior mobilização, de menor mobilização, as dificuldades em construir alianças entre os integrantes, as ocasiões nas quais diferentes organizações coordenaram diferentes grupos, etc.
3. Como a iniciativa de criação de comissões gestoras na rede foi recebida pelos participantes? Nesse caso fala-se da comissão de elaboração de projetos sociais, comissão de captação de recursos, comissão de eventos políticos e empoderamento, comissão de monitoramento interno e externo e comissão de *marketing*.
4. Quais representantes de organizações da rede tiveram ao longo desses cinco anos uma participação ativa nas reuniões e outros eventos?

Apêndice E – Segundo Roteiro de Entrevista da Segunda Etapa da Pesquisa

1. O processo de constituição da rede na prática

Nesse primeiro item a discussão é sobre os antecedentes da rede e sua formação em 2003. Como antecedentes são importantes informações sobre a participação das pessoas que depois fizeram parte das primeiras organizações da rede nas **Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)**, durante as décadas de oitenta, noventa e a década atual. É importante um relato que resgate a participação tanto das pessoas que depois desse movimento criaram o CDVHS, quanto da atuação de outras lideranças comunitárias.

Minha sugestão seria resgatar, se possível, as principais lideranças comunitárias nas CEBs que depois se organizaram nas diversas organizações da rede em 2003, tais como: Associação dos Moradores do Conjunto Palmares, Centro de Cidadania e Valorização Humana, Centro de Educação em Gênero e Igualdade Social, Centro Popular de Educação e Cultura – Pé no Chão, Associação Comunitária do Parque Jerusalém, União dos Moradores do Canindezinho, Associação dos Moradores do Parque São João, Movimento Não Violência, Rádio Comunitária Nossa Voz Fm – 89,3, Organização Granja Portugal Solidária (Solidu) e Fundesol.

O próximo passo seria relatar como e quando surgiu o CDVHS e as organizações do parágrafo anterior.

Depois desses antecedentes é importante um resgate do material sobre o **fortalecimento das entidades locais** realizado com as dez entidades citadas anteriormente, que foi a primeira ação na constituição na rede.

O objetivo é ir da dinâmica das pessoas no campo das CEBs até as organizações da rede em 2003 tendo orientação de algumas datas aproximadas dos eventos.

2. O caminho da rede de 2003 até 2007

Nesse segundo item, o objetivo é um relato sobre sua interpretação no que diz respeito aos acontecimentos da rede, focando nos momentos de maior participação das entidades, nos de menor participação e em outras **questões problemáticas** sobre o funcionamento da rede durante esse tempo.

Não é um relato de muitos acontecimentos, mas apenas do que você entende como os mais relevantes nos últimos cinco anos.

O objetivo é uma descrição das questões de organização interna da rede.

Apêndice F – Roteiro de Entrevista – Secretaria Executiva

A Organização

1. Fale sobre o histórico da sua organização: como e quando surgiram?
2. Quais são suas principais atividades?

A Organização na Rede

3. Quando sua organização começou a integrar a Rede de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim?
4. Porque sua organização resolveu integrar a rede?

A Gestão da Rede

5. A rede durante o período de 2003 até 2007 foi coordenada ou gerida por alguma organização? Qual organização?
6. Porque se criou a secretaria executiva da rede em 2004?
7. Como ocorriam as decisões no âmbito da secretaria executiva? Eram colegiadas ou centralizadas?
8. Os secretários (as) foram capacitados para exercerem o trabalho de articulação para constituição do Comitê?
9. Como secretário (a) você conseguiu cumprir o trabalho de articular a constituição do Comitê? Quais foram as dificuldades?
10. A iniciativa de funcionamento da secretaria executiva teve no geral êxito? Quais os motivos de sucesso ou insucesso dessa iniciativa?

A Rede na Atualidade

11. Qual a situação atual de sua organização com relação à participação na rede? Como está a rede atualmente?

Apêndice G – Roteiro de Entrevista – Comissões Gestoras

A Organização

1. Fale sobre o histórico da sua organização: como e quando surgiram?
2. Quais são suas principais atividades?

A Organização na Rede

3. Quando sua organização começou a integrar a Rede de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim?
4. Porque sua organização resolveu integrar a rede?

A Gestão da Rede

5. A rede durante o período de 2003 até 2007 foi coordenada ou gerida por alguma organização? Qual organização?
6. Porque se criaram as comissões gestoras da rede em 2005?
7. Como ocorriam as decisões no âmbito da comissão gestora da qual você participou? Eram colegiadas ou centralizadas?
8. A maior parte dos integrantes comparecia nas reuniões semanais?
9. Os integrantes da comissão cumpriam as tarefas propostas e divididas na comissão?
10. Como foram os encontros mensais em que todas as comissões se reuniam para discussão das diferentes agendas?
11. O objetivo ou função principal da comissão da qual participou foi cumprido?
12. A iniciativa de funcionamento das comissões gestoras teve no geral êxito? Quais os motivos de sucesso ou insucesso dessa iniciativa?

A Rede na Atualidade

13. Qual a situação atual de sua organização com relação à participação na rede? Como está a rede atualmente?

Apêndice H – Roteiro de Entrevista – Secretaria Executiva e Comissões Gestoras

A Organização

1. Fale sobre o histórico da sua organização: como e quando surgiram?
2. Quais são suas principais atividades?

A Organização na Rede

3. Quando sua organização começou a integrar a Rede de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim?
4. Porque sua organização resolveu integrar a rede?

A Gestão da Rede

5. A rede durante o período de 2003 até 2007 foi coordenada ou gerida por alguma organização? Qual organização?
6. Porque se criou a secretaria executiva da rede em 2004?
7. Como ocorriam as decisões no âmbito da secretaria executiva? Eram colegiadas ou centralizadas?
8. Os secretários (as) foram capacitados para exercerem o trabalho de articulação para constituição do Comitê?
9. Como secretário (a) você conseguiu cumprir o trabalho de articular a constituição do Comitê? Quais foram as dificuldades?
10. A iniciativa de funcionamento da secretaria executiva teve no geral êxito? Quais os motivos de sucesso ou insucesso dessa iniciativa?
11. Porque se criaram as comissões gestoras da rede em 2005?
12. Como ocorriam as decisões no âmbito da comissão gestora da qual você participou? Eram colegiadas ou centralizadas?
13. A maior parte dos integrantes comparecia nas reuniões semanais?
14. Os integrantes da comissão cumpriam as tarefas propostas e divididas na comissão?
15. Como foram os encontros mensais em que todas as comissões se reuniam para discussão das diferentes agendas?
16. O objetivo ou função principal da comissão da qual participou foi cumprido?
17. A iniciativa de funcionamento das comissões gestoras teve no geral êxito? Quais os motivos de sucesso ou insucesso dessa iniciativa?

A Rede na Atualidade

18. Qual a situação atual de sua organização com relação à participação na rede? Como está a rede atualmente?

Anexo A – Projeto Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local

Projeto 1: Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local

Definição

Planos Estruturantes de Desenvolvimento Local são um conjunto de documentos e agendas locais, elaborados com ampla participação dos diversos segmentos sociais, que revelam as vocações, potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas, definindo um “eixo” que oriente o desenvolvimento local. Nestes planos estruturantes prevê-se ações nas diferentes dimensões (direitos econômicos, sociais, culturais, ambientais, políticos e civis) de competência governamental, comunitária e empresarial em curto, médio e longo prazos²⁶, além de estabelecer indicadores de resultados e um sistema de monitoramento capaz de auxiliar no processo de negociação, operacionalização e ajustes.

Objetivo Específico

Fortalecer o nível organizacional das entidades comunitárias, com incrementação da mobilização e articulação dos diferentes segmentos sociais (agentes produtivos, instituições governamentais e organizações comunitárias) no processo de planejamento e negociação de políticas públicas estruturantes do desenvolvimento local, materializadas nos planos estruturantes.

²⁶ A definição de curto, médio e longo prazo, será acordada com as organizações parceiras e os atores sociais envolvidos na definição da agenda local de prioridades e ações.