

Redes interorganizacionais na administração pública brasileira – formação e aspectos culturais

Elisa Zwick

Universidade Federal de Lavras/MG
elisazw@hotmail.com

Érika Loureiro Borba

Universidade Federal de Lavras/MG
erikaloureiro.borba@yahoo.com.br

Kelly Aparecida Torres

Faculdade Adventista de Minas Gerais - Lavras/MG
Kellyaportres@yahoo.com.br

RESUMO

Diante da necessidade de refletir sobre os mecanismos que o Estado e a esfera pública desenvolvem para garantir a sua efetividade, surge a necessidade de entender as crescentes formas de cooperação existentes entre os Estados, Municípios e União. Isto se dá, em grande medida a partir da formação de redes, estas podendo ser associadas ao modelo de redes interorganizacionais existentes em empresas privadas e amplamente estudadas, visto que o Estado brasileiro importou o modelo de administração da eficiência capitalista. As redes na administração pública integram medidas da Nova Administração Pública, surgida como opção de modernização do Estado em que se desenvolvem diferentes estratégias de cooperação para promoção do bem comum. Assim, pretendeu-se construir um ensaio teórico expondo algumas questões pertinentes à temática das redes interorganizacionais, com foco na administração pública brasileira. Para tanto, partiu-se da seguinte questão de pesquisa: que valores culturais são mantenedores de vínculos sociais necessários para o desenvolvimento de redes interorganizacionais na administração pública no Brasil? Como objetivo geral, pretendeu-se identificar e analisar na cultura brasileira os valores que podem sustentar o desenvolvimento de redes interorganizacionais na administração pública. E, especificamente, se identificou e caracterizou, teoricamente, os valores que sustentam vínculos sociais na administração pública brasileira, bem como se identificou e caracterizou as redes interorganizacionais na administração pública no Brasil. Como resultado desse estudo constatou-se que as redes são precedidas da formação de capital social, o qual se constitui a partir da formação cultural de um povo. Quanto à denominação de redes na administração pública brasileira não se tem uma literatura que defina tais redes especificamente, porém as pistas que se encontraram permitiram desenvolver o conceito por intermédio da ideia de parcerias que se firmam entre os entes públicos. Tais parcerias, que podem ser exemplificadas na prática como os consórcios intermunicipais de saúde, só se tornam realmente de efeito para a sociedade quando existe participação cívica. No Brasil, viu-se que este aspecto tem muito a evoluir, visto a cultura predominante, onde se ressaltam valores ainda coloniais.

Palavras-Chave: Redes Interorganizacionais; Administração Pública; Capital Social; Cultura Brasileira.

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da globalização, que altera a configuração do cotidiano brasileiro há mais de duas décadas, se manifesta muito além da esfera econômica, incluindo também a política, a civil e a social. Diante da dinamicidade atual, há a necessidade de refletir sobre os mecanismos

que o Estado e a esfera pública desenvolvem para garantir a sua efetividade. Tais mecanismos podem ser traduzidos nas crescentes formas de cooperação existentes entre os Estados, Municípios e União, através da criação de redes intergovernamentais. O comportamento destas redes pode ser associado ao das redes interorganizacionais existentes em empresas privadas e amplamente estudadas. Isto porque o Estado brasileiro alterou o seu formato com a implantação do gerencialismo (Nova Administração Pública), sustentado pela égide da socialdemocracia e pelos princípios da eficiência capitalista, que teve seu auge no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Desse modo, assim como as empresas privadas encontram na constituição de redes interorganizacionais uma opção para enfrentar a globalização, desenvolvendo tecnologias e diferentes estratégias de cooperação que visam à competição no mercado global, pode-se afirmar que os setores públicos também têm assumido essa feição.

Na lógica desses pressupostos, pretende-se construir aqui um ensaio teórico expondo algumas questões pertinentes à temática das redes interorganizacionais, com foco na administração pública brasileira. Para tanto, parte-se da seguinte questão de pesquisa: *que valores culturais são mantenedores de vínculos sociais necessários para o desenvolvimento de redes interorganizacionais na administração pública no Brasil?* Como objetivo geral, pretende-se identificar e analisar na cultura brasileira os valores que podem sustentar o desenvolvimento de redes interorganizacionais na administração pública. Especificamente, se espera identificar e caracterizar, teoricamente, os valores que sustentam vínculos sociais na administração pública brasileira, bem como identificar e caracterizar as redes interorganizacionais na administração pública no Brasil.

Para cumprir o seu intuito, este ensaio será estruturado da seguinte forma: além desta introdução, na segunda seção se apresenta o que são as redes de um modo geral, incluindo-se aspectos teóricos sobre as redes interorganizacionais. Como continuidade, apresenta-se um debate sobre os conceitos de redes sociais e de capital social. No item seguinte, passa-se a explorar teoricamente alguns valores relacionados à cultura brasileira, destacando-se, antes, um pequeno tópico conceituando a cultura organizacional, para, no sexto tópico, apresentar a caracterização das redes interorganizacionais na administração pública no Brasil. Nas considerações finais são enumeradas algumas conclusões do estudo, bem como possibilidades para estudos posteriores.

2. ASPECTOS GERAIS SOBRE REDES E REDES INTERORGANIZACIONAIS

Este primeiro tópico de discussão pretende definir o que são as redes e os fundamentos das redes interorganizacionais. Inicialmente, é importante que se faça uma tomada do conceito de redes à luz de alguns autores. As redes podem estar ligadas tanto a organizações de cunho capitalista como se desenvolverem numa lógica substantiva. Considera-se, para efeitos desse estudo, que as redes de cunho substantivo são aquelas portadoras de características mais intimamente ligadas aos ideais democráticos de uma sociedade republicana, como é o caso do Brasil. Mas, antes de entrar nesse debate, é preciso entender o movimento da configuração organizacional em rede, o qual, ao que parece, veio para ficar e alterou definitivamente as práticas sociais e noções de espaço e tempo na sociedade moderna.

As redes de relações interorganizacionais entram em pauta na análise do ambiente organizacional geral e global. Esse pressuposto vem ao encontro das ideias de Hatch (1997) de que o ambiente organizacional é classificado, sob o enfoque da teoria organizacional moderna, como aquele que extrapola as fronteiras da organização, devendo ser estudado a partir de variáveis que levem ao entendimento das empresas em meio às constantes mudanças.

Retomando conceitos que possam levar ao entendimento da razão de ser das organizações, Ronald Coase já justificava a própria existência das mesmas pelo fato de que, “às vezes, o custo de gerenciar transações econômicas por meio de mercados é maior do que o custo de gerenciar transações econômicas dentro dos limites da organização” (BARNEY e HESTERLY, 2004 p. 132). Daí desdobra-se a teoria dos custos de transação (TCT), cujo principal teórico referido é Oliver Williamson, para o qual os “mecanismos de governança”, mercados e hierarquias são instrumentos alternativos para completar transações (Idem). Dessa forma, numa visão eminentemente pertencente ao mundo prático das empresas privadas, a existência de organizações aperfeiçoa as atividades humanas. Já a formação de redes entre elas é estratégica e inerente a realidade do século XXI.

Para Castells (1999), a nova configuração que a sociedade assumiu está diretamente ligada ao surgimento do informacionismo, que confere características multiculturais e interdependentes às relações, unindo-se identidades culturais, sistemas de redes globais e políticas multidimensionais. Ainda, para o autor, a noção de redes é diretamente vinculada às tecnologias da informação. Porém, existe um espaço de fluxos que compreende *tempo* e *espaço*. Esses fluxos são dependentes da ação social e na sua dinâmica se desenvolvem nós e teias, o que vai ao encontro da ideia de Granovetter (1973) quando do estudo da força dos laços diádicos e suas implicações para o ambiente em termos de mobilidade social, organização política e coesão social.

Para cada rede de conexões existem características “sociais, culturais, físicas e funcionais bem definidas e (...) os nós e os centros de comunicação seguem uma hierarquia organizacional de acordo com seu peso relativo” (CASTELLS, 1999. p. 502). Cada estrutura de rede é composta de códigos, os *valores*, e suas conexões representam instrumentos privilegiados de poder. Por isso, a importância de se entender os valores que circundam uma cultura específica, neste caso a brasileira, principalmente quando se acrescenta a ideia de Castells (1999) de que o poder dos fluxos é mais importante que os fluxos de poder.

Para entender o que de fato são as redes, uma atenção especial deve ser dada às suas tipologias. Uma definição clássica é dada por Grandori e Soda (1995), que classificam as redes em três tipos essenciais. O primeiro seria as *redes sociais*, as quais se mantêm por meio de vínculos informais, mas sustentadas por normas de grupo e mecanismos de controle social. Já as redes pertencentes ao segundo tipo seriam as burocráticas (consórcios e franquias), cujo grau de formalização pode variar, uma vez que seus modos de coordenação são formalizados por troca de acordos contratuais ou associativos. Por último, aparecem as redes proprietárias (*joint ventures* ou *capital ventures*) como aquelas que sustentam os direitos de propriedade sobre atividades econômicas, onde a incerteza e o oportunismo prescindem de controle. Esses três tipos de redes podem ser subdivididas em simétricas, de poder descentralizado, e assimétricas, onde há a presença de um agente central.

Amato Neto (2001, p. 49) se utiliza da classificação de Santos (1994), definindo outras duas formas de redes interorganizacionais¹. Seriam as redes horizontais e verticais de cooperação. Numa relação vertical, as organizações estão dispostas a exemplo do complexo automobilístico, onde o produto final é composto por muitas peças e existem várias organizações envolvidas. Já das relações horizontais de cooperação fazem parte organizações do mesmo ramo ou nível, que concorrem pelo mesmo mercado, sendo estas redes formadas porque as organizações sozinhas apresentam dificuldades. No entanto, seja qual for o tipo de rede proposto, a flexibilidade é a sua propriedade principal.

¹ O termo original utilizado pelo autor é redes interempresariais e empresas. Optou-se por falar aqui em redes interorganizacionais e organizações, pois esta nomenclatura se adequa melhor ao debate posterior.

Segundo Tigre (1998), a formação de redes é condição inerente ao funcionamento das organizações, como forma de articular recursos produtivos e tecnológicos. Isto porque, aliado à urgência de desenvolver estratégias cada vez mais eficientes para enfrentar a complexidade e a incerteza, características do ambiente organizacional atual, as organizações privadas encontram nas redes a melhor forma de enfrentar desafios.

Dados inúmeros fatores contingenciais, derivados principalmente da aceleração do desenvolvimento tecnológico e que vieram para ficar, o ato de cooperar para competir é uma das melhores maneiras que as empresas encontraram para “se virar” no mercado. Esta forma de organização leva diferentes classificações na literatura, além de redes interorganizacionais: arranjos produtivos locais (APLs), aglomerados, distritos industriais, clusters ou redes de pequenas e médias empresas (PMEs). Resguardando suas particularidades, no conjunto, esses termos significam a união de esforços entre empresas para sobreviver, crescer, cooperar e inovar, com o fim último de gerar vantagens competitivas nos setores da produção a que estão vinculadas.

A literatura sobre as redes oferece contribuições para entender a interface entre cooperação e competição. Bengtson e Kock (1999) afirmam que a cooperação entre firmas, tanto horizontal quando vertical, é uma forma de expansão dos negócios. Os relacionamentos horizontais constituem-se de trocas de elementos sociais e informações e os verticais, por sua vez, concentram-se em trocas essencialmente econômicas. Assim, a competição e a cooperação são possíveis de serem encontradas no mesmo espaço organizacional no intuito de obter vantagens competitivas (MA, 2004; BENGTSON e KOCK, 1999; AMATO NETO, 2001). Também Porter (1999, p. 236) confirma esta evidência quando cita que os aglomerados representam uma combinação nítida entre cooperação e competição, uma vez que coexistem porque se verificam em diferentes dimensões e participantes. No entanto, existem fatores imprescindíveis para que se tenha uma cooperação e competição saudável e que estão diretamente ligados ao desenvolvimento das redes sociais e do capital social.

3. REDES SOCIAIS E CAPITAL SOCIAL

No sentido de compreender as abordagens de redes numa lógica diferente da racionalidade instrumental, Misoczky (2009) as refere como práticas políticas articuladoras de ações localizadas. A autora utiliza-se das lentes empresariais para compreender movimentos orientados pela oposição a esta lógica, uma vez que o seu estudo sustenta-se na análise dos movimentos sociais. Nesse sentido, as redes são apresentadas enquanto *fluidos*, *teias* e *rizomas*. Seguindo a lógica da referida autora acredita-se também que o percurso feito até agora e as questões a serem enumeradas posteriormente trazem uma fundamentação adequada para os estudos ligados à gestão pública. Assim, passa-se a analisar, a partir deste momento, aspectos específicos das redes sociais e do capital social.

Acioli (2007) discute os vários usos e abordagens da expressão redes sociais, cuja noção nasce na antropologia social. Ao situar o conceito historicamente, a autora identifica que a expressão teve origem e é abordada em diversos campos, tal como a sociologia, antropologia, informação e comunicação. Em todas essas abordagens tem-se uma relação direta com a informação, o que a faz pensar que no mundo em redes se tem mais quantidade do que qualidade de informação e a fragmentação de saberes e culturas se torna muito grande. A existência de informações em excesso faz com que as organizações e até mesmo os indivíduos encontrem dificuldades em filtrá-las.

Apoiando-se na leitura de diversos autores, Acioli (2007) esboça três possíveis abordagens à noção de redes sociais. Tais abordagens são distinguidas não como forma de colocá-las em oposição, mas no sentido de mostrar suas complementaridades. A primeira é a metafórica, voltada ao próprio conceito de redes e definida enquanto redes de indivíduos em

constante interação, ideia desenvolvida por Norbert Elias em seu livro *A sociedade dos indivíduos*. A segunda abordagem é a analítica, utilizada especialmente na análise das chamadas redes de movimentos ou redes de solidariedade, expressões vinculadas a estudos do campo dos movimentos sociais. Esta abordagem refere-se aos campos da antropologia social, das ciências sociais e da geografia.

A terceira abordagem é a que mais remete às ideias de Castells, já citadas no início, preocupadas com as redes de conexões. Acioli (2007) ressalta que a sua composição é geralmente pré-definida e relacionada a políticas institucionais. Como este tipo de rede está relacionado à flexibilidade e menor hierarquia, é possível enxergar nela a criação de espaços públicos de negociação. Assim, pode-se entender que a natureza das redes interorganizacionais na gestão pública tem muito a ver com particularidades da abordagem das redes de conexões, porém não se excluindo as outras duas em definitivo, pois elas mantêm um diálogo entre si.

Por outro lado, as redes sociais são precedidas de um elemento importante, que é o capital social, formado por intermédio das relações sociais. Estas relações influenciam diretamente na condução e na gestão de uma rede e, em alguns casos, até mesmo na sua formação. As relações sociais têm como ponto de partida a construção de relações interpessoais, as quais são baseadas, segundo Hutt et al. (2000), em *confiança, comprometimento e compatibilidade*.

A confiança envolve aceitar vulnerabilidade sobre uma base de expectativas positivas de intenções ou comportamento de um parceiro. O comprometimento existe quando um parceiro acredita que a relação que mantém com outro é tão importante que ele se esforça o quanto pode para mantê-la. E a compatibilidade é sinal da complementaridade das metas e objetivos dos parceiros, assim como a similaridade de suas culturas organizacionais. Na presença destas três características, possivelmente, a relação mantida na rede, sejam quais forem os seus fins, trará bons resultados aos participantes da aliança formada.

No entanto, em se tratando aqui de pensar as redes sociais do ponto de vista da administração pública, não se deve considerá-las apenas como fenômenos técnicos ou funcionais, tal como se tem visto em grande parte ao analisar autores pertencentes ao *mainstream* do pensamento em administração (apesar da importância dessa abordagem). Desse modo, acredita-se que as redes constituídas na sociedade brasileira, em especial aquelas existentes na esfera pública, tal como compreendidas por Habermas e elucidadas por Tenório², perpassam a questão dos vínculos sociais, que são referidos sob diversas nomenclaturas na literatura também como reciprocidade, redes sociais, solidariedade, sociabilidade. Esses conceitos fundamentam as relações interorganizacionais e têm como ingrediente principal a confiança, que resulta, na lógica da administração privada, no ato de cooperar para competir ou numa ótica substantiva, no ato de cooperar para obter um benefício comum.

Segundo a última lógica mencionada, quando trata das relações sociais vinculantes ou redes sociais, Gaiger (2008) as refere enquanto reciprocidade e como coligadas à dádiva. Para o autor, a dádiva nas sociedades arcaicas era mais diretamente ligada às trocas simbólicas, distribuição de poder e organização da vida. Isso quer dizer que, para que a sociedade exista enquanto tal, ela sempre manteve ações não governadas pela racionalidade instrumental como instrumentos indispensáveis à manutenção do tecido social.

² Segundo Tenório, “o conceito de esfera pública vai além do modelo liberal, na medida em que prevê o estabelecimento de estruturas comunicativas voltadas à discussão e à busca de entendimentos de caráter coletivo”. O autor ainda ressalta que, a partir de uma visão republicana, a esfera pública e a sociedade civil têm de conferir autonomia e capacidade integrativa à prática de acordos entre os cidadãos (Tenório, 2008, p. 44-45).

Godbout (1992) se aproxima mais dessa questão ao afirmar que o dom (dádiva) constitui um elemento essencial a toda a sociedade, caracterizado como modo de circulação de bens a serviço dos laços sociais. A dádiva seria, assim, toda a prestação de bens ou serviços efetuada sem garantia de retribuição. Ela tem por objetivo criar, alimentar ou restabelecer os laços sociais entre as pessoas. A Teoria da Dádiva, inaugurada por Marcel Mauss, pressupõe *per se* um contraste à lógica do mercado, pois representa o ato de dar, receber e retribuir sem esperar algo em troca, havendo uma preocupação incessante com a condição humana. Em certo sentido, pode-se considerar aqui que, ao interagirem no meio público, as pessoas tomam por fundamento esses princípios. Por isso na análise das redes ligadas à administração pública, não se deve ignorar esse conceito.

Também como parte fundamental da constituição das redes sociais e do desenvolvimento de redes na administração pública, há o capital social, que pode ser entendido à luz de várias correntes teóricas. Scholz (2003) analisa a literatura sobre o capital e, a partir de um viés crítico, destaca diferentes abordagens, separando-as em duas linhas epistemológicas. A primeira linha vê o conceito como integrante de *coesão social* e tem em Coleman, Putnam e Fukuyama seus defensores. A segunda visão trata do capital social enquanto *relações desiguais*, tendo em Bourdieu, representando o campo das trocas simbólicas, um de seus teóricos. Dessa forma, para o que se pretende desenvolver neste ensaio, torna-se importante considerar principalmente as visões dos autores que referem o capital social enquanto coesão social.

Coleman (1988) trata da possibilidade de complementação entre capital físico-econômico, humano e social, este último visto como relações de confiança. Com isso, o autor buscava introduzir o elemento da escolha racional na ação coletiva, rejeitando premissas individualistas, mas introduzindo o capital social como um novo recurso para a ação capaz de promover crescimento econômico.

De modo semelhante, Fukuyama (1995) defende que culturas com níveis elevados de confiança obtêm vantagem competitiva, pois as condições impostas pela modernidade tornam a confiança e o capital social fatores essenciais na criação da prosperidade. O autor enumera sociedades em que a confiança é elevada, a exemplo dos EUA, Alemanha e Japão e outras consideradas familiares, a exemplo da França, Itália e América Latina. As sociedades são familiares quando o grau de parentesco é determinante da existência de laços de confiança e, portanto, fora deles o índice de confiança é baixo. Em sociedades com essas características, o que inclui a brasileira, existem maiores dificuldades no momento de se colaborar na organização de instituições complexas. O resultado, nesse caso, são custos maiores ao constituir um negócio e a perda de oportunidades³.

Para Putnam (2006), a noção de capital social pode ser entendida como o conjunto de redes e de relacionamentos que, ao criarem, simultaneamente, confiança e reciprocidade, regulam não somente a quantidade, mas, sobretudo, a qualidade das interações sociais. O autor compara o sucesso de regiões mais cívicas da Itália, portadoras de grandes estoques de capital social, a outras onde a vida coletiva tornara-se atrofiada devido a inexistência de laços de confiança.

A existência de confiança, cooperação, reciprocidade, civismo e bem estar coletivo é, para Putnam, característica da comunidade cívica. Os estoques de capital social garantem o desempenho institucional, uma vez que existe comunidade cívica capaz de coordenar o

³ Indo ao encontro das ideias do autor, basta que se observe o grau de dificuldade enfrentado no Brasil para a implementação de uma pequena empresa, uma vez que é um dos países que possui os processos mais demorados neste quesito. Esta realidade faz com que também se percam oportunidades e a nação como um todo não progrida.

coletivo para solução dos problemas públicos. Esta visão de Putnam é classificada como culturalista histórica, ou seja, considera a formação do capital social a partir de uma análise histórica de duas regiões da Itália. Isso tem muito a ver com este estudo, uma vez que se vale de aspectos culturais, dos valores que formam a cultura brasileira para analisar a possibilidade da formação de redes na esfera pública.

No entanto, a confiança, fundamental para que se estabeleça o capital social, deve ser considerada diversa em sua conceituação. Ou seja, é preciso observar que a dimensão da confiança difere de uma sociedade para outra. Basta comparar a cultura oriental e a ocidental para que se percebam maiores evidências disso. No mundo oriental, a exemplo do Japão, a confiança é um termo utilizado como um compartilhamento de informações e uma questão de eficiência. O conceito é em sua essência uma metáfora conveniente usada para descrever práticas que muitas vezes não são baseadas em princípios de dependência ou confiança mútua (SCHER, 1999). Este autor defende que as relações japonesas seriam baseadas no que ele chama de *acesso relacional*, ou seja, acontecem por meio de sistemas de laços de obrigação de longo prazo, contratos implícitos e regras não codificadas.

Já no Brasil, a confiança mantém as características das relações interpessoais, descritas anteriormente, podendo também ser exemplificadas pela existência de lealdade, confiança, compartilhamento de informações ou ajuda mútua nas relações. Além disso, os laços de confiança entre o povo brasileiro mantêm características culturais peculiares, a exemplo do famoso “jeitinho”, abordado nos tópicos seguintes.

4. CULTURA ORGANIZACIONAL

Segundo Cavedon (2003, p. 53), em se tratando de Brasil, a administração surge um século após o seu aparecimento nos Estados Unidos e configura-se através da centralização de todas as funções nas mãos dos proprietários. E, por volta de 1954, ao cair o projeto econômico nacionalista, a economia brasileira se abre ao capital estrangeiro e a formação de administradores acontece de modo inverso aos Estados Unidos (pela antecipação de demanda), mas profundamente enraizada em seus ideais.

O fato de ter sido transposta uma cultura administrativa de um país totalmente diferente – e isso continua sendo feito hoje – fez com que nem sempre as respostas encontradas para que se lidasse com as particularidades do povo brasileiro fossem as melhores.

O debate sobre aspectos culturais remete a muitas discussões. Destas, muitas têm a felicidade de condicionar a análise das organizações levando em conta os comportamentos socialmente aceitos por ela. Aktouf (1988), numa perspectiva antropológica, considera a cultura como algo muito vasto, inscrita profundamente nas estruturas sociais, na história, na experiência vivida, no vir a ser coletivo humano, entendendo que ela não pode ser tratada somente do ponto de vista empresarial ou como uma simples variável dependente. Assim, todos os elementos que fazem parte de uma cultura, como os mitos, crenças, valores, representações que estão na ponta da superestrutura não podem ter uma existência independente. Ela só é possível através de suas relações com elementos correspondentes da infra-estrutura.

Para Cavedon (2003, p. 133), mitos e ritos, por serem dramatizações do social, trazem em seu bojo as crenças e os valores partilhados pelas organizações. A autora identifica como os mitos mais presentes nas organizações o “mito do fundador” e o “mito da grande família”. O primeiro remete aos primórdios da criação da organização, inflando os feitos de quem tudo começou e o segundo tende a ser recitado para passar a noção de camaradagem e confiança que deve existir entre os membros das organizações.

Da mesma forma, os pressupostos culturais de um povo também influenciam diretamente na motivação pela qual se exercem as atividades, seja na indústria, em empregos formais ou não. Ao estudar o primeiro caso, Cruz Júnior e Ribeiro (2008) afirmam que a cultura é o que dá respaldo a normas de pensar e agir, definindo maneiras como os acontecimentos serão percebidos, direcionando a formação de valores e princípios. Quando acontecem assimetrias de valores em uma dada organização, geram-se problemas que levam ao alto índice de rotatividade. Desse modo, em comparação ao serviço público, no caso do emprego de condutas incomuns ou avessas à cultura predominante, é possível observar igualmente a frustração do projeto que se pretende desenvolver, assim como a presença de mitos e ritos, principalmente em se considerando que o Brasil tem no personalismo, ainda, um de seus traços fortes. Dessa forma, no Brasil, seus valores peculiares e suas crenças é que dão o norte às ações das pessoas e também irão se destacar no caso das relações na administração pública. Este pequeno tópico, introduzindo e relacionando aspectos da cultura com a dinâmica organizacional teve por intuito despertar a atenção para a importância que os valores culturais assumem neste âmbito específico.

5. OS VALORES DA CULTURA BRASILEIRA

No tópico anterior, dispôs-se sobre que as redes e o capital social formam-se pelos laços de confiança ou reciprocidade, permeados pela cultura. Ao entrar mais a fundo na questão, precisa-se diferenciar os valores e a cultura da sociedade brasileira, a qual se pretende analisar. Isto no sentido de esclarecer quais os fatores que levam à construção do capital social e em consequência, dos vínculos em torno do bem comum. Para saber quais valores inerentes à cultura brasileira sustentam as redes interorganizacionais na esfera pública, é preciso retomar um pouco da história da “nossa gente”.

É importante lembrar que o Brasil se tornou independente sob a égide de uma sociedade tradicional, latifundiária, patrimonialista, conservadora e escravocrata (LOPEZ, 1991). A formação do Estado brasileiro está fundada na cultura portuguesa, de quem herdou-se esse conjunto de características, ainda hoje recorrentes. Isso torna fácil que se justifiquem certos jargões utilizados até mesmo por presidentes, a exemplo de Artur Bernardes – *aos amigos, tudo... aos inimigos, os rigores da lei*.

Para que se entendam estas e outras manifestações, é imprescindível recorrer aos escritos de Roberto DaMatta (1997), que desenvolve, em sua obra *Carnavais, malandros e heróis*, uma reflexão fundamental sobre alguns dos personagens brasileiros e criações sociais que espelham os problemas e dilemas do Brasil. Ao se perguntar “o que faz do Brasil, Brasil”, DaMatta contrasta as desigualdades do imenso território e destaca algumas de suas potencialidades. O autor fala das rotinas e ritos do povo brasileiro e dá a entender que as crenças, tradições, valores e costumes elegem por princípio certos eventos como parte integrante da vida, enquanto outros ficam de fora desse *script*. Festas e aglutinações com esses contornos são valorizadas e imensamente alardeadas, inclusive pela mídia, que mantém grande tentação também pelas tragédias.

Além disso, na ordem social do Brasil há uma distinção entre pessoal e impessoal, público e privado, anônimo e conhecido, universal e biográfico, no que DaMatta se aprofunda dizendo que no sistema brasileiro é básica a distinção entre *indivíduo* e *pessoa* como uma das formas de conceber o universo social e de nele agir. Nesse sentido, faz parte da cultura brasileira também o famoso dito “*sabes com quem está falando?*”, demonstrando a importância das posições sociais.

Alguém que pertença a uma família cujo nome é reconhecido socialmente ou até mesmo a um *status* social elevado, sem que precise fazer algo para merecê-lo, já é possuidor de certas prerrogativas sociais. Essa predisposição em julgar o ser humano pelo que ele tem e

não pelo que ele é funciona desde os tempos em que o Brasil foi colônia de Portugal – aliás, em muito se origina daí. Nos tempos hodiernos, apesar de todas as mudanças na esfera pública e legislação, isso tende a se otimizar visto que cada vez mais a sociedade capitalista considera o ser humano mercadoria e aqueles que se sobrepõem a esta realidade são os que se destacam ao manterem um “rótulo” diferente da grande massa.

Dessa forma, nas palavras de DaMatta (1997, p. 231),

no Brasil, são inúmeras as expressões que denotam o desprezo pelo “indivíduo”, usado como sinônimo de gente sem princípios, um elemento desgarrado do mundo humano e próximo da natureza, como os animais (...). Daí, no Brasil, o individualismo ser também um sinônimo e expressão cotidiana de egoísmo, um sentimento ou atitude social condenada entre nós.

O autor continua trazendo pistas do modo como deve ser interpretada a questão do capitalismo a partir das especificidades do Brasil:

é indispensável expor a questão fundamental, qual seja, a das relações entre valores e ideologias sociais e sistemas econômicos e políticos. Pois se o capitalismo é sempre o mesmo em suas linhas gerais, ninguém poderá negar que ele deixa o seu berço e é aplicado em mundos repletos de preconceitos, ideias e valores. Em outras palavras, como se realiza o capitalismo diante de diferentes valores culturais? Creio que, sem uma resposta a essa pergunta, estaremos fadados a discutir o mundo de um modo cada vez mais distante e formalístico (...) no caso brasileiro, os sistemas globais, de caráter universal, são permeados pelos sistemas de relações pessoais (DAMATTA, 2007, p. 247).

Assim, o modo como se desenvolvem as relações sociais obedece a especificidade de cada cultura, mesmo considerando os aspectos do capitalismo ou da globalização. E DaMatta refere o “jeitinho” como um dos traços mais marcantes da cultura do Brasil. Ele é utilizado pelo brasileiro em função da necessidade de ser visto como pessoa e não apenas como indivíduo (sujeito às leis). O “jeitinho” é uma instituição pela qual se diferencia no Brasil entre o “não pode”, determinado pelas leis, e o “pode” articulado pela mediação cultural do “jeitinho”, que se caracteriza por um modo especial de se quebrar as leis. Para DaMatta, o que diferencia o “jeitinho” da corrupção é o montante de dinheiro que está em jogo.

Motta (1997) também traz uma contribuição importante para a teorização organizacional brasileira, uma vez que, ao falar sobre cultura organizacional e cultura brasileira, demonstra a sua subjetividade e o seu estilo de administrar. A cultura brasileira, numa miscigenação de indígenas, portugueses e africanos, é peculiar e carrega em si várias subculturas. Além das raças e etnias, as classes sociais, organizações e instituições também produzem a cultura do Brasil. No entanto, a base da cultura brasileira, segundo os autores, é o binômio casa grande e senzala, dada pela lógica de funcionamento dos engenhos, em que o senhor é absoluto em seus domínios, administrando suas terras, família e escravos (p. 31).

Essa relação, também encontrada de modo expresso nas organizações, revela uma grande ambiguidade de relações sociais. E é essa ambiguidade uma fonte para caminhos “alternativos”, como o de cultivar “padrinhos”, relações informais e o “jeitinho”, o qual difere da malandragem, pois não tem má intenção. Nesse sentido, ressalta Motta (1997, p. 34), “a sociedade brasileira tende a ser mais nepotista no provimento de cargos ou de lugares nas organizações”.

Freitas (1997, p. 44) quando caracteriza a sociedade brasileira como a da mistura, do intermediário e do mulato, classifica como seus traços para uma análise organizacional: (i) hierarquia, como tendência de centralizar os grupos e passividade na aceitação de inferiores; (ii) personalismo, como uma sociedade baseada em relações; (iii) malandragem, enquanto sinônimo de jeitinho, flexibilidade e adaptabilidade; (iv) sensualismo, como o gosto pelo

exótico nas relações sociais; e (v) aventureiro, como sonhador e tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico.

Muitos outros autores ainda poderiam se agregar às reflexões deste tópico, visto que a literatura é vasta no assunto. Mas os elementos aqui descritos já se tornam suficientes para entender a contento a organização da sociedade brasileira em termos de características culturais no sentido de entender como se formam as redes no âmbito público.

6. AS REDES INTERORGANIZACIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Do mesmo modo que a ordem econômica fordista, calcada na produção em massa e orientada para o consumo padronizado deu lugar à produção flexível e à fragmentação do consumo, também a tendência da gestão pública foi de se reorientar para o local. Isso se operacionalizou mais intensamente em termos de Brasil na década de 1980, no pós-regime militar, em que passam a ser desenvolvidos apelos importantes à participação popular e à afirmação da identidade do cidadão.

Ao estudar as crises e mudanças da administração pública no Brasil, por meio de uma análise dos estudos realizados nesta área, Keinert (2000, p. 51) identifica dois possíveis grandes caminhos que refletem a dinâmica da mudança no conceito de público. Esses dois caminhos podem ter muito a dizer para este estudo, uma vez que denotam o comportamento das discussões na academia sobre a administração pública. Num primeiro momento, o público referia-se a estatal, sendo as ações pensadas do Estado para a sociedade. Quando questionado, num momento superior, altera-se este binômio e o conceito de público deixa de se referir somente aos limites do Estado, já que a sociedade passa a participar na definição e gestão das políticas públicas. O conceito de público assume, então, por volta dos anos 1980, uma multiplicidade de atores, formas jurídicas e gerenciais.

Portanto, a discussão que se dá com relação às possíveis redes que possam ser identificadas no âmbito da administração pública também segue um movimento recente no país, construído através de um novo espaço pela gestão social, que surgiu em decorrência da falência dos mecanismos institucionais tradicionais do mercado e do Estado. A gestão social pressupõe, assim, uma discussão centrada na sociedade civil e suas redes, que estariam alheias à racionalidade instrumental, ao mesmo tempo em que se desenvolvem em meio a sua lógica.

Nesse sentido, objetiva-se, a partir desse ponto, a caracterização das redes na administração pública no Brasil, definindo-as enquanto relações que se concretizam a partir da consolidação de relações democráticas e participativas e pela intensidade e características do capital social que, por sua vez, se desenvolve segundo os aspectos culturais mencionados no tópico anterior.

Também as formas como as pessoas pertencentes à nação vêem o seu papel enquanto cidadãos influencia diretamente na qualidade das redes que se formam no âmbito público. O grau de participação da sociedade civil na esfera pública, considerada sob o ponto de vista sociológico como cidadania participativa, é muito importante na eficiência do aparato do Estado. Segundo Silva (2009), a cidadania participativa engloba uma ideia mais ampla de participação, não só aquela por meio dos direitos políticos na esfera estatal, mas também do exercício e reivindicação de direitos pelo envolvimento direto das pessoas de forma organizada. Essa concepção encontra suas raízes no pensamento grego e de Rousseau, desenvolvendo-se mais intensamente a partir da segunda metade do século XX.

Ao investigar a trajetória da gestão pública brasileira, podem ser obtidas várias pistas de quando realmente se passa a ter um maior interesse na participação cidadã e atenção às potencialidades locais. Abrúcio (2007) também defende a ideia de que isso se deu no final da

década de 1980 para combater o legado militar, quando são tomadas medidas como a reforma das finanças e o início da formulação da Constituição, promulgada em 1988. Data desta época o início do projeto de descentralização do Estado, com proposta de maior participação cidadã e inovações na gestão pública levando em conta as potencialidades locais. Seguiram-se várias mudanças nos governos das décadas seguintes, provocando alguns ganhos, mas também retrocessos.

Disto pode-se dizer que o conseqüente desenvolvimento das redes foi herdado da “Reforma Bresser”, ocorrida no primeiro governo de FHC. Com a proposta de uma administração voltada para resultados, causando um choque cultural inicial, a reforma teve um saldo positivo de longo prazo, no sentido do novo modelo de gestão que propunha. Nesse ponto é que pode ser identificado o berço das primeiras redes na administração pública brasileira, a exemplo das parcerias público-privadas.

Martins (2009) oferece pistas de que as parcerias público-privadas não seriam as redes mais específicas que se pode identificar na administração pública. A autora propõe uma tipologia dividindo as parcerias em quatro grandes eixos: (i) parcerias entre setores públicos, (ii) parcerias do setor público com o setor privado, (iii) parcerias das organizações da sociedade civil com o setor privado e (iv) do setor público com diferentes organismos internacionais. Assim, as relações interorganizacionais na administração pública seriam aquelas parcerias que o setor público desenvolve entre si nas suas diferentes esferas: a federal, a estadual e a municipal. Essas parcerias ou redes podem adquirir os mais diversos formatos, e serem realizadas entre: prefeituras (com a constituição de intersecretarias ou interprefeituras); prefeituras e Governo do Estado ou Prefeituras, Governo do Estado e Governo Federal; Governos de Estado e Governo Federal; Estados (por meio de intersecretarias) e Governo Federal (entre seus mais diversos ministérios – um exemplo prático dessas parcerias seriam os consórcios intermunicipais de saúde).

Outro estudo de caso de Abrucio e Soares (2001) oferece pistas suficientes para concluir que as redes, que os autores nomeiam como redes federativas, são o horizonte político mais adequado na busca de soluções para problemas comuns vividos pelos cidadãos de grandes aglomerados urbanos. Nesse sentido, a cooperação intermunicipal, por exemplo, é um novo modelo de gestão urbano-metropolitano, uma saída para que não se criem hierarquias excessivas ou fragmentação e competição predatória entre os entes federativos. O modelo cooperativo entre os entes da federação proporciona o reforço de laços entre os entes e, segundo Abrucio e Soares (2001, p. 48), não deixa que se percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa.

No desenvolvimento das relações entre governo não se deve esquecer, porém, o quanto ainda está desacreditada a questão política no Brasil. Isso é derivado da cultura política variada, que conduz a tomada de decisões por muitos caminhos, formais ou informais. Na maioria dos municípios brasileiros ainda se sustenta uma cultura forte de patrimonialismo, clientelismo e personalismo, o que deixa lacunas na participação social, pois ainda há muita centralização de poder e apropriação do bem público em alguns casos, impelindo a efetividade das redes.

Nesse sentido, para que as redes sejam de fato eficientes na administração pública, é desafio da democracia brasileira, segundo Amorim (2007), solidificar um sistema político pautado no desenvolvimento de uma cidadania política e social, a fim de consolidar uma cultura política democrática, baseada na participação, na confiança recíproca e na solidariedade social. O maior desafio percebido pela abertura da administração pública à formação de redes é o de trazer os cidadãos para o desempenho de suas funções cívicas, que não só o voto, mas no

sentido da participação e da fiscalização das ações do governo, a fim de contribuir para melhorar a qualidade da democracia.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como um de seus propósitos identificar e analisar, na cultura brasileira, a influência de valores que sustentam o desenvolvimento de redes interorganizacionais na administração pública. Não se tem uma literatura que defina tais redes especificamente, porém as pistas encontradas permitiram desenvolver o conceito por intermédio da ideia de parcerias que se firmam entre os entes públicos. Tais parcerias podem ser exemplificadas na prática como os consórcios intermunicipais de saúde, que só se tornam realmente de efeito para a sociedade quando existe participação cívica e propagação dos ideais da democracia. No Brasil, viu-se que este aspecto tem muito a evoluir, visto a cultura predominante, onde se ressaltam valores ainda coloniais.

No início desse estudo defendeu-se que essas redes, a serem identificadas na administração pública, seguem critérios mais substantivos que instrumentais. Pode-se afirmar que tais critérios lhes são fundamentais, apesar das redes em grande parte serem sustentadas pela ótica da administração privada, uma vez que a reconfiguração do aparato Estatal (a NAP) é que as constituiu. Mas a adoção de políticas gerencialistas importadas do primeiro mundo, quando transpostas à realidade brasileira, provoca externalidades negativas, tendo que se fazer muitas adaptações ao modelo. Seu aprimoramento é contínuo e ainda está em andamento, assim como a formação de redes na administração pública é um processo dinâmico. O que é preciso é que se afirme com maior efetividade a construção do bem público na promoção do bem-estar dos cidadãos.

Por fim, percebe-se que a forma de organização da administração pública hoje segue os princípios da cooperação em busca de maior eficiência. Mas os fatores culturais da sociedade brasileira, que vão desde a sua característica como sociedade familiar até os valores oriundos de sua colonização são, muitas vezes, inibidores das intenções propostas pela gestão social. Dessa forma, como possibilidades de continuidade nesse estudo, uma questão importante de pesquisa e que esclareceria melhor os caminhos a serem tomados poderia ser a identificação de fontes originais de solidariedade no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.** Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. RAP. Rio de Janeiro, v. 41, n. Esp., 2007, pp. 67-86.
- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M.** Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.
- ACIOLI, S.** Redes sociais e teoria social: revendo os fundamentos do conceito. Informação & Informação. [S.l.], v. 12, n. 0, 2007.
- AKTOUF, O.** O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas. In: CHANLAT, J. F. (Org.) O indivíduo nas organizações: dimensões esquecidas. São Paulo: Atlas, 1993.
- AMATO NETO, J. A.** Redes de cooperação produtiva: uma revisão conceitual. In: AMATO NETO, J. A. Redes de cooperação produtiva e clusters regionais: oportunidades para as pequenas e médias empresas. São Paulo: Atlas, 2001. pp. 41-80.
- AMORIM, M. S. S.** Democracia e cultura política no Oeste do Paraná. Tempo da Ciência. [S.l.], v. 14, n. 27, 2007, pp. 53-72.
- BARNEY, J. B.; HESTERLY, W.** Economia das organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 2004. v. 3. pp. 131-185.
- BENGTSON, M.; KOCK, S.** Cooperation and competition in relationships between competitors in business

network. *Journal of Business & Industrial Marketing*. [S.l.], v. 14, n. 3, 1999. pp. 178-193.

BRITTO, J. Cooperação interindustrial e redes de empresas. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.) *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CASTELLS, M. A sociedade em rede: a era da informação - economia, sociedade e cultura. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CAVEDON, N. R. Antropologia para administradores. Porto Alegre: Ed. Ufrgs, 2003.

COLEMAN, J. S. Social capital in the criation of human capital. *Americal Journal of Sociology*. Chicago, v. 94, 1988, pp. 95-120.

CRUZ JÚNIOR, J. B. da; RIBEIRO, T. V. A. Cultura organizacional e *turnover*. In: LANER, A. S.; CRUZ JÚNIOR, J. B. *Indivíduo, organizações e sociedade*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

DAMATTA, R. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

FREITAS, A. B. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

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

GAIGER, L. I. G. A economia solidária e o valor das relações sociais vinculantes. *Katálysis*. Florianópolis, v. 11, n. 1, 2008, pp. 11-19.

GODBOUT, J. T. O espírito da dádiva. Lisboa: Instituto Piaget, 1992.

GRANDORI, A.; SODA, G. Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. *Organization studies*. v. 16, n. 2, 1995, pp. 1-19.

GRANOVETTER, M. S. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*. v. 6, 1973, pp. 1360-1380.

HATCH, M. J. Organization theory: modern, symbolic and postmodern perspectives. Oxford: Oxford University Press, 1997. pp. 63-100.

HUTT, M. D. et al. Case study: defining the social network of a strategic alliance. *Sloan Management Review*. [S.l.], v. 41, n. 2, 2000.

KEINERT, T. Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2000.

LOPEZ, L. R. História do Brasil contemporâneo. 6. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1991.

MA, H. Toward global competitive advantage creation competition: cooperation and co-option. *Management decision*. v. 27, n. 7, 2004, pp. 907-924.

MARTINS, L. A. T. P. Novas práticas de gestão pública: uma proposta de sistematização. In: BALSÁ, C.; BONETTI, L. W.; SOULET, M.-H. (Orgs.). *Políticas públicas e responsabilidade civil: uma problemática transnacional*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

MISOCZKY, M. Abordagem de redes no estudo de movimentos sociais: entre o modelo e a metáfora. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, 2009, pp. 1147-1180.

MOTTA, F. C. P. Cultura e organizações no Brasil. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

PORTER, M. Aglomerados e competição: novas agendas para empresas, governo e instituições. In: PORTER, M. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PUTNAM, R. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

SCHER, M. Japanese interfirm networks: “high-trust” or relational access? In: GRANDORI, A. *Interfirm networks: organization and industrial competitiveness*. London: Routledge, 1999, pp. 303-318.

SILVA, L. T. Cidadania participativa: algumas considerações político-jurídicas. In: SOUSA, M. T. C.; LOUREIRO, P. (Orgs.). *Cidadania: novos temas, velhos desafios*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

SCHOLZ, C. W. Approaches to social capital: the emergence and transformation of a concept. *American*

Sociology Association Annual Meeting. In: Proceedings..., 2003.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂSIH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. (Orgs.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

TIGRE, P. B. Inovação e teorias da firma em três paradigmas. Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro, n. 3, 1998, pp. 67-111.