

Construção de um modelo de análise de redes de políticas públicas em contextos de federalismo e de presidencialismo de coalizão

LUCIANA NUNES GOULART¹
DIEGO MOTA VIEIRA¹

¹ UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB) / FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO PÚBLICA, BRASÍLIA – DF, BRASIL

Resumo

Este artigo propõe um modelo útil para a análise de redes de políticas públicas brasileiras. Tal modelo inova ao incorporar à análise de redes os aspectos do federalismo e do presidencialismo de coalizão, por considerá-los aspectos cruciais das relações de poder no Brasil. A literatura sobre redes aponta que fatores estruturais e de funcionamento das redes, bem como fatores do contexto no qual as redes estão inseridas, são relevantes para compreender seu grau de efetividade. Porém, muitas vezes, as relações de poder subjacentes são negligenciadas pelas análises realizadas no âmbito da Administração Pública. Diante disso, no modelo proposto, o federalismo e o presidencialismo de coalizão foram incluídos às características de contexto, com o objetivo de agregar elementos de poder às análises de redes de políticas públicas no Brasil.

Palavras-chave: Redes de políticas públicas. Federalismo. Presidencialismo de coalizão.

Development of a model for the analysis of public policy networks in a federalism and coalitional presidentialism context

Abstract

This is a theoretical essay that proposes a model for analyzing Brazilian public policy networks. The model innovates by incorporating the aspects of federalism and coalitional presidentialism into network analysis, since they are crucial aspects of power relations in Brazil. The literature on networks points out that structural and operational factors, as well as the context in which networks are embedded, are relevant to comprehend their effectiveness. However, the underlying power relations are often neglected by Public Administration analyzes. Thus, in the proposed model, federalism and coalitional presidentialism were included in the contextual characteristics, in order to add elements of power to the analyses of public policy networks in Brazil.

Keywords: Public policy networks. Federalism. Coalitional presidentialism.

Construcción de un modelo de análisis de redes de políticas públicas en contextos de federalismo y de presidencialismo de coalición

Resumen

Se trata de un ensayo teórico que propone un modelo útil al análisis de redes de políticas públicas en Brasil. El modelo innova al incorporar al análisis de redes los aspectos del federalismo y del presidencialismo de coalición, por considerarlos aspectos cruciales de las relaciones de poder en este país. La literatura sobre redes apunta que factores estructurales y de funcionamiento de las redes, así como factores del contexto en el cual las redes están insertadas, son relevantes para comprender su grado de efectividad. Sin embargo, las relaciones de poder subyacentes muchas veces son descuidadas por los análisis realizados en el ámbito de la Administración Pública. En el modelo propuesto, el federalismo y el presidencialismo de coalición se incluyeron a las características de contexto, con el objetivo de agregar elementos de poder a los análisis de redes de políticas públicas en Brasil.

Palabras clave: Redes de políticas públicas. Federalismo. Presidencialismo de coalición.

INTRODUÇÃO

Desde o início do século XX, observou-se uma crescente preocupação entre gestores públicos e pesquisadores em relação à necessidade de que as políticas públicas fossem reestruturadas, em seus desenhos e formas de implementação, de maneira mais coordenada e eficiente (MARCH e OLSON, 1983; PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984). De acordo com Jennings (1994), o conceito de coordenação se tornou um dos mais discutidos nas literaturas sobre organizações e sobre políticas públicas, em função da natureza cada vez mais complexa das questões com que o setor público passou a se deparar (FERLIE, FITZGERALD, MCGIVERN et al., 2011; O'TOOLE, 1997c; PETERS, 2002; REPETTO, 2009).

Segundo definição de Jennings (1994), coordenação é a utilização conjunta de recursos e de processos para obter determinados resultados. Para Licha e Molina (2006), coordenação é um processo de múltiplas dimensões, que envolve diferentes atores e cujo fim é articular esforços que favoreçam o atingimento de objetivos estratégicos.

Espera-se que um maior nível de coordenação possa contribuir para evitar inconsistências e sobreposições entre as políticas públicas (PETERS, 2002). Ademais, ações coordenadas diminuem as chances da ocorrência de lacunas na prestação de serviços públicos (PROVAN e MILWARD, 1995).

Diante disso, torna-se necessário questionar de que maneira ações coordenadas podem ser obtidas. A forma tradicional é a hierarquia weberiana, que promove coordenação intraorganizacional mediante linhas claras de autoridade (JENNINGS e EWALT, 1998; LICHA e MOLINA, 2006; O'TOOLE, 1997c; PETERS, 2002). Porém, muitas vezes, a Administração Pública se organiza a partir da atuação conexa entre agências diversas, que lidam conjuntamente com problemas complexos, em contextos de poder disperso, de interseções entre mandatos e nos quais a hierarquia tradicional tem pouco valor (CLINE, 2000; O'TOOLE, 1997c; PETERS, 2002; PROVAN e MILWARD, 1995).

Ademais, em diversas políticas públicas, torna-se necessário analisar as relações estabelecidas entre agências governamentais e atores privados e representantes da sociedade civil envolvidos na prestação dos serviços públicos. Tais contextos de interação são denominados por parte da literatura como redes de políticas públicas e, conforme O'Toole (1997c), redes são estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações, nas quais os diversos membros não são subordinados hierarquicamente aos demais.

As redes não substituem o papel das estruturas burocráticas tradicionais (AGRANOFF e MCGUIRE, 2001; O'TOOLE, 1997b). Apenas adicionam novas relações às estruturas hierárquicas, aumentando a complexidade da gestão e da implementação das políticas e criando uma estrutura de incentivos e prioridades bastante diferente da observada na gestão intraorganizacional (O'TOOLE, 2015).

Redes são o arcabouço no qual muitas políticas são executadas e, assim, a análise de redes representa uma tentativa de “analisar conjuntamente o contexto e o processo de elaboração e de implementação de políticas públicas” (KLIJN, 1997, p. 14). Diante disso, há que se considerar que o contexto no qual operam as redes de políticas públicas pode fornecer incentivos tanto à cooperação quanto à ação isolada (LINDBLOM, 1979; JENNINGS, 1994; CLINE, 2000; REPETTO, 2009).

De fato, não é fácil obter comprometimento com metas compartilhadas, considerando que as diversas organizações têm múltiplos interesses, o que é verdadeiro inclusive para as próprias organizações públicas envolvidas (LINDBLOM, 1979; MARCH e OLSON, 1983; OLIVER, 1990; REPETTO, 2009; JENNINGS e KRANE, 1994; PETERS, 2002; CLINE, 2000). Assim, a análise das relações de poder prevalentes no contexto de uma dada rede é essencial para permitir a compreensão de seu funcionamento (O'TOOLE e MEIER, 2004).

Peters (1998) afirma que a razão para a falta de coordenação pode ser encontrada nas preferências heterogêneas dos diversos partidos políticos, principalmente quando existe a necessidade de formação de coalizões ou de ajustes partidários. Considerando o conceito de Lindblom (1979, p. 522), ajustes partidários são “processos fragmentados e descentralizados de tomada de decisão”, nos quais os diversos participantes se pressionam mutuamente, com base em seus recursos políticos e sua influência.

Assim, entende-se que para analisar redes de políticas públicas no contexto brasileiro, dois fatores podem ser cruciais: o presidencialismo de coalizão e o federalismo.

Em sistemas federalistas, os governos subnacionais são responsáveis por implementar políticas próprias, bem como políticas do governo central. Dessa forma, a depender da distribuição de competências e atribuições entre os níveis de governo

previstas pelo arcabouço jurídico-institucional da política em análise, a coerência da ação pública demandará a existência de uma boa coordenação vertical.

Ademais, no Brasil opera o chamado presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), no qual os diferentes partidos se alinham com os objetivos de conquistar o poder e de garantir a governabilidade. Essa lógica molda toda a estrutura de poder político do governo brasileiro, seja quando se considera a relação Legislativo-Executivo, as relações federativas ou as relações entre as diversas agências governamentais.

Tudo isso posto, aqui se propõe um modelo que incorpora tais aspectos à análise de redes de políticas públicas. Acredita-se que o modelo proposto, longe de ser o ideal, constitui uma boa opção metodológica para a análise de redes de políticas públicas brasileiras.

Cabe ressaltar que, em políticas públicas, um dado formato não atende a todas as situações (CAIRNEY e WEIBLE, 2017; PETERS, 2002), de modo que, para cada análise de redes específica, torna-se importante considerar não só as diferentes características da política pública envolvida, mas também dos sistemas políticos nos quais elas operam, e destacadamente, a distribuição de competências e atribuições entre os níveis de governo e o grau de participação de agentes privados e/ou organizações da sociedade civil na prestação dos serviços públicos correlatos.

As próximas seções discorrem brevemente acerca da análise de redes em Administração Pública e sobre as características do federalismo e do presidencialismo de coalizão. A seguir são explorados os modelos de efetividades de redes utilizados como referência para este estudo; então, propõe-se um modelo que sintetiza os modelos selecionados e, ao mesmo tempo, agrega os componentes “federalismo” e “presidencialismo de coalizão”, caracterizadores das relações do poder político no Brasil.

Análise de Redes na Administração Pública

Berry, Brower, Choi et al. (2004) identificaram três diferentes tradições de pesquisa com foco em redes: a análise de redes sociais, proveniente da Sociologia; a análise de mudanças políticas e formação de agenda, proveniente da Ciência Política; e a análise dos efeitos do contexto, da estrutura e da gestão das redes nos resultados das políticas públicas, proveniente da Administração Pública.

Na vertente da Administração Pública, a gestão de políticas públicas por meio de redes é vista como uma tentativa de solucionar o problema de coordenação entre múltiplos atores (O'TOOLE, 1997a).

Ademais, redes são arranjos que operam por meio de processos de barganha, que refletem os diferentes níveis de poder e de influência de seus participantes (CAMPBELL, 2004; GREENWOOD, OLIVER, SAHLIN et al., 2008; INGOLD, FISCHER e CAIRNEY, 2016). Consequentemente, privilegiam determinados grupos e prejudicam outros, ao mesmo tempo que afetam a distribuição futura de poder e de recursos da sociedade (GREENWOOD, OLIVER, SAHLIN et al., 2008). Assim, as assimetrias de poder entre os membros de uma rede são fator crucial para entender o funcionamento desse tipo de instituição, visto que têm um vínculo complexo com os resultados de processos políticos e com a entrega de serviços públicos (REPETTO, 2009).

Apesar disso, pesquisadores de Administração Pública muitas vezes negligenciam os aspectos políticos e de jogos de poder em análises de redes, ocasionando certa “cegueira” em relação às suas consequências distributivas (O'TOOLE e MEIER, 2004, p. 683). Para esses autores, tal cegueira deve ser evitada, pois a dinâmica política tende a ser exacerbada em ambientes de rede (O'TOOLE e MEIER, 2004).

Diante disso, decidiu-se incluir no modelo proposto aspectos relativos às lutas de poder político relevantes ao contexto brasileiro. Para tanto, foram incorporados os aspectos do federalismo e do presidencialismo de coalizão, apresentados a seguir.

Federalismo e presidencialismo de coalizão

Nessa seção se discute o que é federalismo e sua constituição histórica no Brasil. Além disso, observa-se a posição dos governos federal e subnacionais diante do sistema (com especial atenção às barreiras à cooperação) contextualizando o caso brasileiro como algo que varia entre um federalismo compartimentalizado e um federalismo cooperativo. Por fim, discutem-se as características e implicações do presidencialismo de coalizão enquanto elementos influenciadores das redes de políticas públicas.

De acordo com Abrucio, Franzese e Sano (2013), federalismo é uma maneira de organização territorial na qual se definem formas pelas quais as partes de uma nação irão se relacionar. Arretche (2005) compara as federações com bolos marmorizados, em que a complementariedade e a interdependência são características centrais.

Em uma federação vigora a autonomia dos governos subnacionais baseada em uma relação de cumplicidade e legitimidade em torno dos processos decisórios. Ou seja, há mais de um governo atuando na definição das políticas públicas e isso implica relações negociadas, independente do grau de assimetria entre eles. Operando a partir dos pactos acordados, os entes da federação se fazem representar junto ao centro via Legislativo, Judiciário ou por meio de fóruns compostos por seus poderes executivos. O objetivo principal de uma federação é compatibilizar o princípio de autonomia com a relação de interdependência entre suas partes. Não obstante, a motivação principal para se instituir uma federação é lidar com as diversas heterogeneidades que marcam uma nação, como sua diversidade étnica e desigualdades políticas e econômicas. Tudo isso pode gerar problemas de ação coletiva que precisam ser superados (ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2013).

Para Abrucio, Franzese e Sano (2013), a coordenação entre os governos da federação será bem-sucedida quando houver uma mistura de práticas competitivas e cooperativas. As primeiras dizem respeito à participação autônoma dos entes federados no processo decisório, com barganhas e controle mútuo. Já as segundas se vinculam às parcerias e aos arranjos integrados nos planos territorial e das políticas públicas. Entretanto, a coordenação é dificultada por: interferência dos governos subnacionais em políticas nacionais em prol de autonomia e respeito às suas particularidades; necessidade de equilibrar descentralização com nacionalização das atribuições; e necessidade de conciliar eficiência e efetividade da gestão e responsabilização dos agentes públicos.

Para Arretche (2005), a autonomia dos governos deriva da extensão que detêm autoridade efetiva sobre recursos tributários e fiscais. Ademais, a concentração de autoridade política varia entre as políticas particulares e depende dos incentivos legais e políticos existentes (ARRETCHÉ, 2004; CAVALCANTE, 2011). De acordo com Varanda (2007), qualquer iniciativa para a coordenação de esforços conduz a uma diminuição de autonomia individual, e se não houver compensações, poucos se mostrarão dispostos a cooperar. Nesse sentido, confiança e reciprocidade são valores que facilitam a cooperação.

Isso posto, cabe refletir sobre a origem dos problemas de ação coletiva no federalismo brasileiro. Abrucio, Franzese e Sano (2013) argumentam sobre a importância do que chamam de heterogeneidades constitutivas observadas historicamente no Brasil. Dentre elas, destacam-se a enorme dimensão e diversidade física do território e as diferenças políticas e sociais entre as diversas regiões. Aparentemente, a segunda heterogeneidade obteve maior repercussão, implicando nos regionalismos caracterizados por diversos costumes e elites com diferentes formas de reprodução e projetos de poder.

Segundo Arretche (2005) o Brasil é marcado por ciclos de centralização e descentralização fiscal, segundo mudanças nos regimes políticos. Na República Velha, verificou-se a descentralização fiscal, seguida pela centralização do Estado Novo. No período democrático de 1946 a 1964, nova descentralização. Após a centralização do regime militar, uma descentralização radical segundo a Constituição Federal de 1988. Porém, a mudança do regime político não explica sozinha tais variações. A autora argumenta que as assembleias nacionais constituintes ou períodos de intensa produção legislativa constituíram arenas decisórias específicas permitindo alterações no *status quo*. Contudo, conforme o sistema tributário e fiscal brasileiro amadureceu, os custos para mudar sua estrutura básica (instalação das máquinas de arrecadação e custos políticos envolvidos na supressão de fontes de receita) afetaram os cálculos e estratégias dos legisladores.

A partir da Constituição Federal de 1988, os princípios de democratização, descentralização e universalização das políticas públicas ganham força e passam a influenciar sobremaneira as relações intergovernamentais, a partir do momento em que os municípios ganham *status* de entes federativos plenos. Esse fato constituiu outra heterogeneidade constitutiva do federalismo brasileiro e impulsionou a descentralização, alterou o fluxo de recursos e permitiu que os governos locais inovassem na gestão pública. Por outro lado, estimulou a multiplicação no número de municípios e a fragmentação dos interesses. No novo contexto autonomista, faltavam incentivos para a coordenação e cooperação (ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2013).

Esses autores descrevem, então, o que denominam *federalismo compartimentalizado*, onde predomina uma lógica mais baseada na separação e demarcação de competências entre os níveis de governo do que em seu entrelaçamento. Isso apenas reforçou a desigualdade entre os municípios, estados e regiões. Ainda assim, a União manteve poderes importantes, como a centralização do poder normativo, o poder derivado de sua burocracia e seu poder de barganha (ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2013).

Grin e Abrucio (2018) observam que baixas capacidades estatais (administrativa, técnica, política e institucional) dos municípios representam um grave entrave. Ou seja, novas responsabilidades foram incorporadas sem as respectivas competências necessárias.

Ademais, Grin e Abrucio (2018, p. 89) caracterizam o federalismo brasileiro como “uma construção política para tratar das relações entre todos os níveis de governo em torno de agendas comuns”. Entretanto, constatam que as ações dos entes subnacionais são altamente interdependentes, mas pouco coordenadas. Em resposta, torna-se necessário fortalecer as capacidades estatais, sobretudo dos municípios, para promover uma descentralização administrativa menos desigual. Segundo Arretche (2004), há concentração de autoridade no governo federal, pois cabe a ele o papel de principal financiador, de normatizador e de coordenador das relações intergovernamentais. Nesse sentido, caberia também a ele induzir o fortalecimento das capacidades estatais dos governos subnacionais, em especial dos municípios.

Observa-se que tampouco há consenso na literatura sobre o quão centralizador é o federalismo brasileiro: uma corrente sustenta que os interesses estaduais se sobressaem, em função da influência dos governadores sobre os parlamentares de seus estados; na visão de outros, a divisão de poder pende a favor da União, que tem forte poder de legislar, grande capacidade tributária e diversas competências exclusivas; já para alguns, a divisão favorece os municípios, pela expansão de suas competências, de sua autonomia e das transferências de recursos que recebem e, por fim, outra corrente afirma que a divisão de poder na federação brasileira é fragmentada, com diversos polos de poder, com capacidades desiguais, e que recorrentemente competem entre si (SOUZA, 2005; ARRETCHÉ, 2004; BORGES, 2011; CAVALCANTE, 2011).

Além desses aspectos, é importante considerar que as relações federativas estão fortemente associadas à relação Legislativo-Executivo no plano federal (ARRETCHÉ, 2004). Assim, para que ambos os tipos de relações sejam compreendidos de forma adequada, é preciso analisá-las em conjunto. No Brasil, impera um modelo institucional que é típico do país e é marcado pelo federalismo e pelo presidencialismo baseado na formação de alianças partidárias, ao qual Abranches (1988) denominou *presidencialismo de coalizão*.

Em artigo seminal, que empreendeu longa comparação entre as características dos sistemas políticos do Brasil e de diversos países desenvolvidos, Abranches (1988) concluiu que o Brasil compartilhava das principais características institucionais das democracias desenvolvidas, tais como o regime proporcional de representação e o nível de fragmentação partidário. No entanto, o país tinha como particularidade, dentre o grupo estudado, o fato de ser o único país que combinava os modelos de bicameralismo, representação proporcional, multipartidarismo e que simultaneamente governava por meio da formação de grandes coalizões. Para o autor, em sociedades desiguais, a governabilidade e a estabilidade institucional dependem da formação de alianças amplas, que implicam grande capacidade de negociação (ABRANCHES, 1988). Tal necessidade de negociação muitas vezes chega a resultar até na descaracterização do conteúdo de políticas públicas, com impactos redistributivos relevantes e nem sempre positivos para o país (BITTENCOURT, 2012; NICOLETTI, 2014).

Segundo Rocha Neto e Borges (2016, p. 440 e 471), o presidencialismo de coalizão brasileiro promove “fragmentação e competição entre agências governamentais”, o que faz com que a “transversalidade [tenha] escassa efetividade prática no Brasil, prevalecendo apenas no discurso”. Para os autores, cada agência funciona sob uma lógica baseada nos interesses dos diversos partidos políticos que assumem as pastas nos diferentes ministérios (ROCHA NETO e BORGES, 2016). Segundo Nicoletti (2014, p. 7), a formação de coalizões que garantam a maioria no Congresso implica um “emaranhado de barganhas”, envolvendo a nomeação de ministros e cargos no alto e no médio escalão, além do comando e da relatoria das principais comissões das casas legislativas. Muitas vezes, essas barganhas abarcam um amplo espectro ideológico, o que leva ao desafio de conseguir governar conciliando interesses muito diversos e ainda obter um mínimo de coerência política.

Ademais, outra camada de complexidade ainda precisa ser acrescentada a esse cenário. Abranches (1988) destaca que a formação de coalizões no Brasil é orientada tanto pelo eixo partidário quanto pelo eixo regional (estadual), o que explica o fato do país ter frequentemente formado coalizões maiores do que aquelas que seriam necessárias para obter maiorias no Congresso: em função da necessidade de também angariar o apoio dos governadores.

Em contrapartida, embora caiba considerar os efeitos centrífugos da Constituição Federal de 1988, dentre os quais, o aumento na magnitude dos distritos, o aumento no número de partidos políticos, o fortalecimento do Senado e dos governadores, observa-se uma ampliação do poder institucional de agenda por parte do executivo federal e maior controle do presidente e dos líderes partidários sobre o processo legislativo, o que implica na centralização do processo decisório e afeta no resultado das políticas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2006). Segundo os autores, os mecanismos de formação de agenda podem aumentar

a capacidade do presidente para buscar cooperação, reforçando a coesão na coalizão governista e superando a dissidência originada em diferenças ideológicas e discordâncias a respeito de políticas públicas. Esse processo decisório centralizado dá ao Executivo o “poder de propor” e o Regimento do Congresso dá às lideranças dos partidos significativo controle sobre o processo legislativo, tornando eficazes as ações conjuntas da coalizão governista, neutralizando iniciativas individuais e inibindo ajustes partidários (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2006).

Ainda assim, Bittencourt (2012) argumenta que a barganha e a manutenção da coalizão governista podem custar caro. Com o objetivo de manter o sistema estável, o executivo lança mão de um conjunto de ferramentas, tais como a distribuição de *pork*, de cargos, de concessões no conteúdo das políticas propostas e até iniciativas indignas ligadas a corrupção pura e simples, tal qual o “mensalão”.

Dessa forma, resta claro que todo esse jogo político tem significativo efeito sobre o funcionamento das redes de políticas públicas brasileiras. Torna-se necessário o respaldo dos diversos níveis de governo e dos membros da coalizão envolvidos na gestão de uma política, de modo que todos estejam convencidos de sua importância e tenham vontade política de nela investir recursos (REPETTO, 2009). Desse modo, o governo precisa trabalhar na institucionalização das relações entre os membros da coalizão, com ferramentas operacionais capazes de permitir o processo de coordenação (ABRANCHES, 1988; REPETTO, 2009; ROCHA NETO e BORGES, 2016).

Considerando a multidisciplinaridade das questões sociais que alcançam a agenda de governo, é natural que as políticas públicas sejam formuladas e implementadas de maneira transversal incluindo diferentes agentes nos três níveis de governo. Isso implica maior diversidade de interesses e concepções sobre o escopo e estruturação das políticas. No Brasil, historicamente foi se desenvolvendo um contexto institucional marcado por um federalismo que hora favorece a cooperação e hora estimula a compartimentalização, tornando fluido o equilíbrio entre autonomia e comprometimento dos atores. Nessa ótica, analisar as políticas públicas sob o enfoque da literatura de redes parece bastante coerente, considerando os elementos de seu arcabouço teórico.

Modelos de efetividade de redes de políticas públicas

Redes podem ser analisadas tanto enquanto variáveis dependentes, na medida em que sua configuração é determinada pelas condições de seu contexto, quanto como variáveis independentes que impactam a efetividade da ação pública (O'TOOLE, 2015). Este estudo busca apresentar um modelo que permita a análise de redes enquanto variáveis independentes, destacando quais de seus aspectos podem impactar de forma relevante na obtenção dos resultados das políticas públicas, sem, no entanto, perder de vista os efeitos do contexto sobre o funcionamento e a estrutura das redes (redes como variáveis dependentes).

Com base em cinco modelos de análise de redes, selecionados por sua relevância e abrangência, foi desenvolvido um novo modelo, adaptado para as redes de políticas públicas brasileiras. Os cinco modelos selecionados têm fortes relações entre si e são apresentados a seguir, destacando-se suas principais características e particularidades.

O primeiro modelo selecionado foi o de Provan e Milward (1995), por se tratar do principal marco do estudo sobre efetividade de redes e por ainda ser apontado como o melhor ponto de partida para novas teorias sobre o tema (RAAB, MANNAK e CAMBRÉ, 2013; TURRINI, CRISTOFOLI, FROSINI et al., 2010). O segundo modelo foi o de Mitchell e Shortell (2000), pois, em relação ao modelo anterior, agrega aspectos relacionados à governança e à gestão da rede como relevantes à compreensão de seu funcionamento e de seus resultados, representando um avanço importante a ser considerado. O modelo de Provan e Kenis (2007) foi empregado por apresentar critérios que permitem categorizar os diferentes tipos de governança de rede. Turrini, Cristofoli, Frosini et al. (2010), por sua vez, apresentam um modelo amplo desenvolvido a partir de extensa e bem documentada revisão de literatura, tendo como ponto de partida o modelo de Provan e Milward (1995). E, por fim, o último modelo selecionado foi o de Raab, Mannak e Cambré (2013), que expressamente afirmam que seu modelo expande e testa o modelo seminal de Provan e Milward (1995).

Posteriormente, tais modelos foram comparados e sintetizados para embasar o desenvolvimento de um modelo útil para o caso brasileiro, que será proposto em seguida.

O modelo de Provan e Milward (1995)

Segundo Provan e Milward (1995), redes de políticas públicas são formadas por organizações ligadas entre si pela prestação de serviços a um dado público-alvo, mesmo que tais organizações não estejam integralmente dedicadas a esses serviços. Esse estudo foi o primeiro a examinar de forma sistemática quais fatores exercem um papel decisivo na efetividade de redes de políticas públicas.

Provan e Milward (1995) buscaram verificar empiricamente em que medida a efetividade da rede pode ser explicada por fatores estruturais e de contexto, especificamente: centralização e integração da rede, controle externo, estabilidade do sistema e estabilidade na provisão de recursos para a rede. Os autores propuseram um modelo preliminar de efetividade de redes e defenderam que redes são efetivas sob condições estruturais de gestão centralizada e de controle externo direto e não fragmentado. Além disso, a efetividade é favorecida quando o sistema no qual a rede está inserida for estável e houver suficiência no provimento de recursos.

A estabilidade do ambiente é apresentada como condição necessária, porém, não suficiente, para que uma rede seja efetiva. Em casos de turbulências significativas, a efetividade da rede tende a melhorar apenas quando as mudanças decorrentes tiverem sido totalmente absorvidas e um novo patamar de estabilidade tiver sido construído (PROVAN e MILWARD, 1995; O'TOOLE, 1997a).

O modelo de Provan e Milward (1995), apesar de ter sido classificado pelos próprios autores como um modelo preliminar, ainda mantém sua robustez e relevância.

O modelo de Mitchell e Shortell (2000)

Mitchell e Shortell (2000) propuseram um modelo para avaliar a governança e a gestão de redes de políticas públicas. Para os autores, ações de governança envolvem definir prioridades, objetivos estratégicos, composição da rede e mecanismos de *accountability*, assim como obter os recursos necessários para a rede. Segundo esse entendimento, as ações de governança estão relacionadas à aderência entre a composição da rede e a complexidade dos problemas atacados por ela. Nesse sentido, problemas complexos demandam redes de composição mais heterogêneas, enquanto que problemas mais simples podem ser geridos por redes mais homogêneas.

Ações de gestão, por sua vez, envolvem manter o comprometimento dos diversos participantes com a missão comum; implementar mecanismos de coordenação adequados; promover o conflito construtivo e gerenciar o conflito destrutivo; implementar sistemas de informação e monitoramento e viabilizar mudanças na liderança ou na composição da rede, sempre que isso se mostrar necessário (MITCHELL e SHORTELL, 2000). Para os autores, as ações de gestão estão relacionadas com a aderência entre a quantidade de serviços prestados pela rede, seus processos de tomada de decisão e seus mecanismos de coordenação. Ademais, os autores consideram um terceiro aspecto em seu modelo, que denominam *centralidade*. Para Mitchell e Shortell (2000), centralidade é a importância da rede na estrutura de poder de seu ambiente, perante outras redes e organizações, e está relacionada à sustentabilidade da rede ao longo do tempo.

O modelo de Provan e Kenis (2007)

O modelo de Provan e Kenis (2007) busca categorizar os diferentes tipos de governança de rede existentes, considerando dois critérios para tal categorização, a saber: se a rede é ou não gerenciada por uma organização específica; e se essa organização está dentro ou fora do conjunto de membros da rede. Com base nesses critérios, os autores defendem que redes com diferentes configurações e contextos demandam diferentes modos de governança. Assim, as formas de governança apontadas por Provan e Kenis (2007) são três: governança compartilhada; governança por uma organização líder; e governança por meio de uma organização de administração da rede (Network Administrative Organization – NAO). Tais formas, segundo Provan e Lemaire (2012), são tipos ideais e, portanto, é provável que, no mundo real, tipos híbridos sejam observados.

As redes governadas pelos próprios membros, ou de governança compartilhada, são as mais simples e mais comuns. Nessas redes não existe uma organização com função de governança estabelecida. Desse modo, ações de governança podem ser realizadas tanto de maneira formal, por meio de reuniões regulares, quanto de maneira informal, por meio de “esforços cotidianos e tipicamente descoordenados” (PROVAN e KENIS, 2007, p. 234). Nesses casos, o comprometimento dos membros

é a única garantia de bom funcionamento da rede. As relações de poder nessas redes são em alguma medida simétricas, pois não há uma organização com a prerrogativa de dar a palavra final.

A segunda forma de governança apresentada é a governança por meio de uma organização líder. Nesses casos, um dos membros da rede assume o papel de governança, normalmente em função de sua posição central no fluxo de clientes ou de recursos. A organização líder tanto pode ser escolhida pelos próprios membros quanto pode ser determinada por um *stakeholder* externo, ou por regulamento. Esse é um tipo de rede centralizadora e marcada por relações de poder assimétricas (PROVAN e KENIS, 2007).

Por fim, o modelo descreve a governança de rede por meio de uma organização de administração da rede (NAO). A diferença entre a governança por organização líder e a governança por NAO é que esta não é um dos membros da rede, pois não provê serviços finalísticos, uma vez que é criada com o propósito exclusivo de promover a governança da rede. Justamente por não ter que se dedicar a aspectos operacionais, a NAO pode obter melhores condições de controlar e monitorar a rede e também de coordenar as diversas agências em prol dos resultados e serviços comuns (JENNINGS, 1994; RAAB, MANNAK e CAMBRÉ, 2013).

Por outro lado, atores centrais devem ser cautelosos em seu exercício de poder, pois imposições diretas em demasia podem ser contraproducentes e minar o comprometimento dos membros em relação à rede (PETERS, 2002; RHODES, 1997; PROVAN e KENIS, 2007). Isso vale tanto para contextos de governança por meio de organização líder quanto para a governança por NAO (PROVAN e KENIS, 2007). Para os autores, nenhum modo de governança é necessariamente superior aos demais em todas as situações. Ao contrário, aspectos como a densidade e a distribuição das relações de confiança, o número de participantes, o nível de consenso sobre os objetivos da rede e a necessidade de competências gerenciais ao nível da rede precisam ser analisados para definir qual é a forma de governança mais adequada para cada caso concreto (PROVAN e KENIS, 2007).

O modelo de Turrini, Cristofoli, Frosini et al. (2010)

Turrini, Cristofoli, Frosini et al. (2010), com base em extensa revisão de literatura, elaboraram um novo modelo que aponta três grandes grupos de fatores que afetam a efetividade das redes de políticas públicas, a saber: suas características estruturais e de funcionamento e as características do contexto no qual a rede está inserida. Esse modelo é bastante abrangente e destaca, como características estruturais da rede, seus instrumentos de controle externo e de *accountability*; seus mecanismos e suas ferramentas de integração; seu tamanho e sua composição; seu grau de formalização; e o nível de estabilidade de suas relações internas.

Para Turrini, Cristofoli, Frosini et al. (2010), o funcionamento da rede decorre da capacidade de seus gestores para mobilizar parceiros, criar comprometimento, amortecer instabilidades, promover a coordenação de processos internos com objetivos correlatos, cultivar relações e estabelecer padrões de *networking*, além de utilizar estratégias de gestão tradicionais, dentro e fora das organizações.

Ademais, o modelo de Turrini, Cristofoli, Frosini et al. (2010) destaca as características relacionadas ao contexto da rede, que são a estabilidade externa do ambiente da rede, a munificência de recursos e o suporte que a rede encontra na sociedade. Todos esses componentes impactam o nível de incerteza que a rede precisa enfrentar, facilitando ou dificultando a execução de suas tarefas.

O modelo de Raab, Mannak e Cambré (2013)

Raab, Mannak e Cambré (2013) definem as redes como sistemas compostos por: estrutura, modos de governança, estratégias e objetivos, pessoas e processos de gestão. Para os autores, a efetividade da rede depende do alinhamento entre esses componentes, de modo que melhor se encaixe ao contexto no qual a rede está inserida.

O estudo de Raab, Mannak e Cambré (2013) avaliou de que maneiras o tempo de criação da rede, sua estrutura (em termos de densidade das relações dos membros e de centralidade dos processos de tomada de decisão), o contexto da rede (principalmente questões de disponibilidade de recursos e de estabilidade do sistema) e o modo de governança, conforme Provan e Kenis (2007), afetam a efetividade das redes de políticas públicas.

Segundo Raab, Mannak e Cambré (2013), o estudo de redes deve ser realizado por meio de uma abordagem metodológica configuracional, na qual os diversos fatores explicativos não são examinados de forma isolada, ou em termos de seus efeitos aditivos, mas são identificados como condições que, coletivamente, levam a certos objetivos.

O estudo de Raab, Mannak e Cambré (2013) encontrou evidências robustas de que a efetividade é prejudicada por: 1) pouco tempo de existência; 2) falta de integração centralizada; e 3) falta de recursos, em combinação com a ausência de uma NAO: segundo os autores, a falta de recursos pode ser compensada pela existência de uma organização facilitadora neutra e efetiva.

Proposição de um modelo de efetividade de redes de políticas públicas para o contexto brasileiro

Para auxiliar no desenvolvimento de um modelo para o contexto brasileiro, optou-se por enquadrar os diversos elementos dos cinco modelos selecionados nas categorias “estrutura”, “funcionamento” e “contexto”, como proposto por Turrini, Cristofoli, Frosini et al. (2010). Assim, buscou-se facilitar a categorização de todos os elementos relevantes, de forma sistematizada.

A partir da comparação entre os modelos, observada na Quadro 1, foi possível lançar luz sobre as contribuições e limitações de cada um, antes de propor o novo modelo, que combina os aspectos mais relevantes apresentados, sem preder de vista as peculiaridades do caso brasileiro.

Quadro 1
Delimitação inicial do modelo, com base na literatura

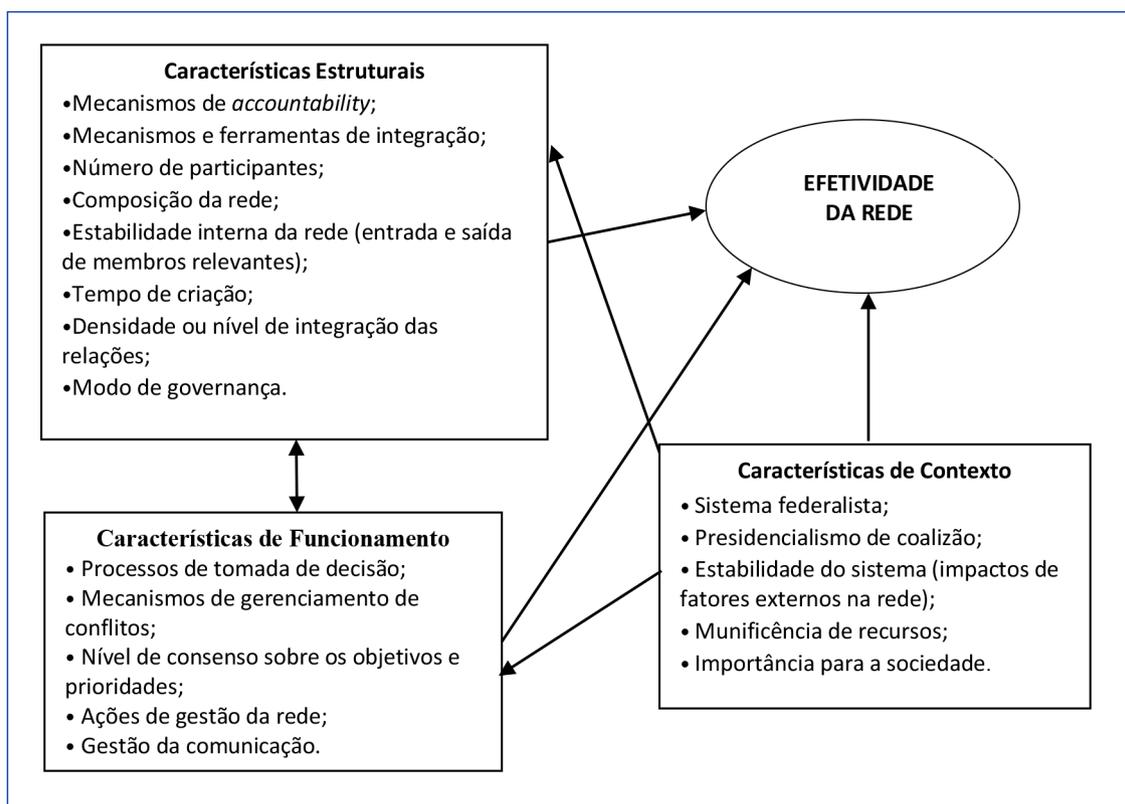
	Características estruturais	Características de funcionamento	Características de contexto
Provan e Milward (1995)	Controle externo, integração e centralização.	–	Estabilidade do sistema; Munificência de recursos.
Mitchell e Shortell (2000)	Definir mecanismos de <i>accountability</i> ; Implantar mecanismos de coordenação; Definir a composição da rede.	Definir processos de tomada de decisão; Gerenciar conflitos; Definir prioridades e objetivos estratégicos; Manter o interesse dos membros; Estimular criatividade; Criar sistemas de compartilhamento de informações e monitoramento.	Obter recursos; Importância para a sociedade.
Provan e Kenis (2007)	Número de participantes; Densidade das relações de confiança.	Nível de consenso sobre os objetivos; Necessidade de competências gerenciais no nível de rede.	–
Turrini, Cristofoli, Frosini et al. (2010)	Controle externo; <i>Accountability</i> ; Mecanismos e ferramentas de integração; Formalização; Tamanho; Estabilidade interna da rede.	Fomento da estabilidade da rede; Gerenciamento dos processos de rede; <i>Networking</i> ; Gerenciamento tradicional.	Estabilidade do sistema; Munificência de recursos; Suporte e participação da comunidade.
Raab, Mannak e Cambré (2013)	Estabilidade interna da rede (entrada e saída de membros relevantes); Tempo de criação; Densidade ou nível de integração das relações; Centralização; Modo de governança.	Modo de governança.	Estabilidade do sistema (impactos de fatores externos na rede); Munificência de recursos.
Modelo proposto	Mecanismos de <i>accountability</i> ; Mecanismo e ferramentas de integração; Número de participantes; Composição da rede; Estabilidade interna da rede (entrada e saída de membros relevantes); Tempo de criação; Densidade ou nível de integração das relações; Modo de governança.	Processos de tomada de decisão; Mecanismos de gerenciamento de conflitos; Nível de consenso sobre objetivos e prioridades; Ações de gestão da rede; Gestão da comunicação.	Estabilidade do sistema (impactos de fatores externos na rede); Munificência de recursos; Importância para a sociedade; Federalismo; Presidencialismo de coalizão.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Como se observa na última linha da Quadro 1, as variáveis selecionadas para o modelo proposto decorrem das categorias apontadas como importantes para a efetividade de redes de políticas públicas por pelo menos um dos modelos de referência. A nomenclatura das variáveis do modelo proposto pode apresentar ligeira diferença dos termos dos modelos originais, mantendo-se, contudo, seu significado.

Além dos elementos obtidos a partir dos modelos utilizados como referência, foram adicionados ao modelo proposto dois novos elementos de contexto: o federalismo e o presidencialismo de coalizão. Acredita-se que, com a agregação desses elementos, o modelo proposto se torna uma alternativa metodológica válida para suportar a análise de redes de políticas públicas brasileiras. A Figura 1 representa de forma esquemática o modelo desenvolvido, apresentando seus elementos e suas relações.

Figura 1
Modelo de análise de redes de políticas públicas proposto para o contexto brasileiro



Fonte: Elaborada pelos autores.

Em comparação com os modelos adotados como referência, o modelo proposto enfatiza as características de contexto. Quando são incorporados ao modelo os aspectos políticos – sistema federalista e presidencialismo de coalizão –, uma série de fatores emerge e pode dificultar a coordenação das redes de políticas públicas, tais como: busca por autonomia, assimetrias de poder, indisposição de governantes locais, parlamentares e ministros, concentração de autoridade política, baixas capacidades estatais, principalmente nos governos subnacionais, interesses divergentes dentro da coalizão governista, fragmentação partidária e ideológica, competição entre agências governamentais e baixo nível de identificação entre eleitorado e partidos políticos.

Por outro lado, os mesmos aspectos políticos são reconhecidos como fatores importantes que podem fortalecer a coordenação das redes, por exemplo: o alto poder de agenda do Executivo Federal, o controle do processo legislativo pelos líderes partidários, a centralização do processo decisório, as altas capacidades estatais do governo federal, o *status* institucional da União enquanto financiadora e normatizadora e o associativismo territorial.

No modelo proposto, as características de contexto influenciam diretamente a efetividade das redes de políticas públicas e também suas características estruturais e de funcionamento, como se observa nas setas da Figura 1. Por outro lado, os elementos de estrutura e de funcionamento das redes também podem protegê-las de contextos desfavoráveis.

Ademais, ressalta-se que os elementos incorporados da literatura estrangeira se mostram coerentes em relação às peculiaridades do caso brasileiro.

CONCLUSÃO

Redes de políticas públicas são arranjos caracterizados por seu aspecto relacional e são cada vez mais frequentes na Administração Pública brasileira. Afinal, as questões sociais alçadas à agenda de governo são cada vez mais percebidas como problemas complexos, que envolvem diferentes atores, interesses e crenças. A questão da obesidade infantil, por exemplo, envolve saúde, esporte, educação e lazer. Então, parece natural que as políticas públicas passem a ser formuladas e implementadas em caráter transversal e estruturadas em redes.

Desse modo, a Administração Pública precisa equilibrar os princípios de autonomia e de cooperação, o que representa um grande desafio.

Logo, a gestão de políticas em redes implica condições e capacidades específicas para que resultados adequados sejam atingidos. Assim, as atividades de governança e de gestão em ambientes de redes não se resumem àquelas que são necessárias em ambientes intraorganizacionais. E, analogamente, não se deve avaliar a efetividade da atuação de redes da mesma forma que se avalia a efetividade da atuação intraorganizacional.

Diante disso, modelos que permitam a análise do funcionamento de redes de políticas públicas são importantes e precisam ser elaborados, testados e aprimorados à luz de casos concretos. Este artigo busca contribuir nesse processo ao propor um modelo teórico que enfatiza a importância das características do contexto político, especificamente o contexto político brasileiro. O passo seguinte, a partir das variáveis e de suas relações propostas, é testá-lo empiricamente.

Estudos de caso do tipo instrumental podem ser úteis para tanto, além de evidenciar a necessidade de que outros aspectos sejam considerados. Os casos a estudar, necessariamente, seriam políticas ou programas transversais que envolvam agentes diversos, nos diferentes níveis de governo, bem como atores de fora do governo, como, por exemplo, o caso da política de agricultura familiar.

Futuras pesquisas também podem dedicar atenção a análises do tipo causal que busquem verificar relações entre as características das redes e os resultados de políticas públicas. Assim, trariam relevante contribuição para compreender de que forma têm operado as redes de políticas públicas brasileiras e como isso impacta seus resultados.

Além disso, sobram questões que merecem investigação e que podem ampliar ou refinar o escopo do modelo ora proposto:

- Quais elementos ligados ao comportamento de atores não estatais podem interferir na efetividade das redes de políticas públicas?
- Em que medida a atuação da burocracia (alta, média e de nível de rua) pode influenciar a estrutura e o funcionamento das redes?
- Que outros elementos políticos além dos apontados deveriam ser considerados?

E, finalmente:

- Reconhecendo as especificidades das diferentes políticas nas diversas áreas (saúde, saneamento, educação, segurança, entre outros), quais variáveis do modelo proposto teriam maior ou menor influência?
- Existem áreas específicas em que a gestão por meio de redes seria mais efetiva?

Tudo isso configura um interessante e profícuo caminho a trilhar.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JR., J. C.; BERCOVICI, G. (Ed.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. v. 10, p. 129-164.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Big questions in public network management research. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 11, n. 3, p. 295-326, 2001.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 69-85, 2005.
- BERRY, F. S. et al. Three traditions of network research: what the public management research agenda can learn from other research communities. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 539-552, 2004.
- BITTENCOURT, F. M. R. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão**: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2012. (Textos Para Discussão n. 112).
- BORGES, A. The political consequences of center-led redistribution in Brazilian federalism: the fall of subnational party machines. **Latin American Research Review**, v. 46, n. 3, p. 21-45, 2011.
- CAIRNEY, P.; WEIBLE, C. M. The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. **Policy Sciences**, v. 50, n. 4, p. 619-627, 2017.
- CAMPBELL, J. L. **Institutional change and globalization**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, 2011.
- CLINE, K. D. Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 3, p. 551-571, 2000.
- FERLIE, E. et al. Public policy networks and “wicked problems”: a nascent solution? **Public Administration**, v. 89, n. 2, p. 307-324, 2011.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES G.; RENNÓ, L. (Ed.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 249-280.
- GREENWOOD, R. et al. **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2008.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018. Edição especial.
- INGOLD, K.; FISCHER, M.; CAIRNEY, P. Drivers for policy agreement in nascent subsystems: an application of the advocacy coalition framework to fracking policy in Switzerland and the UK. **Policy Studies Journal**, v. 00, n. 00, p. 1-22, 2016.
- JENNINGS, E. T. Building bridges in the intergovernmental arena: coordinating employment and training programs in the American States. **Public Administration Review**, v. 54, n. 1, p. 52-60, 1994.
- JENNINGS, E. T.; EWALT, J. A. G. Interorganization coordination, administrative consolidation, and policy performance. **Public Administration Review**, v. 58, n. 5, p. 417-428, 1998.
- JENNINGS, E. T.; KRANE, D. Coordination and welfare reform: the quest for the philosopher’s stone. **Public Administration Review**, v. 54, n. 4, p. 341-348, 1994.
- KLIJN, E.-H. Policy networks: an overview. In: WALTER, J. M. et al. (Ed.). **Managing complex networks**: strategies for the public sector. London: SAGE, 1997. p. 14-34.
- LICHA, I.; MOLINA, C. G. **Coordinación de la política social**: criterios para avanzar. Washington, DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, 2006. (Serie de Documentos de Trabajo I-58).
- LINDBLOM, C. Studies still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.
- MARCH, J. G.; OLSON, J. P. Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government. **The American Political Science Review**, v. 77, n. 2, p. 281-296, 1983.
- MITCHELL, S. M.; SHORTELL, S. M. The governance and management of effective community health partnerships: a typology for research, policy, and practice. **The Milbank Quarterly**, v. 78, n. 2, p. 241-289, 2000.
- NICOLETTI, A. S. O presidencialismo brasileiro e sua relação com o Poder Legislativo: discutindo o governo de coalizão. In: V SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA E POLÍTICA, 2014, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Ed. UFPR, 2014.
- OLIVER, C. Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions. **The Academy of Management Review**, v. 15, n. 2, p. 241-265, 1990.
- O’TOOLE, L. J. Implementing public innovations in network settings. **Administration and Society**, v. 29, n. 2, p. 115-138, 1997a.
- O’TOOLE, L. J. The Implications for democracy in a networked bureaucratic world. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 7, n. 3, p. 443-459, 1997b.
- O’TOOLE, L. Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. **Public Administration Review**, v. 57, n. 1, p. 45-52, 1997c.
- O’TOOLE, L. J. J. Networks and networking: the public administrative agendas. **Public Administration Review**, v. 75, n. 3, p. 361-371, 2015.
- O’TOOLE, L. J.; MEIER, K. J. Desperately seeking Selznick: cooptation and the dark side of public management in networks. **Public Administration Review**, v. 64, n. 6, p. 681-693, 2004.

- PETERS, B. G. **Managing horizontal government: the politics of coordination**. 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>>. Acesso em: 22 fev. 2019.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3. ed. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1984.
- PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2007.
- PROVAN, K. G.; LEMAIRE, R. H. Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: using research to inform scholarship and practice. **Public Administration Review**, v. 72, n. 5, p. 638-648, 2012.
- PROVAN, K. G.; MILWARD, H. B. A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: a comparative study of four community mental health systems. **Administrative Science Quarterly**, n. 40, p. 1-33, 1995.
- RAAB, J.; MANNAK, R. S.; CAMBRÉ, B. Combining structure, governance, and context: a configurational approach to network effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 2, p. 479-511, 2013.
- RHODES, R. From marketisation to diplomacy: it's the mix that matters. **Australian Journal of Public Administration**, v. 56, n.2, p. 40-53, 1997.
- REPETTO, F. Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales. In: REPETTO, F. et al. (Ed.). **Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico**. Brasília, DF: Enap, 2009. p. 11-20.
- ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do Promeso. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 440-472, 2016. Edição especial.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 105-121, 2005.
- TURRINI, A. et al. Networking literature about determinants of network effectiveness. **Public Administration**, v. 88, n. 2, p. 528-550, 2010.
- VARANDA, M. P. Ação colectiva entre pequenos empresários: uma análise de redes sociais. **Análise Social**, v. 42, n. 182, p. 207-230, 2007.

Luciana Nunes Goulart

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4112-8775>

Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB); Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Brasília – DF, Brasil. E-mail: lucianagoulart33@gmail.com

Diego Mota Vieira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1275-1648>

Doutor em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB); Professor Adjunto no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), Brasília – DF, Brasil. E-mail: diego1mv@yahoo.com.br