

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**

**ROSEANY GLORIANE MENDES**

**GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE EM REDES COLABORATIVAS: UM  
ESTUDO SOBRE A REDE DE APOIO À PESSOA IDOSA DE MINAS GERAIS**

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2021**

**ROSEANY GLORIANE MENDES**

**GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE EM REDES COLABORATIVAS: UM ESTUDO SOBRE A REDE DE APOIO À PESSOA IDOSA DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientadora: Simone Martins

Coorientadores: Lelis Maia de Brito  
Odemir Vieira Baêta

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2021**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Universidade Federal de Viçosa - Campus Rio Paranaíba**

T

Mendes, Roseany Gloriane, 1985-  
M538g Governança e sustentabilidade em redes colaborativas: um  
2021 estudo sobre a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais /  
Roseany Gloriane Mendes. – Viçosa, MG, 2021.  
111 f.: il.

Inclui apêndices.

Orientador: Simone Martins.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,  
Instituto de Ciências Humanas e Sociais (IHP), 2021.

Referências bibliográficas: f. 83-87.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvcrp.2021.009>

Modo de acesso: <https://www.locus.ufv.br/>.

1. Governança. 2. Sustentabilidade. 3. Redes. I. Martins,  
Simone. II. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de  
Ciências Humanas e Sociais (IHP). Mestrado Profissional em  
Administração Pública em Rede Nacional. III. Título.

658.4

Bibliotecário(a) responsável: Crislene Silva de Sousa CRB6-2539

**ROSEANY GLORIANE MENDES**

**GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE EM REDES COLABORATIVAS: UM ESTUDO SOBRE A REDE DE APOIO À PESSOA IDOSA DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 17 de setembro de 2021.

Assentimento:

---

Roseany Gloriane Mendes  
Autora

---

Simone Martins  
Orientadora

*Às mulheres afegãs, com meu respeito e  
minha solidariedade.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus.

A minha família.

À Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de realizar a pós-graduação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

À professora Simone Martins.

Aos professores Lelis Maia de Brito e Odemir Vieira Baêta.

Aos meus colegas da turma Profiap/Viçosa 2019.

*“LEMBRANÇA. Esforça-te, mesmo quando tudo parecer difícil. É possível alcançares qualquer objetivo do mundo”.*

*(Imperador Meiji)*

## RESUMO

MENDES, Roseany Gloriane, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, setembro de 2021. **Governança e sustentabilidade em redes colaborativas: um estudo sobre a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais**. Orientadora: Simone Martins. Coorientadores: Lelis Maia de Brito e Odemir Vieira Baêta.

No cenário de decrescimento da população geral e de taxas de crescimento da parcela idosa, Estado e sociedade podem firmar parcerias que visem a formulação e implementação de políticas e serviços públicos voltados a esta nova realidade social. Tais parcerias podem ser efetivadas por redes colaborativas, que se baseiam no compartilhamento de recursos e na interdependência dos atores para a resolução de problemas complexos. O estudo teve como objeto a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais (Rapi MG), uma rede colaborativa de governança intermediada por organização líder que objetiva a melhoria da qualidade de vida da população idosa do estado de Minas Gerais, Brasil. Objetivou-se analisar a capacidade de sustentabilidade da Rede, a partir da análise da configuração e da eficácia da sua governança e dos resultados das suas interações econômicas e socioambientais. Para a realização deste estudo, desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, descritiva, de cunho exploratório. Por meio de pesquisa documental, levantaram-se o referencial teórico e o *corpus*. E para a análise destes foi empregada a técnica de análise categorial, compreendida no método de análise de conteúdo de Bardin. Verificou-se a adequação da forma de governança adotada e a inexistência de indicadores que limitem sua eficácia. Verificaram-se também resultados predominantemente positivos decorrentes das interações econômicas e socioambientais da Rede. Concluiu-se, assim, que a Rapi MG possui capacidade de sustentabilidade. Complementarmente, elaboraram-se recomendações visando colaborar para a sustentabilidade da Rede, tais como a maior representação da pessoa idosa, a institucionalização da iniciativa junto ao governo do estado e o fomento à comunicação externa.

Palavras-chave: Redes colaborativas. Governança de redes. Eficácia e sustentabilidade de redes. Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais.

## ABSTRACT

MENDES, Roseany Gloriane, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, September, 2021. **Governance and sustainability in collaborative networks: an Elderly Support Network of Minas Gerais study.** Adviser: Simone Martins. Co-advisers: Lelis Maia de Brito e Odemir Vieira Baêta.

In the scenario of the general population's decrease and the older adult population's growth rates, State and society can establish partnerships to formulation and implementation of public policies and services aimed at this new social reality. Such partnerships can be accomplished by collaborative networks, which are based on the sharing of resources and the interdependence of actors to solve complex problems. The study had as object the Elderly Support Network of Minas Gerais (Rapi MG), a collaborative governance network brokered by a lead organization that aims to improve the quality of life of the older adult population in the state of Minas Gerais, Brazil. The objective was to analyze the sustainability capacity of the Network, from the analysis of the configuration and effectiveness of its governance and the results of its economic and socio-environmental interactions. To carry out this study, it was developed a descriptive qualitative research of exploratory nature. Through documentary research, the theoretical framework and the corpus were raised. And for the analysis and interpretation of data, it was used the categorical analysis technique, included in Bardin's method of content analysis. It was verified the adequacy of the adopted form of governance and the inexistence of indicators that limit its effectiveness. There were also found predominant positive results from the economic and socio-environmental interactions of the Network. Thus, it was concluded that Rapi MG has the capacity for sustainability. Additionally, recommendations were drawn up aiming to contribute to the sustainability of the Network, such as greater representation of the older adult population, institutionalization with the state government and the promotion of external communication.

Keywords: Collaborative networks. Network governance. Effectiveness and sustainability of networks. Elderly Support Network of Minas Gerais.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Proposições acerca das contingências das governanças de redes.....	39
Quadro 2	Eixos temáticos do IASA.....	43
Quadro 3	<i>Corpus</i> da pesquisa.....	47
Figura 1	Categorias de análise e unidades de registro.....	49
Quadro 4	Projetos da Rapi MG.....	52
Figura 2	Ações da Rapi MG em 2020.....	54
Tabela 1	Indicativos de comunicação da Rapi MG.....	58
Tabela 2	Indicativos de confiança da Rapi MG.....	62
Tabela 3	Indicativos de eficiência da Rapi MG.....	67
Tabela 4	Indicativos de apoio e acompanhamento das ações da Rapi MG.....	69
Quadro 5	Comparativo entre cenários de eficácia .....	72

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	16
2.1 Governança e redes colaborativas .....	16
2.2 Sustentabilidade de redes de governança .....	20
2.3 Formas de governança de redes .....	22
2.4 Eficácia da governança de redes .....	25
2.5 Interações econômicas e socioambientais .....	41
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	45
3.1 Tipo de pesquisa .....	45
3.2 Objeto de estudo .....	46
3.3 Procedimentos e técnicas de coleta de dados .....	46
3.4 Análise e interpretação dos dados .....	48
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	50
4.1 Origem e configuração da Rapi MG .....	50
4.2 Recursos tangíveis compartilhados pela Rapi MG .....	56
4.3 Recursos intangíveis compartilhados pela Rapi MG .....	61
4.4 Jogos de forças na Rapi MG .....	66
4.5 Interações econômicas e socioambientais da Rapi MG .....	73
5 ANÁLISE DA CAPACIDADE DE SUSTENTABILIDADE DA RAPI MG .....	75
6 RECOMENDAÇÕES .....	78
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	80
REFERÊNCIAS .....	83
APÊNDICE A – Mapa de Operacionalização da Pesquisa .....	88
APÊNDICE B – Relatório Técnico .....	91

## 1 INTRODUÇÃO

As organizações públicas e privadas têm unido esforços para lidar com problemas sociais complexos, visando, para estes, melhores resoluções. Uma questão social que tem se apresentado nas últimas décadas é o aumento do número de pessoas idosas, ou seja, aquelas com sessenta anos ou mais, e há estimativas de crescimento ainda maior desta parcela da população para as próximas décadas.

No mundo, há 1,08 bilhão de pessoas idosas, com projeção de serem 2,3 bilhões em 2060. No Brasil, há 31 milhões, com previsão de 76 milhões para 2060. No estado de Minas Gerais, a população é de mais de 3,5 milhões, com previsão de 7,6 milhões para 2060, o que significa que a proporção de pessoas idosas passaria de 16% hoje para 36% daqui a quarenta anos. (IBGE, 2021; OMS, 2021).

O crescimento do número de pessoas idosas requer planejamento por parte do Estado no sentido de organizar e adequar os sistemas públicos e de orientar a sociedade para a realidade atual e futura da composição populacional, como a preparação dos sistemas previdenciário e de saúde e do mercado de trabalho. (MONTEIRO *et al.*, 2018).

Desde 2020, o Estado se depara com o desafio de lidar com a pandemia da doença Covid-19, que passou a representar risco à saúde da humanidade. Eventos catastróficos como as pandemias requerem respostas imediatas, por acontecerem inesperadamente e trazerem consigo demandas urgentes em áreas como saúde e economia. Neste cenário, os gestores públicos podem optar por recorrer a parcerias com o setor privado para o enfrentamento das questões complexas que se apresentam. (DE ALMEIDA HAMMERSCHMIDT; SANTANA, 2020; KLIJN; KOPPENJAN, 2016; PROVAN; KENIS, 2008).

As tentativas de governo, empresas e sociedade civil de lidar com problemas sociais complexos (ligados à educação, transporte e infraestrutura, dentre outros) podem resultar em processos duradouros de formulação e implementação de políticas públicas e prestação de serviços públicos que são difíceis de gerenciar. (BRYSON; CROSBY; SEO, 2020; SIDDIKI; KIM; LEACH, 2017).

A complexidade dessas questões e as interdependências entre os atores, ou seja, as partes interessadas e afetadas pela questão, resultam em interações intensivas, por meio das quais surgem as redes de governança, que são redes de

padrões duradouros de relações sociais entre os envolvidos no tratamento de um problema, política ou serviço público. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

As redes combinam capital humano para participar de atividades colaborativas de resolução de problemas. O gerenciamento dessas redes, na literatura, é tratado por termos como metagovernança, gestão ou governança colaborativa. (KAPUCU, 2014). Neste trabalho emprega-se o termo governança colaborativa.

A governança colaborativa abrange atores governamentais e não governamentais. Sendo atores governamentais as instituições públicas como tribunais, legislaturas e outros órgãos do poder público. No Brasil, em nível municipal, estadual e federal. Atores não governamentais são instituições privadas e pessoas da sociedade civil.

A governança colaborativa consiste em processos e estruturas de políticas públicas ou a elas relacionadas, tomada de decisão e gestão que envolvem pessoas além das fronteiras das agências públicas, dos níveis de governo e, ou, das esferas pública, privada e civil, para realizar um propósito público que de outra forma não poderia ser realizado. A colaboração significa a vinculação ou o compartilhamento de informações, recursos, atividades e capacidades para alcançar em conjunto um resultado que não poderia ser alcançado individualmente. (BRYSON; CROSBY; SEO, 2020).

O objetivo principal da governança colaborativa é o diagnóstico e a resolução de lacunas de políticas para o desenvolvimento conjunto de soluções orientadas para problemas com benefícios sustentáveis, por meio de uma frente unificada de interesses diversos e convergentes. (BRYSON; CROSBY; SEO, 2020).

Em políticas públicas e ambientes gerenciais de problemas complexos, a reunião de diversos conjuntos e partes interessadas traz recursos e expertises para informar sobre questões ou aspectos técnicos. Tais recursos e expertises levam a uma abordagem holística e contextual acerca de como as políticas e os programas afetam diferentes grupos. Desta forma, facilitam a compreensão compartilhada das políticas públicas e das soluções. (SIDDIKI; KIM; LEACH, 2017).

Nas redes colaborativas, por tratarem de questões públicas complexas e congregarem diferentes atores e expertises, fazem-se importantes entendimentos inovadores de práticas de gestão e de sustentabilidade, com vistas à continuação das

atividades com respostas aos desafios contemporâneos e futuros. Nesta perspectiva, torna-se fundamental a presença de um pensamento de gestão ecossistêmico que valorize aspectos sociais, ambientais e econômicos e que vincule atividades de curto prazo com metas de sustentabilidade de longo prazo. (CAPPELLARI; STEFANI; DE CASTRO, 2021; SUN; WU; YANG, 2018).

A sustentabilidade das redes de governança é compreendida nesta pesquisa como a atuação a longo prazo com a produção de resultados econômicos e socioambientais positivos. Conceituação proposta a partir dos achados do estudo, devido a não identificação de trabalhos nacionais e internacionais que avaliassem a sustentabilidade de redes.

Em se tratando de iniciativas públicas voltadas às pessoas idosas no Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou o marco inicial para a definição da Política Nacional do Idoso, por traçar os direitos deste público e delimitar as diretrizes a serem seguidas. A [Lei nº 10.741/2003](#), conhecida como o Estatuto do Idoso, em seu art. 3º prevê a obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público para assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, “a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária”. (BRASIL, 2003; MELO, 2010).

Apesar de transcorridas mais de três décadas da redemocratização do país e de todo o labor legislativo pró-idoso, as políticas públicas para o envelhecimento ainda não foram efetivadas. A população idosa se mostra em uma realidade que exige medidas imediatas de atuação do Estado no atendimento de suas necessidades, o que explicita o descompasso entre o aparato legal comprometido com os direitos e as garantias de uma vida mais digna às pessoas idosas com o efetivo cumprimento desses direitos e garantias a partir de políticas públicas. O contexto pandêmico evidenciou esta situação e reforçou que as pessoas idosas possuem características e peculiaridades próprias, além da diversidade, da pluralidade e da complexidade do envelhecimento humano. (MONTEIRO, *et al.*, 2018; DE ALMEIDA HAMMERSCHMIDT; SANTANA, 2020).

Em abril de 2020, diante do cenário da pandemia da Covid-19, o governo do estado de Minas Gerais, Brasil, por meio da Coordenadoria de Políticas Públicas para Pessoa Idosa (Cepid), componente da Secretaria de Estado de Desenvolvimento

Social (Sedese), e o Conselho Estadual da Pessoa Idosa (CEI MG) encomendaram à Universidade Federal de Viçosa (UFV) um diagnóstico das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) filantrópicas cadastradas junto ao Estado. O diagnóstico foi focado neste grupo devido à sua vulnerabilidade, considerando-se o elevado número de mortes de pessoas institucionalizadas que estava ocorrendo em países europeus naquele momento.

A partir do diagnóstico, o CEI MG, o governo e a universidade começaram a trabalhar para assistir as ILPIs, atender às suas demandas e as demais da população idosa mineira. O trabalho contemplou ações voltadas ao apoio aos governos municipais e ao fortalecimento das políticas de melhoria da qualidade de vida da população idosa. As ações se ampliaram à medida que outros colaboradores se somaram à iniciativa, tais como instituições públicas e privadas e pessoas da sociedade civil, e assim foi formada a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais (Rapi MG), uma iniciativa pioneira do estado no território brasileiro.

Considerando o seu caráter inovador e o seu potencial de contribuição para as políticas públicas voltadas à pessoa idosa no estado de Minas Gerais, este estudo busca identificar a estruturação e o funcionamento da Rapi MG, bem como analisar sua capacidade de sustentabilidade. Deste modo, tem-se o seguinte problema de pesquisa: a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais apresenta capacidade de sustentabilidade?

Para responder ao questionamento, tem-se como objetivo geral analisar a capacidade de sustentabilidade da Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais. E como objetivos específicos:

- Identificar a origem, a estruturação e a configuração da Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais;
- Avaliar a eficácia da governança da Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais;
- Descrever os resultados das interações econômicas e socioambientais decorrentes da atuação da Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais.

A realização desta pesquisa se justifica pela importância das formas de governança em redes colaborativas para a resolução de problemas públicos complexos, para o fortalecimento das políticas públicas e para a democratização da gestão pública.

Soma-se a isso o fato de a alteração da composição populacional global, no que concerne ao aumento da longevidade, representar nova dinâmica da transição demográfica, do crescimento da população, da estrutura familiar e da demanda por serviços de políticas públicas. Também repercute na distribuição de recursos da sociedade, especialmente no tocante aos cuidados e à garantia de direitos.

Como resultado, tem-se a importância de se estudar redes colaborativas cujas atuações se concentrem na temática da pessoa idosa, visando contribuir, principalmente, para a formulação, implantação e avaliação de políticas públicas voltadas a esta população; sendo que estudos com este fundamento não foram encontrados.

Academicamente, a pesquisa contribui para a ampliação do horizonte de avaliação das redes colaborativas para além unicamente da verificação das formas de governança utilizadas ou das características determinantes da eficácia de cada forma. Acrescenta a perspectiva da sustentabilidade, apontando caminhos teóricos, metodológicos e práticos para sua compreensão.

Adicionalmente, busca contribuir para a sistematização de evidências que auxiliem, em alguma medida, a sustentabilidade, o fortalecimento e o reconhecimento desta iniciativa inovadora em torno da temática pessoa idosa. De tal modo, acredita-se na possibilidade de colaborar para que a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais, uma vez documentada, possa ser replicada em outros estados da federação.

Para a apresentação do caminho percorrido, este trabalho se subdivide em seções. Nesta, a pesquisa foi apresentada.

Na seção 2, Referencial Teórico, são contextualizadas as teorias relativas ao desenvolvimento da pesquisa, quais sejam, governança, redes colaborativas e sustentabilidade de redes de governança.

A seção 3, Metodologia, apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da investigação, sendo subdividida em: tipo de pesquisa, objeto de estudo, procedimentos e técnicas de coleta de dados e análise e interpretação dos dados.

Na seção 4, Resultados e Discussão, são expostos e discutidos os resultados alcançados quanto à forma e a eficácia da governança e as interações econômicas e socioambientais da Rede.

A Seção 5, Análise da Capacidade de Sustentabilidade da Rapi MG, conforme o enunciado, é dedicada à análise da capacidade de sustentabilidade da Rede.

Na Seção 6, Recomendações, são sugeridas ações voltadas à sustentabilidade da Rapi MG. Apoiado no conteúdo desta seção, foi elaborado um relatório técnico de recomendações, disponível no Apêndice B.

Por fim, na Seção 7, Considerações Finais, são apresentadas as considerações finais tocantes à realização da pesquisa.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Nesta seção serão abordadas as temáticas teóricas que orientaram a realização da pesquisa, sendo elas, governança, redes colaborativas e sustentabilidade de redes governança.

### **2.1 Governança e redes colaborativas**

Em contexto geral, governança se refere à teoria e às questões de coordenação social, bem como à natureza dos padrões sociais de regras. Em termos específicos administrativos, se refere a várias teorias, práticas e dilemas que colocam menos ênfase na hierarquia e no Estado e mais ênfase nos mercados e redes. (BEVIR, 2011).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa considera que a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações às boas práticas, de modo que seus princípios básicos: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa se transformem em recomendações objetivas. Assim, entende que a governança tende a aproximar gestores e proprietários do capital, com vistas ao alinhamento de interesses entre as partes. (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

A governança deve aspirar à melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais e o alcance de objetivos coletivos de uma sociedade. Tal como, deve organizar as transações em múltiplas dimensões, de modo a manter um relacionamento duradouro da organização com seus clientes e parceiros. (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

A governança é aplicável a diversas formas organizacionais, inclusive às organizações públicas, uma vez que seus princípios e ações se propõem a otimizar os resultados pretendidos pelas partes interessadas. Para Teixeira e Gomes (2019), há consenso na Academia com relação ao fato de a boa governança ser essencial para otimizar o desenvolvimento social, econômico, político e cultural do Brasil e das unidades que o constituem. Klijn e Koppenjan (2016) acrescentam que a governança tende a enfatizar as relações horizontais entre organizações governamentais e não governamentais.

Com frequência, governos, empresas e sociedade civil são incapazes de lidar com problemas complexos por si próprios, por não possuírem recursos ou capacidades para tomada de decisão em relação, por exemplo, à realização, operação e manutenção de obras de infraestrutura pública, à reestruturação de cidades e ao desenvolvimento de políticas de combate ao crime e melhoria da segurança social. Tampouco a ações voltadas para a prevenção e gestão de acidentes, crises, desastres naturais e distúrbios sociais em grande escala e à organização de serviços sociais e de saúde integrados para pessoas idosas, que requerem cooperação entre vários serviços de saúde, bem-estar, sociais e habitacionais. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Uma consequência deste cenário, segundo Klijn e Koppenjan (2016), é o fato de os métodos tradicionais de lidar com problemas, formulação de políticas públicas e prestação de serviços públicos não serem suficientes. Tais métodos tradicionais consistem na atribuição das políticas a unidades especializadas dentro de organizações hierárquicas burocráticas que dão à pesquisa e à experiência papel central para seu tratamento.

Sem embargo, os graves problemas enfrentados por governos e empresas privadas na sociedade contemporânea exigem abordagem cooperativa mais horizontal, frequentemente referida como a mudança do governo, ou seja, do uso da hierarquia formal para impor soluções unilateralmente, para a governança, que enfatiza as relações horizontais entre organizações governamentais e não governamentais. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Em função disso, nas últimas décadas, segundo Ansell e Gash (2008, p. 2, tradução nossa), foi desenvolvida uma nova estratégia de governo chamada governança colaborativa, por eles definida como:

Um acordo de governança em que um ou mais órgãos públicos envolvem diretamente partes interessadas não estatais em um processo de tomada de decisão coletiva que é formal, orientado para o consenso e deliberativo, e que visa fazer ou implementar políticas públicas ou gerir programas públicos ou ativos.

Ao contrário das formas tradicionais de governança, a governança colaborativa envolve processos de tomada de decisão que não são necessariamente hierárquicos, mas que promovem a interação e o empoderamento dos envolvidos.

Neste sentido, podem ser mais eficazes, visto que o maior envolvimento garante não só o comprometimento, mas soluções mais bem delineadas para os problemas enfrentados. Do ponto de vista do Estado, as mudanças são observadas não tanto no conteúdo das políticas, mas na forma como são implementadas. (DAS MERCÊS MILAGRES; GOMES DA SILVA; REZENDE, 2019).

Ulibarri e Scott (2017) apontam que por meio da governança colaborativa as agências públicas podem superar conflitos de longa data e construir a confiança das partes interessadas e a aceitação das decisões. E os resultados advêm da dinâmica interpessoal e interorganizacional, como o envolvimento de princípios entre os participantes.

De forma sintética, governança colaborativa se refere ao conjunto de ferramentas que permite coordenar os atores envolvidos nas redes e é também o resultado de um processo de negociação entre as organizações que fazem parte dela, cada uma considerando os benefícios da cooperação para o alcance de objetivos coletivos e individuais. (DAS MERCÊS MILAGRES; GOMES DA SILVA; REZENDE, 2019).

Martins (2016) alerta que a governança colaborativa, a despeito de ser frequentemente celebrada como a forma ideal para se processar a complexidade dos problemas públicos contemporâneos, não é algo simples de se implementar, devido a limitações, dificuldades e ameaças diversas e à estrutura do modelo. Dentre estes desafios estão a orientação para resultados, a governança mista, a parceria e a flexibilidade operacional.

Uma manifestação da governança colaborativa é a governança em rede, a qual parte da atuação de várias instituições de segmentos distintos para a coprodução de políticas e serviços públicos. Nela, a colaboração se origina da confiança e da interdependência e vai além da cooperação, por se amparar em reciprocidade, integração, formalização, alinhamento finalístico e de longo prazo. Nesse contexto, parcerias figuram como formas concretas de implementação de arranjos em rede. Considerando para parceria a definição dada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, como sendo sistemas formalizados de cooperação, baseados em arranjos legais de relacionamento ou entendimentos informais, de trabalho cooperativo e de adoção mútua de planos entre instituições, que envolve

entendimentos programáticos, compartilhamento de responsabilidades, recursos, riscos e benefícios em determinado período de tempo. (MARTINS, 2016).

Kapucu (2014) aponta que as redes enfatizam o processo de governança para alcançar objetivos de inúmeras organizações em variados setores do âmbito público. Para o autor, as redes são sistemas complexos que podem combinar capital humano para participar de atividades colaborativas de resolução de problemas, são adaptáveis a condições de mudança e têm a capacidade de se auto-organizar. O capital humano das redes abarca uma série de atores não apenas conectados, mas interdependentes.

Cabe ressaltar que esta interdependência, o elevado quantitativo de atores e de funções e tarefas deles esperadas podem aumentar a complexidade do processo de governança da rede, devido às diferentes percepções, culturas, convergência de objetivos, quadros institucionais e estruturas de poder dos envolvidos. (KAPUCU, 2014).

Klijn e Koppenjan (2016, p. 11, tradução nossa) utilizam o termo rede de governança para descrever “a formulação de políticas públicas, implementação e entrega de serviço por meio de uma rede de relacionamentos entre atores autônomos, porém interdependentes”, que formam parte de governos, de empresas e da sociedade civil.

Os autores corroboram os pensamentos de Kapucu (2014) e Martins (2016) ao considerarem governança como o processo que ocorre dentro das redes colaborativas. Em seu estudo sobre a literatura dos anos 2000 acerca das redes de governança, Klijn e Koppenjan (2016) elencam as seguintes características comuns das várias definições que verificaram para as redes:

- São caracterizadas por problemas complexos de política que não podem ser resolvidos por um único ator e que requerem ações coletivas;
- Os participantes das redes possuem interdependências relativamente altas entre si, porque os recursos necessários para resolver problemas são propriedades de diferentes atores. Essas interdependências causam um alto grau de complexidade estratégica e um curso imprevisível de interações, dado que as ações de um ator afetam os interesses e estratégias de outros;
- As redes têm interações complexas porque cada um dos atores é autônomo e tem sua própria percepção de problemas, soluções e estratégias, o que leva a diferenças substanciais nas percepções, conflitos de valor e desacordo

sobre as políticas a serem implementadas e os serviços a serem prestados;

- As interações de rede mostram alguma durabilidade ao longo do tempo.

Pelo exposto, conclui-se que a governança colaborativa estruturada em rede é uma forma de governança na qual atores governamentais e não governamentais, ou públicos e privados, trabalham coletivamente, compartilhando recursos e usando processos para estabelecer políticas e ações para a resolução de problemas públicos complexos ou para o fornecimento de bens e serviços públicos. (ANSELL; GASH, 2008; DAS MERCÊS MILAGRES; GOMES DA SILVA; REZENDE, 2019; KLIJN; KOPPENJAN, 2016; MARTINS, 2016; TEIXEIRA; GOMES, 2019; ULIBARRI; SCOTT, 2017).

Por buscar soluções para o bem-estar coletivo, a perenidade das redes de governança torna-se relevante. Neste sentido, foi desenvolvido o tópico seguinte.

## **2.2 Sustentabilidade de redes de governança**

Em plataformas de periódicos científicos, buscas sobre o termo sustentabilidade têm resultados predominantemente ligados às áreas de engenharia, economia, recursos naturais e meio ambiente.

A despeito de pesquisas sobre sustentabilidade serem tendência na literatura, a maioria dos artigos publicados tratam o tema com foco no meio ambiente, intercambiando sustentabilidade com baixo impacto ecológico e deixando à margem suas dimensões econômicas e sociais. Além disso, a literatura costuma dar pouca atenção ao que deve ser mensurado e como estes dados devem ser interpretados para identificar o desempenho da sustentabilidade. (BÜYÜKÖZKAN; KARABULUT, 2018).

Em contraste, é cada vez mais reconhecido que as organizações são sistemas abertos coevoluindo com outros sistemas, incluindo o ambiente natural e a sociedade, e que um processo coevolutivo sustentável requer que as organizações sejam capazes de aspirar não apenas eficiência econômica, mas também social e ecológica. Por conseguinte, Rego, Cunha e Polónia (2017) argumentam que as organizações devem desenvolver sinergicamente três tipos não substituíveis de recursos que são relevantes para uma coevolução saudável e para a sustentabilidade de longo prazo, sendo eles econômicos (financeiro, tangível e intangível), sociais

(humano e social) e naturais.

Ao contrário do que apontam Büyükközkán e Karabulut (2018), Vildåsen, Keitsch e Fet (2017) entendem que a pesquisa administrativa está colocando cada vez mais o foco na relação entre o ambiente natural e o conceito político de desenvolvimento sustentável. Conceito que representa expectativas crescentes da sociedade para a conduta organizacional.

No campo administrativo, Cappellari, Stefani e de Castro (2021) consideram que a sustentabilidade organizacional tem sido descrita como a integração sistêmica e balanceada de aspectos sociais, ambientais e econômicos. Quando uma organização é sustentável nos três aspectos, sua sustentabilidade organizacional é viabilizada. A sustentabilidade trata do atendimento das necessidades das partes interessadas e cria valor para o negócio.

Na visão de Büyükközkán e Karabulut (2018), a distinção de elementos econômicos, ambientais e sociais não é explícita. Dado que além destes três elementos basilares, muitas estruturas recentes são expandidas com perspectivas técnicas, políticas, tecnológicas, recreativas, institucionais e comunitárias. E, em decorrência de dependências mútuas, compreensão subjetiva dos significados dos critérios e impactos sobrepostos, a linha entre os três elementos basilares da sustentabilidade pode ser difícil de traçar, considerando a dificuldade de atribuir cada indicador a um único elemento. Neste sentido, os autores consideram que o uso híbrido de abordagens conceituais e analíticas pode ser benéfico a esse respeito para simular melhor essas interações e evitar limites estritos de critérios.

No mesmo sentido, Rego, Cunha e Polónia (2017) destacam que o entendimento de sustentabilidade não deve ser simplificado à longa vida de empreendimentos, visto que uma longa vida não necessariamente produz um planeta ecologicamente sustentável e uma sociedade equitativa.

Devido ao fato de não terem sido identificados estudos relativos à sustentabilidade de redes de governança, considerando-se a literatura sobre redes e sobre sustentabilidade, nesta pesquisa, entende-se por sustentabilidade de redes a atuação a longo prazo com a produção de resultados econômicos e socioambientais positivos.

Entende-se ainda que a sustentabilidade de redes de governança pode ser analisada adotando-se como indicadores a forma e a eficácia da governança e os

resultados das interações econômicas e socioambientais. Definindo-se, assim, o que deve ser mensurado e como estes dados devem ser interpretados para averiguar a capacidade de sustentabilidade das redes de governança.

Neste sentido, as subseções seguintes abordam as formas de governança, a eficácia da governança e as interações econômicas e socioambientais.

### **2.3 Formas de governança de redes**

As redes são grupos de três ou mais organizações autônomas que trabalham juntas para alcançar objetivos próprios e coletivos, podendo ser autoiniciadas pelos membros ou contratadas. Elas se tornaram importantes mecanismos formais para alcançar resultados multiorganizacionais, especialmente nos setores público e sem fins lucrativos, nos quais a ação coletiva é frequentemente necessária para a solução de problemas.

Ao contrário das organizações, as redes devem ser governadas sem o benefício da hierarquia ou da propriedade. Normalmente, seus participantes têm responsabilidade formal limitada aos objetivos no nível da rede e sua conformidade com as regras e procedimentos é voluntária. (PROVAN; KENIS, 2008).

As redes normalmente são objetos de pesquisa a partir de duas abordagens, a analítica da rede e a rede como forma de governança. Em pesquisas de abordagem analítica, o objetivo principal é descrever, explicar ou comparar configurações relacionais ou usar essas configurações para explicar resultados. Ocorre que, na maior parte das vezes, o que é analisado e explicado são as relações contidas e não a rede em si. Já a abordagem da rede como forma de governança tem a rede como unidade de análise e a considera um mecanismo de coordenação. É a governança de rede. (PROVAN; KENIS, 2008).

Provan e Kenis (2008) destacam que a literatura mudou no sentido de deixar de tratar as redes como formas discretas de governança, passando a vê-las como detentoras de características estruturais únicas, modos de resolução de conflitos, bases de legitimidade, etc. As redes são formas de organização social, são mais do que a soma de atores e vínculos e merecem ser estudadas por direito próprio. Neste sentido, as abordagens analíticas e de governança se mostram limitadas na análise do funcionamento das redes, sendo recomendada a combinação de ambas para

estudos mais amplos.

A perspectiva de governança contribui por considerar a rede a unidade de análise, enquanto a perspectiva analítica contribui com a ideia de compreender as interações nela existentes. Embora todas as redes abarquem uma gama de interações entre os atores, o foco na governança envolve o uso de instituições e estruturas de autoridade e colaboração para alocar recursos e para coordenar e controlar a ação conjunta em toda a rede. (PROVAN; KENINS, 2008).

Para Klijn e Koppenjan (2016), governança em rede se refere ao conjunto de estratégias ou tentativas de direção consciente de atores dentro de redes de governança destinadas a influenciar os processos autônomos de interação e, ou, as características das redes. Ao aplicar essas estratégias, os participantes produzem resultados em termos de soluções, políticas e serviços. Eles consideram que o gerenciamento de rede ou da governança em rede tem por objetivos o aumento da geração de novas ideias, a construção de consenso e a formação e reestruturação de arranjos da rede para uma melhor coordenação.

Quanto à estruturação, Provan e Kenis (2008) categorizam as redes em duas dimensões, que são o tipo de governança e a forma de intermediação. A governança da rede pode ser intermediada ou não. De um lado, há redes totalmente regidas pelas organizações que as compõem, neste caso, todas as organizações interagem entre si para governar a rede, o que resulta em uma forma altamente descentralizada, chamada de governança compartilhada.

Do outro lado, segundo os autores, há redes altamente intermediadas, com poucas interações diretas entre as organizações, exceto em relação a quesitos operacionais, como transferência de negócios, clientes, informações sobre serviços e afins. Neste caso, a governança ocorre por meio de uma organização externa, contratada para assumir questões críticas para a manutenção e sobrevivência da rede. Trata-se da Organização Administrativa da Rede (OAR).

No ponto intermediário, uma organização componente da rede assume atividades-chave de governança, tornando-se a organização líder. As demais atividades são realizadas pelos outros atores que, alternativamente, podem se dividir em subconjuntos para cumpri-las. (PROVAN; KENIS, 2008).

Cada forma de estruturação pode ser estabelecida voluntariamente pelos membros da rede ou obrigatoriamente, em se tratando de rede contratada. Cada

forma possui pontos fortes e fracos, por isso não há uma superior à outra. Apesar disso, os resultados alcançados pela rede dependerão, em grande parte, da forma escolhida. (PROVAN; KENIS, 2008).

A forma mais simples e comum é a governança compartilhada, na qual a rede é regida pelos próprios membros sem a intermediação de entidade de governança separada. A governança pode ocorrer mediante reuniões formais dos participantes e até mesmo de modo informal, com ações daqueles que têm interesse no sucesso da rede. A efetividade deste modelo de governança se apoia no envolvimento e comprometimento dos membros, sendo eles próprios responsáveis pelo gerenciamento dos relacionamentos internos e externos e pelas tomadas de decisões. (PROVAN; KENIS, 2008).

A governança por organização líder ocorre tipicamente em relacionamentos verticais, de cliente-fornecedor, nos quais há uma organização maior e mais poderosa. Ocorre inclusive em redes horizontais multilaterais, quando uma organização possui recursos suficientes e legitimidade para exercer uma posição de liderança. (PROVAN; KENIS, 2008).

Já a forma de governança por OAR surge, normalmente, como consequência da ineficiência das redes com governança compartilhada e dos problemas de dominação e resistência das redes com organizações líderes. Uma entidade administrativa separada é criada especificamente para gerenciar a estrutura e suas atividades, visando coordenar e sustentar a rede. A gestão neste modelo tende a ser mais eficiente, especialmente quando comparada com a governança compartilhada, que pode se tornar extremamente complexa quando o número de participantes aumenta. (WEGNER; DURAYSKI; DE SOUZA VERSCHOORE FILHO, 2017).

Por um lado, a participação nos processos de tomadas de decisão contribui para a coesão entre os participantes e a criação de um contexto social compartilhado. Além de melhorar a qualidade dos relacionamentos, reduzir conflitos e gerar confiança entre os membros e de ser um elemento considerado essencial para o êxito da cooperação. Por outro lado, quanto mais os membros se envolvem nos processos de tomada de decisão, mais tempo e recursos são consumidos, o que pode reduzir a agilidade da rede. Em grupos maiores, discordâncias e diferenças são mais prováveis de ocorrer em relação a aspectos estratégicos e operacionais. (KLIJN; KOPPENJAN,

2016; PROVAN; KENIS, 2008; WEGNER; DURAYSKI; DE SOUZA VERSCHOORE FILHO, 2017).

Enunciadas as redes colaborativas e as formas de governança de redes, cabe conhecer os fundamentos teóricos sobre sustentabilidade de redes de governança para o desenvolvimento da análise proposta por esta pesquisa.

## **2.4 Eficácia da governança de redes**

A eficácia é definida por Provan e Kenis (2008) como a obtenção de resultados positivos em nível de rede. Resultados que normalmente não poderiam ser alcançados de forma individual e independente, embora os participantes individuais devam se beneficiar da eficácia da rede. Cabe aos participantes definir os tipos específicos de resultados esperados, que podem incluir o fortalecimento da capacidade da comunidade para resolver problemas públicos, a melhor integração de serviços essenciais às populações vulneráveis, o desenvolvimento econômico regional e a capacidade de resposta a desastres naturais, dentre outros.

Visando possibilitar a previsão e avaliação da eficácia das redes, Provan e Kenis (2008) propõem uma fundamentação teórica para a adoção de uma ou outra forma de governança, baseada em quatro contingências estruturais e relacionais principais: confiança, número de participantes, consenso de metas e necessidade de competências.

Os autores destacam não serem estas as únicas contingências relevantes. Por este motivo, neste estudo, foi acrescentado às contingências o fator “recursos”, apontado por Klijn e Koppenjan (2016) como fundamental à formulação e ao funcionamento das redes.

Na sequência são descritas as contingências estruturais e relacionais atinentes à eficácia da governança das redes, sendo elas:

- I. Confiança;
- II. Número de participantes;
- III. Consenso de metas;
- IV. Necessidade de competências;
- V. Recursos.

## I Confiança

A confiança pode ser explicada como o aspecto de um relacionamento que reflete a vontade de aceitar a vulnerabilidade com base em expectativas positivas acerca das intenções ou comportamentos de outra pessoa. Na governança de rede, o nível de densidade da confiança deve ser consistente na rede como um todo. (PROVAN; KENIS, 2008).

A confiança não precisa ser profunda, mas não pode ser simplesmente uma coleção de relacionamentos baseados em díades. Em vez disso, os laços devem ser densos, de modo que as percepções de confiança sejam compartilhadas entre os membros. Tanto a densidade das conexões quanto a densidade da confiança significam que muitas pessoas na rede confiam umas nas outras, fornecendo assim uma densa teia de laços baseados na confiança.

A governança compartilhada, especificamente, não será eficaz na ausência ou baixo nível de confiança, pois haverá pouca base para a colaboração entre os participantes. No entanto, as redes ainda podem ser eficazes e viáveis para atingir objetivos coletivos quando prevalece a confiança de baixa densidade, apenas é provável que sua governança seja intermediada, por organização líder ou administrativa.

Na governança por organização líder, a confiança é essencialmente construída em torno de uma coleção de laços diádicos. Na governança por OAR, os membros são chamados a monitorar coletivamente as ações da liderança e a confiança em toda a rede pode ser menor. (PROVAN; KENIS, 2008).

Consoante Klijn e Koppenjan (2016), a confiança pode oferecer um mecanismo de coordenação para tomadas de decisões complexas e pode dar suporte a soluções inovadoras. Para eles, um alto grau de confiança diminui os custos de transação e aumenta a probabilidade de troca de informações entre os atores, até quando os resultados são incertos. Ademais, incentiva o aprendizado e a inovação. Onde a cooperação é intensa e a complexidade é alta, a confiança é um fator importante. Ela se desenvolve ao longo do tempo e é sustentada quando continuamente confirmada.

A literatura sugere, segundo Klijn e Koppenjan (2016), que calcular a confiança é particularmente importante no início de um relacionamento. Sobretudo

quando os parceiros não compartilham história anterior e estão trabalhando juntos pela primeira vez, a confiança deve ser criada na expectativa de que a cooperação seja benéfica para todas as partes.

O fato de a confiança se desenvolver e poder aumentar ou diminuir resulta em considerá-la uma variável independente e dependente na pesquisa de administração pública. Como variável independente, pode melhorar a cooperação, como variável dependente, pode ser potencializada por outros fatores. A literatura menciona os seguintes fatores como influenciadores do surgimento e crescimento da confiança:

- Interações prévias: teorias sobre capital social e administração de empresas e teorias econômicas enfatizam que quanto mais interação e contatos sociais ocorrem, mais confiança é criada. Em redes com interação intensiva, sem considerar outros fatores, isso implica em maior chance da existência de um alto nível de confiança entre as partes;
- Reputação dos outros atores: experiências anteriores e rumores concernentes ao profissionalismo de um parceiro podem aumentar ou diminuir o desenvolvimento da confiança;
- Expectativa de benefícios futuros: o conhecimento de que a interação contínua entre os atores em redes será mutuamente benéfica fornece uma condição favorável para o desenvolvimento da confiança;
- Presença e natureza de regras obrigatórias: as regras da rede podem ter efeitos diferentes na criação e no crescimento da confiança. Regras que resultem em fortes demarcações de domínio não são favoráveis, enquanto a regulamentação para a resolução de conflitos pode criar e manter a confiança. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Outro fator de contingência que afeta a eficácia das redes diz respeito ao quantitativo de atores envolvidos.

## II Número de participantes

Participantes ou atores das redes são indivíduos, grupos e organizações que podem afetar, ou que são afetados, por determinados problemas, projetos ou políticas públicas. (KAPUCU, 2014; KLIJN; KOPPENJAN, 2016; PROVAN; KENIS, 2008).

Lidar com problemas complexos requer a combinação de vários recursos

possuídos ou controlados por atores distintos, conseqüentemente, os relacionamentos nas redes dificilmente podem ser caracterizados como hierárquicos, embora diferenças de poder existam como resultado de assimetrias nas dependências e na posse de recursos. O Estado não tem posição superior aos demais atores. (KAPUCU, 2014; KLIJN; KOPPENJAN, 2016; PROVAN; KENIS, 2008).

Na governança das redes, direção hierárquica e comando e controle, no geral, não são eficazes, porque os participantes muitas vezes precisam ser persuadidos a empregar seus recursos, e nenhum deles controla recursos suficientes para ser capaz de impor soluções aos outros. Em vez disso, os relacionamentos têm natureza horizontal, dado que os atores precisam compartilhar recursos e negociar e coordenar suas estratégias a fim de serem capazes de realizar seus objetivos e a fim de que a rede funcione de forma estável e sustentável. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Provan e Kenis (2008) ponderam que um problema fundamental com a governança de qualquer rede é a acomodação e coordenação das necessidades e atividades das várias organizações envolvidas. E que esta tarefa pode ser difícil mesmo com a utilização de arranjos diádicos, visto que se o número de participantes cresce, o número de relacionamentos potenciais aumenta exponencialmente. Sob tais condições, a governança se torna extremamente complexa.

A governança compartilhada é frequentemente vista como altamente desejável pelos participantes de uma rede, uma vez que eles podem manter o controle total da direção. Esta forma, no entanto, é mais adequada para pequenas redes, pois quando surgem problemas, a participação plena e ativa face-a-face dos parceiros é possível. Em contrapartida, conforme o número de membros aumenta, a governança se torna ineficiente, com integrantes ignorando os problemas da rede ou gastando muito tempo tentando coordenar as organizações.

O problema da complexidade da rede é especialmente agudo quando os participantes estão espalhados geograficamente, tornando difíceis ou impossíveis reuniões frequentes de todos. A solução estrutural para este problema é centralizar as atividades de governança da rede em torno de uma organização, seja líder ou administrativa. Ambas são mais prontamente capazes de acomodar um grande número de participantes, desde que o envolvimento de todos não seja mais necessário para muitas decisões. Quando a governança é centralizada, os participantes não devem mais interagir diretamente uns com os outros, em vez disso,

podem interagir diretamente com a organização líder ou com a OAR para fins de coordenação das necessidades em nível de rede. (PROVAN; KENIS, 2008).

Não há um número específico de organizações que seja correto para cada forma de governança, embora resultados da literatura de pequenos grupos apontem como mais prováveis de serem eficazes as formas de governança compartilhada com menos de seis a oito organizações. Igualmente, outros fatores têm impacto sobre a eficácia de cada forma em lidar com o número de organizações englobadas, como a densidade da confiança. Em geral, a forma por OAR é provavelmente mais eficaz nas redes com maior número de participantes, por ter estrutura administrativa única. (PROVAN; KENIS, 2008).

Tal como confiança e número de participantes, o consenso de metas afeta a eficácia das redes.

### III Consenso de metas

Ambientes com prevalência de consenso de objetivos e similaridade de domínio permitem melhor desempenho dos participantes do que ambientes de conflitos. Este argumento tem implicações importantes para a compreensão do comportamento das redes, dado que seus membros devem ser responsivos aos objetivos da sua organização empregadora e aos da rede. (PROVAN; KENIS, 2008).

Na literatura, como assinalam Provan e Kenis (2008), a ênfase tem sido menor no consenso de metas propriamente dito e maior na semelhança ou homofilia (tendência de associação entre indivíduos com contextos sociais semelhantes). A homofilia tem sido frequentemente sugerida como justificativa para explicar o fato de certos atores serem atraídos por outros. A lógica da similaridade também pode explicar porque indivíduos fazem conexões de rede em nome de sua organização, embora as redes organizacionais provavelmente sejam motivadas mais por razões instrumentais do que por razões de atratividade organizacional ou similaridade.

Nas redes é importante haver consenso com relação às metas organizacionais e à guia de metas em nível da ação da rede. Quando há consenso sobre objetivos amplos em nível de rede, tanto em relação ao conteúdo do objetivo quanto à ausência de hierarquia, os participantes são mais propensos a se envolver, a trabalhar juntos e comprometidos. Isso não significa necessariamente que os

objetivos dos membros devam ser semelhantes. Na verdade, semelhança de propósito pode resultar em dificuldades em trabalhar juntos, especialmente quando as pressões da concorrência tornam as organizações relutantes em cooperar e compartilhar informações. (PROVAN; KENIS, 2008).

Vale destacar que a confiança não é necessariamente relacionada ao consenso de metas. A confiança é baseada na reputação e na experiência de interação anterior, enquanto o consenso é baseado na semelhança de objetivos.

O consenso de metas tem implicações importantes para a governança da rede. Preferencialmente, não deve haver considerável variação entre a rede e seus membros quanto ao acordo em objetivos comuns, e deve-se observar em que medida os objetivos organizacionais podem ser alcançados por meio do envolvimento com a rede. Embora o consenso elevado de metas seja uma vantagem na construção do compromisso, as redes podem ser eficazes com níveis de consenso de metas não elevados. A questão é como os relacionamentos são governados. (PROVAN; KENIS, 2008).

Na governança compartilhada, há maior chance de eficácia quando os participantes concordam quanto aos objetivos gerais da rede. Nesta situação, as organizações participantes podem trabalhar juntas sem conflito significativo, cada uma fazendo sua própria contribuição para os objetivos gerais enquanto alcançam simultaneamente seus objetivos próprios. No extremo oposto, quando o consenso de metas é baixo, pode haver pouco envolvimento da rede como todo. (PROVAN; KENIS, 2008).

As formas de governança por organização líder ou por OAR são mais apropriadas quando há níveis intermediários de consenso de metas. A forma por organização líder tende a ser mais eficaz quando os participantes têm consenso de meta moderadamente baixo, enquanto a forma por OAR tende a ser mais eficaz quando o consenso entre as organizações é moderadamente alto. (PROVAN; KENIS, 2008).

As organizações líderes assumem a maioria das decisões estratégicas e operacionais, portanto, são mais adequados para tomar decisões atinentes às metas de nível de rede quando membros são menos capazes de resolver conflitos por conta própria e apenas parcialmente comprometidos aos objetivos da rede. Esta situação pode não ser favorável à sustentabilidade da rede a longo prazo, mas, a curto prazo,

propicia a definição das metas. (PROVAN; KENIS, 2008).

Em contraste, a governança por OAR requer maior envolvimento de pelo menos um subconjunto de membros, comprometidos com os objetivos e com envolvimento estratégico com a rede como um todo (frequentemente, membros do conselho administrativo da OAR). Outros membros podem ser provavelmente menos comprometidos e envolvidos apenas com consenso de metas. É tarefa da organização administrativa trabalhar com os participantes diariamente, resolvendo possíveis conflitos e aumentando o compromisso com a rede e seus objetivos. (PROVAN; KENIS, 2008).

O quarto fator de contingência relacional e estrutural ligado à eficácia das redes se refere à necessidade de competências.

#### IV Necessidade de competências

As organizações ingressam ou formam redes por diversos motivos, incluindo necessidade de ganhar legitimidade, atender clientes de forma mais eficaz, atrair mais recursos e lidar com questões complexas. Mas, independentemente do motivo, de modo geral, todas as organizações buscam alcançar algum fim que não poderiam alcançar isoladamente. Neste sentido, Provan e Kenis (2008) questionam como as competências necessárias para alcançar objetivos em nível de rede podem ser atingidas. Esta é uma questão importante em relação à governança, dado que diferentes formas de governança colocam diferentes cargas sobre os membros para fornecer essas competências.

Os autores apresentam duas questões que auxiliam no entendimento da situação. Qual é a natureza da tarefa que está sendo realizada pelos membros da rede? Quais demandas e necessidades externas estão sendo enfrentadas pela rede? Ambas as perguntas estão relacionadas às competências em nível de rede.

Internamente, se a tarefa requer interdependência significativa entre os membros, há necessidade de altas habilidades de coordenação e competências específicas de tarefas, a fim de facilitar a ação interdependente. Isto significa que a governança compartilhada tem menos probabilidade de ser eficaz quando os requisitos de tarefas interdependentes são altos, uma vez que demandas colocadas em alguns membros podem requerer habilidades que eles não possuem. Não

obstante, essas condições favorecem as governanças por organização líder e administrativa, por serem mais capazes de desenvolver habilidades relacionadas às necessidades da rede. (PROVAN; KENIS, 2008).

Externamente, podem variar entre baixo e alto o grau das competências exigidas para as demandas da rede. Estas podem estar relacionadas a novas regulamentações, procura de novos membros, obtenção de financiamento e construção de legitimidade externa. (PROVAN; KENIS, 2008).

Na continuação, o quinto fator de contingência a ser tratado se refere aos recursos da rede.

## V Recursos

A interação entre os atores das redes ocorre com a finalidade de fazer e implementar políticas, resolver um problema, ou entregar um serviço público que demanda recursos ou meios não possuídos por um ator, mas compartilhados por todos. Os recursos, tangíveis e intangíveis, representam as matérias-primas que os atores têm para levar a cabo as ações e podem ser agrupadas em dez categorias: jurídicos, humanos, econômicos, cognitivos, relacionais, de confiança, cronológicos, infraestrutura, apoio político e força. (SUBIRATS *et al.*, 2008; WEGNER; DURAYSKI; DE SOUZA VERSCHOORE FILHO, 2017).

Klijn e Koppenjan (2016) distinguem cinco recursos principais compartilhados nas redes: financeiros, de produção, competências, conhecimento e legitimidade.

- Recursos financeiros: importantes para iniciativas de resolução de problemas complexos. Oferecem oportunidades para realizar soluções e cobrir os custos organizacionais e extraorganizacionais relacionados a processos complexos de tomada de decisão;
- Recursos de produção: viabilizam iniciativas de políticas. Por exemplo, possuir um terreno em um projeto de reestruturação urbana;
- Competências: autoridade formal e jurídica para garantir decisões. Geralmente ficam a cargo de um ator público ou semipúblico;
- Conhecimento: importante para soluções de desenvolvimento e para a investigação da natureza do problema. O conhecimento pode estar disponível em vários tipos de documentos e pode ser implícito, ou seja, baseado na

experiência. Este é de difícil transferência entre participantes, por isso é necessário ativar o ator conhecedor a fim de usar seu conhecimento implícito no processo de tomada de decisão;

- Legitimidade: alguns atores têm a capacidade de dar legitimidade para, ou reter a legitimidade de decisões tomadas para resolver problemas. Exemplo são os órgãos políticos eleitos cujo apoio pode dar peso extra a um projeto ou iniciativa política.

Além dos fatores de contingência apresentados, as tensões, ou jogos de forças, intrínsecas à governança das redes podem impactar a eficácia. Tais tensões são atinentes à eficiência, à legitimidade e à regulação das redes. (PROVAN; KENIS, 2008), como pode ser verificado a seguir.

#### 2.4.1 Jogos de forças

Uma vez que a forma de governança da rede está instalada, cabe aos gestores sua gerência e liderança. Dado, porém, que nenhuma forma adotada é garantia de sucesso, os gestores devem reconhecer e responder a três tensões básicas ou contraditórias lógicas que são inerentes à governança das redes, sendo elas:

- I. Eficiência;
- II. Legitimidade;
- III. Regulação.

Apesar de essas tensões se aplicarem a todas as formas de governança, as propriedades exclusivas de cada uma acarretam provável tendência a um dos lados da relação. Outrossim, a maneira como essas tensões são gerenciadas é fundamental para a eficácia das redes, por serem aspectos inerentes e críticos com os quais os membros das redes devem lidar. (PROVAN; KENIS, 2008). A seguir as tensões citadas são abordadas.

##### I Eficiência

A eficiência, uma medida dos produtos em relação aos insumos, é certamente um resultado desejado em qualquer processo administrativo, todavia, existem tensões

inevitáveis entre a eficiência e outros objetivos, especialmente aqueles relacionados a medidas de eficácia. (PROVAN; KENIS, 2008).

A principal tensão a este respeito está entre a eficiência e indicadores amplos de eficácia, especialmente aos que têm implicações de longo prazo que podem se mostrar ineficientes no curto prazo. Dentro das redes, a tensão primária está entre a necessidade de eficiência na governança e a necessidade de envolvimento dos membros por meio da tomada de decisão. (PROVAN; KENIS, 2008).

Na literatura sobre redes, um tema comum é a necessidade de construir confiança por meio da colaboração, como já apontado. E o objetivo de construir maior confiança entre os parceiros poucas vezes é um esforço eficiente, pois quanto mais participantes estão envolvidos no processo de decisão, maior a tendência de se consumir tempo e recursos nele. (PROVAN; KENIS, 2008).

Ainda que os membros da rede que participam de sistemas administrados por compartilhamento possam se entusiasmar sobre seu envolvimento durante os estágios iniciais da evolução da rede, o esgotamento profissional pode se instalar, visto que as atividades e o envolvimento cobram um preço cada vez maior de tempo e energia. Neste sentido, um resultado provável deste problema é que um pequeno subconjunto de participantes pode acabar fazendo a maior parte do trabalho, produzindo queda no entusiasmo, níveis aumentados de frustração e mudança gradual em direção a maior centralização da governança. (PROVAN; KENIS, 2008).

Neste cenário, para aumentar a eficiência, Provan e Kenis (2008) apontam a mudança da forma da governança para intermediada por organização líder, na qual a carga de envolvimento direto pode ser significativamente reduzida. Esta forma é mais eficiente, mas a compensação pode ser uma redução no comprometimento dos participantes e o foco nas necessidades da organização líder, assim, potencialmente reduzindo a eficácia global da rede.

A governança por OAR tem a possibilidade de proporcionar maior equilíbrio do que as outras quanto à tensão entre a necessidade de operação eficiente e inclusiva na tomada de decisão. Essencialmente, uma OAR permite estrutura e participação representativa para questões estratégicas importantes, enquanto uma equipe assume mais encargos administrativos de rotina. (PROVAN; KENIS, 2008).

## II Legitimidade

A legitimidade pode ser um ponto crítico na manutenção do status e da viabilidade das organizações. Qualquer mecanismo de governança visa desenvolver legitimidade interna entre seus participantes, especialmente nos negócios, mesmo do setor sem fins lucrativos. Se os participantes não veem as interações e esforços coordenados como uma forma legítima de gestão, com benefícios potenciais dessas interações (sociais ou econômicos), é provável que a rede exista apenas no nome, com pouco compromisso real por parte dos participantes para objetivos e resultados em nível de rede. (PROVAN; KENIS, 2008).

Adicionalmente, qualquer forma de governança deve atender às expectativas externas. Ao atrair usuários, obter financiamento e lidar com o governo, a governança pode fornecer a face externa da rede. Os grupos externos podem ver que a rede é uma entidade em seu próprio direito, não simplesmente um grupo de organizações que ocasionalmente se reúnem para discutir questões comuns. (PROVAN; KENIS, 2008).

Ter legitimidade externa também pode reforçar o compromisso dos participantes que são mais propensos a se verem como parte de uma rede viável. Estabelecer legitimidade externa é um papel crítico da governança, dado que os participantes individuais agindo por conta própria geralmente não serão vistos por estranhos como representantes da rede como um todo. (PROVAN; KENIS, 2008).

O problema para a governança da rede não é apenas construir sua legitimidade, tanto interna quanto externamente, mas lidar com a tensão potencial entre elas. Os participantes precisam acreditar que a colaboração mútua é benéfica. Assim, o valor das interações entre participantes potencialmente concorrentes e diversos devem ser legitimadas. Em parte, isso pode ser realizado por meio do mimetismo, à medida que os participantes de uma instituição adotam as práticas interativas de outra com base no pressuposto de que as redes são essenciais para a realização de negócios, desenvolvimento de inovação e atendimento de clientes. Ainda, é um papel fundamental da governança desenvolver e encorajar a interação, tornando-a comum e aceita. (PROVAN; KENIS, 2008).

A tensão surge quando as necessidades de legitimidade interna entram em conflito com demandas externas. O papel da governança para construir a legitimidade

externa da rede, em alguns casos, envolve ações e atividades que podem beneficiar a rede de modo geral, mas não necessariamente muitos dos atores individuais ou necessidades internas, como a construção de interações. Um problema é que os participantes têm suas próprias necessidades de legitimidade, como organizações independentes e autônomas com seus próprios objetivos. Essas necessidades de legitimidade interna, que podem se concentrar nas necessidades dos clientes, funcionários e outras partes organizacionais nem sempre são compatíveis com as necessidades mais amplas de legitimidade externa geral da rede. (PROVAN; KENIS, 2008).

Ademais, criar uma face pública para a rede significa que os participantes serão provavelmente menos diretamente envolvidos em interações com as principais partes interessadas, como financiadores. Em função disso, os atores podem sentir que estão sendo abandonados ou que sua credibilidade está sendo prejudicada. Essencialmente, a tensão está em parte entre preocupações de legitimidade individualista versus coletivista e, em parte, entre um foco na construção de interações de rede interna versus construção da credibilidade da rede para estranhos. (PROVAN; KENIS, 2008).

Em uma governança de rede eficaz, deve-se construir estruturas que respondam a ambas as necessidades de legitimidade, interna e externa. Ocorre, que nenhuma governança é idealmente adequada para contemplar totalmente cada lado da tensão da legitimidade. A governança compartilhada, por seu forte foco participativo, é mais adequada para tratar necessidades de legitimidade da rede. (PROVAN; KENIS, 2008).

A governança por organização líder, apontam Provan e Kenis (2008), é mais adequada para abordar as necessidades de legitimidade externa, visto que a organização líder já possui legitimidade individual e pode alavancar essa legitimidade em nome de toda a rede. Ao aumentar a legitimidade externa da rede, a organização líder é a que mais tem a ganhar, por ser o membro mais poderoso.

A forma por OAR tenta encontrar o equilíbrio entre essas duas abordagens. Internamente, sua estrutura representativa busca legitimar as interações entre os participantes. Externamente, busca representar a rede por meio de sua administração centralizada. (PROVAN; KENIS, 2008).

### III Regulação

A flexibilidade das redes pode proporcionar às organizações participantes uma forma rápida e eficiente de trabalhar em conjunto para alcançar objetivos específicos que requerem recursos combinados e experiência que as hierarquias poderiam não alcançar rapidamente. Essas mesmas organizações podem reduzir ou romper seus relacionamentos atuais e desenvolver outros laços, conforme necessidades e mudanças de tarefas. Esta flexibilidade permite que as organizações em rede respondam prontamente a oportunidades e ameaças ambientais. (PROVAN; KENIS, 2008).

Concomitantemente ao foco na flexibilidade, as redes que não são direcionadas a um projeto temporário devem focar na sustentação. A estabilidade é fundamental para manter a legitimidade, interna e externamente. Redes estáveis expressam que seus participantes podem desenvolver relacionamentos de longo prazo uns com os outros. De modo que os pontos fortes e fracos individuais sejam entendidos e que os participantes possam responder em conformidade para maximizar os resultados da rede. (PROVAN; KENIS, 2008).

Essencialmente, a flexibilidade é importante para garantir respostas rápidas de forma a atender às necessidades e demandas variáveis das partes interessadas. A estabilidade é importante para o desenvolvimento de respostas consistentes para as partes interessadas e para o gerenciamento da rede ao longo do tempo. (PROVAN; KENIS, 2008).

O mecanismo mais óbvio para manter a estabilidade é a formação de uma hierarquia formal, não obstante, governar redes como entidades burocráticas significa destruir a intenção e o propósito da forma de governança, além de alienar a maioria dos participantes.

Ao mesmo tempo, alta flexibilidade e adaptabilidade são difíceis de manter, especialmente em vista de pressões de legitimidade e eficiência que podem ser mais bem tratadas por meio de uma estrutura formal sustentável. Diante disso, desenvolver uma estrutura de governança que seja estável e flexível não é impossível, no entanto, requer reavaliação frequente dos mecanismos estruturais e procedimentos à luz de novos desenvolvimentos, e uma vontade de fazer as mudanças necessárias, mesmo que sejam desafiadoras. (PROVAN; KENIS, 2008).

Tal como acontece com as outras duas tensões, nenhuma forma de governança é capaz de lidar totalmente com a tensão flexibilidade-estabilidade. Redes de governança compartilhada são altamente flexíveis e adaptáveis, por serem moldadas pelos próprios participantes em uma base contínua. Conforme as necessidades e expectativas da rede mudam, os participantes entram e saem e a governança se adapta, dado que os participantes estão diretamente envolvidos nas decisões. Esta forma é ideal para o tipo de tarefas orientadas a projetos de curto prazo.

Redes com organização líder recaem para o lado da estabilidade, especialmente porque a organização se esforça para manter seu papel dominante ou o faz por mandato.

Na governança por OAR, as redes tendem a ser mais formalizadas. As estruturas são normalmente impostas aos participantes ou, na maioria das vezes, estabelecidas depois que as redes atingem a maturidade. Em ambos os casos, há uma necessidade ou demanda reconhecida de ter uma estrutura formalizada que pode ser sustentada ao longo do tempo. (PROVAN; KENIS, 2008).

Avaliando conjuntamente os fatores de contingência, Provan e Kenis (2008) sugerem que a confiança se torna menos densamente distribuída na rede conforme o número de participantes fica maior, o consenso da meta diminui e a necessidade de competências aumenta. Assim, formas intermediadas de governança tendem a ser mais eficazes do que as não intermediadas.

Wegner, Durayski e de Souza Verschoore Filho (2017), em seu estudo sobre governança e eficácia de redes interorganizacionais, analisaram a governança de dez redes de cooperação brasileiras com distintos níveis de eficácia. Como resultado, verificaram que as redes com maior nível de eficácia caracterizavam-se pela utilização da governança por Organização Administrativa da Rede. Essas redes optaram por manter as decisões estratégicas com os membros e por delegar a execução a profissionais contratados e consultores, liberando os participantes das atividades operacionais. Em contraste, as redes com menor nível de eficácia organizavam-se por governança compartilhada.

Na teoria sobre redes, Provan e Kenis (2008) argumentam que a inconsistência entre a forma de governança e uma ou mais das contingências pode levar à ineficácia ou falha da rede. Quanto maior a inconsistência, menos provável

que a rede seja sustentável e mantenha suas atividades sem que haja mudança na forma de governança adotada.

O Quadro 1 apresenta proposições de Provan e Kenis (2008) acerca da eficácia da governança de redes.

Quadro 1 - Proposições acerca da eficácia da governança de redes

	<b>Proposições</b>
Configuração	<p>A governança compartilhada será mais eficaz para alcançar resultados quando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a confiança for amplamente compartilhada entre os participantes (alta densidade, confiança descentralizada);</li> <li>▪ houver relativamente poucos participantes;</li> <li>▪ o nível de consenso quanto aos objetivos for alto;</li> <li>▪ a necessidade de competências for baixa.</li> </ul>
	<p>A governança por organização líder será mais eficaz quando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a confiança for estreitamente compartilhada entre os participantes (baixa densidade, confiança altamente centralizada);</li> <li>▪ houver um número relativamente moderado de participantes;</li> <li>▪ o consenso de metas for moderadamente baixo;</li> <li>▪ a necessidade de competências for moderada.</li> </ul>
	<p>A governança por OAR será mais eficaz quando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a confiança for moderada e amplamente compartilhada entre os participantes (moderada densidade de confiança);</li> <li>▪ houver um número moderado a alto de participantes;</li> <li>▪ o consenso de metas for moderadamente alto;</li> <li>▪ a necessidade de competências for alta.</li> </ul>
Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Em redes de governança compartilhada, a tensão favorecerá a participação;</li> <li>▪ Em redes governadas por organizações líderes, a tensão favorecerá a produtividade;</li> <li>▪ Em redes regidas por OAR, a tensão será mais equilibrada, mas favorecerá a produtividade.</li> </ul>
Legitimidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Em redes de governança compartilhada, a tensão favorecerá a legitimidade interna;</li> <li>▪ Em redes governadas por organização líder, a tensão favorecerá a legitimidade externa;</li> <li>▪ Em redes governadas por OAR, ambos os lados da tensão serão tratados, de forma sequencial.</li> </ul>

Regulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Em redes de governança compartilhada, a tensão favorecerá a flexibilidade;</li> <li>▪ Em formas de governança por organização líder ou OAR, a tensão favorecerá a estabilidade.</li> </ul>
-----------	---

Fonte: Adaptado de Provan e Kenis (2008).

A inconsistência entre a forma de governança e uma ou mais contingências é um problema que se apresenta mais comumente em redes contratadas, com imposição de formato inadequado. Nestes casos, uma alternativa é a rede mudar sua estrutura de componentes e adotar uma forma diferente de governança.

A governança compartilhada é a forma mais flexível e adaptável. As redes certamente podem manter essa forma, outrossim, é provável que seu sucesso induza mudanças nos componentes de contingência (mais participantes, maior necessidade de competências em nível de rede, etc.), exigindo uma mudança na governança. Neste ponto, a mudança para qualquer forma intermediária de governança é possível, dependendo da aparência dos vários fatores de contingência.

Uma vez que uma forma intermediária é adotada, a gama de opções é reduzida. Quando a governança é estabelecida por meio de uma organização líder ou administrativa, a evolução para governança compartilhada é improvável. A governança por OAR é mais estável, menos flexível, com papéis de liderança institucionalizados que dificultam a mudança para uma governança compartilhada.

De maneira semelhante, quando a governança por organização líder é adotada, se houver mudança nos fatores de contingência, eles são mais propensos a migrar para a forma de governança por OAR.

A evolução de uma forma de governança para outra envolve escolha estratégica, não se tratando simplesmente de um processo natural que ocorre à medida que os componentes de contingência mudam. Em vez disso, uma escolha específica deve ser feita pelos participantes para transformarem a governança da rede de um ou mais participantes para uma organização de terceiros. (PROVAN; KENIS, 2008).

Embasado nos modelos propostos por Provan e Milward (1995) e Provan e Kenis (2008), Weijie Wang realizou um estudo sobre determinantes da eficácia de 22 redes de governança de bairro em Pequim, China. Ele verificou, tal como Provan e

Kenis (2008), que as relações simétricas de poder entre os atores são importantes para que pequenas redes alcancem a eficácia, por serem a base da governança compartilhada e da confiança densa. Wang (2016), porém, sugere que pequenas redes podem ser eficazes a despeito de as relações serem assimétricas e da existência de pouca confiança, desde que organizações fortes possam fornecer os recursos necessários e manter a estabilidade da rede. Neste contexto, estabilidade não indica consenso e pode ser alcançada por organizações fortes suprindo outras.

Outro resultado de Wang (2016) indica que a combinação de estabilidade de rede e munificência de recursos supera dificuldades de integração, tanto causada por falta de densidade quanto por centralização. O que sugere que a combinação de recursos e estabilidade pode compensar alguns efeitos negativos da falta de relacionamentos colaborativos densos e contribui para a sustentabilidade das redes.

Na seção 5 será apresentada a análise da capacidade de sustentabilidade da Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais tomando-se como base os indicadores mencionados anteriormente. Na sequência, apresentam-se as interações econômicas e socioambientais.

## **2.5 Interações econômicas e socioambientais**

As interações econômicas e socioambientais estão intimamente relacionadas à sustentabilidade, seja na perspectiva empresarial seja na perspectiva da administração pública.

Na perspectiva empresarial, sustentabilidade é considerada uma vantagem competitiva no presente e no longo prazo, por buscar a satisfação das necessidades das organizações sem comprometer as necessidades das gerações futuras. Segundo a maioria dos estudos, a sustentabilidade empresarial abrange as dimensões econômicas, sociais e ambientais; conhecidas como *triple bottom line*. (CASTRO, 2017; DE OLIVEIRA CLARO; CLARO; AMÂNCIO, 2008; SUN; WU; YANG, 2018).

Nesta perspectiva, a dimensão econômica inclui a economia formal e as atividades informais que proveem serviços para os indivíduos e grupos e aumentam a renda monetária e o padrão de vida dos indivíduos. A dimensão social consiste no aspecto social relacionado às qualidades dos seres humanos, como suas habilidades,

dedicação e experiências, abrangendo tanto o ambiente interno quanto o externo à organização.

A sustentabilidade social está baseada no processo de melhoria na qualidade de vida da sociedade, pela redução das discrepâncias entre riqueza e miséria, por meio de mecanismos como nivelamento do padrão de renda, acesso à educação, moradia e alimentação. A dimensão ambiental estimula organizações a considerarem o impacto de suas atividades sobre o meio ambiente, na forma de utilização dos recursos naturais, e contribui para a integração da administração ambiental na rotina de trabalho. (DE OLIVEIRA CLARO; CLARO; AMÂNCIO, 2008).

No setor público, as dimensões econômicas, sociais e ambientais igualmente estão relacionadas à base da sustentabilidade. O consumo consciente de recursos naturais e a redução de custos e desperdícios são fundamentos do princípio da eficiência, norteador da conduta do servidor público. Frente ao seu poder de promulgação de leis, normas e regulamentos e ao seu potencial para atuar como reguladora de mercado pela capacidade de compra e consumo, a administração pública possui a prerrogativa de promover práticas sustentáveis. Adicionalmente, cabe aos gestores públicos assumir uma postura de comprometimento social e ambiental em busca do desenvolvimento sustentável. (MARCUZ JUNIOR *et al.*, 2020).

No Brasil, em 1999 foi construída a Agenda Ambiental na Administração Pública e em 2012 foi estabelecida a elaboração e implementação dos Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) pelos órgãos da administração direta – União, estados, distrito federal e municípios – e indireta – autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas –. (MARCUZ JUNIOR *et al.*, 2020).

O [Decreto nº 7.746/2012](#) da Presidência estabelece critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública. A normativa prevê que na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a administração pública deve considerar critérios e práticas sustentáveis, entre outras (BRASIL, 2012):

- I. baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;

- II. preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III. maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV. maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V. maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI. uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
- VII. origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e
- VIII. utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.

Em 2017, o Tribunal de Contas da União (TCU) criou o Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA), com vistas a aferir a evolução das ações de sustentabilidade que devem ser implementadas pelas instituições públicas. Na avaliação do mesmo ano, a administração pública federal obteve uma pontuação média de 1,64, numa escala que varia de 0 a 3, e o TCU considerou haver a necessidade de uma maior adesão das instituições às ações de sustentabilidade.

O IASA foi definido como a média dos onze eixos temáticos representados no Quadro 2, considerados neste estudo para a análise das interações econômicas e socioambientais.

#### Quadro 2 - Eixos temáticos do IASA

1	Elaboração, implementação e monitoramento do PLS
2	Racionalização no uso de energia elétrica
3	Racionalização no uso de água
4	Atendimento s requisitos de acessibilidade
5	Certificação de prédios públicos
6	Racionalização no uso de papel e implementação de processo eletrônico
7	Gestão de resíduos e coleta seletiva
8	Contratações públicas sustentáveis
9	Mobilidade e gases de efeito estufa
10	Conscientização e capacitação
11	Adesão a programas de sustentabilidade

Fonte: TCU (2017).

No site do governo do estado de Minas Gerais não foram encontrados espaços relacionados a interações econômicas e socioambientais. Separadamente, são abordadas as temáticas como água e saneamento, assistência social, luz e meio ambiente.

O conteúdo desta sessão embasou a discussão dos resultados do estudo. Além disso, colaborou para a formulação das categorias de análise e das unidades de registro, como descrito na seção que segue.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção são relatados os procedimentos metodológicos empregados no desenvolvimento da investigação.

#### 3.1 Tipo de pesquisa

Quanto aos objetivos e à abordagem do problema, foi realizada uma pesquisa qualitativa, descritiva, de cunho exploratório, em consonância com Godoy (1995) e Silveira e Córdova (2009), ao afirmarem que se trata de examinar um tema ou problema de investigação pouco estudado, em seu ambiente natural, tendo a palavra escrita lugar de destaque tanto no processo de obtenção dos dados quanto na disseminação dos resultados.

Correspondente à estratégia, adotou-se a pesquisa documental, na qual os dados obtidos são estritamente provenientes de documentos, com o objetivo de extrair informações neles contidas, a fim de compreender um fenômeno. Este tipo de pesquisa visa à apreensão, compreensão e análise de informações de documentos não tratados cientificamente (gravações, relatórios, reportagens e outros) e que, portanto, constituem suas fontes primárias. (FLICK, 2009; LAKATOS; MARCONI, 2007; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Preliminarmente, havia sido proposta a realização de pesquisa-ação, tendo como procedimentos e métodos de coleta de dados a triangulação de observação participante, entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. Todavia, o projeto submetido ao Comitê de Ética foi reprovado, pelo fato de as pesquisadoras serem membros da rede estudada e participarem de reuniões desde antes da submissão do projeto, o que caracterizou o início prévio da observação participante.

Cabe evidenciar que a adoção da pesquisa documental se demonstrou satisfatória, tendo em vista o quantitativo e a qualidade dos documentos que compuseram o *corpus*, como será demonstrado adiante.

### 3.2 Objeto de estudo

O objeto do estudo foi a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais (Rapi MG), uma rede colaborativa iniciada pelo Conselho Estadual da Pessoa Idosa de Minas Gerias e pelo governo do estado em parceria com a Universidade Federal de Viçosa, que conta com a participação de órgãos públicos de outras esferas do poder executivo e com atores não governamentais, tais como instituições privadas de ensino superior e indivíduos da sociedade civil interessados pelas políticas públicas voltadas à pessoa idosa.

A escolha da Rapi MG se deu em função do pioneirismo da iniciativa. Não há registros de rede com semelhantes características voltada à pessoa idosa em outra unidade federativa brasileira. Em estudos internacionais tampouco foi verificada tal abordagem. Deste modo, esta investigação abre espaço para pesquisas sobre redes de governança colaborativa com foco na resolução de problemas públicos complexos, que podem estar diretamente relacionados à população idosa.

### 3.3 Procedimentos e técnicas de coleta de dados

Utilizou-se o método de pesquisa documental como procedimento de coleta de dados. Para tanto, foram seguidas as etapas de escolha e recolha dos documentos e de posterior análise.

A escolha da análise documental se deu pela possibilidade da avaliação de documentos que contêm informações sobre o fenômeno que se estuda bem como a obtenção de informações que não existem em livros. Ademais, por permitir acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social, favorecendo a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, entre outros. (DE OLIVEIRA GARCIA *et al.*, 2016; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Na etapa de escolha, decidiu-se por considerar todos os documentos encontrados que tratassem da formação e das atividades da Rede, por ser um objeto de estudo novo. Nas etapas seguintes, foram recolhidos e analisados documentos produzidos pela Rapi MG e por seus membros fundadores a seu respeito no período de abril de 2020 a junho de 2021. Formaram o *corpus* da pesquisa: documentos de

registro, relatório gerencial, atas, notícias, artigos científicos elaborados por participantes, anotações e gravações. A publicidade dos documentos e a atuação das pesquisadoras como membros da Rapi MG proporcionaram conhecimento e acesso ao *corpus*. O Quadro 3 apresenta os principais documentos utilizados.

Quadro 3 - *Corpus* da pesquisa

<b>Tipo de documento</b>	<b>Total de unidades analisadas</b>
Atas	17
Notícias	15
Gravações de eventos	4
Documentos de registro	3
Artigos e relatório gerencial	4

Fonte: Elaboração própria.

Como documento de registro, foi consultada a Nota Técnica SEDESE/SUBDH/SPDS-CEPID/SES – 2020, de julho de 2020, que recomenda a utilização da Rapi MG como suporte técnico aos 853 municípios de Minas Gerais na proteção e no provimento de informações qualificadas no tocante à pessoa idosa, inclusive no enfrentamento aos efeitos da pandemia da Covid-19.

Igualmente, foram consultadas as versões finais das minutas da resolução que instituirá a Rapi MG no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) e do termo de adesão à Rede. A publicação dos documentos estava prevista para o primeiro semestre de 2021, no entanto, precisou ser postergada para o segundo semestre. Apesar de se tratarem de minutas, as versões consultadas estavam em fase final de redação, já apreciadas por instâncias do governo e pelos participantes da Rede.

As atas são relativas a dez reuniões gerais ocorridas no período de julho a dezembro de 2020 e a sete reuniões realizadas de fevereiro a junho de 2021. Entende-se por reuniões gerais as sessões para as quais foram convidados todos os

colaboradores diretos da Rede, ou seja, aqueles que participam das discussões e deliberações.

Dos sites da Sedese, do Sistema Estadual de Redes em Direitos Humanos (SER-DH), do CEI MG e da UFV foram analisadas notícias publicadas no período de abril de 2020 a junho de 2021 tendo a Rapi MG como tema. Todo o conteúdo do site da Rede foi considerado. Do canal da Sedese em uma plataforma digital foram analisadas as gravações de quatro eventos dos quais a Rede foi tema, organizadora ou apoiadora.

O relatório gerencial recolhido abrange a avaliação das atividades da Rede em 2020 e o planejamento das ações para 2021, considerando-se as sugestões do grupo. O relatório foi produzido pela comissão de articulação em fevereiro de 2021, a partir das respostas de um formulário digital preenchido entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021 pelos membros da Rapi MG.

Alguns dos fatores analisados pela pesquisa foram contemplados em perguntas do formulário. As respostas a estas perguntas foram incorporadas na discussão dos fatores. O formulário foi submetido aos 26 colaboradores diretos da época. Destes, 22 responderam a 25 questões fechadas com as alternativas: não satisfeito, pouco satisfeito, medianamente satisfeito, satisfeito e muito satisfeito. E a seis questões abertas, como espaços para críticas e sugestões.

### **3.4 Análise e interpretação dos dados**

Visando descrever e interpretar o conteúdo das mensagens em busca de respostas para o problema da pesquisa e colaborar com a produção de conhecimento teórico relevante para a área em questão, empregou-se o método de análise de conteúdo para a análise e interpretação dos dados coletados. (KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015).

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas que permitem a avaliação de dados de comunicação. É uma forma de sistematizar e compreender em profundidade e de descrever o conteúdo contido em mensagens (BARDIN, 2011).

A técnica empregada neste estudo foi a de análise categorial, a qual funciona pelo desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos que permitam inferências sobre o conteúdo analisado.

Este tipo de análise é composto pelas fases de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (BARDIN, 2011).

Nas fases de pré-análise e exploração do material, foram organizados os documentos componentes do *corpus* da pesquisa e definidas as categorias de análise e as unidades de registro. Para esta definição foram consideradas as formas de estruturação da governança, as contingências estruturais e relacionais, os jogos de forças e as interações econômicas e socioambientais, em conformidade com o referencial teórico consultado. As contingências foram agrupadas em duas categorias: recursos tangíveis e recursos intangíveis. A Figura 1 apresenta as categorias de análise e as unidades de registro utilizadas e suas descrições, extraídas do Mapa de Operacionalização da Pesquisa, disponível no Apêndice A.

Na fase final, de tratamento dos resultados, ocorreram as interpretações e inferências, descritas na próxima sessão, por meio da análise dedutiva das dimensões, categorias e unidades estabelecidas, a partir da codificação dos documentos analisadas pelo aspecto semântico dos textos.

Figura 1 - Categorias de análise e unidades de registro



Fonte: Mapa de Operacionalização da Pesquisa.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção é apresentada a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais e são discutidos os achados referentes à estruturação e eficácia da sua governança, tendo como base o referencial teórico exposto na Seção 2.

### 4.1 Origem e configuração da Rapi MG

A Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais (Rapi MG) teve origem em um plano emergencial que visava minimizar os efeitos da pandemia da Covid-19 para a população idosa, por meio de assistência remota qualificada.

De acordo com registros das reuniões iniciais da Rede, em 2019, o governo do estado de Minas Gerais estabeleceu parceria com a Universidade Federal de Viçosa (UFV), por meio da Coordenadoria de Políticas Públicas para Pessoa Idosa (Cepid), componente da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese). A parceria ocorreu após o estado aderir à Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa, projetando proporcionar aos municípios mineiros melhores condições de atenção à população idosa. Pela UFV, a parceria foi efetivada mediante a atuação do Grupo de Pesquisa Espaços Deliberativos e Governança Pública (Gegop)<sup>1</sup>. No decorrer das atividades da parceria, teve início a pandemia da Covid-19.

Tão logo a pandemia foi declarada pela Organização Mundial da Saúde, em março de 2020, o Conselho Estadual da Pessoa Idosa de Minas Gerais (CEI MG) e a Cepid/Sedese solicitaram apoio técnico da UFV para a realização de um diagnóstico junto às ILPIs filantrópicas mineiras, com o objetivo de identificar as condições destas instituições no enfrentamento à pandemia. No âmbito da UFV, além dos pesquisadores do Gegop, coordenaram o diagnóstico os pesquisadores do Grupo de Estudos e Práticas sobre Envelhecimento, Nutrição e Saúde (Greens). O diagnóstico foi entregue no final do mês de abril de 2020, com o panorama da situação das ILPIs e o apontamento da necessidade de um conjunto de ações emergenciais.

---

<sup>1</sup> Rede de pesquisadores vinculados a instituições de ensino e pesquisa de oito países membros (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Espanha, México, Moçambique), que desenvolve trabalhos sobre espaços deliberativos e governança pública. Na UFV, o Gegop está inserido no Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (IPPDS).

Para viabilizar a implementação das ações, a Cepid/Sedese e o Sistema Estadual de Redes em Direitos (SER-DH) formalizaram nova parceria com a UFV. Concomitantemente, na intenção de amparar toda a população idosa mineira, CEI MG, Cepid/Sedese e UFV tomaram a iniciativa de reunir um contingente de profissionais e voluntários para enfrentar os desafios da situação. Então, órgãos públicos, empresas, instituições de ensino e pesquisas e pessoas da sociedade civil foram convidadas a se reunirem em formato de rede de apoio aberta e colaborativa.

De tal modo, a partir dos convites realizados pelas três instituições fundadoras (CEI MG, Cepid/Sedese e UFV), a iniciativa passou a contar com distintos atores em âmbito federal, estadual e municipal, além de instituições não governamentais, e teve início a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais.

Em âmbito federal, considerando-se a natureza jurídica das instituições, inicialmente houve o protagonismo da UFV, na qual estão acolhidos os grupos de pesquisa Gegop e Greens. A universidade participou dos processos de tomada de decisão, de orientação e de implementação de medidas frente à pandemia. Por convite do Gegop, que conta com integrantes de instituições de ensino e pesquisa nacionais e internacionais, se tornaram participantes da Rede: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG) - Campus Ponte Nova, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) - Campus Governador Valadares, Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

Com abrangência nacional, aderiram o Itaú Unibanco e os movimentos sociais Frente Nacional de Fortalecimento das ILPIs (FN-ILPIs) e Frente Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Direitos das Pessoas Idosas (FFC).

Em âmbito estadual, a Cepid/Sedese passou a contar com o apoio das unidades regionais da Sedese e de outras secretarias de governo, como a Secretaria de Estado de Saúde. E somaram-se como participantes da Rede as instituições privadas Agência Nexo Investimentos Sociais e Instituto Ânima; a associação privada sem fins lucrativos Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CeMAIS); e a Associação Mineira dos Contadores Públicos.

No âmbito municipal, a Rapi MG conta com o apoio de prefeituras, Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa Idosa e de cidadãos voluntários.

O Quadro 4 apresenta os projetos em execução e as instituições-membro da Rapi MG responsáveis por cada um, conforme apontam o site da Rede e registros de reuniões. As demais instituições-membro trabalham em atividades de coordenação, articulação, suporte técnico e administrativo e de apoio aos projetos.

Quadro 4 - Projetos da Rapi MG

<b>Projetos</b>	<b>Responsáveis</b>
<p>Rede 3i Promover a qualidade de vida para a pessoa idosa institucionalizada.</p>	<p>Centro Mineiro de Alianças Intersectoriais (CeMAIS)</p>
<p>Envelhecimento populacional e Cidades Acolhedoras  Gestão para ILPIs</p>	<p>Escola de Formação em Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais</p>
<p>Além dos Trilhos Educação financeira e empreendedorismo para o envelhecimento ativo.</p>	<p>IFMG Ponte Nova</p>
<p>Plenitude 60+ Produção de conteúdo que promova autonomia e inclusão social de pessoas idosas. Rede de Apoio ao Envelhecimento Ativo.  Universidade Aberta à Pessoa Idosa.</p>	<p>Instituto Ânima</p>
<p>Itaú Viver Mais Organização pró-idade que visa fortalecer a rede de apoio aos direitos das pessoas idosas e a promoção do longeviver.  Plataforma Longeviver Apoio à sociedade na promoção do aumento da expectativa de vida com independência financeira e autonomia funcional.</p>	<p>Itaú Unibanco</p>
<p>Captação de recursos via projetos.</p>	<p>Nexo Investimento Social</p>
<p>Arte de Cuidar Apoio psicológico às pessoas idosas residentes e funcionários de ILPIs.</p>	<p>Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)</p>

PUC no Lar Apoio funcional às ILPIs.	
ILPIs Legal Regulamentação e regularização das ILPIs.	Universidade Federal de Lavras (UFLA)
Destinar FIs Captação de recursos via Fundo do Idoso.  Escuta e Acolhimento Escuta e acolhimento e idosos durante a pandemia.  Gerar Gestão dos recursos financeiros das ILPIs.  Pesquisa e Diagnóstico  Podcasts Minuto da Pessoa Idosa  Solidarizando Criação de redes de solidariedade nos municípios.	Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Fonte: Elaboração própria.

Por meio da Nota Técnica SEDESE/SUBDH/SPDS-CEPID/SES – 2020, de julho de 2020, o governo de Minas Gerais recomendou a utilização da Rapi MG como suporte técnico aos municípios do estado na proteção e no provimento de informações qualificadas no tocante à pessoa idosa, inclusive no enfrentamento aos efeitos da pandemia da Covid-19. A apresentação oficial da Rede pelo governo ocorreu no dia 10 de agosto de 2020, em evento virtual transmitido pelo canal da Sedese em uma plataforma digital.

Na ocasião, a Rede já havia iniciado suas atividades. Os partícipes se encontravam periodicamente em reuniões virtuais para discutir e organizar ações que fossem ao encontro dos propósitos postos. No segundo semestre de 2020, com as formalizações, a coordenação da Cepid/Sedese foi consolidada, um calendário de reuniões virtuais quinzenais foi estabelecido e comissões de trabalho foram formadas.

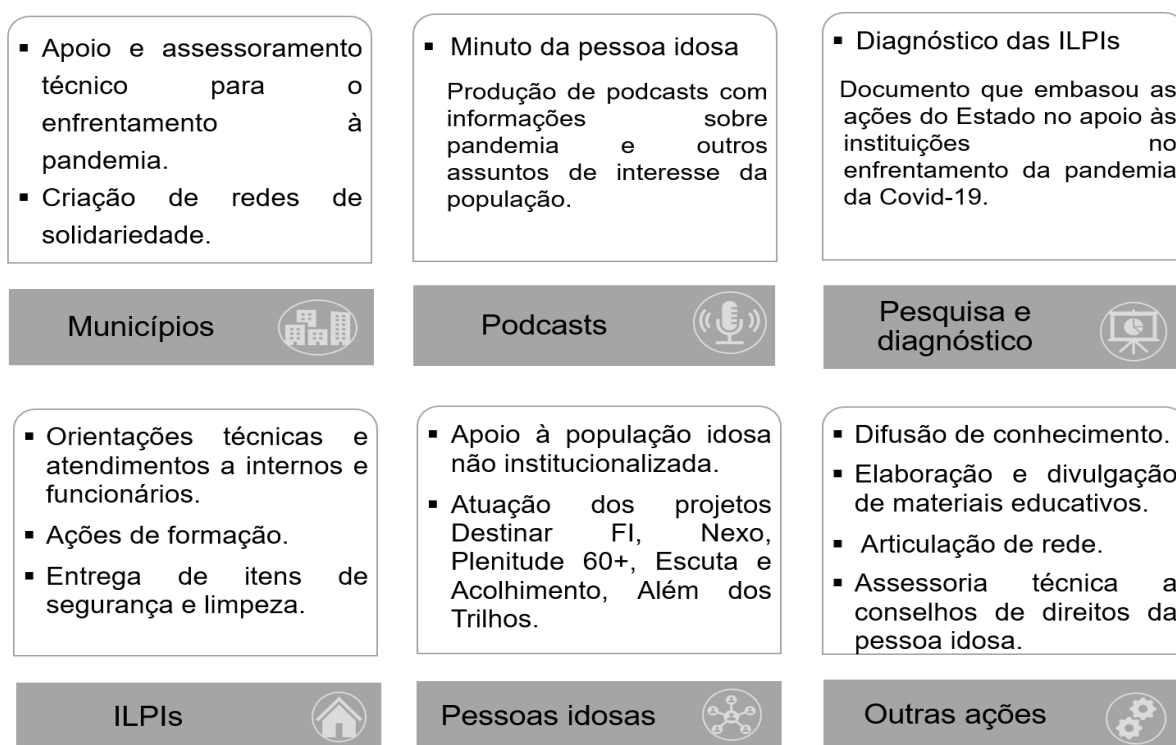
O objetivo da Rede de Apoio à Pessoa Idosa foi instituído como o de criar oportunidades para melhorar a qualidade de vida da população idosa, promover a sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, tal como preveem a Política Nacional e o Estatuto do Idoso. A Rapi MG é aberta e se caracteriza como

governança colaborativa, reunindo atores da sociedade civil e do estado em prol do bem coletivo, em conformidade com o que apontam Ansell e Gash (2008), Das Mercês Milagres, Gomes da Silva e Rezende (2019), Kapucu (2014), Martins (2016) e Ulibarri e Scott (2017).

Na primeira reunião geral de 2021, realizada em 11 de fevereiro, a coordenação apresentou o levantamento das ações efetivadas em 2020, bem como o relatório gerencial elaborado a partir do formulário de avaliação e planejamento respondido pelos participantes.

Como expresso na Figura 2, as ações podem ser divididas em seis frentes de trabalho, sendo elas o apoio aos municípios, a produção de podcasts informativos, a realização de pesquisa e diagnóstico sobre as ILPIs filantrópicas, a orientação e o atendimento às ILPIs, as ações voltadas às pessoas idosas não institucionalizadas e as ações voltadas ao público-alvo geral (pessoas idosas institucionalizadas – residentes em ILPIs – e não institucionalizadas).

Figura 2 - Ações da Rapi MG em 2020



Fonte: Adaptado do Relatório Gerencial da Rapi MG.

A institucionalização da Rapi MG como integrante da Sedese está prevista para 2021. A minuta da resolução que oficializará o trâmite prevê que compete à Secretaria, por meio da Subsecretaria de Direitos Humanos, na qual a Cepid está alocada, a gestão e operacionalização da Rede.

O texto da minuta define que a institucionalização da Rapi MG no âmbito da Sedese tem o objetivo de proporcionar a inovação e o desenvolvimento de produção de conteúdos e materiais para auxiliar e capacitar os servidores e serviços que realizam atendimento à pessoa idosa no estado de Minas Gerais; e de promoção e proteção de direitos da pessoa idosa no estado.

Apresentada a Rapi MG, constata-se que se trata de uma rede autoiniciada pelos participantes. Não obstante a iniciativa de criação tenha partido de entidades governamentais, não há que se falar em rede contratada, pois sua fundação e composição não foram definidas, impostas ou formalizadas pelo Estado. Os participantes se organizaram autonomamente para compartilharem recursos, expertises e conhecimentos técnicos que pudessem levar a uma abordagem holística das políticas públicas voltadas à pessoa idosa por meio de um processo orientado para o consenso e deliberativo. Trata-se de uma rede colaborativa originária da confiança, que se baseia em reciprocidade, integração e alinhamento finalístico. (ANSELL; GASH, 2008; BRYSON; CROSBY; SEO, 2020; DAS MERCÊS MILAGRES; GOMES DA SILVA; REZENDE, 2019; MARTINS, 2016; SIDDIKI; KIM; LEACH, 2017).

Pelo fato de ser coordenada pela Cepid/Sedese, afere-se que a governança da Rede ocorre de forma intermediada por organização líder. Ou seja, uma instituição participante exerce a liderança e se responsabiliza por atividades-chave. Esta forma de governança ocorre, tipicamente, em relacionamentos verticais, mas pode ocorrer em redes horizontais multilaterais (PROVAN; KENIS, 2008; WEGNER; DURAYSKI; DE SOUZA VERSCHOORE FILHO, 2017), como é a Rapi MG. Verifica-se que a proposta de coordenação pela Cepid/Sedese foi apresentada pelas instituições fundadoras e aprovada em reunião pelas demais instituições-membro. Infere-se ter havido o entendimento de que o governo, como possuidor de legitimidade e maior possuidor de recursos, ficaria a cargo, principalmente, da representação e organização administrativa. E que os demais membros atuariam em ações, projetos e comissões temáticas.

O relatório gerencial aponta que 95,2% dos respondentes manifestaram estar

satisfeitos ou muito satisfeitos com a coordenação da Rede, e 4,8%, medianamente satisfeitos. Não houve sugestões no sentido de alteração da forma de governança adotada.

Observa-se que apesar de a governança ser intermediada por organização líder, as decisões não são centralizadas. A Rapi MG se configura como uma rede colaborativa horizontal, com participação dos membros nas tomadas de decisões.

A não centralização das decisões, além de estar relacionada às características da Rede também está relacionada às características da coordenação da Cepid/Sedese, que valoriza a pesquisa, estimula a participação social e preza pela deliberação conjunta. O coordenador é servidor técnico de carreira do Estado, com conhecimento, formação e experiência na temática da população idosa.

Nas subseções sequenciais são analisadas as contingências estruturais e relacionais, divididas em recursos tangíveis e intangíveis, e os jogos de forças, os quais determinam a eficácia da governança da Rede.

## **4.2 Recursos tangíveis compartilhados pela Rapi MG**

### **4.2.1 Humanos**

Os recursos humanos da Rapi MG são formados por seus participantes, componentes das instituições-membro. Participantes ou atores das redes são indivíduos, grupos e organizações que podem afetar, ou que são afetados, por determinados problemas, projetos ou políticas públicas. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016). A atuação dos participantes na Rede é voluntária, quer dizer, não há percepção de remuneração pelos serviços prestados.

Das instituições-membro, a Cepid/Sedese é a que, isoladamente, pode afetar de forma mais direta projetos e políticas públicas voltados ao público-alvo. O CEI MG é a que diretamente representa os indivíduos afetados por problemas, projetos e políticas públicas relacionados à pessoa idosa. Os movimentos sociais visam ao fortalecimento de entidades que zelam pelos direitos da pessoa idosa. As demais, em sua maioria instituições de ensino, possuem projetos destinados ao público-alvo ou que para ele foram adaptados e, ou, direcionados em função da Rede.

De acordo com as ações empreendidas, pode ocorrer saída, substituição e associação de novos integrantes, de forma espontânea ou induzida. Até o momento, apenas novas integrações ocorreram.

Depreende-se de anotações e atas que, nas primeiras reuniões, para a integração inicial, cada participante teve a oportunidade de apresentar seu trabalho e sua proposta de atuação. Processo que se repete a cada adesão de membro, adoção ou desenvolvimento de novo projeto. Sempre que necessário, como na primeira reunião de 2021, a coordenação reapresenta objetivos, membros e projetos. Em virtude do processo de formação, alguns integrantes se conheciam de parcerias anteriores.

Em junho de 2021, as vinte instituições-membro somavam 31 colaboradores diretos. Adicionalmente, essas instituições contam com o auxílio de colaboradores indiretos, ou seja, que dão suporte às ações, mas não participam das reuniões. Como exemplo, docentes e discentes de grupos de pesquisas cujos coordenadores estão na Rede.

Não há um número específico que seja correto para cada forma de governança, embora Provan e Kenis (2008) tenham constatado que, em governanças compartilhadas, pequenos grupos com menos de seis a oito instituições-membros sejam mais prováveis de serem eficazes. Assim, pode-se considerar que a Rede possui um número moderado de participantes, o que é recomendável para o tipo de governança adotada.

Dos atores de colaboração direta, cinco atuam na comissão de articulação, que trata da representação externa e da interação direta com os membros. É composta pelo próprio coordenador (Cepid/Sedese), por representantes do CEI MG, da Secretaria de Estado de Saúde e de instituições de ensino. Em 2021, a comissão passou a contar com o apoio de dois estagiários, estudantes bolsistas da UFV. Até o momento, as únicas exceções à atuação voluntária.

Outras comissões foram criadas com a finalidade de subsidiar os trabalhos administrativos e estruturais. A comissão de comunicação, formada por participantes do Gegop, estudantes da UFV e representante da Cepid/Sedese, objetiva gerir os canais de comunicação, quais sejam, site, e-mail e redes sociais. E a comissão de formação, responsável pela elaboração de cursos de capacitação e de materiais orientativos que visam atender às demandas selecionadas. Formada por

pesquisadores do Gegop, do Greens, das demais instituições de ensino, do CEI MG e das secretarias de estado.

Com exceção da comissão de articulação, os componentes das comissões podem variar de acordo com as ações em curso, principalmente da comissão de formação. Ademais, nem todos os membros estão diretamente ligados a uma comissão, por contribuírem por outros meios, como projetos de suas instituições de origem, relacionados no Quadro 4.

Constata-se, pelos registros das reuniões e por apontamentos do relatório gerencial que a comissão de comunicação ou não está atuante ou não tem conseguido alcançar os resultados esperados. A Tabela 1 apresenta indicativos relacionados à satisfação dos membros quanto à comunicação e a suas contribuições para o fomento dos canais de comunicação da Rede.

Tabela 1 - Indicativos de comunicação da Rapi MG

Indicativo avaliado	Nível de satisfação		
	Satisfeitos ou muito satisfeitos	Medianamente satisfeitos	Pouco ou não satisfeitos
Comunicação interna	81%	19%	-
Comunicação com o público externo	52,4%	38,1%	9,5%
Contribuição para o site	40,9%	13,6%	45,5%
Contribuição para as redes sociais	31,8%	27,3%	40,9%

Fonte: Adaptado do Relatório Gerencial da Rapi MG.

Constata-se que a comunicação interna está mais bem avaliada pelos membros do que a comunicação externa, contudo, o percentual de participantes que se demonstram não completamente satisfeitos com suas contribuições para este

questo é maior do que o percentual de completamente satisfeitos. Vale frisar que a comunicação externa também impacta na legitimidade externa.

Concernente à integração dos atores, o governo coordena, mas não tem posição superior. Em inúmeras reuniões é ressaltada pela coordenação a possibilidade e necessidade de manifestação igualitária dos membros para as tomadas de decisões. Como ponderam Klijn e Koppenjan (2016), na governança das redes, direção hierárquica e comando e controle não costumam ser eficazes, porque nenhum participante controla recursos suficientes para ser capaz de impor decisões aos outros. Como já ressaltado, na Rapi MG os relacionamentos são horizontais.

Geograficamente, os atores estão localizados em diferentes cidades do estado, o que poderia dificultar ou impossibilitar reuniões frequentes de todos. No entanto, a criação em cenário pandêmico, com fortes recomendações sanitárias de afastamento social, proporcionou a organização e condução remota da Rapi MG, por meio de reuniões e eventos realizados por plataformas digitais. Para interações cotidianas, foi criado um grupo em um aplicativo de mensagens. A ferramenta é utilizada para a interação dos membros, o agendamento de reuniões e a socialização de documentos e informações.

Em redes não digitais, a solução estrutural para o problema da dispersão geográfica dos atores é a centralização das atividades de governança em torno da organização líder. Quando a governança é centralizada, não há necessidade de interação direta dos participantes, eles interagem com a organização líder. (PROVAN; KENIS, 2008). Na Rapi MG, as interações não são centralizadas na Cepid/Sedese, nem se limitam, em âmbito geral, a questões operacionais. Os participantes têm a liberdade de se relacionar e delinear ações e projetos em subconjuntos.

Pelas presenças e relatos, infere-se que a despeito de o ambiente ser aberto às interações, elas quase se restringem às reuniões. Não há grandes variações de membros nas frequências e alguns têm a atuação mais voltada aos seus projetos próprios. Em função disso, não conhecem em profundidade o funcionamento, as ações e os projetos da Rede.

#### 4.2.2 Financeiros

Recursos financeiros são importantes para a resolução de problemas

complexos e oportunizam soluções e cobertura de custos relacionados à tomada de decisão. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016). Os recursos financeiros envolvidos nas operações da Rapi MG são de propriedade dos participantes. A Rede não dispõe de recursos próprios.

Os documentos de formalização não preveem repasses de recursos financeiros das instituições-membro. A minuta da resolução de institucionalização da Rapi MG no âmbito da Sedese prevê que as despesas decorrentes do disposto no documento correrão à conta das dotações orçamentárias do Estado de Minas Gerais. E a minuta do termo de adesão prevê que as instituições devem garantir a participação de representantes nas reuniões, responsabilizando-se pelo deslocamento, hospedagem e alimentação destes.

Como as reuniões têm sido virtuais, cada participante disponibiliza a força de trabalho necessária para o desenvolvimento das ações às quais se encontra vinculado, ou seja, se responsabiliza pelos meios de instrumentalização das suas atividades.

#### 4.2.3 Meios de instrumentalização

Os meios de instrumentalização são os recursos de produção que viabilizam as atividades de uma organização decorrentes de suas tomadas de decisões. Os meios de instrumentalização requeridos pela Rede MG não visam a produção de bens, mas a prestação de serviços.

A adesão de membros não está associada à propriedade de recursos, conquanto, pela configuração da Rede, subtede-se que os membros considerem a utilização de recursos próprios para a realização das atividades às quais se propõem, ou que avaliem antecipadamente a possibilidade de apoio da Rede para acesso aos meios de instrumentalização dos quais não disponham.

Em decorrência da modalidade de funcionamento digital, entende-se que podem ser destacados como os principais meios de instrumentalização tangíveis requeridos para as prestações de serviços da Rapi MG: computadores e periféricos, acesso à internet e materiais de papelaria. Como intangíveis, conhecimento, experiência, rede de contatos, autoridade, legitimidade, poder de mobilização e tempo.

Avalia-se que a Rapi MG não possui recursos financeiros e meios de instrumentalização próprios, conquanto, intenta apoiar as instituições-membro em seus projetos com os recursos tangíveis e intangíveis compartilhados. Questionados, 57,1% dos participantes se manifestaram satisfeitos ou muito satisfeitos com os recursos disponibilizados pela Rede; 23,8%, medianamente satisfeitos e 19%, pouco satisfeitos.

Avalia-se ainda que a institucionalização da Rapi MG poderá proporcionar a obtenção de recursos próprios para a ampliação do suporte material aos membros.

### **4.3 Recursos intangíveis compartilhados pela Rapi MG**

#### **4.3.1 Confiança**

A constituição da Rapi MG se deu, primordialmente, a com base em parcerias prévias das instituições fundadoras. Klijn e Koppenjan (2016) consideram que em redes com interação intensiva, quanto maior a ocorrência de interações prévias, intercâmbios e contatos sociais, maior a chance da existência de um alto nível de confiança entre as partes.

Os registros das reuniões demonstram que, devido ao contexto pandêmico da formação e aos objetivos iniciais da Rede, as reuniões entre os membros foram recorrentes durante o período analisado. Passados os meses inaugurais, a partir de agosto de 2020, foi estabelecida a periodicidade quinzenal para as reuniões. Assim, pelos laços anteriores existentes entre membros, as interações periódicas, as reputações das instituições envolvidas e o ambiente colaborativo, verifica-se na Rapi MG fatores propícios ao prevalecimento da alta densidade de confiança entre as partes.

Ilustra essa confiança o fato de a vinculação dos membros, até o momento, ocorrer de modo não oficializado, vez que a institucionalização da Rede junto ao governo e o termo de adesão ainda são projetos não concluídos.

Outro aspecto da confiança que pode ser destacado são os processos de planejamento e de tomadas de decisões, percebidos pelos registros das reuniões. São realizados de forma não hierarquizada, pela socialização de informações e pela compatibilização de agendas, interesses e entendimentos. A distribuição das tarefas

e ações ocorre de acordo com os projetos, conhecimentos e capacidades dos membros, e há autonomia para a execução das ações acordadas, sem supervisão da coordenação ou dos demais membros.

Consoante Klijn e Koppenjan (2016), a confiança pode oferecer um mecanismo de coordenação para tomadas de decisões complexas e pode dar suporte a soluções inovadoras. Ademais, um alto grau de confiança diminui os custos de transação e aumenta a probabilidade de troca de informações entre os atores, mesmo quando os resultados são incertos; incentiva o aprendizado e a inovação.

Tendo em conta a inexistência de recursos próprios e o não recebimento de retornos financeiros pelos serviços prestados à Rede, infere-se que a diminuição dos custos de transação e a inovação sejam importantes resultados para os participantes. Ainda, é de conhecimento destes que a interação contínua fornece benefícios mútuos, como expresso em ocasiões distintas.

As perguntas e repostas do formulário que abordaram questões relacionadas a indicadores de confiança estão ilustradas na Tabela 2.

Tabela 2 - Indicativos de confiança da Rapi MG

Indicativo avaliado	Nível de satisfação		
	Satisfeitos ou muito satisfeitos	Medianamente satisfeitos	Pouco ou não satisfeitos
Parcerias estabelecidas	85,7%	14,3%	-
Iniciativas dos parceiros	85,7%	9,5%	4,8%
Integração com os demais participantes	59,1%	22,7%	18,2%

Fonte: Adaptado do Relatório Gerencial da Rapi MG.

Verificam-se altos índices de satisfação em quase todos os aspectos. A integração entre membros, contudo, pode ser mais bem trabalhada. Como já colocado, as interações ocorrem majoritariamente durante as reuniões gerais.

Interações em outros espaços ocorrem, principalmente, por relacionamentos por parcerias anteriores e por indução, quando há discussões de determinados subgrupos para tarefas de comissões, projetos ou ações específicas. Neste sentido, chama atenção a pergunta sobre participação em reuniões, à qual 54,6% responderam estar satisfeitos ou muito satisfeitos; 18,2%, medianamente satisfeitos e 27,2%, pouco ou não satisfeitos.

Percebe-se que apesar de quase 41% dos respondentes não estarem satisfeitos ou muito satisfeitos com suas interações com os demais membros, 27% deles não estavam participando efetivamente das reuniões, que são os ambientes de maior interação. Como previamente apontado, pelos registros das reuniões posteriores à apresentação da Rapi MG pelo Estado em agosto de 2020, não há grandes variações de membros nas frequências e alguns têm a atuação mais voltada aos seus projetos próprios.

Provan e Kenis (2008) assinalam que passado o entusiasmo inicial do envolvimento em rede, pode haver a instalação do esgotamento profissional devido ao custo de tempo e energia gastos. Sendo um provável resultado deste problema o acúmulo de trabalho em um subconjunto de participantes, o que pode levar à centralização da governança. Avalia-se que este cenário não seja desejável em uma rede como a Rapi MG, que valoriza a participação e tem a descentralização como característica.

#### 4.3.2 Conhecimento

A formação da Rede, além da busca pela associação de membros com o interesse comum de contribuir para políticas públicas voltadas à pessoa idosa, se deu pela procura por conhecimento e experiências na temática, uma vez que um dos objetivos iniciais era fornecer informações de qualidade e capacitar municípios e ILPIs para o enfrentamento à pandemia, haja vista os relatos das instituições formadoras.

O conhecimento é primordial para a investigação de problemas e o desenvolvimento de soluções. As competências dão autoridade formal às decisões tomadas. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016). Na Rapi MG, o conhecimento permeia a interação dos membros na construção de soluções para as demandas avaliadas. Ele está previsto na minuta da resolução de institucionalização da Rede, ao determinar

sua composição por partícipes públicos e privados com capacidade acadêmica e, ou, técnica atestada para a temática da pessoa idosa.

A minuta ainda apresenta os objetivos de utilização da pesquisa como vetor para a qualificação dos serviços prestados à população idosa no Estado de Minas Gerais e a articulação e o desenvolvimento de pesquisas sobre serviços e políticas públicas voltadas para a população idosa por meio do fortalecimento da cooperação técnico-científica entre instituições estaduais, nacionais e internacionais com diferentes capacidades técnicas no sentido de maximizar oportunidades de colaboração em projetos voltados para políticas públicas para a população idosa.

Ao firmar o termo de adesão à Rapi MG, o participante se comprometerá a articular e desenvolver pesquisas sobre serviços e políticas públicas voltadas para a população idosa no Estado de Minas Gerais. O que já se verifica ocorrer na prática.

O CEI MG, a Cepid, a Sedese e as demais secretarias e subsecretarias do governo possuem experiência e conhecimento empíricos sobre a realidade do público-alvo. As instituições de ensino detêm o conhecimento técnico e ferramentas para pesquisas. De igual modo, as instituições privadas e movimentos sociais possuem recursos, conhecimentos e experiências que subsidiam a atuação da Rede.

Nota-se que os membros, indubitavelmente detentores de largo conhecimento em suas áreas de atuação, compartilham de forma irrestrita informações e ferramentas com os demais, em parcerias e apoios paralelos e sobretudo no âmbito da Rede.

#### 4.3.3 Consenso de metas

Pelo fato de a Rapi MG ser uma rede de adesão e atuação voluntárias, depreende-se a existência de um consenso geral de meta entre seus membros. Sendo este correspondente ao objetivo de criar oportunidades para melhorar a qualidade de vida da população idosa, promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, como preveem a Política Nacional e o Estatuto do Idoso.

Com relação às metas organizacionais, não restaram claros os propósitos individuais de cada instituição-membro para além de contribuírem com a iniciativa. Infere-se que as instituições públicas e os servidores públicos busquem cumprir seus compromissos profissionais; instituições privadas, organizações e pessoas da

sociedade civil, desempenhar papéis sociais; e movimentos sociais, fortalecer órgãos e instituições que trabalhem em prol da pessoa idosa.

Percebe-se que os participantes conduzem as atividades sem conflito, cada um contribuindo para os objetivos comuns enquanto alcançam simultaneamente seus próprios objetivos. Os consideráveis índices de membros não satisfeitos com sua integração com os demais e sua participação nas reuniões podem ser entendidos como uma demonstração de moderada dependência dos recursos alheios para a realização das atividades individuais. Visto que, se houvesse elevada dependência, os membros se envolveriam mais e ansiariam por mais interações para acesso aos recursos necessários.

Compreende-se pelos registros das reuniões que a Rede tem o papel de ponte entre os projetos dos membros e as instituições e pessoas componentes do público-alvo. Ou seja, é relevante na Rapi MG o compartilhamento das redes de contatos entre os atores.

Ainda pelos registros das reuniões, constata-se que as decisões da Rede são tomadas de forma colegiada e harmoniosa. Havendo, portanto, a prevalência de consenso de metas. Sem embargo, conforme aponta o relatório gerencial, havia entendimentos variados sobre as ações que deveriam ser desenvolvidas pela Rede em 2021. Variados, mas não contraditórios, posto que todos diziam respeito às pautas que visam o fortalecimento das políticas para a população idosa em Minas Gerais, como a melhoria da legislação, o trabalho para a ampliação dos fundos municipais do idoso e a realização de ações de formação.

No geral, avalia-se haver considerável densidade de metas no ambiente da Rapi MG, fato considerado vantajoso por Provan e Kenis (2008) para a eficácia das redes. Os autores afirmam que embora o consenso elevado de metas seja uma vantagem na construção do compromisso, as redes podem ser eficazes com níveis de consenso de metas não elevados e que o modelo de governança por organização líder é apropriado para redes com níveis intermediários de consenso de metas. Isto porque em redes cujos membros são parcialmente comprometidos com os objetivos, as organizações líderes podem tomar decisões sobre as metas, embora, esta situação pode não ser favorável à sustentabilidade da rede a longo prazo.

Os autores destacam que a ênfase das redes está menos no consenso de metas propriamente dito e mais na homofilia, que corresponde à tendência de associação entre indivíduos com contextos sociais semelhantes.

Entende-se haver na Rapi MG forte presença da associação entre indivíduos com contextos sociais semelhantes; secretarias e subsecretarias de governos, instituições de ensino e pesquisa e movimentos sociais. Também considerável comprometimento dos membros com os objetivos, de modo a não ficarem na dependência da Cepid/Sedese as decisões sobre as metas.

#### **4.4 Jogos de forças na Rapi MG**

##### 4.4.1 Eficiência: produtividade x participação

A Rapi MG é uma rede aberta e colaborativa, sem limitação de número ou restrição de partícipes públicos e privados com capacidade acadêmica e, ou, técnica atestada para a temática da pessoa idosa.

Como abordado em tópicos anteriores, a Rede é coordenada por organização líder, a Cepid/Sedese, o que não torna hierarquizado o processo de tomada de decisão, pela valorização da participação. Observa-se pelos registros das reuniões que todos os membros podem interagir e se manifestar livremente durante as discussões. Ainda, a depender da abrangência e da complexidade do assunto tratado, é aberta aos membros ausentes a possibilidade de posterior manifestação via grupo de mensagens ou e-mail. Esta dinâmica contribui positivamente para o aumento da confiança e a criação de consenso de metas entre os atores, por outro lado, nem sempre se apresenta eficiente, em função do tempo e de outros recursos gastos para a chegada à decisão final.

Em redes governadas por organização líder nas quais há o menor envolvimento direto dos participantes esta situação pode ser minimizada. Como consequência, porém, pode haver redução no comprometimento dos membros e o foco pode se voltar para as necessidades da organização líder, potencialmente reduzindo a eficácia global da rede. Compreende-se não ser este o cenário vivido ou desejado pela Rapi MG.

Na Rede, a tensão relativa à eficiência, ou seja, entre produtividade e participação, favorece a participação e sua predominância nas tomadas de decisões. O relatório gerencial vai ao encontro da valorização da participação ao conter sugestões de inclusão, por exemplo, de pessoas idosas e de representantes do Ministério Público e de outras entidades que possam colaborar para a formulação e atualização de políticas públicas.

A Tabela 3 retrata o nível de satisfação dos membros atinente à eficiência e resultados das ações em 2020, conforme relatório gerencial.

Tabela 3 - Indicativos de eficiência da Rapi MG

Indicativo avaliado	Nível de satisfação		
	Satisfeitos ou muito satisfeitos	Medianamente satisfeitos	Pouco ou não satisfeitos
Capacidade de implementação das ações	61,9%	33,3%	4,8%
Resultados alcançados	76,2%	23,8%	-
Resultados dos projetos implementados	59,1%	22,7%	18,2%
Contribuição para o fortalecimento das políticas públicas voltadas à pessoa idosa	71,4%	23,8%	4,8%

Fonte: Adaptado do Relatório Gerencial da Rapi MG.

Examina-se que os participantes avaliaram com grau de satisfação mediano a alto as ações desenvolvidas pela Rapi MG em 2020. E entende-se que o funcionamento tempestivo, em função da emergência da situação, requereu a realização das ações precedentes sem planejamento. Este fato, conquanto, não colaborou para a compreensão global da Rede pelos membros tampouco para os

resultados alcançados no ano da sua criação. De qualquer modo, em 2021, todos os membros continuaram a atuar na Rede, por acreditarem no seu potencial de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas idosas do estado de Minas Gerais.

#### 4.4.2 Legitimidade: interna x externa

A condução das interações adotada pela Rapi MG, registrada nas reuniões, pode ser entendida como uma forma de oferecer legitimidade interna aos participantes, individualmente e em conjunto com a Rede. A Rapi MG abre espaços para as instituições-membro e permite a livre apresentação de ideias e projetos que vão ao encontro dos seus objetivos. Além disso, busca apoiar e oportunizar a operacionalização das ações e projetos apresentados, que passam a ter a chancela do Estado.

Por meio do grupo de mensagens, os participantes podem viabilizar trocas, requerer e fornecer informações e divulgar cursos e eventos paralelos correlatos à temática da pessoa idosa.

A Rede entende e respeita os trâmites internos das instituições-membro, por isso decisões de maior abrangência ou impacto são tomadas depois de terem sido oportunizados os posicionamentos individuais. Igualmente, destaca, divulga e apoia ações e projetos internos e paralelos dos colaboradores, como pode ser verificado em suas redes sociais.

A Tabela 4 contém os níveis de satisfação dos membros referentes ao apoio da Rede às iniciativas individuais e ao acompanhamento individuais das ações da Rede.

Tabela 4 - Indicativos de apoio e acompanhamento das ações da Rapi MG

Indicativo avaliado	Nível de satisfação		
	Satisfeitos ou muito satisfeitos	Medianamente satisfeitos	Pouco ou não satisfeitos
Apoio às iniciativas individuais	61,9%	28,6%	9,5%
Acompanhamento das ações	59,1%	27,3%	13,6%

Fonte: Adaptado do Relatório Gerencial da Rapi MG.

Apesar do empenho notado por parte da coordenação para a legitimidade interna dos participantes, cerca de 60% se demonstraram plenamente satisfeitos com o apoio recebido, mas equivalente quantitativo respondeu estar efetivamente acompanhando as ações.

Externamente, as instituições-membro são apresentadas e suas marcas divulgadas em eventos e materiais produzidos pela Rede. Seus projetos, chancelados pelo Estado, ganham mais legitimidade. Para Klijn e Koppenjan (2016), ter legitimidade externa pode reforçar o compromisso dos participantes, que se veem como parte de uma rede viável. Demonstra a legitimidade externa alcançada pela Rapi MG o fato de o governo do estado estar trabalhado em sua institucionalização.

O modelo de governança por organização líder é adequado à abordagem das necessidades de legitimidade externa, dada a legitimidade da própria organização, que pode se estender para toda a rede. Vale ressaltar que as outras instituições-membro também possuem reconhecida legitimidade em suas áreas de atuação, o que contribui para autenticar as decisões tomadas e as atividades empreendidas. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016; PROVAN; KENIS, 2008).

Na tensão de legitimidade, a Rapi MG aponta trabalhar para a obtenção de legitimidade interna e externa. No sentido de fortalecimento da legitimidade externa, foram apontados pelos respondentes do formulário de avaliação a necessidade da institucionalização junto ao governo estadual, que está sendo providenciada, e o fortalecimento das ações dos parceiros.

#### 4.4.3 Regulação: estabilidade x flexibilidade

Desde os encontros iniciais, pelos registros das reuniões, é expresso pela coordenação o desejo de manter a Rede em funcionamento após o término do cenário pandêmico, visto que a Cepid/Sedese reconhece nas parcerias uma forma de auxílio técnico para suas atividades. As demais instituições-membro igualmente se manifestam neste sentido, conforme reuniões e formulário de avaliação e planejamento.

As redes não direcionadas a projetos temporários, como a Rapi MG, devem focar na sustentabilidade, sendo a estabilidade fundamental para a manutenção da legitimidade interna e externa. Redes estáveis expressam que os participantes podem desenvolver relacionamentos de longo prazo uns com os outros. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

Quando da implementação, a nota técnica da Sedese foi o documento que, em certa medida, registrou a criação da Rapi MG e sua vinculação ao governo do estado, apesar de não ter esse objetivo. Conforme esclarecido pela coordenação, a urgência das primeiras ações fez com que o começo das atividades antecederesse a formalização da iniciativa e a preparação de um planejamento.

Posteriormente, com o reconhecimento das ações realizadas pela Rede pelo governo do estado, começaram a ser preparados os documentos de sua institucionalização e de pertencimento dos participantes. Até mesmo o direcionamento de um colaborador da Sedese para atender especificamente às questões da Rede tem sido avaliado.

A realização do planejamento para 2021 sinaliza a busca da Rapi MG por estabilidade. Principalmente pelo fato de o planejamento ter sido elaborado a partir das respostas dos participantes a um formulário com questões relacionadas à avaliação do realizado e a indicações para o futuro. Ainda, pela disposição ao atendimento das demandas e sugestões apresentadas.

Também sinaliza favoravelmente à estabilidade o fato de o coordenador da Cepid/Sedese ser servidor técnico de carreira, o que contribui para a continuidade das ações mesmo com mudanças de governos.

Apesar de pretender a estabilidade, a Rede demonstra flexibilidade ao ser aberta à adesão de novos membros a qualquer tempo, ao tomar decisões conjuntas e ao aspirar atender às necessidades dos participantes e do público-alvo.

A flexibilidade das redes pode proporcionar às organizações participantes uma forma rápida e eficiente de trabalhar em conjunto para alcançar objetivos específicos que requerem recursos combinados e experiência que as hierarquias poderiam não alcançar rapidamente. Esta flexibilidade permite que as organizações em rede respondam prontamente a oportunidades e ameaças ambientais. A estabilidade é importante para o desenvolvimento de respostas consistentes para as partes interessadas e para o gerenciamento da rede ao longo do tempo. (KLIJN; KOPPENJAN, 2016; PROVAN; KENIS, 2008).

Na tensão da regulação, redes de organização líder tendem para o lado da estabilidade. (PROVAN; KENIS, 2008). Na Rapi MG, percebe-se a tentativa de conciliar estabilidade e flexibilidade. Igualmente ao modo de funcionamento em curso, as sugestões dos participantes no formulário de avaliação foram no sentido do equilíbrio entre estabilidade e flexibilidade, vez que indicaram inclusão de representações e busca pela institucionalização junto ao Estado e planejamento, com fito na perenidade e sustentabilidade da Rede.

Discutidas as contingências estruturais e relacionais e os jogos de forças, pode-se avaliar a eficácia da governança da Rapi MG. Assim, verifica-se:

- Tendência à alta densidade e descentralização da confiança entre os membros;
- Moderado número de membros;
- Tendência ao alto consenso de metas;
- Moderada necessidade de competências;
- Favorecimento da participação para o atingimento da eficiência;
- Busca pelo equilíbrio entre legitimidade interna e legitimidade externa;
- Busca pelo equilíbrio entre flexibilidade e estabilidade.

Evidenciado o cenário da Rapi MG, pode-se compará-lo com o cenário que os autores Provan e Kenis (2008) apontam como sendo o que favorece a eficácia de redes de governança intermediadas por organização líder, conforme Quadro 5.

Quadro 5 - Comparativo entre cenários de eficácia

	<b>Cenário favorável às redes intermediadas por organização líder</b>	<b>Cenário Rapi MG</b>
<b>Confiança</b>	Baixa densidade e alta centralização.	Tendência à alta densidade e descentralização.
<b>Número de participantes</b>	Relativamente moderado.	Moderado.
<b>Consenso de metas</b>	Moderadamente baixo.	Tendência a alto.
<b>Necessidade de competências</b>	Moderada.	Moderada.
<b>Eficiência</b>	Favorável à produtividade.	Favorável à participação.
<b>Legitimidade</b>	Favorável à legitimidade externa.	Busca pelo equilíbrio entre legitimidade interna e legitimidade externa.
<b>Regulação</b>	Favorável à estabilidade.	Busca pelo equilíbrio entre flexibilidade e estabilidade.

Fonte: Adaptado de Provan e Kenis (2008).

Com base no cenário evidenciado e na fundamentação teórica estudada, avalia-se que as variações entre o contexto favorável apontado pela literatura e o contexto da Rapi MG referente à confiança, ao consenso de metas e às tensões de legitimidade e regulação são benéficas à governança da Rede, por serem cenários mais positivos do que os de referência, visto que não apenas atendem ao requisito mínimo.

O número de participantes e as necessidades de competências se demonstram compatíveis. O favorecimento à participação em oposição ao favorecimento à produtividade no que diz respeito à eficiência não é considerado um fator potencialmente prejudicial e pode ser trabalhado pelos membros. Assim, conclui-se não haver inconsistências entre a estrutura, a configuração, as contingências

estruturais e relacionais e os resultados dos jogos de forças que limitem a eficácia da governança da Rapi MG.

#### **4.5 Interações econômicas e socioambientais da Rapi MG**

Concernente aos efeitos das interações econômicas, ressalta-se a não existência de recursos próprios da Rede, a não percepção de valores por seus membros e a prestação gratuita dos serviços ofertados. Desta maneira, não há resultados econômicos ou financeiros próprios a serem avaliados.

Não obstante, os participantes compartilham recursos tangíveis e intangíveis para viabilizar as atividades da Rede. Ademais, a Rapi MG objetiva que seus serviços resultem em receitas financeiras adicionais para as instituições assistidas, principalmente para as ILPIs, os Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa Idosa e o Conselho Estadual da Pessoa Idosa, por meio do apoio à preparação para a participação em editais de chamamento público e da destinação do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas. (DE OLIVEIRA CLARO; CLARO; AMÂNCIO, 2008).

Tocante aos efeitos das interações sociais, estes se encontram no cerne da atuação da Rapi MG. Predominam seja nas tomadas de decisões seja na prestação de serviços. Internamente, resultam no atingimento dos objetivos coletivos e individuais. Destaca-se, porém, a pouca representatividade direta das pessoas idosas no grupo de colaboradores diretos. Arantes (2017) pontua que as pessoas idosas podem se tornar agentes de mudança no que se refere às visões negativas sobre a velhice. E, em tendo protagonismo, podem nortear avanços nas políticas públicas que assegurem qualidade de vida e bem-estar sob uma nova forma de se vivenciar o processo de envelhecimento fisiológico e a velhice.

Externamente, o trabalho pela melhoria da qualidade de vida da população idosa mineira gera resultados positivos não somente para o público-alvo, mas para a população geral. Aos que trabalham diretamente com pessoas idosas, como funcionários de ILPIs e servidores públicos, oferece conhecimento e capacitação. À população não idosa, preparação para a etapa da velhice. Ao Estado e à sociedade, a possibilidade de planejamento, organização e adequação de políticas e sistemas públicos, do mercado de trabalho e das famílias à nova realidade da composição populacional. (DE OLIVEIRA CLARO; CLARO; AMÂNCIO, 2008; REGO; CUNHA;

POLÓNIA, 2017).

Com relação às interações ambientais, a pesquisa não dispõe de dados que permitam apurar seus resultados, em virtude de demandarem uma avaliação individual da conduta e dos gastos de cada participante ou instituição-membro. Depreende-se, porém, que a atuação remota da Rede minimize o quantitativo de recursos ambientais demandados tocantes à qualidade da água e à emissão de gases de efeito estufa, pelo fato de dispensar a impressão de grande volume de documentos e o deslocamento de pessoas para reuniões e prestações de serviços (DE OLIVEIRA CLARO; CLARO; AMÂNCIO, 2008; TCU, 2017). Ainda que requeira considerável consumo de energia elétrica, pela dependência de equipamentos eletrônicos e da internet.

## 5 ANÁLISE DA CAPACIDADE DE SUSTENTABILIDADE DA RAPI MG

Como registrado na Seção 2, entende-se por sustentabilidade de redes a atuação a longo prazo com a produção de resultados econômicos e socioambientais positivos. Podendo esta ser analisada considerando-se os resultados da estrutura e da eficácia da governança e das interações econômicas e socioambientais da rede.

No que tange à estrutura, verificou-se que a Rapi MG é uma rede colaborativa autoiniciada pelos participantes, intermediada por organização líder, com configuração horizontal e descentralizada.

O fato de ser uma rede autoiniciada permite aos participantes a escolha da forma da governança a ser adotada. Considera-se ter sido acertada a escolha da forma intermediada por organização líder. O número moderado e a dispersão geográfica dos integrantes, tal como o nível moderado de consenso de metas dificultariam a governança compartilhada. E a forma intermediada por organização administrativa de rede, até o momento, não se demonstra necessária tampouco viável, por se tratar de uma rede colaborativa sem recursos próprios para a contratação de uma instituição externa que se encargue das atividades administrativas e estratégicas.

A configuração horizontal descentralizada e o favorecimento à participação em detrimento da produtividade, a despeito de serem características da governança compartilhada, têm se demonstrado compatíveis com a intermediação por organização líder. As interações e as decisões não se concentram na Cepid/Sedese, mas, se houver necessidade, a Coordenadoria tem legitimidade e respeito dos membros para tomar decisões unilaterais em nome da Rede. O que também ocorre devido à flexibilidade e à densidade de confiança existente.

A confiança densamente estabelecida e descentralizada entre os atores, advinda do respeito mútuo, do conhecimento da temática abordada e da legitimidade individuais, consente o compartilhamento de recursos tangíveis e intangíveis na busca pelos objetivos comuns coletivamente estabelecidos. Ainda que haja espaço para mais interações, a confiança está no eixo das relações.

Atinente aos recursos tangíveis, podem ser destacados os humanos, por meio dos quais, além da força de trabalho, são disponibilizados alguns meios de instrumentalização e o conhecimento, essenciais à operação da Rede. Os membros de colaboração direta apresentam expertises nas áreas de políticas públicas, direitos

humanos, direitos da pessoa idosa, saúde, educação e gestão financeiras, longevidade, educação, captação de recursos e comunicação. É dizer, possuem conhecimento e capacidade técnica para efetivar as ações propostas. Entretanto, a disponibilidade de mais recursos tangíveis certamente favoreceria a abrangência, o aumento numérico e a diversidade de ações. Por conseguinte, caso a institucionalização junto ao Estado proporcione algum aporte financeiro à Rapi MG, os resultados poderão ser potencializados.

Em se tratando de resultados, infere-se que mesmo com a urgência do contexto da criação, que tornou inevitável a dispensa de planejamento para o início das atividades, em 2020, a Rede conseguiu alcançar o objetivo inicial de dar suporte às ILPIs filantrópicas, por meio dos projetos empreendidos. O trabalho realizado junto aos municípios ficou restrito às ações iniciais de envio de materiais orientativos às prefeituras e Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa Idosa.

Foram desenvolvidas ações direcionadas ao público-alvo geral, qual seja, a população idosa mineira, tais como produção e divulgação de mídias sonoras informativas e de materiais educativos. Contudo, como já exposto, acredita-se que a Rede tem potencial para abranger mais ações e alcançar mais pessoas idosas. E, no curto prazo, considera-se que a percepção de recursos financeiros e de meios de instrumentalização do Estado, a partir da institucionalização, propiciaria esta ampliação. Aliada a maior representatividade da pessoa idosa e à inclusão de experts em áreas não representadas, como habitacional e cultural.

De todo modo, avalia-se que a atuação da Rapi MG contribuiu para a resposta tempestiva do estado de Minas Gerais à pandemia da Covid-19 no que diz respeito à população idosa, com suas atividades iniciais em abril de 2020. Deste modo, trabalhou na integração de serviços para o atendimento a populações vulneráveis e buscou colaborar para o fortalecimento da capacidade da sociedade para resolver problemas públicos. Constata-se, assim, resultados positivos decorrentes da atuação e das interações sociais da Rede.

Além dos resultados externos positivos, internamente as interações sociais proporcionaram aos participantes, especialmente às instituições de ensino, a execução de projetos e o conhecimento empírico aos estudantes.

Relativamente às interações econômicas, foi identificada pela Rapi MG a carência das ILPIs, não somente filantrópicas, por regularização, regulamentação e

orientação para a busca de recursos financeiros advindos de projetos sociais, editais públicos e emendas parlamentares. Sendo assim, a Rede tem trabalhado para auxiliar as instituições na regularização, regulação e concorrência por recursos. No mesmo sentido tem buscado auxiliar o CEI MG. Em 2021 iniciou o trabalho de instrução da sociedade quanto à possibilidade de destinação de imposto de renda para o CEI MG e para os Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa Idosa. Nota-se então a produção de resultados positivos pelas interações econômicas da Rede.

No âmbito das interações ambientais, em que pese a indisponibilidade de dados conclusivos, o panorama da atuação permite inferir que os impactos diretos da Rapi MG estão relacionados ao consumo de água e outros recursos naturais, como combustíveis fósseis, e à qualidade do ar. Conquanto, a realização remota de reuniões, preparações de projetos, divulgações, realizações de eventos e prestações de serviços atenua os gastos e danos ambientais.

Por todo o exposto, conclui-se, que a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais possui capacidade de sustentabilidade. A eficácia da sua governança, pela compatibilidade da forma, da configuração, das contingências estruturais e relacionais e dos jogos de forças, se demonstra capaz de viabilizar a continuação das atividades no longo prazo. Ademais, a Rede apresenta resultados predominantemente positivos como consequência das suas interações econômicas e socioambientais. Também resultados práticos que corroboram sua viabilidade e importância para a população do estado de Minas Gerais.

## 6 RECOMENDAÇÕES

Com fundamento no referencial teórico e na análise realizada e considerando os apontamentos dos participantes registrados no relatório gerencial, apresentam-se, a seguir, recomendações que objetivam colaborar para a sustentabilidade da Rapi MG, distribuídas nos eixos: governança, atores e ações gerais.

### Governança

- Institucionalização. Conclusão do processo de institucionalização da Rapi MG junto ao governo do estado de Minas Gerais.
- Oficialização das parcerias. Assinatura dos termos de adesão para a oficialização das participações das instituições-membro.
- Recursos. Informação por parte do governo sobre os recursos que poderão ser oferecidos à Rede, em virtude do previsto na resolução de institucionalização sobre a cobertura de despesas.
- Valorização da participação. Manutenção da valorização da participação nas tomadas de decisões, de modo a evitar a redução da eficácia da Rede, tanto pela sobrecarga de um grupo específico quanto pelo foco nas necessidades da organização líder. A participação também favorece a confiança, o consenso de metas e a legitimidade.
- Atendimento aos parceiros. Promover espaços de escuta das necessidades das instituições-membros, com vistas a conhecer suas demandas de apoio com recursos, divulgação e outros.
- Reuniões objetivas. A realização de reuniões objetivas, que observem a pauta e os horários estipulados de início e término pode estimular a participação.

### Atores

- Maior representação da pessoa idosa. O público-alvo está diretamente representado pelo Conselho Estadual da Pessoa Idosa. A presença de mais representantes, com distintas vivências, oportunizaria mais conhecimento para a avaliação holística das necessidades da população idosa mineira.
- Diversificação das áreas representadas. Inserção de profissionais de áreas ainda não representadas, como habitacional e cultural, também no sentido de

colaborar para a avaliação holística das necessidades dos idosos.

- Participação. Envolvimento nas ações empreendidas e participação para, dentro do possível, agilizar as tomadas de decisões, de modo a contribuir para a eficiência da Rede.
- Integração. Utilização do site da Rede como ferramenta de informação sobre demais projetos e ações, tanto para a integração quanto para a avaliação de propositura de parcerias internas e paralelas à Rapi MG.
- Metas individuais e recursos. Apresentação das metas e objetivos próprios pretendidos e dos recursos necessários, a fim de possibilitar a avaliação das demandas pela Rede.

#### Ações gerais

- Planejamento anual. Elaboração de planejamento anual para direcionamento das ações, definição de metas e prioridades e levantamento dos recursos demandados. O planejamento pode contribuir para o aumento da produtividade.
- Relatórios semestrais. Apresentação semestral de um relatório simplificado de ações por parte dos membros e da coordenação. Além de ser uma ferramenta de feedback, torna-se uma oportunidade de integração para os participantes, contribuindo para a confiança, o consenso de metas e a legitimidade.
- Fomento aos canais de comunicação. Contribuição dos membros para o fomento dos canais de comunicação da Rede, dada a autopercepção de potencial para tal.
- Comunicação externa. Avaliação das atividades de comunicação externa, no sentido de ampliar a divulgação da Rede e de, conseqüentemente, contribuir para sua legitimidade externa.
- Interação remota. Manutenção da interação remota após a pandemia, mesmo com a realização de atividades presenciais, para proporcionar a ampla participação dos membros com economia de recursos econômicos e ambientais, sem prejuízo às interações sociais.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avanços em áreas da ciência, das políticas públicas e da organização social aliados à queda da mortalidade da população têm aumentado a expectativa de vida dos indivíduos. Projeções apontam para um baixo e até negativo crescimento total da população, enquanto para o segmento idoso as previsões são de taxas positivas de crescimento.

A população brasileira vem apresentando um ritmo de crescimento cada vez menor e mudanças na sua estrutura etária no sentido do seu envelhecimento. No estado de Minas Gerais o quadro não é distinto. Em quarenta anos, o número de pessoas idosas pode mais que dobrar. Para o adequado atendimento a este novo cenário populacional, é imperioso o planejamento do Estado e da sociedade.

Por meio de iniciativas de governança colaborativa, Estado e organizações não governamentais podem formar alianças no intuito de encontrar soluções sustentáveis para a formulação e implementação de políticas públicas e prestação de serviços públicos difíceis de gerenciar unilateralmente.

As redes colaborativas são um exemplo dessas iniciativas. Elas combinam capital humano e outros recursos tangíveis, e intangíveis, para a resolução de problemas públicos. São adaptáveis a condições de mudança e podem se autogovernar, bem como podem ter sua governança intermediada por um membro ou por uma instituição externa contratada para este fim.

A relevância do papel desempenhado por essas redes faz com que sejam importantes as duradouras relações entre os atores e os resultados positivos das interações sociais, ambientais e econômicas de suas atividades, ou seja, sua sustentabilidade.

A Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais foi formada em 2020 por iniciativa do Conselho Estadual da Pessoa Idosa de Minas Gerais, da Coordenadoria de Políticas Públicas para Pessoa Idosa, alocada na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais, e da Universidade Federal de Viçosa. Trata-se de uma rede colaborativa direcionada às políticas públicas da pessoa idosa que reúne atores governamentais e não governamentais, principalmente das áreas de saúde e educação.

A governança da Rede ocorre por intermediação da Cepid/Sedese, como organização líder. O que significa que a Coordenadoria exerce a liderança e se responsabiliza por atividades-chave, ficando as demais a cargo dos outros membros.

O desenvolvimento desta pesquisa apontou que a forma de governança adotada se encontra em conformidade com a configuração das contingências estruturais e relacionais da Rede. Ainda, que os jogos das forças contraditórias lógicas intrínsecas à governança tendem, majoritariamente, ao equilíbrio. Estão compatibilizadas as tensões consoantes à legitimidade (interna e externa) e à regulação (estabilidade e flexibilidade). Na tensão referente à eficiência, há tendência à participação, em desfavor da produtividade. Este desequilíbrio, contudo, não compromete a eficácia da governança da Rede e pode ser trabalhado pelos membros caso seja posteriormente identificado como danoso.

Destaca-se que o cenário da Rapi MG em comparação com o cenário apontado pela literatura como adequado à eficácia da governança de redes intermediadas por organização líder se mostrou mais favorável nas contingências relativas à confiança e ao consenso de metas. As restantes, número de participantes e necessidades de competências, se demonstraram compatíveis.

Quanto aos impactos das interações econômicas e socioambientais, a Rede claramente apresenta impactos sociais positivos, estando estes no centro da sua atuação. As interações ambientais tendem a ser positivas, pela realização remota das atividades, que diminui o uso de recursos naturais. Já com relação aos impactos econômicos, a Rapi MG se dispõe a propiciar ganhos às instituições apoiadas.

Analisados os indicadores, chega-se à conclusão de que a Rede possui capacidade de sustentabilidade, o que significa dizer que possui condições de atuar a longo prazo produzindo resultados econômicos e socioambientais positivos.

Visando contribuir para esta sustentabilidade, sugere-se o prosseguimento das atividades de planejamento das ações, a exemplo do que foi feito no início de 2021. E considera-se que o entendimento e o envolvimento global dos atores com a Rede contribuiriam para a percepção de legitimidade e para a satisfação destes com as iniciativas empreendidas.

Ainda, considerando-se necessária e benéfica para a população mineira a atuação da Rapi MG, sugere-se, para logo que possível, por avaliação dos membros,

a ampliação do escopo de atuação, de modo a abarcar, por exemplo, a população idosa em situação de rua.

Entende-se que a pesquisa alcançou os objetivos estabelecidos. Academicamente, analisou uma rede de governança colaborativa conciliando as abordagens analítica de rede e de rede como forma de governança, explorando modelos para a avaliação da eficácia da governança. Adicionalmente, para a análise da capacidade de sustentabilidade da rede estudada, pela inexistência de trabalhos com esta abordagem, propôs uma fundamentação teórica e realizou a utilização empírica da proposta. Em outras palavras, a pesquisa trouxe contribuições teóricas, metodológicas e práticas ao estudo de redes, ao identificar a possibilidade de análise da capacidade de sustentabilidade de redes colaborativas.

Ademais, estima-se que as recomendações e considerações elencadas neste trabalho podem contribuir para a sustentabilidade da Rapi MG. E, para contribuições futuras, julga-se pertinente a realização de nova análise da Rede, reconhecendo que organizações passam por mudanças contínuas, interna e externamente. A comparação dos cenários inicial e de estágio mais maduro de funcionamento pode auxiliar na indicação de possíveis ajustes, igualmente no registro histórico das ações desenvolvidas. Neste caso, levantamentos quantitativos das contingências de eficácia podem enriquecer os achados.

Tais sugestões objetivam suprir as limitações desta pesquisa, relacionadas à escolha de um objeto de estudo recém-criado, o que restringe a existência de dados relacionados à sustentabilidade.

Vale ressaltar a pertinência de estudos que tenham o fito de contribuir para o bem-estar da população idosa, mas não só, também para a garantia dos direitos humanos. E que fomentem a sociedade equitativa e a preservação do meio ambiente. Assim, a sustentabilidade da humanidade.

## REFERÊNCIAS

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/543/1090370?login=true>. Acesso em: 11 abr. 2021.

ARANTES, Rodrigo Caetano. **Empoderamento e protagonismo da pessoa idosa**. Minas Gerais: Governo do Estado de Minas Gerais, 2017. *E-book*.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEVIR, Mark. Governance as theory, practice, and dilemma. **The SAGE Handbook of Governance**. Londres: Sage, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.741.htm). Acesso em: 4 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 6 jun. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm). Acesso em: 22 ago. 2021.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; SEO, Danbi. Using a design approach to create collaborative governance. **Policy & Politics**, v. 48, n. 1, p. 167-189, 2020. Disponível em: <https://ojs.unbc.ca/index.php/design/article/view/1777>. Acesso em: 11 abr. 2021.

BÜYÜKÖZKAN, Gülçin; KARABULUT, Yağmur. Sustainability performance evaluation: Literature review and future directions. **Journal of Environmental Management**, v. 217, p. 253-267, 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.ez28.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0301479718302974>. Acesso em 21 ago. 2021.

CAPPELLARI, Nadiessa; STEFANI, Silvio Roberto; DE CASTRO, Marcos. A institucionalização da sustentabilidade organizacional na Itaipu Binacional. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 20, n. 1, p. 117-139, 2021. Disponível em: <https://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/download/3088/1116>. Acesso em: 9 jun. 2021.

CASTRO, Livia Arruda. Análise de diferenças de desempenho entre empresas participantes e não participantes do Índice de Sustentabilidade Empresarial da BM&FBOVESPA. **Revista Ciências Administrativas**, v. 23, n. 1, p. 128-155, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rca/article/view/4334>. Acesso em: 21 ago. 2021.

DAS MERCÊS MILAGRES, Rosileia; GOMES DA SILVA, Samuel Araújo; REZENDE, Otávio. Governança Colaborativa: a coordenação das redes de governança. **Revista de Administração Faces Journal**, v. 18, n. 3, 2019. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/56628/governanca-colaborativa--a-coordenacao-das-rede--->. Acesso em: 5 nov. 2020.

DE ALMEIDA HAMMERSCHMIDT, Karina Silveira; SANTANA, Rosimere Ferreira. Saúde do idoso em tempos de pandemia Covid-19. **Cogitare Enfermagem**, v. 25, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/cogitare/article/view/72849>. Acesso em: 5 nov. 2020.

DE OLIVEIRA CLARO, Priscila Borin; CLARO, Danny Pimentel; AMÂNCIO, Robson. Entendendo o conceito de sustentabilidade nas organizações. **Revista de Administração-RAUSP**, v. 43, n. 4, p. 289-300, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rausp/article/view/44483>. Acesso em: 21 ago. 2021.

DE OLIVEIRA GARCIA, Marcelo *et al.* Usos da pesquisa documental em estudos sobre Administração Pública no Brasil. **Teoria e Prática em Administração (TPA)**, v. 6, n. 1, p. 41-68, 2016. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/17199>. Acesso em: 3 nov. 2019.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3. ed., Porto Alegre: Artmed, 2009.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVqpwNkCgnnC/?lang=pt>. Acesso em: 29 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm\\_source=portal&utm\\_medium=popclock&utm\\_campaign=novo\\_popclock](https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock&utm_campaign=novo_popclock). Acesso em: 12 maio 2021.

KAPUCU, Naim. Complexity, Governance and Networks: Perspectives from Public Administration. **Complexity, Governance & Networks**, v. 1, n. 1, p. 29-38, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/228973572.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2021.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. **Governance networks in the public sector**. 2016. Routledge. 374p.

KRIPKA, Rosana; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa Lara. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. **CIAIQ2015**, v. 2, 2015. Disponível em: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252>. Acesso em: 7 abr. 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. reimp. São Paulo: Atlas, v. 310, 2007.

MARCUZ JUNIOR, M.; SAUBERLICH, R.; FARIAS, L. A.; TESSER, D. P. Sustentabilidade no setor público brasileiro e nas instituições públicas de ensino superior: análise da produção científica em periódicos nacionais. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 11, n. 3, p.183-198, 2020. Disponível em: <http://www.sustenere.co/index.php/rbadm/article/view/CBPC2179-684X.2020.003.0013/2142>. Acesso em: 22 ago. 2021.

MARTINS, Humberto Falcão. Governança colaborativa na prática: desafios das parcerias com organizações sociais no Brasil. **Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa**, v. 15, n. 1, p. 17-30, 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rqplp/article/view/78412>. Acesso em: 5 nov. 2020.

MELO, Amanda Santa Cruz. Políticas públicas e direitos dos idosos. **Revista Esmat**, v. 2, n. 2, p. 7-28, 2010. Disponível em: [http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/147/150](http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/147/150). Acesso em: 5 nov. 2020.

MONTEIRO, Ana Clésia Lisboa *et al.* Envelhecimento populacional: efetivação dos direitos na terceira idade. **Pubvet**, v. 12, n. 2, p.1-8, fev., 2018. Disponível em: <https://www.pubvet.com.br/artigo/4437/envelhecimento-populacional-efetivaccedilatildeo-dos-direitos-na-terceira-idade>. Acesso em: 5 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Saúde materna, neonatal, infantil e adolescente e envelhecimento**. Disponível em: [https://www.who.int/data/maternal-newborn-child-adolescent-ageing/indicator-explorer-new/mca/number-of-persons-aged-over-60-years-or-over-\(thousands\)](https://www.who.int/data/maternal-newborn-child-adolescent-ageing/indicator-explorer-new/mca/number-of-persons-aged-over-60-years-or-over-(thousands)). Acesso em: 21 ago. 2021.

PROVAN, Keith G.; KENIS, Patrick. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/2/229/935895?login=true>. Acesso em: 11 abr. 2021.

REGO, Arménio; CUNHA, Miguel Pina e; POLÓNIA, Daniel. Corporate Sustainability: A view from the top. **Journal of Business Ethics**, 143, p. 133-157, 2017. Disponível em: [https://ideas.repec.org/a/kap/jbuset/v143y2017i1d10.1007\\_s10551-015-2760-8.html](https://ideas.repec.org/a/kap/jbuset/v143y2017i1d10.1007_s10551-015-2760-8.html). Acesso em: 21 ago. 2021.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristovão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de história & ciências sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 9 abr. 2021.

SIDDIKI, Saba; KIM, Jangmin; LEACH, William D. Diversity, trust, and social learning in collaborative governance. **Public Administration Review**, v. 77, n. 6, p. 863-874, 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12800>. Acesso em: 9 nov. 2020.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa científica. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, v. 1, p. 31-42, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/213838>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SUBIRATS, Joan. *et al.* **Análisis y gestión de políticas públicas**. Ariel, 2008.

SUN, Jiazhe; WU, Shunan; YANG, Kaizhong. An ecosystemic framework for business sustainability. **Business Horizons**, v. 61, n. 1, p. 59-72, 2018. Disponível em: <https://www-sciencedirect.ez28.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0007681317301271?via%3Dihub>. Acesso em: 21 ago. 2021.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Rev. Serv. Público Brasília**, 70 (4), out/dez, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 7 abr. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Sustentabilidade na Administração Pública Federal**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/sustentabilidade-na-administracao-publica-federal.htm>. Acesso em: 22 ago. 2021.

ULIBARRI, Nicola; SCOTT, Tyler A. Linking network structure to collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 1, p. 163-181, 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/27/1/163/2629285?login=true>. Acesso em: 9 nov. 2020.

VILDÅSEN, Sigurd Sagen; KEITSCH, Martina; FET, Annik Magerholm. Clarifying the epistemology of corporate sustainability. **Ecological economics**, v. 138, p. 40-46, 2017. Disponível em: <https://www-sciencedirect.ez28.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0921800916301756?via%3Dihub>. Acesso em: 21 ago. 2021.

WANG, Weijie. Exploring the determinants of network effectiveness: The case of neighborhood governance networks in Beijing. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 26, n. 2, p. 375-388, 2016. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/26/2/375/2886460?login=true>. Acesso em: 25 maio 2021.

WEGNER, Douglas; DURAYSKI, Juliana; DE SOUZA VERSCHOOORE FILHO, Jorge Renato. Governança e eficácia de redes interorganizacionais: Comparação entre iniciativas brasileiras de redes de cooperação. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/5832>. Acesso em: 9 jun. 2021.

### APÊNDICE A – Mapa de Operacionalização da Pesquisa

Dimensão	Categoria de análise	Descrição da categoria de análise	Unidade de registro	Descrição da unidade de registro	Embasamento teórico
Caracterização	Estruturação	Intermediada ou não intermediada	Governança compartilhada	Alto nível de interação entre participantes. Governança descentralizada.	Klijn e Koppenjan, 2016; Provan e Kenis, 2008.
			Organização líder	Nível intermediário de interação entre participantes. Governança mais centralizada em uma organização participante que assume atividades-chave.	Klijn e Koppenjan, 2016; Provan e Kenis, 2008.
			Organização Administrativa de Rede (OAR)	Menor nível de interação entre participantes. Governança centralizada em uma organização externa contratada para este fim.	Klijn e Koppenjan, 2016; Provan e Kenis, 2008.
	Recursos Tangíveis	Recursos materiais que devem ser de propriedade dos	Humanos	Participantes (número, setor, atividade).	Kapucu, 2014; Klijn e Koppenjan, 2016; Provan e Kenis, 2008.

Sustentabilidade		participantes, visando o atendimento dos objetivos propostos.	Financeiros	Valores monetários aportados pelos participantes.	Klijn e Koppenjan, 2016; Siddiki <i>et al.</i> , 2017.
			Meios de instrumentalização	Recursos materiais disponibilizados pelos participantes.	Klijn e Koppenjan, 2016); Martins, 2016; Siddiki <i>et al.</i> , 2017; Wegner <i>et al.</i> , 2017.
	Recursos Intangíveis	Recursos não materiais que devem ser de propriedade dos participantes visando o atendimento dos objetivos propostos.	Confiança	Crença mútua sobre o comprometimento dos participantes. O nível de densidade da confiança interfere diretamente na base de colaboração.	Klijn e Koppenjan, 2016; Martins, 2016; Provan e Kenis, 2008; Wegner <i>et al.</i> , 2017.
			Conhecimento	Conhecimentos e experiências dos participantes acerca das temáticas e ações.	Kapucu, 2014; Provan e Kenis, 2008; Siddiki <i>et al.</i> , 2017.
			Consenso de metas	Similaridade dos objetivos dos participantes.	Ansell e Gash, 2008; Klijn e Koppenjan, 2016; Martins, 2016; Provan e Kenis, 2008; Wegner <i>et al.</i> , 2017.
	Jogo de forças	Tensões entre forças intrínsecas à governança.	Eficiência	Produtividade versus participação.	Martins, 2016; Provan e Kenis, 2008; Wegner <i>et al.</i> , 2017.

			Legitimidade	Legitimidade interna versus legitimidade externa.	Martins, 2016; Provan e Kenis, 2008; Wegner <i>et al.</i> , 2017.
			Regulação	Flexibilidade versus estabilidade.	Martins, 2016; Provan e Kenis, 2008; Wegner <i>et al.</i> , 2017.
	Interações econômicas e socioambientais	Impactos econômicos e socioambientais das atividades empreendidas.	Econômica	Resultados econômicos.	Büyükoçkan e Karabulut, 2018; Cappellari <i>et al.</i> , 2021; Rego <i>et al.</i> , 2017; Sun <i>et al.</i> , 2018; Vildâsen <i>et al.</i> , 2017.
Social			Resultados sociais.	Büyükoçkan e Karabulut, 2018; Cappellari <i>et al.</i> , 2021; Rego <i>et al.</i> , 2017; Sun <i>et al.</i> , 2018; Vildâsen <i>et al.</i> , 2017.	
Ambiental			Resultados ambientais.	Büyükoçkan e Karabulut, 2018; Cappellari <i>et al.</i> , 2021; Rego <i>et al.</i> , 2017; Sun <i>et al.</i> , 2018; Vildâsen <i>et al.</i> , 2017.	

Fonte: Elaboração própria.

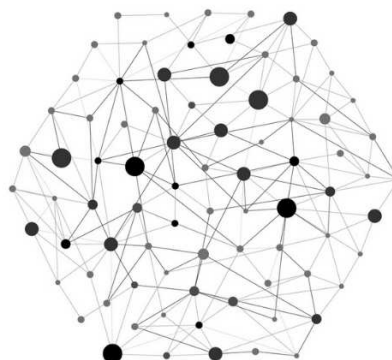
## APÊNDICE B – Relatório Técnico

**RELATÓRIO TÉCNICO****A Sustentabilidade  
da Rede de Apoio à  
Pessoa Idosa de  
Minas Gerais****2021**

## RESUMO

---

### **A SUSTENTABILIDADE DA REDE DE APOIO À PESSOA IDOSA DE MINAS GERAIS**



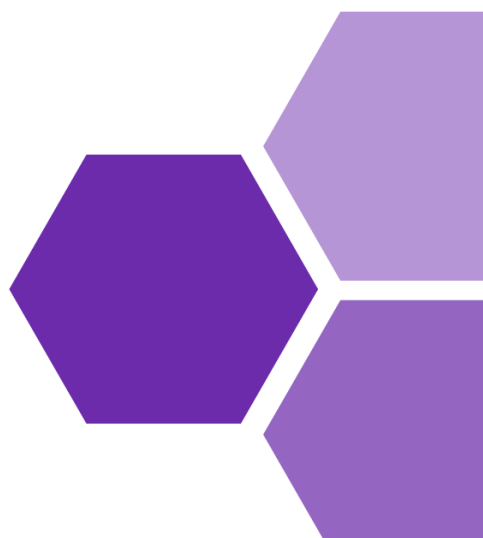
Na busca por contribuir para a sustentabilidade da Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais (Rapi MG), foi desenvolvido um estudo para verificar sua capacidade de sustentabilidade, baseado em três pilares: configuração da governança, eficácia da governança e resultados das interações econômicas e socioambientais. O estudo foi realizado a partir da análise de documentos que registraram a criação e o funcionamento da Rede no período de abril de 2020 a junho de 2021. Foi verificado que a Rapi MG possui capacidade de sustentabilidade, ou seja, de manter sua atuação a longo prazo com a geração de resultados econômicos e socioambientais positivos, por possuir uma forma de governança adequada e eficaz e já apresentar resultados positivos com relação às suas interações econômicas e socioambientais. Visando colaborar para a manutenção das atividades da Rede, foram realizadas recomendações direcionadas à governança, aos atores e a ações gerais, tais como a maior representatividade da pessoa idosa, a institucionalização junto ao governo do estado e o fomento à comunicação externa.



# SUMÁRIO

---

- |           |  |           |   |
|-----------|--|-----------|---|
| <b>01</b> | Organização, Público Alvo e Objetivo.      | <b>02</b> | Descrição da Situação Problema          |
| <b>03</b> | Análise e Diagnóstico da Situação Problema | <b>04</b> | Eficácia da Rede de Apoio               |
| <b>05</b> | Comparativo Entre Cenários de Eficiência   | <b>06</b> | Resultados                              |
| <b>09</b> | Interações Econômicas e Socioambientais    | <b>11</b> | Interações Econômicas e Socioambientais |
| <b>13</b> | Recomendações                              | <b>16</b> | Responsáveis e Contatos                 |
| <b>17</b> | Referências                                |           |   |



## ORGANIZAÇÃO

---

Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais

## PÚBLICO ALVO

---

Pessoas Idosas do estado de Minas Gerais, Brasil.

## OBJETIVO

---

Este trabalho objetiva fornecer proposições que possam contribuir para a sustentabilidade da Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais.



## DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Em abril de 2020, o Conselho Estadual da Pessoa Idosa de Minas Gerais (CEI MG) e o governo do estado de Minas Gerais, por meio da Coordenadoria de Políticas Públicas para Pessoa Idosa (Cepid), componente da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), encomendaram à Universidade Federal de Viçosa (UFV) um diagnóstico das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) filantrópicas cadastradas junto ao Estado, a fim de verificar as condições destas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19. Doença que naquele momento vitimava pessoas idosas institucionalizadas em países europeus.

A partir do diagnóstico, o CEI MG, o governo e a universidade começaram a trabalhar para atender às ILPIs. Considerando o contingente e a pluralidade da população idosa, bem como a adesão de outros colaboradores à iniciativa, tais entidades perceberam o potencial de atenção global da iniciativa.

Assim foi formada a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais (Rapi MG), com o objetivo de criar oportunidades para melhorar a qualidade de vida da população idosa, promover a sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, tal como preveem a Política Nacional e o Estatuto do Idoso.

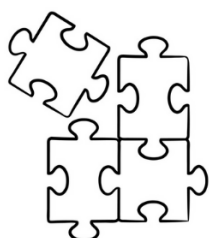
Por se tratar de uma rede colaborativa com pouco mais de um ano de criação e com valoroso objetivo social, faz-se importante o apoio da sociedade à Rapi MG, vez que a atenção à população idosa reflete no bem-estar das outras camadas populacionais e resulta em apoiá-las para esta etapa do ciclo da vida que é a velhice.

## ANÁLISE & DIAGNÓSTICO

# DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Foram observados os seguintes cenários com relação à tríade configuração e eficácia da governança e interações econômicas e socioambientais, que suportam a sustentabilidade da Rede.

## ESTRUTURAÇÃO



Nas redes, a governança pode acontecer de forma não intermediada, quando todos os atores interagem e são responsáveis pelas decisões. Ou de forma intermediada, seja por uma organização líder seja por uma organização administrativa de rede. Neste caso, uma instituição externa é contratada para assumir questões críticas para a manutenção da rede.

A Rapi MG é coordenada pela Cepid/Sedese, o que a torna uma rede de governança intermediada por organização líder. Ou seja, uma instituição participante, a Coordenadoria, exerce a liderança e se responsabiliza por atividades-chave. As demais são realizadas pelos outros atores por meio da atuação em ações, projetos e comissões temáticas.

Trata-se de uma rede colaborativa horizontal de governança não centralizada, apesar de intermediada, com ampla participação dos membros nas tomadas de decisões. As interações não são centralizadas na organização líder, nem se limitam, em âmbito geral, a questões operacionais. Os participantes têm a liberdade de se relacionar e de delinear ações e projetos em subconjuntos.



## ANÁLISE & DIAGNÓSTICO

# DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

## EFICÁCIA

Na análise da eficácia da governança da Rapi MG foram consideradas cinco contingências estruturais e relacionais:

- Confiança;
- Número de participantes;
- Consenso de metas;
- Necessidade de competências;
- Recursos (financeiros, de produção, competências, conhecimento e legitimidade).

E três tensões básicas ou contraditórias lógicas inerentes à governança das redes:



Estes fatores foram agrupados como indicadores para avaliação da eficácia da governança da Rapi MG, da seguinte forma:

- Recursos tangíveis (humanos, financeiros e meios de instrumentalização);
- Recursos intangíveis (confiança, conhecimento e consenso de metas) e
- Jogos de forças (eficiência: produtividade versus participação; legitimidade: interna versus externa; regulação: flexibilidade versus estabilidade).

## ANÁLISE & DIAGNÓSTICO

# DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

É possível comparar o cenário de eficácia da Rapi MG com o cenário que os autores Provan e Kenis (2008) apontam como sendo o que favorece a eficácia de redes de governança intermediadas por organização líder, denominado neste comparativo como cenário-padrão.

### Comparativo entre cenários de eficácia

	Cenário-Padrão	Cenário Rapi MG	Indicador
Confiança	Baixa densidade e alta centralização	Tendência à alta densidade e descentralização.	✓
Número de Participantes	Relativamente Moderado	Moderado	■
Consenso de Metas	Moderadamente baixo	Tendência a alto	✓
Necessidade de Competências	Moderada	Moderada	■
Eficiência	Favorável à produtividade	Favorável à participação	✗
Legitimidade	Favorável à legitimidade externa	Busca pelo equilíbrio entre legitimidade interna e legitimidade externa.	✓
Regulação	Favorável à estabilidade	Busca pelo equilíbrio entre flexibilidade e estabilidade.	✓

Fonte: Provan e Kenis (2008).

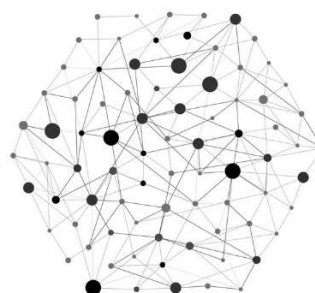
## ANÁLISE & DIAGNÓSTICO

# DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Pelo comparativo, pode-se concluir não haver inconsistências entre a forma de governança adotada, as contingências estruturais e relacionais e resultados dos jogos de forças que limitem a eficácia da governança da Rapi MG.

Adicionalmente, os achados do estudo foram complementados com considerações geradas a partir do relatório gerencial produzido pela comissão de articulação da Rede. O relatório gerencial foi elaborado em fevereiro de 2021 com base nas respostas dos atores a perguntas relativas à avaliação da atuação da Rede em 2020 e ao planejamento para 2021.

## RESULTADOS



Dos 26 colaboradores diretos da época, 22 responderam a 25 questões fechadas com as alternativas: não satisfeito, pouco satisfeito, medianamente satisfeito, satisfeito e muito satisfeito. E a seis questões abertas, como espaços para críticas e sugestões. Considerando-se colaboradores diretos aqueles que participam das reuniões gerais e deliberações.

## ANÁLISE & DIAGNÓSTICO

# DA SITUAÇÃO-PROBLEMA



### Integração

Mais da metade dos respondentes demonstrou não estar satisfeita com sua interação com os demais membros. E quase metade deles não estava participando das reuniões.

A integração entre os membros pode ser mais bem trabalhada, pois, a despeito de o ambiente da Rede ser aberto às interações, elas quase se restringem às reuniões. Interações em outros espaços ocorrem por relacionamentos por parcerias anteriores ou por indução, quando há discussões de determinados subgrupos para tarefas de comissões, projetos ou ações específicas.

Não há grandes variações de membros nas frequências das reuniões e alguns têm a atuação mais voltada aos seus projetos próprios. Em função disso, não conhecem em profundidade o funcionamento, as ações e os projetos da Rede.



### Comunicação

A comunicação interna está mais bem avaliada do que a comunicação externa, contudo, o percentual de participantes que se demonstraram insatisfeitos com suas contribuições para este quesito é maior do que o percentual de satisfeitos. A comissão de comunicação ou não estava atuante ou não estava conseguido alcançar os resultados esperados.

Nota: A comunicação externa também impacta na legitimidade externa.

## ANÁLISE & DIAGNÓSTICO

# DA SITUAÇÃO-PROBLEMA



### **Eficiência**

Na tensão entre produtividade e participação, a Rede valoriza a participação, predominante nas tomadas de decisões. A depender da abrangência e da complexidade do assunto tratado, é aberta aos membros ausentes nas discussões a possibilidade de posterior manifestação.

Esta dinâmica nem sempre se apresenta eficiente, em função do tempo e de outros recursos gastos para a chegada à decisão final.

Nota: A dinâmica adotada contribui positivamente para o aumento da confiança e a criação de consenso de metas entre os atores.



### **Legitimidade**

Apesar do empenho notado por parte da coordenação para a legitimidade interna dos participantes, cerca de dois terços se demonstraram satisfeitos com o apoio recebido. Equivalente quantitativo respondeu estar efetivamente acompanhando as ações da Rede.

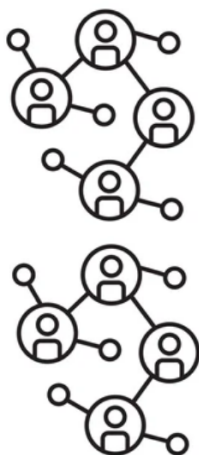


### **Planejamento e Resultados**

Os participantes avaliaram com grau de satisfação mediano a alto os resultados alcançados pela Rapi MG em 2020. A realização das ações preliminares sem planejamento é justificada pela emergência da situação, conquanto este fato não colaborou para a compreensão global da Rede pelos membros tampouco para os resultados alcançados no ano da sua criação.

## INTERAÇÕES ECONÔMICAS E SOCIOAMBIENTAIS

Para a avaliação dos impactos econômicos, deve-se considerar a não existência de recursos próprios da Rede, a não percepção de valores por seus membros e a prestação gratuita dos serviços ofertados. Desta maneira, constata-se não haver resultados econômicos ou financeiros próprios a serem avaliados.

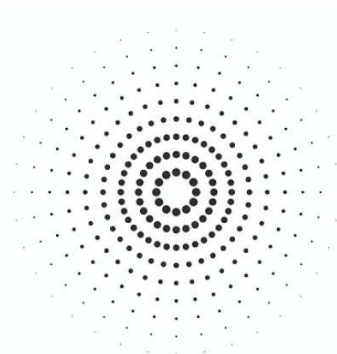


Não obstante, os participantes compartilham recursos tangíveis e intangíveis para viabilizar as atividades da Rede. Ademais, a Rapi MG objetiva que seus serviços resultem em receitas financeiras para as instituições assistidas, principalmente para as ILPIs, os Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa Idosa e o CEI MG, por meio do apoio à preparação para a participação em editais de chamamento público e da destinação do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas.

Tocante aos impactos das interações sociais, estes se encontram no cerne da atuação da Rapi MG, predominam nas tomadas de decisões e na prestação de serviços. Internamente, resultam no atingimento dos objetivos coletivos e individuais. Destaca-se, porém, a pouca representatividade direta das pessoas idosas no grupo de colaboradores diretos. Externamente, o trabalho pela melhoria da qualidade de vida da população idosa mineira gera resultados positivos não somente para o público-alvo, mas para a população geral.

# INTERAÇÕES ECONÔMICAS E SOCIOAMBIENTAIS

Aos que trabalham diretamente com pessoas idosas, como funcionários de ILPIs e servidores públicos, oferece conhecimento e capacitação. À população não idosa, preparação para a etapa da velhice. Ao Estado e à sociedade, a possibilidade de planejamento, organização e adequação de políticas e sistemas públicos, do mercado de trabalho e das famílias à nova realidade da composição populacional.



Com relação às interações ambientais, a pesquisa não dispôs de dados que permitissem apurar seus resultados. Inference, porém, que a atuação remota da Rede minimize o quantitativo de recursos ambientais demandados, pelo fato de dispensar a impressão de grande volume de documentos e o deslocamento de pessoas para reuniões e prestações de serviços. Ainda que requeira o consumo considerável de energia elétrica.

# INTERAÇÕES ECONÔMICAS E SOCIOAMBIENTAIS

O resumo dos resultados das interações econômicas e socioambientais da Rapi MG pode ser visualizado no quadro que segue.

	Resultados da Interação	Avaliação Positiva ou Negativa
ECONOMICAS	Compartilhamento de recursos	Positiva
	Receitas financeiras para instituições assistidas	Positiva
SOCIAIS	Tomadas de decisões participativas	Positiva
	Baixa representatividade do público-alvo	Negativa
	Atingimento dos objetivos da rede	Positiva
	Atingimento dos objetivos dos membros	Positiva
	Capacitação de recursos humanos	Positiva
	Melhoria na qualidade de vida da população idosa	Positiva

# INTERAÇÕES ECONÔMICAS E SOCIOAMBIENTAIS

	Resultado das Interações	Avaliação Positiva ou Negativa
SOCIOAMBIENTAIS	Melhoria na qualidade de vida da população geral	Positiva
	Subsídio para decisões governamentais	Positiva
	Dispensa de deslocamentos para reuniões e prestações de serviços	Positiva
	Respeito ao Meio Ambiente	Positiva

Fonte: Elaboração própria.

Por todo o exposto, analisa-se que a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais possui capacidade de sustentabilidade; tendo em vista a compatibilidade da forma de governança por organização líder com as contingências estruturais e relacionais, o predominante equilíbrio entre as forças contraditórias lógicas inerentes à governança e os resultados predominantemente positivos das suas interações econômicas e socioambientais.

# RECOMENDAÇÕES

Com fundamento na literatura consultada e na análise situacional e considerando apontamentos dos membros da Rapi MG registrados no relatório gerencial produzido em fevereiro de 2021, apresentam-se recomendações que objetivam colaborar para a sustentabilidade da Rede, distribuídas nos eixos: governança, atores e ações gerais.

## Governança

### **Institucionalização**

Conclusão do processo de institucionalização da Rapi MG junto ao governo do estado de Minas Gerais.

### **Oficialização das parcerias**

Assinatura dos termos de adesão para a oficialização das participações das instituições-membro.

### **Recursos**

Informação por parte do governo sobre os recursos que poderão ser oferecidos à Rede, em virtude do previsto na resolução de institucionalização sobre a cobertura de despesas.

### **Valorização da participação**

Manutenção da valorização da participação nas tomadas de decisões, de modo a evitar a redução da eficácia da Rede, tanto pela sobrecarga de um grupo específico quanto pelo foco nas necessidades da organização líder. A participação também favorece a confiança, o consenso de metas e a legitimidade.

### **Atendimento aos parceiros**

Promover espaços de escuta das necessidades das instituições-membros, com vistas a conhecer suas demandas de apoio com recursos, divulgação e outros.

### **Reuniões objetivas**

A realização de reuniões objetivas, que observem a pauta e os horários estipulados de início e término pode estimular a participação.

# RECOMENDAÇÕES



## Atores

### Maior representação da pessoa idosa

O público-alvo está diretamente representado pelo Conselho Estadual da Pessoa Idosa. A presença de mais representantes, com distintas vivências, oportunizaria mais conhecimento para a avaliação holística das necessidades da população idosa mineira.

### Diversificação das áreas representadas

Inserção de profissionais de áreas ainda não representadas, como habitacional e cultural, também no sentido de colaborar para a avaliação holística das necessidades dos idosos.

### Participação

Envolvimento nas ações empreendidas e participação para, dentro do possível, agilizar as tomadas de decisões, de modo a contribuir para a eficiência da Rede.

### Integração

Utilização do site da Rede como ferramenta de informação sobre demais projetos e ações, tanto para a integração quanto para a avaliação de propositura de parcerias internas e paralelas à Rapi MG.

### Metas individuais e recursos

Apresentação das metas e objetivos próprios pretendidos e dos recursos necessários, a fim de possibilitar a avaliação das demandas pela Rede.

# RECOMENDAÇÕES



## Ações Gerais

### Planejamento anual

Elaboração de planejamento anual para direcionamento das ações, definição de metas e prioridades e levantamento dos recursos demandados. O planejamento pode contribuir para o aumento da produtividade.

### Relatórios semestrais

Apresentação semestral de um relatório simplificado de ações por parte dos membros e da coordenação. Além de ser uma ferramenta de feedback, torna-se uma oportunidade de integração para os participantes, contribuindo para a confiança, o consenso de metas e a legitimidade.

### Fomento aos canais de comunicação

Contribuição dos membros para o fomento dos canais de comunicação da Rede, dada a autopercepção de potencial para tal.

### Comunicação externa

Avaliação das atividades de comunicação externa, no sentido de ampliar a divulgação da Rede e de, conseqüentemente, contribuir para sua legitimidade externa.

### Interação remota

Manutenção da interação remota após a pandemia, mesmo com a realização de atividades presenciais, para proporcionar a ampla participação dos membros com economia de recursos econômicos e ambientais, sem prejuízo às interações sociais.


## RESPONSÁVEIS & CONTATOS

---


### **Discente**

Roseany Mendes | [roseany.mendes@ufv.br](mailto:roseany.mendes@ufv.br) 

### **Orientadora**

Simone Martins | [simone.m@ufv.br](mailto:simone.m@ufv.br) 

### **Coorientadores**

Lelis Maia de Brito | [lelis@ufop.edu.br](mailto:lelis@ufop.edu.br) 

Odemir Vieira Baêta | [odemibaeta@ufv.br](mailto:odemibaeta@ufv.br) 

**AGOSTO,  
2021.**

Este documento é resultante da dissertação "Governança e sustentabilidade: um estudo sobre a Rede de Apoio à Pessoa Idosa de Minas Gerais", apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP/UFV).

## REFERÊNCIAS

DE ALMEIDA HAMMERSCHMIDT, Karina Silveira; SANTANA, Rosimere Ferreira. Saúde do idoso em tempos de pandemia COVID-19. *Cogitare Enfermagem*, v. 25, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/cogitare/article/view/72849>.

DOS SANTOS, Adriana Aparecida Honório; et al. Longevidade: Tempo de escolhas. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 10, p. 75204-75220, 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/17799>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm\\_source=portal&utm\\_medium=popclock&utm\\_campaign=novo\\_popclock](https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock&utm_campaign=novo_popclock).

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. *Governance networks in the public sector*. 2016. Routledge. 374p.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Saúde materna, neonatal, infantil e adolescente e envelhecimento. Disponível em: [https://www.who.int/data/maternal-newborn-child-adolescent-ageing/indicator-explorer-new/mca/number-of-persons-aged-over-60-years-or-over-\(thousands\)](https://www.who.int/data/maternal-newborn-child-adolescent-ageing/indicator-explorer-new/mca/number-of-persons-aged-over-60-years-or-over-(thousands)).

PEGORARI, Maycon Sousa et al. Covid-19: perspectives and initiatives in older adults health context in Brazil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 3459-3464, 2020. Disponível em: <https://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/covid19-perspectives-and-initiatives-in-older-adults-health-context-in-brazil/17635?id=17635>.

PROVAN, Keith G.; KENIS, Patrick. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/2/229/935895?login=true>.



DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL



**MINAS  
GERAIS**

GOVERNO  
DIFERENTE.  
ESTADO  
EFICIENTE.

