



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
16 a 18 de novembro de 2021

Temática Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável - Coordenação de Área: Prof. Dr. Samuel Carvalho De Benedicto e Prof. Dr. Duarcides Ferreira Mariosa

A GOVERNANÇA CONSTRUÍDA LOCALMENTE COMO BASE CONCEITUAL PARA A GESTÃO DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Giglio, E. Universidade Paulista, ernesto.giglio@gmail.com
Deroldo, A. Universidade Paulista, andriaderoldo1@gmail.com
Frigieri, G. Universidade Paulista, giovani.frigieri@gmail.com
Cruz, L. Universidade Paulista, lidiageronimo@gmail.com

Resumo

Conforme frequentemente citado na produção acadêmica, um dos problemas de implantação de políticas públicas está na ponta da rede, onde estão os atores que realizam a tarefa e que entregam o serviço ao público. Um dos motivos apontados é que a diversidade e assimetria de atores torna difícil que se estabeleça um padrão de conduta e de modo de realização da tarefa. A governança formal até existe, mas falta a governança construída localmente. O objetivo do trabalho é apresentar o conceito de governança construída e como ela, sendo um processo social de participação e decisão dos modos de ações coletivas, pode ser uma alternativa de gestão para o problema da implantação de políticas públicas. A teoria de base é a abordagem social de redes. Para ilustrar e sustentar a capacidade do conceito em indicar caminhos de gestão, são apresentados quatro casos de políticas públicas de sucesso e de fracasso, cujo ponto convergente é a governança construída. Os dados dos casos foram selecionados e organizados a partir de trabalhos individuais de participantes do grupo de pesquisa dos autores. Trata-se, portanto, de uma meta-análise. Espera-se que o artigo possa contribuir para a solução das dificuldades de operacionalização de políticas públicas, por exemplo, nos campos dos casos investigados.

Palavras-chave: governança construída, políticas públicas, redes, assimetrias

1. Introdução

A operacionalização de políticas públicas, isto é, sua implantação e funcionalidade, é objeto importante de investigação na Administração. Estudos se debruçam sobre os modos de seleção das políticas públicas, sobre os atores envolvidos, sobre as decisões de conteúdo dos projetos, a implantação, controle e acompanhamento de resultados.

Um dos pontos frequentemente citados na produção acadêmica é sobre o funcionamento e oferta do serviço das políticas públicas. Um problema que é apontado nas pesquisas é que a diversidade e assimetria de atores torna difícil que se estabeleça um padrão de conduta e de modo de realização da tarefa. A governança formal, com diretrizes, normas e leis existe, mas não é suficiente (Grandori, 1997; O. Williamson, 1981). Há necessidade de ajustes da governança, conforme características locais. Os ajustes precisam ser realizados com a participação dos atores locais e aí surgem problemas de assimetrias de conhecimentos e de interesses, objetivos pessoais colocados acima dos objetivos coletivos da política, jogos de poder de influência, os quais criam resistências para a realização da tarefa.



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
16 a 18 de novembro de 2021

Esse processo de ajustes realizados pelos atores locais, estamos chamando de governança construída- GC, um conceito desenvolvido nos últimos cinco anos pelos autores. A GC significa o processo social coletivo de construção dos ajustes das normas, ou criação de novas normas, para que seja possível realizar a política pública.

Na literatura sobre esses ajustes encontram-se duas expressões mais citadas: (a) a governança colaborativa; (b) a governança relacional.

(a) A governança colaborativa refere-se aos esforços dos atores do governo em atrair os outros atores, dos diversos setores da sociedade, para se envolverem na tarefa da política pública (Berardo et al., 2020). O esforço se justifica porque há um consenso e aceite na maioria dos governos dos países que as políticas públicas precisam ser executadas em grupo, num formato de rede (Klijn & Koppenjan, 2015). O conceito de governança colaborativa, no entanto, é limitado quanto a explicar o que ocorre após a captação dos interessados. Como eles participam? Como se decidem as questões de poder e autoridade dessas pessoas? Como se decide sobre os papéis a serem executados? Nos artigos sobre esse conceito não se encontram as respostas para essa dinâmica de grupo.

Essa dinâmica é importante porque determina a forma como o grupo age para decidir os ajustes dos mecanismos, a forma de implementar e de controlar. Nosso conceito de GC procura auxiliar na correção dessa falta, utilizando os princípios básicos de dinâmica de grupo e processo decisório (Kerr & Tindale, 2004; Scheiffele, 1997).

(b) A governança relacional é predominantemente definida como a criação e manutenção de um ambiente de relacionamento de confiança e de comprometimento que facilita a solução de problemas e dos ajustes, complementando a governança formal (Giglio et al., 2020). Em outras palavras, o relacionamento positivo entre os atores elimina certos controles formais que demandam tempo e esforço, possibilitando agilidade na tarefa. Conforme se percebe no conceito, ele se refere a uma condição necessária, o ambiente de relacionamento, para uma solução dos problemas que seja menos custosa.

Tal como na governança colaborativa, no entanto, não se explica a dinâmica do grupo nessa construção dos ajustes. O que a confiança e o comprometimento afetam esse modo de decisão? Ele se torna mais democrático? As regras formais são deixadas de lado e segue-se outra trilha, da informalidade? Surgem lideranças aceitas e legitimadas, que direcionam o grupo?

Nosso conceito de governança construída aceita o princípio da governança colaborativa, de capacidade de atração de atores; e da governança relacional, com seu princípio de relacionamento antecedente necessário para se discutir e decidir em grupo, mas vai além, utilizando os princípios de dinâmica de grupo para explicar como os ajustes são realizados, sua história, seu conteúdo e suas consequências.

O conceito será detalhado no próximo item. No momento é importante ressaltar que o objetivo do trabalho é apresentar o conceito de governança construída e como ela, sendo um processo social de participação e decisão dos modos de ação coletiva, pode ser uma alternativa



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
16 a 18 de novembro de 2021

de gestão para o problema da implantação de políticas públicas. A teoria de base adota os princípios da abordagem social de redes (Dyer et al., 2018), de dinâmica de grupo (Pichon-Rivière, 2013) e processo decisório (Kerr & Tindale, 2004).

Para ilustrar e sustentar o conceito, bem como sua capacidade de indicar caminhos de gestão, são apresentados sete casos de redes, que unem políticas públicas, sustentabilidade e negócios, como sendo exemplos de sucesso e de fracasso. Afirma-se que o ponto convergente é a presença, ou ausência da governança construída. Os dados dos casos foram selecionados e organizados a partir de trabalhos individuais de participantes do grupo de pesquisa dos autores. Trata-se, portanto, de uma meta-análise.

Espera-se que o artigo possa contribuir para a solução das dificuldades de operacionalização de redes que envolvem instituições públicas, segundo e terceiro setores e a sociedade, especialmente nos casos que envolvem objetivos sustentáveis.

2. Fundamentação teórica

O conceito de governança construída, referente às ações de construção das normas, regras, práticas e funções de atores nas ações coletivas das políticas públicas, é um processo social de construção coletiva. Desde a década de 1990 aceita-se que as políticas públicas devem ser realizadas no formato de rede (Kickert & Klijn, 2012). O primeiro fundamento é exatamente o conceito de rede.

Apesar de variações sobre o conceito de rede, há convergência no seu ponto básico. Rede é um conjunto de atores que realizam tarefas num sistema cooperativo, tarefas essas que dificilmente poderiam ser realizadas por um ator isolado, porque existem complexidades e especialidades que exigem compartilhamento, troca, reciprocidade (Giglio et al, 2015).

Essa exigência de relacionamento, para que as trocas se realizem, é valorizada no campo de políticas públicas, com pesquisas sobre jogos de poder, soluções de conflitos gerados por assimetrias, formação e influência de subgrupos, relações de comprometimento, governança da rede. Esses tópicos estão dentro de um guarda-chuva que se denomina abordagem social de redes. O princípio dessa abordagem é que o relacionamento entre os atores de uma rede é a base, o princípio de todos os outros fatos que ocorrem na rede, isto é, as funções e papéis, os modos de realizar a tarefa em conjunto, as regras de convivência e o controle do oportunismo (Dyer et al., 2018; E. M. Giglio et al., 2020; Granovetter, 1985).

Os artigos sobre abordagem social de redes, no entanto, não aprofundam o uso dos conhecimentos sobre dinâmica de grupo (Scheiffele, 1997), rituais em grupo (Whitaker, 2017), processos decisórios em grupo (Eden & Ackermann, 2021) e efetividade de um grupo (Soares & Ferraz, 2007).

2.1 A dinâmica de grupo

Um grupo reunido para realizar uma tarefa desenvolve uma dinâmica de funcionamento, isto é, uma forma de decidirem papéis e tarefas, que tornem o grupo eficiente. Um fundamento de dinâmica de grupo é a decisão e aceite sobre papéis e funções (Dias, 2012). Um grupo funciona bem, isto é, realiza sua tarefa, se não existirem conflitos de papéis e funções. Em políticas



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
16 a 18 de novembro de 2021

públicas podem ocorrer confusões de papéis, funções e autoridade, por exemplo, na liderança, ou nas responsabilidades de tarefas técnicas.

Um segundo ponto é sobre a efetividade, ou operatividade de um grupo. Um grupo funciona bem se estiver focado na tarefa, sem gastar energia em resolver objetivos pessoais e comportamentos oportunistas (Soares & Ferraz, 2007).

O terceiro ponto sobre dinâmica de grupo, que é o foco neste artigo, é a capacidade dos componentes em acordarem sobre como realizar a tarefa coletiva. A conversa, decisão e implantação dos mecanismos de ação coletiva é o que aqui denominamos de governança construída. A governança construída, portanto, depende de uma definição e aceite dos papéis no grupo, de disposição para focar na tarefa, deixando interesses pessoais em segundo plano e da consciência de ação coletiva, isto é, entender que algumas tarefas, como de políticas públicas, só se realizam em grupo.

2.2. Governança construída pelo grupo e processo decisório

Processos colaborativos de construção da governança aparecem na produção acadêmica predominantemente com as expressões governança colaborativa e governança relacional. A governança colaborativa refere-se às ações dos agentes públicos em trazer para a tarefa atores de outros segmentos, como empresários, universidades, associações e beneficiários (Berardo et al., 2020). É um conceito útil para analisar o fenômeno da participação plural de atores em tarefas públicas.

Conforme nossa interpretação, no entanto, o conceito está limitado à essa ação de captação, pouco entrando no campo específico da construção das regras, isto é, do que acontece depois que atores são cooptados.

A governança relacional é predominantemente definida como o desenvolvimento e permanência de um ambiente de relacionamento positivo para que as tarefas do grupo se realizem (Grandori & Soda, 2006). Entende-se como ambiente positivo a dominância de relações de confiança e comprometimento, que minimizam os conflitos e tornam o grupo mais operativo.

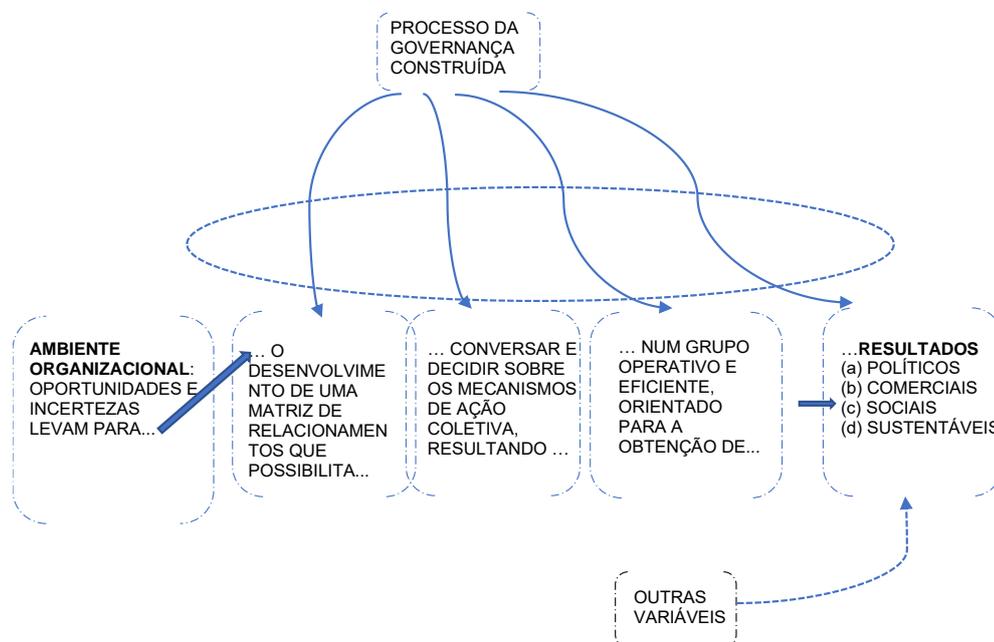
Na mesma linha da interpretação anterior, o conceito está limitado à essa difícil tarefa de analisar o relacionamento no grupo, mas não desenvolve conceitos e pesquisas sobre a construção das regras coletivas, a partir dessa condição de relacionamento.

A governança construída vai além desses limites. Aceita que um passo importante numa tarefa coletiva é a participação e comprometimento dos atores, conforme advoga a governança colaborativa. Aceita que o ambiente de relacionamento é condição inicial importante para que um grupo possa discutir e decidir seus mecanismos de ação coletiva. Vai além, no entanto, entrando na área de dinâmica de grupo, de operatividade de um grupo, de eficiência de um grupo na obtenção de resultados.

A Figura 1, apresentada no último congresso Euram, adaptado para este congresso, mostra esse processo que constitui a governança construída.



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
 VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
 16 a 18 de novembro de 2021



O Quadro 1 resume os pontos de partida

Quadro 1. Pontos de partida teóricos para a governança construída

Rede	Atores necessitam trabalhar em conjunto porque as tarefas tornaram-se complexas, com especialidades que exigem compartilhamento.
Abordagem Social de Redes	As relações sociais na rede determinam os modos de produção coletiva e decisões
Ambiente de relacionamento/ Governança Relacional	O predomínio de confiança e de comprometimento criam um ambiente propício para o grupo tomar decisões
Dinâmica de grupo	Atribuição de papéis, de funções, de liderança, que organizam as tarefas
Operatividade	Capacidade de um grupo de focar na tarefa, sem que conflitos de interesses atrapalhem.
Governança colaborativa	Capacidade dos agentes do governo em atrair outros atores para as tarefas públicas.
Governança construída	Construção das regras feitas pelos próprios atores que atuam na tarefa.

Fonte. Construção dos autores.



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
 VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
 16 a 18 de novembro de 2021

3. Metodologia

A metodologia se caracteriza por ser descritiva, qualitativa e explanativa. Descritiva por buscar reproduzir com a maior exatidão possível o contexto e os fatos dos casos apresentados.

Qualitativa por criar inferências de associações entre variáveis que são de natureza qualitativa, isto é, não se expressam em quantidades, como é o caso de um discurso sobre os conflitos ocorridos em determinado grupo. Explanativa porque utiliza um referencial teórico específico para interpretar os dados, que é o conceito de governança construída.

A estratégia consiste em apresentar casos de sucesso e de fracasso de tarefas que envolvem políticas públicas, sustentabilidade e negócios. Afirma-se que o ponto comum dos casos de sucessos é a presença de um processo de construção das regras de ações coletivas que é realizado pelos próprios atores envolvidos na tarefa. Afirma-se que o ponto comum dos casos de fracassos é a ausência de uma governança construída pelos atores, mesmo que exista uma governança formal.

Os casos aqui apresentados já foram pesquisados pelos autores e seus orientandos do Programa de Pós graduação em Administração da Universidade Paulista e se fez um trabalho de organização dos dados relevantes para a discussão e sustentação da proposta aqui apresentada.

4. Apresentação, Análise e Resultados

Caso 1. Juruiaia: A pequena cidade conhecida como a capital da lingerie.

Os dados deste caso foram resgatados da dissertação de Lídia Cruz, do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Paulista (texto indisponível), que investigou a governança de duas redes em Minas Gerais. Uma delas é a rede do cluster da cidade de Juruiaia, conhecida em vários Estados pela venda de atacado de moda íntima. A cidade é reconhecida oficialmente como um cluster e seu poder de atração de colaboradores e compradores se estende por todo o Estado de Minas Gerais e parte do Estado de São Paulo.

Os negócios não pararam mesmo na pandemia, porque já existia uma infraestrutura de venda online e agora a cidade vai retomando seu ritmo. Conforme nossa interpretação, as variáveis de sucesso são indicadas no Quadro 2.

Quadro 2. Fatores de sucesso do cluster de Juruiaia.

Consciência de ação coletiva	Os empresários entenderam e aceitaram que é melhor trabalhar em parceria do que num sistema de competição acirrada
Criação de um grupo representativo	Criou-se uma associação que representa os lojistas da cidade e que realiza os eventos e feiras que atraem vários públicos. O aceite do grupo é quase total entre os empresários, com alguns discordantes.
Clima de conversa e decisão	Existem reuniões frequentes para discutir os negócios e as ações. São abertas, geralmente com dominância do grupo representativo.
Trabalho conjunto com a prefeitura	Empresários, prefeitura e associações locais trabalham em conjunto, com poucos conflitos.



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
 VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
 16 a 18 de novembro de 2021

Proximidade de fornecedores e terceiros	Muitos empresários locais são também fabricantes, o que facilita questões logísticas e vendas a todos os lojistas (embora existam algumas marcas de venda exclusiva).
---	---

Fonte: Construído pelos autores

Conforme nossa interpretação, as variáveis descritas no Quadro 2 tem em comum a governança que é construída pelos próprios atores que trabalham no cluster. Este modo de se resolver as ações coletivas cria uma identidade de grupo, de tal forma que novos empresários que abrem loja na cidade e agem apenas pelo princípio da competição ficam pouco tempo.

Caso 2. Reciclagem de resíduos sólidos em São Paulo

Pedro *et al.* (Pedro et al., 2021) investigaram se existe uma rede e governança estabelecida na cidade de São Paulo, responsável pela reciclagem sustentável de resíduos eletrônicos, ou e-waste. A resposta é que há dominância da lógica de mercado e não uma lógica cooperativa e sustentável. Além disso, há uma cadeia informal de coleta e venda de material que traz dificuldades para todo e qualquer plano de organização, controle e ações coletivas já tentados, ou em andamento.

Sobre a cadeia formal da economia circular que lida com os resíduos eletrônicos, somente de 2019 para cá surgiram organizações do terceiro setor, mantidas por entidades de comércio, que buscam organizar a primeira parte da reciclagem, que é a coleta. Apesar desse progresso, a taxa de reciclagem diante dos resíduos gerados é de apenas 3% (Balde et al., 2017). Os projetos locais de ações coletivas, por exemplo, em um bairro, existiram, mas são raros e temporários. No entanto, são evidências importantes de que quando atores se reúnem e decidem suas regras, há coesão e eficiência.

Por que não está dando certo na cadeia mais ampla? O Quadro 3 indica algumas variáveis que podem estar contribuindo para o fraco desempenho da tarefa.

Quadro 3. Variáveis que explicam o fraco desempenho da reciclagem de eletrônicos em São Paulo

Consciência de ação coletiva	Praticamente inexistente, porque a grande maioria das empresas agem no formato de mercado e de competição, com leis de preço e oportunidade
Comprometimento das organizações	As empresas que estão envolvidas na produção e venda de eletrônicos (de todas as categorias) seguem minimamente as leis, entendendo que elas são obrigações e não diretrizes de sustentabilidade. ,
Grupos legitimados e representativos	Existem associações ligadas ao comércio, que defendem seu negócio e colocam pressão no governo, sobre leis e normas (como rastreabilidade) que trazem custos, numa visão mais negocial do que seja sustentabilidade.
União, conversa e decisões	Não existem reuniões regulares entre atores diversos para discutir a sustentabilidade. O que ocorrem são reuniões extraordinárias para discutir e defender pontos de vista, quando há alguma norma, ou lei sendo discutida (por exemplo, da responsabilidade do fabricante sobre o destino final do resíduo dos seus produtos).



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
 VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
 16 a 18 de novembro de 2021

Trabalho conjunto com o governo	As entrevistas realizadas pela pesquisadora indicaram convergência na percepção que o governo atrapalha com suas leis e é incapaz de fazer algum controle sobre a cadeia informal.
Cadeia informal	Não se conhece com clareza o tamanho da cadeia informal, com catadores, empresas de coleta sem autorização, empresas anunciantes na internet, atravessadores, empresas que realizam desmonte sem capacitação técnica e venda baseada no preço e não no destino correto.

Fonte. Construído pelos autores

O que ocorre nesta tarefa é que o predomínio da lógica de mercado, do preço e do lucro dificulta tanto a visão de sustentabilidade do que é reciclar, quanto da necessidade de ações conjuntas, desde a ponta de produção até a ponta de revenda do material já desmontado. Sem essa consciência e comprometimento não há como criar grupos que decidam sobre as melhores práticas sustentáveis. Há uma governança formal estabelecida, desde 2010, com regras e sugestões bem claras sobre como desenvolver essa tarefa, mas a fiscalização é incipiente.

Relativo ao universo de fabricantes nacionais e internacionais, somados aos varejistas, encontram-se poucos que se organizam em projetos de sustentabilidade. Ressalta-se aqui o trabalho da Green Eletron, que vem obtendo reconhecimento, legitimidade e, por conseguinte, resultados na coleta residencial de e-waste.

Caso 3. Angra Doce Paulista 0 x 1 Angra Doce Paranaense

Pesquisa em andamento realizada pelos autores, investiga a implantação e desenvolvimento do Projeto Angra Doce, uma área com o selo de região turística, na represa de Chavantes, do rio Paranapanema.

A região, reconhecida por decreto federal de 2019, é constituída de cinco municípios do Estado do Paraná e dez municípios do Estado de São Paulo, os quais tem limite com a represa. O documento oficial é claro sobre o objetivo de desenvolvimento do turismo sustentável e de inclusão social, já que a região é basicamente agrícola, com organizações familiares, incluindo grupos étnicos indígenas e quilombolas.

Em 2017, antes mesmo do decreto, os dois governadores dos Estados assinaram um acordo de cooperação. O que aconteceu de lá para cá? Não houve essa cooperação. Os municípios do Paraná se organizaram, elegeram uma empresa de consultoria de turismo, de natureza mista, e foram adiante com o projeto Angra Doce. Eles criaram projetos, englobaram atores de universidades, comunidades locais foram treinadas em hospitalidade, criaram vídeos com a marca Angra Doce e contam com dois resorts sofisticados para receber os turistas.

Os dez municípios paulistas não se organizaram, por mais que representantes do governo tentassem. Um dos motivos, conforme se apurou até este momento de coleta de dados, é a assimetria de objetivos dos prefeitos dos municípios. Alguns deles entendem que Angra Doce é um projeto secundário, diante de outros problemas que enfrentam (independentemente da pandemia). Esses prefeitos (e secretários) parecem ter uma visão segmentada de problemas e



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
 VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
 16 a 18 de novembro de 2021

soluções, ao colocarem questões como educação, saúde e agricultura em pontos distintos de uma escala de prioridades.

Outro problema parece ser a disputa política por cargos nos municípios. Os políticos buscam realizar tarefas de visibilidade (como abrir uma escola), ao invés de projetos de longo prazo (como desenvolver a economia solidária).

O Quadro 4 mostra um comparativo entre os dois Estados, sobre o Projeto Angra Doce.

Quadro 4. Comparativo de Paraná e São Paulo nas ações do Projeto Angra Doce.

	Paraná	São Paulo
Consciência de ação coletiva	Os prefeitos aceitam trabalhar em conjunto e tem visão de integração de tarefas	Alguns prefeitos resistem a trabalhos coletivos, dificultando aprovação de ações conjuntas (como pacotes turísticos integrados)
Comprometimento	As reuniões e decisões são acompanhadas por quase todos, com sugestões de projetos conjuntos.	Difícilmente se consegue unir os representantes dos 10 municípios numa reunião (algo em torno de 8 tentativas até aqui).
Infra estrutura náutica	Suficiente para atender as várias demandas de consumidores, nos vários esportes e turismo	Insuficiente para uma possível demanda (que ainda não existe). Alguns municípios não tem rampas para acesso dos barcos.
Liderança representativa	Há sempre uma liderança (empresa, ou pessoa) cuidando de Angra Doce. A empresa atual substituiu a anterior, e continua com o pensamento de ação coletiva	Líderes formais, colocados pelo Estado, ou informais, como consultores locais, não conseguiram a adesão e criação de um grupo mais coeso. No momento de escrever este artigo houve mais uma tentativa nessa direção (em agosto de 2021) e o resultado é voltar a conversar com todos os municípios dos dois Estados.
Governança formal e construída	Estão caminhando juntas, com complementação, conforme teorias afirmam ser a situação ideal	Não resolvidas. A governança formal não tem força de união e coesão, a governança construída localmente consiste em projetos turísticos de iniciativa isolada, abarcando 2, ou 3 municípios (como o caminho das águas, que é um roteiro religioso)
Solução de Assimetrias	Os dados indicam que as diferenças (de interesses e de recursos) estão sendo resolvidas, conforme a marca Angra Doce vai atraindo turistas, investidores, serviços, educação e esportes à região.	Os objetivos distintos entre os prefeitos impedem que ações coletivas se realizem. Esforços e custos necessários não são alocados e o projeto Angra Doce vive de ações isoladas e dos respingos de turismo da parte do Paraná.

Caso 4. Cooperativa de Reciclagem Damp 1 x 0 Cooperativa de Reciclagem Gamp

Há alguns anos os autores investigam o campo de reciclagem de resíduos sólidos, especialmente a formação da rede interna das cooperativas. Essas cooperativas recebem apoio financeiro e logístico das prefeituras, que oferecem um local, isentam do pagamento de serviços de luz e água e orientam as empresas coletoras a enviarem o material regularmente para as



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
 VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
 16 a 18 de novembro de 2021

cooperativas. Por outro lado, as cooperativas precisam se organizar, em todas as tarefas administrativas, produtivas e comerciais. É aqui que entra a governança construída.

A cooperativa de reciclagem Damp adotou um modelo misto de cooperativismo e capitalismo. Os cooperados combinaram todas as regras, desde as mais simples, como horário de início, até mais complexas, como forma de distribuição do excedente. Além disso, seu presidente é um exímio articulador político, que consegue tudo para sua cooperativa, com suas ligações com o governo, igreja e empresários.

A cooperativa Gamp nasceu de um projeto social de assistência social e fisioterapia para idosos. Em um momento específico o grupo foi convidado a participar de uma limpeza de uma área, recolhendo material. O material foi separado e vendido a um intermediário, o que gerou a ideia de formar uma cooperativa de reciclagem. Como o objetivo principal continuou a ser a assistência aos idosos, a parte comercial da cooperativa deixou a desejar, até um ponto que representantes da prefeitura pressionaram a presidente, uma assistente social, a decidir se o grupo evoluiria, ou não, para uma organização mais comercial. A história ainda está em desdobramento.

O Quadro 5 mostra a diferença entre as duas cooperativas, relativas aos pontos que definem sucesso.

Quadro 5. Comparativo das Cooperativas Damp e Gamp

	Damp	Gamp
Consciência de ação coletiva	Estabelecida, os cooperados decidem tudo em assembleia.	Fracamente desenvolvida. Os cooperados/pacientes esperam que a presidente tome as decisões e tem visão limitada sobre o que é trabalhar coletivamente.
Comprometimento	A participação dos cooperados é frequente e rotineira, realizada em reuniões internas, reuniões com representantes do governo, da igreja, reuniões comerciais.	As reuniões para outras decisões, como parcerias comerciais, são raras e geralmente envolve a presidente e um líder religioso local. Nas tarefas os atores são comprometidos.
Trabalho conjunto com prefeitura e fornecedores	A cooperativa realiza constantes esforços e contatos para ampliar sua área de coleta e vem obtendo resultados	Não existem movimentos de aproximação, ou fortalecimento de laços com organizações do governo e empresas.
Liderança representativa	O líder tem força política para realizar acordos e legitimidade dentro do grupo.	O líder tem legitimidade dentro do grupo, mas pouco jogo de cintura para representar o grupo junto a outras organizações.
Governança formal e construída	Todas as regras de funcionamento foram combinadas entre os cooperados.	As regras de funcionamento foram ditadas pela assistente social, seguindo um protocolo mais próximo de cuidados médicos do que de um sistema cooperativo de produção.
Solução de Assimetrias	Conflitos com outras organizações são resolvidos pelo líder. Conflitos internos são resolvidos em grupo.	O grupo apresenta baixa assimetria e a presidente maneja a situação para que os conflitos não apareçam. O grupo tem dificuldades para resolver os



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
 VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
 16 a 18 de novembro de 2021

		conflitos de assimetrias com outras organizações, como a pressão da prefeitura e negociações com fornecedores.
--	--	--

Analisando o Quadro 5, verifica-se que o sucesso da Damp está associado às variáveis liderança voltada para acordos políticos e comerciais, ambiente organizacional favorável (prefeitura e igreja apoiam), rotina de construção das próprias regras. O lento desenvolvimento da Gamp está associado às variáveis de liderança voltada para a saúde dos cooperados, ambiente organizacional desfavorável (pressões da prefeitura e compradores) e ausência da rotina de construção das próprias regras, as quais são ditadas pela presidente.

O que os quatro casos têm em comum? Conforme nossa interpretação, os casos tem um ponto em comum, que é a presença (ou ausência) da governança construída pelos atores que trabalham diretamente na tarefa, o que se reflete nos resultados obtidos (ou não). Nos casos de sucesso- Juruáia, Angra Doce Paranaense e Cooperativa Damp, o processo de construção das próprias regras é o diferencial que une o grupo, torna-o operativo, eficiente, com obtenção dos resultados. Os casos de Angra Doce Paulista e Cooperativa Gamp mostram que a governança formal não é suficiente para colocar um grupo em movimento e obter resultados. O caso dos resíduos eletrônicos mostra que a rede funciona predominantemente numa lógica de mercado, dentro da qual não há espaço para acordos e trabalhos coletivos.

Os casos comparativos dos dois Estados envolvidos em Angra Doce e das duas cooperativas de reciclagem são especialmente importantes porque outras variáveis intervenientes, como legislação, condição econômica local e infraestrutura são as mesmas para ambas redes, possibilitando afirmar-se que a dinâmica do grupo e o processo de decisão sobre seu modo de funcionamento são fundamentais no resultado final.

Aplicando os princípios teóricos que servem de base para a análise dos casos, conforme indicado na Figura 1, pode-se afirmar as variáveis que determinam o sucesso, ou o fracasso das redes analisadas. O resultado está indicado no Quadro 6.

Quadro 6. Variáveis de sucesso e de fracasso a partir de casos brasileiros de redes

Variável	Resumo do conceito	Motivo do sucesso
Governança colaborativa	Capacidade de atrair atores diversos para participar do grupo	Dois elementos básicos da motivação para participar são: (a) possibilidade de participar das decisões, (b) clareza quanto aos ganhos futuros. Ambas requerem regras definidas pelo grupo.
Governança relacional	Existência de um ambiente de relacionamento fundando na confiança e comprometimento	Entre os vários fatores que possibilitam a permanência desses relacionamentos pode-se citar: (a) experiências positivas anteriores; (b) transparência de ações; (c) controle de comportamentos oportunistas. Os itens (b) e (c) requerem regras definidas pelo grupo.
Assimetrias	Diferenças de qualquer natureza que podem criar conflitos	Duas linhas básicas de sucesso: (a) usar a diferença para criatividade do grupo; (b) criar regras que limitem a entrada de atores com assimetrias evidentes.



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
 VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
 16 a 18 de novembro de 2021

Consciência de ação coletiva	Colocar o objetivo da tarefa acima dos objetivos particulares	Provar, com resultados, que o objetivo coletivo não é oposto aos objetivos particulares.
Foco na tarefa	Dirigir esforços para a realização da tarefa, sem gastar energia em objetivos pessoais	A definição de papéis e funções dirige e organiza a operação do grupo, controlando a emergência de objetivos pessoais conflitantes.
Governança construída	Os participantes do grupo criam e ajustam as regras que eles mesmos devem seguir.	Condições antecedentes de um ambiente de relacionamento favorável e definição de papéis e funções possibilitam a discussão e decisão de regras pelo próprio grupo.

5. Conclusões

A proposta deste artigo é recuperar e revalorizar um princípio importante presente na Antropologia, Sociologia e Psicologia, que é a capacidade de um grupo em resolver seus próprios problemas e alcançar seus objetivos (Lubell, 2015). Esse princípio de organização de grupos foi utilizado para apresentar o conceito de governança construída, elaborado pelos autores, significando que se um grupo constrói suas próprias regras de modo de ações coletivas, torna-se mais coeso na tarefa, obtendo melhores resultados do que quando essa construção social de regras está ausente.

Ressalta-se a relevância do artigo, em recuperar conceitos de ação coletiva, que ainda não são predominantes no campo de redes, justamente onde deveriam estar presentes como conceitos centrais. Desde a legitimação do campo de redes, na década de 1990 (Nohria & Eccles, 1994), verifica-se a valorização crescente de teorias de grupo, de ações coletivas, em face de realidades que surgiram, como a tecnologia de conexão e a complexidade de tarefas diante de tantas mudanças culturais e legais. Aos poucos, parece que o campo de redes vai encontrando seus princípios distintivos de outros campos da Administração.

Negócios que pareciam simples, como plantar, colher e vender; ou políticas que eram simples de serem implementadas, como distribuição de cestas básicas para pessoas carentes, tornaram-se complexas, sendo impossível para uma organização, seja comercial, ou agente do governo, realiza-la sozinha. Coloca-se o fato da necessidade de ação conjunta.

Essa ação conjunta só ocorre com o desenvolvimento da governança, um conjunto de mecanismos que justamente organizam o modo coletivo de realizar tarefas. No entanto, existem evidências que a governança formal, previamente estabelecida por agentes externos ao grupo, é insuficiente para criar a condição de operacionalidade do grupo (Grandori & Soda, 1995; Williamson, 2019). É aqui que entra nosso conceito de governança construída, significando o processo do grupo em ajustar as regras conforme suas características, ou mesmo criar novas regras.

A análise de sete casos de redes, das áreas de confecção, reciclagem, turismo e desenvolvimento sustentável, mostraram como a presença/ausência da governança construída está siste-



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
 VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
 16 a 18 de novembro de 2021

maticamente associada ao sucesso/fracasso de resultados, sejam comerciais, ambientais, sociais. O grupo de pesquisa ao qual os autores pertencem realiza pesquisas sobre a governança construída e sua associação com variáveis importantes de redes, tais como resultados, incertezas comportamentais, confiança, estrutura de ligações. É um campo fértil para novas pesquisas, buscando certo distanciamento de teorias e modelos fundados na atuação isolada.

6. Referências bibliográficas

- Balde, C. P., Forti, V., Gray, V., Kuehr, R., & Stegmann, P. (2017). The global e-waste monitor 2017. In *United Nations University*. <https://doi.org/10.1016/j.proci.2014.05.148>
- Berardo, R., Fischer, M., & Hamilton, M. (2020). Collaborative Governance and the Challenges of Network-Based Research. *American Review of Public Administration*, 50(8), 898–913. <https://doi.org/10.1177/0275074020927792>
- Dias, M. (2012). *Dinâmica de Grupo: Aspectos teóricos e práticos*. (M. Dias (ed.)). Vozes.
- Dyer, J. H., Singh, H., & Hesterly, W. S. (2018). The relational view revisited: A dynamic perspective on value creation and value capture. *Strategic Management Journal*. <https://doi.org/10.1002/smj.2785>
- Eden, C., & Ackermann, F. (2021). Modelling Stakeholder Dynamics for Supporting Group Decision and Negotiation: Theory to Practice. *Group Decision and Negotiation*, 1–25. <https://doi.org/10.1007/s10726-021-09745-y>
- Giglio, E. et al. (2015). *Business Networks: Concepts, Methodologies and Research / Amazon.com.br* (E. et al. Giglio (ed.)). Global South.
- Giglio, E. M., Ryngelblum, A., & Jabbour, A. B. (2020). Relational governance in recycling cooperatives: A proposal for managing tensions in sustainability. *Journal of Cleaner Production*, 260, 1210–1236. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.121036>
- Grandori, A. (1997). Governance structures, coordination mechanisms and cognitive models. *Journal of Management and Governance*, 1(1), 29–47. <https://doi.org/10.1023/A:1009977627870>
- Grandori, A., & Soda, G. (1995). Inter-firm Networks: Antecedents, Mechanisms and Forms. *Organization Studies*, 16(2), 183–214. <https://doi.org/10.1177/017084069501600201>
- Grandori, A., & Soda, G. (2006). A relational approach to organization design. *Industry and Innovation*, 13(2), 151–172. <https://doi.org/10.1080/13662710600684316>
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and the Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481–510.
- Kerr, N. L., & Tindale, R. S. (2004). Group performance and decision making. *Annual Review of Psychology*, 55(1), 623–655. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.55.090902.142009>
- Kickert, W.; Klijn, E., & Koppenjan, J. (2012). Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. In *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446217658>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). Governance networks in the public sector. In *Governance*



III *Sustentare* – Seminários de Sustentabilidade da PUC-Campinas
 VI WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
 16 a 18 de novembro de 2021

- Networks in the Public Sector*. <https://doi.org/10.4324/9781315887098>
- Lubell, M. (2015). Collaborative partnerships in complex institutional systems. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, 41–47. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2014.08.011>
- Nohria, N., Eccles, R. (1994). Networks and Organizations: Structure, Form, and Action. In *Harvard Business School*. <https://doi.org/10.2307/2075362>
- Pedro, F., Giglio, E., Contreras, L. V., & Munguia, N. (2021). Constructed governance as solution to conflicts in e-waste recycling networks. *Sustainability (Switzerland)*, 13(4). <https://doi.org/10.3390/su13041701>
- Pichon-Rivière, E. (2013). Teoria do Vínculo. *Journal of Petrology*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Scheiffele, E. (1997). The Theatre of Truth: psychodrama, spontaneity and improvisation; the theatrical theories and influences of Jacob Levy Moreno. *Research in Drama Education: The Journal of Applied Theatre and Performance*, 2(2), 227–241. <https://doi.org/10.1080/1356978970020211>
- Soares, S. M., & Ferraz, A. F. (2007). Grupos operativos de aprendizagem nos serviços de saúde: sistematização de fundamentos e metodologias. *Escola Anna Nery*, 11(1), 52–57. <https://doi.org/10.1590/s1414-81452007000100007>
- Whitaker, E. (2017). The gift: The form and reason for exchange in archaic societies. In *The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies*. <https://doi.org/10.4324/9781912281008>
- Williamson, O. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548–577.
- Williamson, O. E. (2019). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. In *Corporate Governance: Values, Ethics and Leadership*. <https://doi.org/10.1086/466942>