



Imagem Depositphotos

O Estado em rede visto por dentro: a colaboração intraorganizacional

POR **HUMBERTO FALCÃO MARTINS E PATRÍCIA LAGE BECKER**

O Estado-rede ou Estado neo-weberiano é o Estado atuando em parceria com organizações não governamentais da sociedade civil e empresas, mas também com organismos internacionais e outros estados no trato de problemas públicos. Na medida em que o grau de complexidade dos problemas públicos aumenta (os *wicked problems*), esse fenômeno do Estado multiarticulado e pluri-institucional se intensifica e passa a requerer atuação conjunta de muitas capacidades institucionais estabelecidas na sociedade devido ao conhecimento incompleto ou contraditório, o número de pessoas e opiniões envolvidas, o grande impacto econômico e a natureza interconectada desses problemas com outros problemas. Os desafios impostos pela Covid-19 são um exemplo claro da complexidade e do impacto na gestão

pública. Mas esse é apenas um exemplo. É possível citar vários outros em todos os campos de políticas públicas.

Nesse sentido, a força do Estado provém da sua capacidade de articulação, de sinergizar sua atuação com outros agentes de políticas públicas (com papéis variáveis na formulação, implementação, monitoramento e avaliação). Com efeito, há muito celebra-se as redes como formas mais flexíveis, dinâmicas e, conseqüentemente, eficientes e efetivas de atuação – ao contrário das hierarquias ou de uma visão de atuação estatal puramente autônoma e hierárquica.

Vistas de fora, as redes que constituem o Estado-rede são redes de organizações. Mas ao se olhar cada organização por dentro, em particular as organizações governamentais, também é possível identificar redes. Este é o espaço da colaboração intraorganizacional.

A ideia de colaboração está muito associada ao trabalho compartilhado, a um objetivo em comum e ao caráter voluntário. O trabalho compartilhado é o aspecto mais etimologicamente ligado à colaboração: trabalhar em conjunto, “fazer com”, que difere do trabalho apartado e do “fazer para”, típico das relações hierárquicas e de cliente-prestador de serviço (que são relações episódicas de mercado). O objetivo comum remete à ideia de cooperação, em sentidos que podem variar do apoio mútuo altruísta até a interdependência e a percepção de que a colaboração gerará um valor agregado superior à atuação apartada. O caráter voluntário baseia-se na ideia de que as partes se engajam numa relação colaborativa por vontade própria e não sujeita à imposição de regra ou comando hierárquico.

Na realidade, a colaboração intraorganizacional (mas também a extraorganizacional) pauta-se por um padrão misto de lógica hierárquica e de rede. Primeira e essencialmente porque as organizações são espaços sociais (essencialmente relacionais, simbólicos) tentativamente ordenados por regras e imposições hierárquicas formais – tal como na definição essencial de organização burocrática: um sistema racional-legal impessoal. Há distintos graus de burocratização e adesão aos preceitos hierárquicos em distintos graus de institucionalização (habitualização, objetificação, sedimentação) do espírito hierárquico, umas mais firmes, outras mais frouxas (*loosely coupled*). As organizações são uma tentativa de ordenamento do espaço social, que traz impregnações de traços hierárquicos de outras instituições (família, igreja, etc.), mas também se sujeita, em alguma medida, a uma lógica relacional, interacional, que não é, em princípio, previamente modelada, mas modela-se segundo padrões que emergem da interação. Tal é a lógica colaborativa: uma possibilidade de padrão de atuação dentro das organizações de forma paralela, subjacente à lógica hierárquica.

Logo, visto de uma perspectiva interna, o Estado-rede aparece como um conjunto de elementos (pessoas e organizações) que interagem pautados por uma lógica de solução de problemas (dentre outras) paralelamente (não necessariamente de forma contrária, embora isto possa acontecer) à hierarquia (todo o sistema de autoridade estabelecido, regras, etc.). A rede pode reforçar ou sabotar a hierarquia, para o bem (solução de problemas e geração de valor) e para o mal (captura, predação, assédio institucional, práticas patrimonialistas).

Nesse sentido, a atuação colaborativa intraorganizacional é, na expressão de Agranoff, colaborárquica, porque mescla padrões hierárquicos e colaborativos em rede. O Quadro 1 apresenta características hierárquicas e colaborativas de forma separada, tais como dois tipos ideais, para efeito de comparação. Mas o que se revela são características contrárias, cuja existência impõe desafios.

QUADRO 1 | CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO HIERÁRQUICA E COLABORATIVA

GESTÃO HIERÁRQUICA	GESTÃO COLABORATIVA
Padronização	Heterogeneidade morfológica (variedade de requisito)
Verticalização fragmentária	Integração horizontal e transversalidade
Comando, controle, coordenação, subordinação, manipulação	Cooperação, participação colaborativa, animação, mobilização, articulação, solidariedade e negociação
Estabilidade, rigidez e inércia	Instabilidade, flexibilidade e dinamismo
Especialização	Multifuncionalidade e redundância
Regulamentação e impessoalidade	Confiança, regras básicas + informalidade humanizada
Dependência e centralização	Autonomia, descentralização e interdependência
Hierarquia	Democracia
Autoridade do cargo	Liderança
Reduccionismo	Visão sistêmica
Comunicação de cima para baixo e reservas de informações	Comunicação multidirecional e compartilhamento de informações
Opacidade	Transparência, escuta
Responsabilização individual	Coresponsabilidade
Redução de custos de produção	Redução de custos de transação
Aprendizado de circuito simples e aplicação do conhecimento (imposição de estilos, culturas e técnicas)	Aprendizado de circuito duplo, apropriação e desenvolvimento de capacidades (geração de conhecimento baseado no intercâmbio de estilos, culturas e técnicas)

FORTE: MARTINS (2013)

A gestão hierárquica é padronizada, baseada na ideia de universalismo de procedimentos, enquanto a gestão colaborativa é baseada na heterogeneidade de formas que em certa medida representam a variedade do ambiente organizacional externo (variedade de requisito).

A gestão hierárquica é verticalizada com múltiplos níveis hierárquicos que refletem, em última análise, a ideia de cadeia de comando. A gestão colaborativa é horizontal e transversal para assegurar maior integração.

A gestão hierárquica é baseada no princípio do comando e controle, que impõe uma coordenação hierárquica, subordinação e manipulação no sentido de um sistema de induzimentos e contribuições. A gestão colaborativa é baseada num sistema de valores e causas que opera na base da cooperação, participação colaborativa, animação, mobilização, articulação, solidariedade e negociação.

A gestão hierárquica alinha-se com uma modelagem organizacional durável no sentido da Estabilidade de propósitos, resultados e iniciativas; portanto, rígida e dotada de grande inércia para lidar com mudanças. A gestão colaborativa é emergente, portanto, instável, flexível, dinâmica, maleável e adaptável a situações contingentes.

A gestão hierárquica é baseada em especialização, critério de departamentalização mais adotado em estruturas burocráticas. A gestão colaborativa é baseada na ideia de multifuncionalidade e redundância, sem necessariamente impor paralelismos e sobreposições.

A gestão hierárquica é burocrática no sentido mais essencial de que se baseia em regulamentação e impessoalidade. A gestão colaborativa não é propriamente desprovida de regras, mas as regras básicas refletem um sistema de confiança no qual a informalidade humanizada significa que os sujeitos possuem estatura.

A gestão hierárquica é arredia à ideia de autonomia, apoiando-se nos princípios da dependência e centralização, em larga extensão como recurso de controle. A gestão colaborativa é baseada em autonomia, descentralização e interdependência.

A gestão hierárquica é baseada em um modelo de decisão hierárquico de cima para baixo. A gestão colaborativa é democrática não necessariamente no sentido assembleísta do processo decisório, mas no sentido de que há um arejamento para a colocação de posições (inclusive contrárias).

A gestão hierárquica é baseada na autoridade do cargo como critério de legitimidade de poder. A gestão colaborativa é baseada na fruição da liderança como fonte de poder diretor a partir da capacidade de mobilização.

A gestão hierárquica é reducionista na medida em que trata os problemas de forma fragmentária para reduzi-los. A gestão colaborativa busca tratar os problemas de forma sistêmica, buscando visões totalizantes e identificação de conexões entre causas e consequências.

Na gestão hierárquica, a Comunicação é de cima para baixo e há reservas de informações (“informação é poder”). Na gestão colaborativa, a Comunicação é multidirecional e compartilhada, o poder está na conversão da informação em conhecimento.

A gestão hierárquica é tendencialmente opaca. O sistema de regras adquire uma lógica de autoproteção. A gestão colaborativa é tendencialmente transparente no sentido da abertura para exposição de atos e fatos, mas também de permeabilidade à entrada de informações e interações.

A gestão hierárquica baseia-se na responsabilização individual. A gestão colaborativa baseia-se na ideia de co-responsabilidade, na consciência coletiva das consequências.

A gestão hierárquica busca a redução de custos de produção, na lógica de produção eficiente de produtos padronizados. A gestão colaborativa busca reduzir custos de transação, sendo a interação o maior deles, principalmente em termos de tempo.

A gestão hierárquica baseia-se em aprendizado de circuito simples (a partir de feedbacks) e imposição de estilos, culturas e técnicas. A gestão colaborativa engendra formas de aprendizado de circuito duplo (baseados no discernimento) e tolerância com a diversidade baseada no intercâmbio de estilos, culturas e técnicas.

Exemplos de colaboração intraorganizacional que mesclam estes dois padrões acontecem todos os dias. A hierarquia não dá conta de tratar todos os problemas organizacionais – e a extensão da sua eficácia é altamente dependente da natureza da atividade, do contexto, do perfil de atuação dos líderes, do modelo de gestão em geral. Muitas vezes a colaboração serve como alavanca, dinamizando a hierarquia. Muitas vezes serve de obstrução.

Há exemplos de colaboração intraorganizacional que envolvem unidades, áreas funcionais, pessoas, processos, sistemas de informação. Proporcionam links não hierárquicos entre estes elementos, facilitando a comunicação da estratégia e sua implementação. Há exemplos de redes intraorganizacionais com distintos graus de institucionalização, tais como grupos de trabalho, forças-tarefa, comissões, núcleos, esquadrões, guildas, etc., com o papel de intermediar elementos da hierarquia e outros da dinâmica das redes. Há redes de relacionamentos que trocam exclusivamente informação e azeitam o funcionamento dos processos – mas também há aquelas que espalham ruídos disfuncionais. Há redes de apoio,

de solidariedade, que promovem bem-estar e acolhimento. Há redes de conhecimento que são fundamentais no domínio de determinadas competências.

Também há muitos exemplos de colaboração interorganizacional em governos. Muitos arranjos colegiados surgem da iniciativa das partes, como recurso de ajustamento mútuo fora de escopo da coordenação hierárquica, antes de serem institucionalizados – e muitos permanecem sendo colaborativos mesmo após formalizados. Também é visível o papel dos arranjos colaborativos governamentais interorganizacionais em situações de crises e emergências, como se viu durante a pandemia em 2019 – azeitando ou até, em alguns casos, substituindo arranjos colegiados hierárquicos.

Enfim, a vida humana associada, em larga escala (na sociedade como um todo) ou em escala reduzida (como nas organizações), é uma rede. Muitas transformações históricas foram forjadas em rede. Muitas transformações organizacionais só ocorrem em rede quando estas legitimam ou desestabilizam algo estabelecido. A questão é que perceber essa dimensão das redes intraorganizacionais pode facilitar a transformação e o desempenho das organizações. As redes não são propriamente geríveis, mas é possível lidar com elas de uma forma positiva.

PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

AGRANOFF, R. **Managing within networks**. Georgetown University Press, 2007.

MARTINS, Humberto. **Governança colaborativa**. Fronteiras da Gestão Pública, FDC, 2013.

HUMBERTO FALCÃO MARTINS é professor da Fundação Dom Cabral. Doutor em Administração, Mestre em Administração Pública e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Com atuação nas áreas de Gestão Pública e Estratégia, Palestrante e autor de publicações em temas relacionados à gestão pública.

PATRÍCIA LAGE BECKER é mestre em Administração pela PUC Minas. Especialista em Finanças e EMBA Business Executive pela Fundação Dom Cabral. Foi Gerente de Organizações da Fundação Dom Cabral e atualmente está como Diretora Executiva de Organizações Públicas da Fundação Dom Cabral.