

Rede de Governança no Programa Recomeço³

Paulo Henrique Bonfim Xavier⁴

Introdução

O referencial teórico para a análise da rede de governança no Programa Recomeço⁵, encontra-se pautado na teoria de redes de *Governance Network* (rede de governança), e se refere a uma abordagem colaborativa de governança, envolvendo a interação e a cooperação entre diferentes atores governamentais e não governamentais. Essa abordagem visa enfrentar desafios complexos que não podem ser resolvidos por uma única organização ou ator (KLIJN e KOPPENJAN, 2015).

Institucionalmente o Programa Recomeço foi definido como sendo a conjugação de ações, do poder público e sociedade civil, e tem por objetivo promover, articular e executar ações intersectoriais nos seguintes eixos: prevenção na Secretaria de Estado de Educação, tratamento na Secretaria de Estado de Saúde, reinserção social e recuperação na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, controle e qualificação das cenas abertas de uso de drogas na Secretaria de Estado de Segurança Pública, acesso à justiça e à cidadania na Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania.

3 Este artigo refere-se a pesquisa que vem sendo realizada, no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP, na área de concentração Estado, Administração Pública e Gestão Social, com orientação da Prof^a Dr^a Patrícia E. Mendonça.

4 Graduado em Ciências Sociais pela UNESP Marília, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP.

5 Programa Recomeço é o Programa Estadual de Políticas sobre Drogas do Estado de São Paulo, criado em 2013 pelo decreto 59.164/2013, extinto em 2023 pelo decreto 67.642/2023 que regulamentou a Lei nº 17.183/2019 instituindo a Política Estadual sobre Drogas.

No período de 2013 a 2022, os serviços ofertados pelo Programa Recomeço tiveram abrangência na capital paulista com a unidade CRATOD (Centro de Referência de Álcool, Tabaco e outras Drogas) com serviço de Caps AD IV e leitos de desintoxicação; a Unidade Recomeço Helvétia com serviços de moradia monitorada, leitos de desintoxicação e centro de convivência; leitos hospitalares para desintoxicação; serviços de acolhimento em Casas de Passagem e em Repúblicas. Nos demais municípios do Estado de São Paulo existiu a oferta de leitos de desintoxicação em hospitais, acolhimento em comunidades terapêuticas de interesse social e de interesse de saúde, e em repúblicas (LARANJEIRA ET AL, 2021).

Quanto ao nosso objeto de análise na pesquisa, a proposta refere-se especificamente ao estudo de caso da rede de governança no Programa Recomeço, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS) do Governo do Estado de São Paulo, que por intermédio da Coordenadoria de Políticas sobre Drogas do Estado de São Paulo (COED), realizou chamamentos públicos e estabeleceu parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC's), por meio do termo de colaboração com atuação em rede para a prestação de serviços de acolhimento, em comunidades terapêuticas e repúblicas, para pessoas adultas com problemas relacionados ao uso de drogas. O Governo do Estado de São Paulo apesar de não se referir ao conceito de rede de governança, utiliza o termo atuação em rede que identificamos ser equivalente. Atuação em rede é uma modalidade de parceria do Estado com OSC's, estabelecida pela Lei 13.019/2014 que instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Toda rede de governança é formada por uma combinação de atores horizontais e verticais. Na literatura, os atores horizontais

são entidades que estão no mesmo nível de poder ou autoridade, como organizações governamentais de diferentes níveis ou organizações não governamentais. Já os atores verticais são aqueles que ocupam posições hierárquicas diferentes, como governos nacionais e locais (KLIJN e KOPPENJAN, 2015).

Este movimento do Programa Recomeço, que tem em seu escopo a necessidade de ofertar acolhimento para pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas, sob o qual o Estado evidencia não ter condições de garantir o serviço em suas estruturas estatais, perpassa por aquilo que Koliba et al (2017) demonstram quanto ao surgimento de estruturas de rede de governança. Enquanto redes interorganizacionais compostas por múltiplos atores, tanto para a formulação quanto para a implementação e monitoramento das políticas públicas, além de serem uma forma de inovação na gestão pública, é também uma resposta a problemas complexos que as visões tradições de gestão e administração não dão conta de explicar as mudanças quem vem ocorrendo no fazer da gestão pública.

Estrutura da rede de governança no Programa Recomeço

A estrutura da rede de governança⁶ no Programa Recomeço ocorre por meio de chamamento público, sendo este destinado à seleção de OSC para celebrar parceria com o Governo do Estado de São Paulo com possibilidade de atuação em rede. A OSC ganhadora do edital denomina-se na rede de governança como sendo a OSC Celebrante. As demais OSC's que compõem a rede, ofertando vagas de acolhimento para pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas, denominam-se como OSC's Executoras.

⁶ A estrutura de rede de governança exemplificada neste artigo refere-se ao Edital de Chamamento Público n.º 01 SEDS/COED/2017.

A OSC Celebrante parceira do Governo do Estado de São Paulo tem a competência de gerenciar a rede de serviços, denominada Rede do Programa Recomeço e ofertar vagas em serviços de acolhimento. No caso de a OSC celebrante não ter vagas a ofertar para o Estado, esta poderá optar pela possibilidade de atuar em rede com a contratação de outras OSC's, sendo estas executoras de serviços para ofertar vagas de acolhimento. Este fluxo pode ser apresentado da seguinte forma:

Figura I: Fluxo da Rede de Governança



Fonte: Elaboração do próprio autor.

Dessa forma, a estrutura da rede de governança no Programa Recomeço é composta por ator vertical, Governo do Estado de São Paulo, e por atores horizontais, OSC's Executoras de serviços de acolhimento para pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas. Porém, a OSC Celebrante perante as OSC's Executoras desempenha o papel de ator vertical, por ser a responsável pelo monitoramento, fiscalização e pela inclusão e exclusão das OSC's Executoras que compõem a rede de governança.

O desenho da rede de governança do Programa Recomeço, exemplifica como diferentes organizações (executoras e celebrante) e o Governo do Estado de São Paulo trabalham em conjunto para alcançar objetivos comuns, que se referem ao acolhimento de pessoas com problemas relacionados ao uso de drogas em comunidades terapêuticas e repúblicas. Essa rede, tal como

as demais redes de governança, é caracterizada pela diversidade de atores envolvidos, pela interdependência entre eles e pela existência de mecanismos de coordenação e colaboração (KLIJN e KOPPENJAN, 2015; KOLIBA ET AL, 2017).

A gestão colaborativa das redes de governança envolve o estabelecimento de regras, portanto de uma ação coercitiva, mas também o engajamento dos atores de forma participativa. Isto é visto como um dilema paradoxal por Poocharoen e Ting (2015), por se tratar de um impasse que exige o estabelecimento de relações de confiança entre os atores, “confiança também pode ser construída por meio do compartilhamento de informações e conhecimento, demonstrando competência, boas intenções e perseverança” (POOCHAROEN; TING, 2015, p. 7, tradução nossa); de relações de compromisso com o processo de colaboração e o entendimento compartilhado do problema a ser resolvido.

Considerações Finais

A pesquisa que vem sendo realizada referente às parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, a partir de um estudo de caso sobre o Programa Recomeço, identificou que a governança em rede traz uma série de benefícios, promove a inclusão de diferentes perspectivas e conhecimentos, ampliando a qualidade das políticas públicas. Além disso, a colaboração entre os atores pode levar a soluções mais inovadoras e adaptáveis, pois diferentes experiências e habilidades são compartilhadas.

No entanto, também existem desafios na implementação e gestão de redes de governança. A coordenação entre os atores envolvidos pode ser complexa, devido a diferenças de interesses, poder e recursos. Essa composição de objetivos e de papéis

distintos entre os atores da rede de governança é vista por Koliba et al (2017) como geradora de um “leque de possíveis ‘nós’ que povoam uma rede de governança. Esses nós são descritos como atores ou agentes sociais que possuem determinados objetivos, capacidades e recursos e assumem determinados papéis dentro de uma rede de governança.” (KOLIBA ET AL, 2017, p. 73, tradução nossa).

Referências Bibliográficas

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Governance networks in the public sector. Routledge, 2015.

KOLIBA, Christopher; MEEK, Jack W.; ZIA, Asim. Governance networks in public administration and public policy. Routledge, 2017.

LARANJEIRA, Ronaldo; APOLINÁRIO, Gleuda Simone; DUAILIBI, Sérgio; MADRUGA, Clarice Sandi; JERÔNIMO, Cláudio. Baseado em evidências: o recomeço longe das drogas. 1 ed. São Paulo, Editora Brilho Coletivo, 2021.

POOCHAROEN, Ora-orn; TING, Bernard. Collaboration, co-production, networks: Convergence of theories. Public Management Review, v. 17, n. 4, p. 587-614, 2015.

SÃO PAULO (Estado), Governo de. Decreto nº 59.164, de 9 de maio de 2013. Diário Oficial, Poder Executivo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-59164-09.05.2013.html> Acesso em: 15 jan. de 2023.

Edital de Chamamento Público n.º 01 SEDS/COED/2017. Diário Oficial, Poder Executivo, Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/2377.pdf> Acesso em: 16 jul. de 2023.

Decreto n.º 67.642, de 10 de abril de 2013. Diário Oficial, Poder Executivo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-67642-10.04.2023.html> Acesso em: 16 jul. de 2023.