



GERANDO VALOR
**PÚBLICO POR MEIO
DA GOVERNANÇA
COLABORATIVA:**
UMA ANÁLISE
COMPARATIVA DE
SETE CASOS



GERANDO VALOR
**PÚBLICO POR MEIO
DA GOVERNANÇA
COLABORATIVA:**
UMA ANÁLISE
COMPARATIVA DE
SETE CASOS



AUTORES

Humberto Falcão Martins
Ettore de Carvalho Oriol

UMA PRODUÇÃO DA FUNDAÇÃO DOM CABRAL

COORDENAÇÃO DO IMAGINE BRASIL

Aldemir Drummond
Paulo de Tarso Almeida Paiva
Viviane Barreto de Azevedo Lamego

PRODUÇÃO DO LIVRO

Fernanda Costa Rates
Maria Eduarda Ribeiro Castro

PROJETO GRÁFICO E REVISÃO

Criação&Design
Anderson Luizes – Designer Gráfico
Euler Rios – Coordenador
Rubens Cupertino – Revisor

FUNDAÇÃO DOM CABRAL

As opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus autores. Não refletem necessariamente a opinião da publicação. É permitida a reprodução das matérias publicadas, desde que citada a fonte.

A **FUNDAÇÃO DOM CABRAL** é um centro de desenvolvimento de executivos, empresários e empresas. Há mais de 40 anos pratica o diálogo e a escuta comprometida com as empresas, construindo com elas soluções educacionais integradas, resultado da conexão entre teoria e prática. A vocação para a parceria orientou sua articulação internacional, firmando acordos com grandes escolas de negócios. A FDC está classificada entre as dez melhores escolas de negócios do mundo, no ranking do jornal Financial Times, e é a primeira na América Latina.

FALE COM A IMAGINE BRASIL

IMAGINEBRASIL@FDC.ORG.BR
0800 941 9200



SUMÁRIO

Prefácio	4	
Governança Colaborativa: Conceitos e Modelo Analítico	6	
Panorama dos Casos Analisados	22	
Colaboração Intergovernamental e com a Iniciativa Privada para a Solução das Consequências do Acidente de Rompimento da Barragem de Rejeitos de Mariana – Minas Gerais	41	
Projeto de PPP para Construção e Gestão de um Hospital Estadual em Florianópolis – Santa Catarina	62	
Política Social de Segurança Pública em Minas Gerais	78	
Parceria Público-Privado para o Atendimento ao Cidadão no Estado de Minas Gerais	95	
Colaboração da Sociedade Civil para a Gestão de Pessoas no Rio Grande no Sul	113	
Colaboração Intragovernamental Contra o Assédio nas Escolas Públicas do Estado do Paraná	127	
Metas de Desenvolvimento Sustentável do Governo Federal	144	
Análise Comparativa dos Casos e Indicações	159	
Referências	177	

EBOOK INTERATIVO

CONHEÇA OS ÍCONES DE NAVEGAÇÃO PRESENTES NESSE EBOOK E SUAS FUNCIONALIDADES:

 **IR PARA UMA SEÇÃO OU ARTIGO**

 **AVANÇAR UMA SEÇÃO OU ARTIGO**

 **RETROCEDER UMA SEÇÃO OU ARTIGO**

 **RETORNAR AO SUMÁRIO**



A Fundação Dom Cabral (FDC) acredita que a educação e o conhecimento são caminhos para ampliação da consciência e transformação de organizações, indivíduos e sociedade. Esta crença está na base da iniciativa Imagine Brasil, lançada em 2021, com o objetivo de mobilizar lideranças e unir forças, ideias e pessoas para sonhar e influenciar na construção de um país mais próspero, com desenvolvimento social, ambiental e econômico.

A iniciativa foi gestada e estimulada a partir das provocações e reflexões do Conselho Curador da FDC e parte do entendimento de que o Brasil apresenta níveis de desenvolvimento bem abaixo do seu potencial e de que a FDC, diante do compromisso com a sociedade brasileira, poderia articular pensamentos e saberes diversos que apontem caminhos e alternativas para desafios persistentes no contexto nacional.

Inspirada pelo modelo de mudança organizacional desenvolvido por James March e Herbert Simon (modelo Performance – Feedback), a equipe do Imagine Brasil tem promovido discussões com lideranças de diversos segmentos da sociedade brasileira sobre aspirações para o Brasil e desenvolvido estudos, debates e propostas para a melhoria do desempenho do país. É um trabalho coletivo, que integra lideranças de diferentes campos do tecido social e também especialistas e estudiosos de diversas origens e campos de conhecimento.

Este ebook apresenta parte desse trabalho com contribuições sobre o tema da governança colaborativa. A

relevância desse tema se dá a partir da constatação de que a atuação das organizações do terceiro setor e das organizações privadas, em parceria com as organizações públicas, tem um potencial para trazer maior efetividade e velocidade na implementação de políticas públicas. Temos inúmeros exemplos disso no Brasil, como alguns dos arranjos no SUS. O mundo contemporâneo tem sido caracterizado por problemas complexos, como a crescente desigualdade e as mudanças climáticas, cuja mitigação não é efetivamente realizada por soluções simples. Os arranjos colaborativos são uma das maneiras encontradas pelas sociedades para atuarem nessa mitigação. Entretanto, sua construção, gestão, governança e alcance de resultados também não se caracterizam pela simplicidade, principalmente por envolverem organizações de características muito diversas. Merecem ser estudados e aprimorados, sempre com o objetivo de aumentar a criação de valor público.

É este o trabalho dos professores Humberto Martins e Ettore Oriol neste ebook. A partir da consolidação de um robusto modelo analítico, eles analisam sete casos de parcerias no Brasil, não apenas experiências de sucesso, com implicações em seis temas comuns à essas experiências: governança, estratégia, gestão do conhecimento, liderança, participação da sociedade civil e ideologia.

A elaboração e os resultados do trabalho têm consequências tanto para o aumento do conhecimento neste campo de estudo como para as práticas de construção, gestão e governança de arranjos colaborativos.

A iniciativa Imagine Brasil considera que precisamos de conhecimentos solidamente construídos para propormos, em conjunto com lideranças da nossa sociedade, soluções efetivas para nossos problemas. Buscamos também mobilizar essas lideranças para assumirem o compromisso de influenciarem na implementação dessas ações construídas coletivamente. Esse é o desejo da FDC: como agente educadora, nos colocamos à serviço da coletividade para mobilizar atores sociais, articular ideias e elaborar propostas que apontem melhores caminhos para o desenvolvimento social, econômico e ambiental do Brasil.

Aldemir Drummond

Professor e Coordenador da Iniciativa Imagine Brasil

Governança Colaborativa: **Conceitos e Modelo Analítico**

Governança Pública¹

Para além da polissemia típica dos conceitos multi-dimensionais, "governança" alcançou a condição de um "conceito mágico", na expressão de Pollitt e Hupe (2009): termo sedutor que evoca uma alta capacidade de resolver problemas, se dissemina rápido e resulta em usos múltiplos e indiscriminados. A elasticidade conceitual de "governança" tornou-se um problema, com uma grande proliferação de vários tipos de governança gerando uma imensa confusão semântica e conceitual. No mais das vezes, governança aparece como sinônimo contemporâneo de gestão (substantivo) ou de governar (verbo) aplicados a muitos possíveis objetos (empresas, governos, organizações, políticas) com (ou sem) critérios ou condições (que frequentemente caracterizam uma alegada "boa governança").

¹ Contém excertos de Martins (2021) e Martins & Marini (2014).

Uma tentativa de depuração do campo semântico e conceitual para se chegar à governança colaborativa requer a identificação de eixos de significação no vasto emaranhado da “governança”.

Um primeiro eixo de significação provém da governança corporativa. Este conceito nasceu na empresa privada a partir da separação entre propriedade e gestão, o que submete as empresas à problemas de agência (assimetria informacional, risco moral) entre acionistas-principais e executivos-agentes – pelo menos esta é a perspectiva que domina o campo conceitual a partir da teoria da agência (Jensen & Meckling, 1976) e da teoria dos direitos de propriedade (Alchian & Demsetz, 1973), sem prejuízo de visões mais amplas, tal como na perspectiva da teoria dos *stakeholders* (Freeman, 1984), segundo a qual, além do acionista-principal, há várias outras partes interessadas que embora não possuem direito de propriedade, detém poder, legitimidade e urgências e transacionam com os executivos-agentes. A pergunta fundacional da governança corporativa é: como fazer com que executivos possam gerir a empresa no interesse no acionista (em se adicionando a perspectiva da teoria dos *stakeholders*, sem negligenciar interesses de outras partes interessadas vitais)? (Beare & Means, 1967) A resposta genérica é criando mecanismos e instâncias de decisão e responsabilidade (conselhos de administração, por exemplo) de direcionamento (planos, metas), controle (de resultados, de conformidade/*compliance*, contábil) e incentivos (bônus e outras formas de recompensa). Embora a empresa privada tenha sido o nascedouro do conceito, arranjos de governança corporativa também se aplicam, por analogia, com adequações de contexto, a organizações governamentais e do 3º setor. Em síntese, governança corporativa trata do direcionamento e regulação da autonomia do agente.

Um segundo eixo de significação coloca a governança no sentido político-institucional, de qualidades e capacidades institucionais para o “bom governo” ou para a governabilidade (no sentido genérico de condições para o exercício do poder, sem relação com outros sentidos associados à excesso de demandas e escassez fiscal ou práticas de barganha fisiológica para garantia de coalizões de governo). Esta perspectiva se baseia em qualificativos de “bom governo”, que representam critérios e

condições institucionais frequentemente associadas às democracias avançadas, tais como, tomando-se como exemplo o Global Governance Index do banco Mundial (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010): voz e *accountability* da sociedade civil, estabilidade política e ausência de violência, efetividade governamental, qualidade regulatória, estado de direito, controle da corrupção. Aplica-se a governos em múltiplos níveis e combina elementos conceituais de campos de conhecimento tais como ciência política, relações internacionais, economia (não por acaso, organismos internacionais tais como ONU, FMI e Banco Mundial figuram entre os principais propo- sitores do conceito).

Um terceiro eixo de significação refere-se à "governança pública" como um paradigma do campo de conhecimento da administração pública que sucede de forma cumulativa e sobreposta os proclamados paradigmas anteriores da Administração Pública (propriamente dito, ou administração burocrática, por vezes denominada administração progressivista) e da Nova Gestão Pública dos anos 1980 e 1990 (Christensen & Laegreid, 2011; Laegreid & Verhoest, 2010; Pollitt, 2003). Este novo paradigma se diferencia dos anteriores no seguinte: a) elabora um conceito mais amplo de desempenho, ao considerar valor público como a finalidade última de uma cadeia de valor, em vez de focar na execução conforme ou na eficiência e eficácia ; b) posiciona a questão das qualidades e capacidades institucionais numa perspectiva de inovação e adequação estrutural, em vez de focar no "fortalecimento institucional" baseado na adoção de formas burocráticas ou na provisão de recursos (orçamento e quadros) (Hollingsworth, Schmitter & Streeck, 1994; Grindle, 1997; Fukuyama, 2013); e, sobretudo, c) apoia-se numa ótica essencialmente colaborativa, a partir da qual o trato de problemas públicos se arranja em redes multi e pluri-institucionais de governança em linha com o conceito de Estado-rede e Sociedade em rede (Osborne & Brown, 2011; Ansell & Gash, 2008; Emerson, Nabatchi & Balogh., 2012; Pollitt & Bouckaert, 2011; Agranoff, 2007; Koliba, Meek & Zia, 2011; Agranoff & Mcguire, 2003; Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Goldsmith & Eggers, 2004). Aparentemente, Kooiman (1993) utilizou o termo "governança pública" para se referir à novas formas de interação entre governos e sociedade revelando a exacerbação da faceta colaborativa, demarcando este último paradigma no campo da administração pública.

O conceito de governança colaborativa que será desenvolvido neste texto posiciona-se essencialmente na perspectiva da Nova Governança Pública, embora seja razoável afirmar que se alinha com o componente de direcionamento da governança corporativa e com o componente de “bom governo” da governança político-institucional.

Governança colaborativa²

Distintos escopos estão contidos em definições mais consolidadas de governança colaborativa, tais como:

- “Definimos governança colaborativa amplamente como os processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem as pessoas de forma deliberada e construtiva além das fronteiras de agências públicas, níveis de governo e/ou esferas pública, privada e cívica, a fim de realizar um propósito público que de outra forma não poderia ser realizado.” (Emerson *et al.*, 2012, p. 2).
- “A gestão pública colaborativa é um conceito que descreve o processo de facilitar e operar em arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não podem ser resolvidos ou facilmente resolvidos por organizações únicas. Colaborativo significa trabalhar em conjunto para atingir objetivos comuns, muitas vezes trabalhando além das fronteiras e em relacionamentos multissetoriais e multiautores. A colaboração é baseada no valor da reciprocidade e pode incluir o setor público”. (Agranoff & MacGuire, 2003).
- “Um arranjo de governo onde uma ou mais agências públicas envolvem diretamente partes não estatais em um processo de tomada de decisão coletiva que

² Contém excertos de Martins, Wegner, Souza, Oriol e Drummond (2022).

é formal, consensual e deliberativo e que visa formular ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos." (Ansell & Gash, 2008, p. 544).

"(...) governança colaborativa poderia genericamente ser definida como um conjunto de processos e estruturas; formais ou informais; entre parceiros institucionais ou indivíduos; orientados estrategicamente de forma convergente e interdependente para a geração de valor público ou privado.

Governança pública colaborativa busca gerar valor público de forma conectada: é a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade."

Destas definições, depreendem-se alguns elementos-chave. Em primeiro lugar, resta inequívoco que governança colaborativa é um processo estruturado (que evoca a presença/atuação de entes, unidades, mandatos, jurisdições, papéis) – com termos tais como "processos e estruturas" (Emerson et al., 2012; Agranoff & MacGuire, 2003); e "arranjo de governo" (Ansell & Gash, 2008). Segundo que podem envolver deliberação e execução, a partir de termos tais como "tomada de decisão e gestão de políticas públicas" (Emerson *et al.*, 2012); "facilitar e operar para resolver problemas" (Agranoff & MacGuire, 2003); e "formular ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos" (Ansell & Gash, 2008). Terceiro, envolve processos e estruturas formais (Ansell & Gash, 2008; Bryson, Crosby, & Stone, 2006; 2015; 2020; Bryson, Barberg, Crosby, & Patton, 2021; Bryson & George, 2020) ou informais (Emerson *et al.*, 2012; MacQuaid, 2009). Quarto, além das fronteiras organizacionais ou podendo envolver o público/sociedade em perspectiva mais ampla – tal como a expressão "baseada no valor da reciprocidade e pode incluir o setor público" (Agranoff & MacGuire, 2003; Bryson et al., 2020; Bryson et al., 2021; Koelebe, 2019; Lang & Brüesch, 2019; Saglie & Sivesind, 2018). O quinto elemento é convergência e "consensual" (Ansell & Gash, 2008), que "envolvem as pessoas de forma deliberada e construtiva" (Emerson *et al.*, 2012). Sexto, motivado pela interdependência, "a fim de realizar um propósito público que de outra forma não poderia ser realizado" (Emer-

son *et al.*, 2012); ou “problemas que não podem ser resolvidos ou facilmente resolvidos por organizações únicas” (Agranoff & MacGuire, 2003).

Assim, governança colaborativa poderia genericamente ser definida como um conjunto de processos e estruturas; formais ou informais; entre parceiros institucionais ou indivíduos; orientados estrategicamente de forma convergente e interdependente para a geração de valor público ou privado.

Governança pública colaborativa busca gerar valor público de forma conectada: é a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade. Governança colaborativa é um processo; como todo processo pode e deve ser otimizado para gerar mais valor público com menos energia. Para isto, é necessário entendê-lo como uma rede.

Redes são uma nova forma de organização, uma alternativa mais funcional às formas típicas de mercado (baseado em transações episódicas) e hierárquicas (baseado em interações pré-definidas e reguladas) (Agranof, 2007). A própria ideia de Estado rede significa dizer que agentes públicos e privados (empresas e organizações não-governamentais de distintos tipos, setores e escalas) formam redes de governança para coproduzir e cocriar (fazer com várias partes, inclusive e principalmente com o beneficiário) serviços, políticas e bens públicos nos mais distintos domínios temáticos.

Na definição original de Castells (2008), o Estado-rede implica no “compartilhamento da autoridade (a capacidade institucional de impor uma decisão) no âmbito de uma rede de instituições. Uma rede, por definição, não possui centro, senão nós, de diferentes dimensões e com relações inter-nodais que são frequentemente assimétricas. Mas, em termos finais, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supranacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos [...]. Mas, também funcionam nessa mesma rede instituições regionais e locais [...], cada vez mais, organizações não governamentais (ou neo-governamentais, porque fundamentalmente trabalham com e a partir dos governos) se conectam com esta rede interinstitucional, feita tanto

de negociação como de decisão, de compromisso quanto de autoridade, de informação quanto de estratégia. Este tipo de estado parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente de relações entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade e a política, na era da informação." (p. 143)

“As redes de governança aparecem como conjuntos de relacionamentos, a partir de capacidades de organizações, grupos e indivíduos em coordenar suas atividades de alguma forma a alcançar objetivos relacionados a propósitos públicos onde padrões mistos de hierarquias, mercados e entes colaborativos operam juntos em múltiplos setores e escalas geográficas mediante múltiplos elos verticais, horizontais e diagonais. (Koliba, Meek & Zia, 2011).”

Redes de governança são aqui definidas como conjuntos de nós (organizações, grupos, indivíduos), links (comando e controle, concessão e inclusão, cooperação e colaboração, competição etc.) e funções (coordenação, mobilização, compartilhamento e difusão de informação, desenvolvimento de capacidades, aprendizado e transferência de tecnologia, enunciado de problemas, desenho e planejamento de soluções, prestação serviços, regulação, avaliação, alinhamento político, etc.).

As redes de governança aparecem como conjuntos de relacionamentos, a partir de capacidades de organizações, grupos e indivíduos em coordenar suas atividades de alguma forma a alcançar objetivos relacionados a propósitos públicos onde padrões mistos de hierarquias, mercados e entes colaborativos operam juntos em múltiplos setores e escalas geográficas mediante múltiplos elos verticais, horizontais e diagonais. (Koliba, Meek & Zia, 2011). Formam, na expressão de Agranoff (2007), colaborarquias autogeridas, onde a colaboração advém da confiança e da interdependência (Agranoff & McGuire, 2003) e vai além da cooperação (que pode ser esporádica) porque baseia-se em reciprocidade, integração, formalização, alinhamento finalístico e de longo prazo. Colaborarquias autogeridas "não são arranjos caóticos ou desprovidos de processos estruturados... a gestão colaborárquica é ao mesmo tempo similar

e diferente da gestão de hierárquica" (Agranoff, 2007, p.123-4), combinando elementos hierárquicos e outros tipicamente colaborativos, conforme ilustrados no Quadro 1, a seguir. O grande desafio da gestão colaborárquica é combinar atributos hierárquicos e colaborativos, posto que nenhum dos dois caracteres, por si só, representa nem o melhor nem o pior de um modelo de gestão em rede.

Quadro 1: Características de hierarquias e redes.

HIERARQUIAS	REDES
Padronização	Heterogeneidade morfológica (variedade de requisito)
Verticalização fragmentada	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	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
Responsabilidade individual	Corresponsabilidade
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)

Fonte: Martins, H. (2006).

Tais arranjos colaborárquicos geram significativos impactos tanto do ponto de vista gerencial quanto do ponto de vista político-democrático.

Do ponto de vista gerencial, redes são formas alternativas de organização, mais flexíveis e com maior capacidade de resposta em ambientes instáveis para tratar problemas públicos complexos. Engendram novos padrões de organização baseados na recriação de regras, procedimentos, equipes em bases mais colaborativas e que envolvem mudanças organizacionais dos participantes da rede, principalmente em relação a padrões mais informais de interação e comunicação para fora da organização. A interdependência e interação também geram maior consciência estratégica.

“(...) redes são formas alternativas de organização, mais flexíveis e com maior capacidade de resposta em ambientes instáveis para tratar problemas públicos complexos.”

Nesse contexto, parcerias figuram como formas concretas de implementação de arranjos em rede, sejam com entes de cooperação (envolvendo uma vasta tipologia de organizações não governamentais e formas de atuação conjunta) ou com a iniciativa privada (objeto de modelos estruturados de PPP, parcerias público-privadas propriamente ditas). A OCDE (1990: 18) define parceria como “sistemas formalizados de cooperação, baseados em arranjos legais de relacionamento ou entendimentos informais, de relacionamentos de trabalho cooperativo e de adoção mútua de planos entre instituições; envolvendo entendimentos programáticos, compartilhamento de responsabilidades, recursos, riscos e benefícios em determinados períodos de tempo”. Parcerias são, nesse sentido, uma forma de “governança por terceiros” (Salomon), envolvendo agentes mais ou menos distantes e dependentes do poder público, tanto empreendedores econômicos interessados na apropriação de valor, quanto empreendedores sociais como foco na criação de valor (Santos, 2009).

Do ponto de vista político-democrático, redes de governança provêm uma “ancoragem democrática” baseada na participação, interlocução e uma expansão da *accountability*. O termo *accountability* está sendo utilizado no duplo sentido de controle e

aprimoramento, tanto exigindo o alcance de metas e conformidade a regras definidas ex ante quanto a detecção de problemas ex post e sua correção (Peters, 2010). O dilema é que, por um lado, a governança em rede (policêntrica, em contraste com a *accountability* hierárquica tipo agente-principal) gera uma responsabilização difusa. Por outro lado, promove múltiplos regimes de *accountability* a partir dos eixos democrático (eleitos, cidadãos, lei, tribunais); de mercado (acionista, consumidor); e administrativo (superiores hierárquicos, profissionais especialistas, parceiros). Estes eixos se combinam e sobrepõem em distintas “narrativas de *accountability*” (Koliba, Meek & Zia, 2011), promovendo, na expressão de Aguilar (2006), uma “responsabilidade pública de modo integral”. Daí a importância da gestão para resultados, de instrumentos quase-legais (*soft law*), confiança e valores, vigilância anti *moral hazard*, constituindo-se uma espécie de metagovernança, ou a “governança da governança”. (Peters, 2010; Goldsmith & Eggers, 2004)

“(...) parcerias figuram como formas concretas de implementação de arranjos em rede, sejam com entes de cooperação (envolvendo uma vasta tipologia de organizações não governamentais e formas de atuação conjunta) ou com a iniciativa privada.”

Coprodução é, portanto, um elemento que também confere legitimidade à governança pública, tornando-a mais transparente e democrática, sem prejuízo da atuação integrada das instituições políticas, diminuindo-se os riscos de insulamento e captura. Coprodução também promove eficiência na medida em que permite a composição de arranjos organizacionais mistos que minimizam desvantagens e maximizam vantagens das esferas envolvidas.

O modelo analítico utilizado

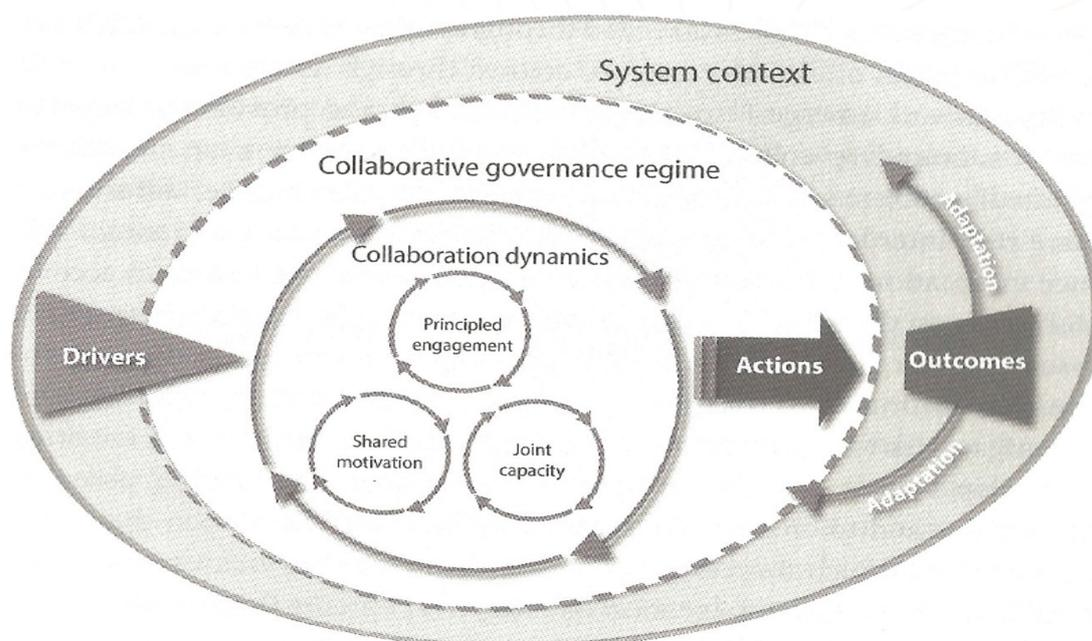
Em seu trabalho “*An Integrative Framework for Collaborative Governance*”, Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) desenvolveram uma ampla sistematização da “governança colaborativa” sob a forma de um modelo analítico que:

“Sintetiza e estende um conjunto de estruturas conceituais, resultados de pesquisas e conhecimento baseado na prática em uma estrutura integradora para governança colaborativa. A estrutura especifica um conjunto de dimensões aninhadas que abrangem um contexto de sistema maior, um regime de governança colaborativa e suas dinâmicas e ações colaborativas internas que podem gerar impactos e adaptações nos sistemas. A estrutura fornece um amplo mapa conceitual para situar e explorar componentes de sistemas de governança transfronteiriços que vão desde a cooperação intergovernamental baseada em políticas ou programas até a colaboração regional baseada no local com partes interessadas não governamentais e parcerias público-privadas. A estrutura integra o conhecimento sobre incentivos e barreiras individuais à ação de cobrança, aprendizagem social colaborativa e processos de resolução de conflitos e arranjos institucionais para colaboração transfronteiriça. Ele é apresentado como uma estrutura geral que pode ser aplicada a análises em diferentes escalas, em diferentes arenas políticas e em vários níveis de complexidade”. (Emerson *et al.*, 2011:01)

A arquitetura geral do modelo assemelha-se muito a um modelo linear sistêmico genérico de i) entradas (no caso específico, os elementos/diretrizes iniciais colocadas pelo contexto como liderança, incentivos consequentes, interdependência e incerteza); ii) processamento (denominada “dinâmica de colaboração”, que por sua vez se baseia na ação conjunta de três componentes – sujeitos a autofeedback – a) engajamento com princípios; b) motivação compartilhada; e c) capacidade de ação conjunta); iii) outputs (no caso de ações desenvolvidas de forma colaborativa); iv) resultados (tanto no contexto quanto na dinâmica colaborativa); v) feedback (ações para dinâmicas colaborativas e adaptação ao contexto), formando um regime de governança colaborativa que opera em um determinado contexto (a partir de fatores políticos, jurídicos, socioeconômicos, ambientais e outros que afetam e são afetados pela governança colaborativa). ‘Regime’, de acordo com os autores, engloba “um modo particular de, ou sistema para, tomada de decisão pública em que a colaboração transfronteiriça representa o padrão predominante de comportamento e atividade”. (2011:06)

O conceito de dinâmica colaborativa também é central, com seus componentes interativos: engajamento com princípios, motivação compartilhada e capacidade de ação conjunta. Esses três componentes, que podem ser vistos como processos, operam de forma interativa e contínua para gerar ações colaborativas (como saídas). A forma como são representados por engrenagens, dá a ideia de sincronismo e concomitância, não de sequenciamento linear, como mostra a Figura 1. O Quadro 2 a seguir apresenta os componentes do modelo:

Figura 1: Modelo de Governança Colaborativa de Emerson et al.



Fonte: Emerson et al. (2015a: 27)

Quadro 2: Componentes do modelo de governança colaborativa de Emerson et al.

Dimension and Components	System Context	Drivers	The Collaborative Governance Regime				Collaborative Outcomes	
			Collaborative Dynamics			Outputs Collaborative Actions	Impacts	Adaptation
			Principled Engagement	Shared Motivation	Capacity for Joint Action			
Elements within Component	- Resource Conditions - Policy Legal Frameworks - Prior Failure to Address Issues - Political Dynamics/ Power Relations - Network Connectedness - Levels of Conflict/Trust - Socio-economic/ Cultural Health & Diversity	- Leadership - Consequential Incentives - Interdependence - Uncertainty	- Discovery - Definition - Deliberation - Determination	- Mutual Trust - Mutual Understanding - Internal Legitimacy - Shared Commitment	- Procedural/ Institutional Arrangements - Leadership - Knowledge - Resources	Will depend on context and charge, but might include: - Securing Endorsements - Enacting Policy, Law, or Rule - Marshalling Resources - Deploying Staff - Siting/ Permitting - Building/ Cleaning Up - Enacting New Management Practice - Monitoring Implementation - Enforcing Compliance	Will depend on context and charge, but aim is to alter pre-existing or projected conditions in System Context	- Change in System Context - Change in the CGR - Change in Collaboration Dynamics

Fonte: Emerson et al. (2011:7)

Este trabalho valeu-se de uma expansão do modelo de Emerson (Martins, Wegner, Souza, Oriol e Drummond, 2022) no sentido de incorporar os seguintes elementos:

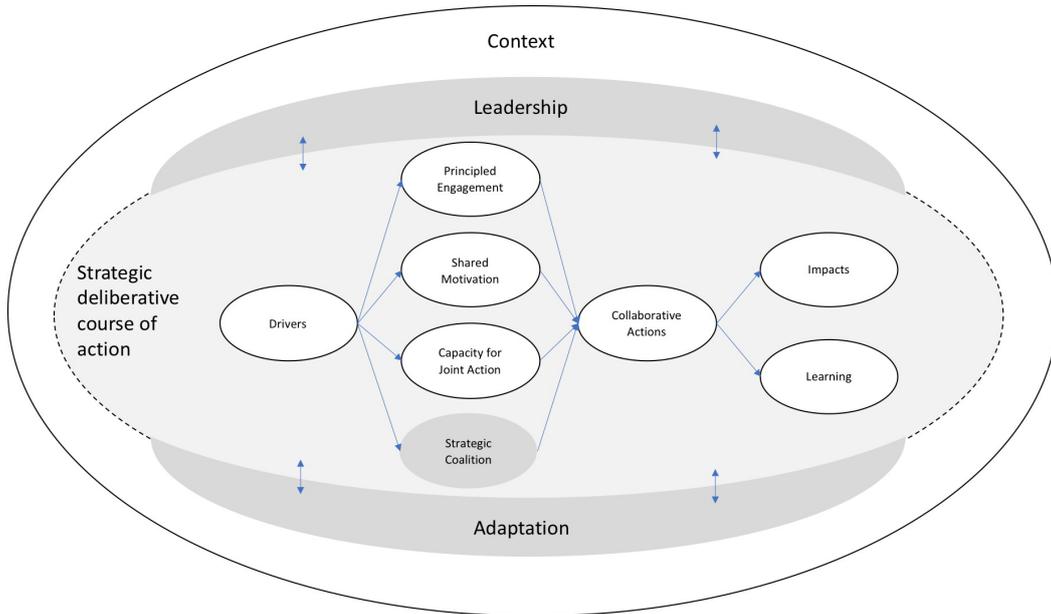
- Tratamento mais integrado à liderança como dimensão subjacente a todos os elementos do regime e da dinâmica colaborativa, não apenas como driver ou elemento da capacidade de atuação conjunta;
- Ampliação do leque de variáveis contextuais e suas relações com direcionadores e outros elementos como condicionantes. A maioria dos estudiosos da governança colaborativa não a tratam assim, dando importância secundária ao contexto, inclusive não formulando proposições de como o Contexto interage com os demais componentes de governança colaborativa. Inclusive o modelo proposto por Emerson *et al.* (2012) não inclui o contexto entre as proposições. Já outros autores como Ansell & Gash (2008) tratam o contexto como Start Conditions, tam-

bém não construindo proposição quanto ao relacionamento do Contexto com os demais componentes do modelo. Estudos posteriores, inclusive um com participação do próprio Ansell, passam a considerar o Contexto como um dos componentes da governança colaborativa (Ansell et al, 2020; Hamilton & Lubell, 2017). Assim, optou-se pelo uso da proposição nesse caso, tendo em vista que esse é um componente importante dentro de todo o processo de governança colaborativa, e não apenas como um elemento de partida da governança colaborativa.

- Adoção de componente relacionado à coalizão dentre os elementos da dinâmica colaborativa, interagindo junto com engajamento com princípios, motivação compartilhada e capacidade de atuação conjunta.
- Adoção da dimensão da atuação estratégica (*strategizing*), em linha com a ideia de *collaborative performance regimes* (Douglas & Ansell, 2020), que está subjacente ao regime colaborativo como um todo; e
- Adoção de enfoque mais amplo e dinâmico relativo à adaptação no sentido de caracterizar o processo colaborativo como não linear (com múltiplos *feedbacks*, *feedforwards*, *whithinputs*, *throughputs*, e vetores de adaptação); altamente contextualizado (sensível a condições e variações dos contextos externo e interno); multidimensionais (blocos liderança, *strategizing* e adaptação subjacentes, paralelos ao processo como um todo e não como elementos específicos); sem, contudo, perder-se a ideia de fluxo que gera *outputs* e *outcomes*.

A Figura 2 a seguir ilustra esta conformação proposta para o modelo expandido, destacando-se, em tom cinza, os elementos que foram agregados ou reposicionados. O Quadro 3 ilustra as variáveis do modelo expandido.

Figura 2: Modelo de Emerson expandido.



Fonte: Martins, Wegner, Souza, Oriol e Drummond (2022)

Quadro 3: Componentes do modelo de Emerson expandido

A Diagnostic or Logic Model Approach to Collaborative Governance

Dimension and Components	The Collaborative Governance Regimes - CGR										Collaborative Outcomes			
	System Context	Drivers	Principled Engagement	Shared Motivation	Capacity for Joint Action	Strategic Coalition Approach	Outputs Collaborative Actions	Impacts - CI - Deep Impact	Adaptation	Learning and Knowledge	Public Value	Strategizing	Leadership	
Elements within Component	- Resource Conditions	- Leadership - Incentives	- Discovery - Definition - Deliberation - Determination	- Mutual Trust - Mutual Understanding	- Procedural/Institutional Arrangements - Leadership - Internal - Knowledge - Resources	- Advocacy Coalition Theory - Policy-oriented Learning - Police Change - Coalition Building - Shared Information - Shared Power - Union of Authority - Resource Alignment - Community Organization	Will depend on context and charge, but include: - Securing Endorsements - Enacting Policy, Law, or Rule - Marshalling Resources - Deploying Staff - Sitting/Permitting - Building/Cleaning Up - Enacting New Management Practice - Monitoring Implementation - Enforcing Compliance	Will depend on context and charge, but aim is to alter pre-existing or projected conditions in System Context	- Change in System Context - Change in Collaboration Dynamics - Innovation	- Partnership - Procedural Fairness - Scientific Certainty - Interpersonal Trust - Individual Traits of the Learner - Duration of Participation - Scientific and Technical Competence - Attitudes Toward Consensus-Based Decision Making - Demographics - Innovation	- Fairness - Power - Legitimacy - High Trust - Greater information sharing - Lower transaction Costs - Superior Performance - Results degree - Backgrounds - Complementary Resources - Tagible Intangible Knowledge - Benefit's Perception - Realition-specific assets (RSA) - Knowledge-sharing routines (KSR) - Bargaining Power - External Competition - Internal Competition	Strategic Planning - Comprehensive Process - Harvard Policy Model - Logical Incrementalism - Stakeholders Management - More Partial Process - Strategic Negotiation - Strategic issues Management - Strategic planning as a framework for innovation - Content Approaches - Portfolio - Competitive Forces Analysis	Transformational Leadership - Influence of leader/Follower - Value - Constraining Environments - Relation - leader-Follower - Leader-Member Exchange - LMX - Quality of Relationship - Trust - Support - Obligation - Shared/ Distributed Leadership - Fluid leader and Follower Roles - Informality - Context - Emerge in different Location - Collective Intelligencet - Interdependence - Sharing responsibility - Joint Work - Engaging Whole Group - Collaborative Leadership - Shared Leadership in group - NAO - Legitimacy - Trust - Context - Others Mechanism - Co-creation strategic plan - External Councils - Diverse Network members - Roles - Expectations - Accountability mechanism	

Fonte: Martins, Wegner, Souza, Oriol e Drummond (2022)

Em linha com este modelo analítico os textos dos capítulos que tratam dos casos foram organizados em quatro seções. A primeira trata da natureza complexa do problema enfrentado e dos desafios colaborativos que suscita, à título de introdução do caso. A segunda trata, conforme a incidência em cada caso, dos elementos do contexto e direcionadores que figuram como condicionantes e determinantes da dinâmica colaborativa engendrada, tais como recursos, marco legal, legados anteriores, dinâmica política, assimetria de informação, construção de capacidades, grau de conectividade, nível de conflito e confiança, diversidade sócio econômica e cultural, *accountability*, incentivos e restrições e direcionadores (liderança, incerteza, interdependência e incentivos consequenciais). A terceira parte trata dos elementos da dinâmica colaborativa, incluindo engajamento com princípios, motivação compartilhada, capacidade de atuação conjunta, coalizão estratégica, participação da sociedade civil, liderança e gestão da estratégia. A quarta parte apresenta os resultados em termos de impactos, valor público, inovação e aprendizado.

Antes, porém, da apresentação de cada um dos sete casos tratados em profundidade, o capítulo seguinte apresenta um panorama deles buscando explorar os problemas públicos subjacentes.



Panorama dos Casos Analisados

A escolha dos casos baseou-se em critérios de diversidade, conveniência e acessibilidade. O critério da diversidade indicava a necessidade de casos que tratassem de políticas públicas finalísticas como saúde, educação, social, segurança, ambiental, assim como de políticas públicas de gestão como planejamento, atendimento ao público e gestão de pessoas. Além desse critério, buscou-se dar diversidade incorporando colaborações intra, inter e extra-governamental com diferentes modelos de parceria (PPP, OS, MROSC) com parceiros do setor privado e do terceiro setor e das esferas federal, estadual e municipal em distintas partes do território brasileiro. Os critérios conveniência e acessibilidade foram adotados na escolha de casos baseados no conhecimento, em contatos dos pesquisadores e em indicações dos primeiros entrevistados. Realizou-se um total de 33 entrevistas em profundidade, além da análise de dados secundários de documentos institucionais e websites, abarcando 19 casos, sete dos quais foram selecionados para integrar este volume, listados no quadro a seguir.

	ÁREA	TIPO DE PARCERIA	ESFERA
Colaboração intergovernamental e com a iniciativa privada para a solução das consequências do acidente de rompimento da barragem de rejeitos de Mariana/MG.	Meio ambiente, assistência social e gestão de crises	Múltiplo: público-público, público-privado e privado-privado	Inter-federativo MG, ES
PPP para construção e gestão de um hospital estadual em Florianópolis/SC.	Saúde	Público-público Público-privado com empresa (PPP) Público-privado com organismo internacional	Municipal - SC
Política social de segurança pública em Minas Gerais.	Segurança Assistência Social	Público-privado, com organização da sociedade civil (OS)	Estadual - MG
PPP para o atendimento ao cidadão no estado de Minas Gerais.	Atendimento ao público	Público-público Público-privado com empresa (PPP)	Estadual - MG
Colaboração da sociedade civil para a gestão de pessoas no Rio Grande do Sul.	Gestão de pessoas	Público-privado, com organização da sociedade civil (MROSC)	Estadual - RS
Colaboração intragovernamental contra o assédio nas escolas públicas do estado do Paraná.	Educação	Público-público	Estadual - PR
Metas de desenvolvimento sustentável do Governo Federal.	Planejamento governamental	Público-público e Público-privado com organismo internacional	Federal

Buscou-se também evitar um viés de escolha que direciona normalmente os estudos para casos de sucesso. O problema da escolha apenas de casos de sucesso para reportes acadêmicos e profissionais é algo enfrentado por diversas teorias e áreas de estudos. Esse viés de confirmação tende a relegar a investigação de casos que apresentem resultados não satisfatório para segundo plano, ou até mesmo para o ostracismo e o esquecimento, tornando a refutação, ou mesmo a confirmação da teoria pela não observância dos elementos essenciais ao atingimento do sucesso, fora de alcance. Por esta razão, optou-se por incluir pelo menos um caso em que prevaleceu entre os entrevistados a percepção de que se trava de um caso de fracasso.

Na sequência, apresenta-se um breve delineamento dos casos, a partir da caracterização dos problemas que buscaram endereçar por meio de soluções colaborativas.

Esse reporte inicial é bem genérico e visa dar maior familiaridade aos leitores do que encontrarão em cada caso reportado.

Colaboração intergovernamental e com a iniciativa privada para a solução das consequências do acidente de rompimento da barragem de rejeitos de Mariana

Este caso trata da construção e implementação de um arranjo colaborativo multi e pluri-institucional formado por governos (Federal, estaduais e municipais), empresas e organizações da sociedade civil para tratar os efeitos do desastre que ocorreu na cidade de Mariana/MG em 2015 com o rompimento de uma barragem que deu vazão a enorme quantidade de resíduos lamacentos da atividade mineradora da Samarco.

Moradores de vilarejo próximo à Mariana desapareceram encobertos pela lama. O impacto ambiental foi extremamente amplo, atingindo dois Estados e mais de 40 municípios, chegando ao mar e a ilhas marítimas distantes. Além do impacto ecológico, ocorreu um grande impacto social junto a uma comunidade que se estendia deste Mariana, passando por toda a extensão do Rio Doce e chegando ao mar. Até a praia onde o Rio Doce desagua no mar sentiu os efeitos do desastre. Como aquela era uma praia de turismo, com acampamentos e algumas pousadas muito frequentadas por hippies, a chegada da lama tornou o local impróprio para o uso, impactando essas comunidades e gerando perdas econômicas a mais de 400 km de distância do local do acidente. Um grupo enorme de ribeirinhos perderam seus sustentos, seja por conta da contaminação das águas, que tornou a pesca imprópria, seja pelo desaparecimento dos peixes, que morreram pela quantidade de lama que chegou em seu habitat. Isso também aconteceu com aquele ribeirinho que plantava pequenas lavouras na beira do rio, ou que levavam seus gados para beberem das águas desses rios e córregos que foram atingidos. Os trabalhadores que retiravam areia do rio para a construção civil também sofreram impacto do desastre, eles não mais podiam tirar a areia pelo acúmulo de lama nos leitos dos rios, o que contaminava a areia e a tornava imprópria para a construção.

A experiência colaborativa formada como consequência do desastre em Mariana procurava endereçar soluções para suas consequências ambientais e sociais, e ao mesmo tempo evitar outros desastres aparentemente iminentes na região. As empresas responsáveis pela reparação eram as duas controladoras da Samarco, Vale e BHP Billiton., existia a indicação da Governança colaborativa como modelo.

Um fator importante que impulsionou a Governança Colaborativa foi o arcabouço legal especificamente criado para a questão. As responsabilidades estavam constitucionalmente distribuídas entre os entes federados, o que impedia o encaminhamento de uma solução unilateral de um desses entes sem que reponsabilidade de outros fosse acionada.

O modelo desenvolvido foi a criação de um Comitê Inter Federativo – CIF que funcionaria como uma instância de colaboração e de decisão compartilhada e em consenso, com Câmaras Técnicas que dariam todo o suporte técnico às decisões necessárias para que as soluções fossem desenvolvidas e encaminhadas. Complementarmente, criou-se a Fundação Renova com recursos aportados pelas empresas Vale e BHP, que seria a ponta de lança operacional da colaboração.

A solução inicial do problema passava por uma ação rápida tanto da colaboração como das empresas para evitar que novas barragens do mesmo complexo se rompessem. Diversas ações foram tomadas de urgência, e até mesmo o projetista dessas barragens foi acionado e trazido para apresentar soluções viáveis. Esse processo foi rápido e as soluções apontadas pelo CIF e suas Câmaras Técnicas exitosas, pois nenhuma nova barragem do complexo se rompeu, evitando um agravamento do desastre.

A solução de constituição do CIF como organização oficial da colaboração tinha por objetivo abrigar representantes de todos os parceiros, inclusive da sociedade civil atingida pelo desastre. Essa iniciativa gerou sinergia entre os parceiros e uma aproximação que possibilitou a construção da confiança mútua. A confiança construída trouxe legitimidade para as decisões do CIF, que passou a organizar todo

o processo e gerar uma série de ações muito importantes para a criação do valor público buscado.

Contudo, a forma como a Fundação Renova foi construída levou à existência de dois polos de tomada de decisão, o que produziu uma disfunção no processo. Essa arquitetura foi ainda mais prejudicada com a tentativa do MP de criar um terceiro fórum de decisões com a participação da sociedade civil formada pelos prejudicados pelo desastre. Esse terceiro Comitê nunca foi instalado.

Uma última solução importante foi o incentivo à construção de coalizões da sociedade civil atingida pelo desastre para participação no processo de tomada de decisão. Essa construção enfrentou uma série de barreiras como a desconfiança dos atingidos, que viam nas mineradoras o algoz de seus infortúnios, e que agora se apresentava como uma promotora, incentivando-os a participarem em um processo de busca de soluções. Essa solução foi bastante difícil, mas se mostrou exitosa em alguns aspectos, como a criação de uma coalização que passou a fazer parte do CIF e a constituição de um Comitê consultivo dentro da FR. Todo isso aconteceu por uma crença muito forte da liderança do processo de que a participação da sociedade civil era essencial para a produção de soluções realmente impactantes. Esse patrocínio da liderança da colaboração foi importante para vencer as resistências históricas existentes, para desalojar os poderes entrincheirados que perdiam com a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão.

Apesar de seus sucessos em evitar que novas barragens se rompessem, essa iniciativa não atingiu seus objetivos, ficando muito a desejar na condução dos problemas sociais causados pelo desastre. A questão ambiental foi um pouco melhor encaminhada inicialmente, mas também não teve uma sequência condizente com as expectativas, levando ao abandono gradual do apoio político que a iniciativa recebeu e chegando a um fim esvaziado de ações e de poder. O Ministério Público chamou para si toda a responsabilidade, concentrando o poder decisório e deslegitimando o CIF, o que tornou a colaboração inócua com o tempo, decretando seu fim, mesmo que não de forma oficial.

Parceria Público-Privada na Saúde em Florianópolis

Este caso trata da construção de um arranjo colaborativo sob a forma de Parceria Público Privada para expansão da rede de atendimento à saúde na cidade de Florianópolis, tendo em vista o iminente esgotamento da capacidade de atendimento da rede assistencial pública dentro dos padrões requeridos.

Mesmo com a obrigatoriedade de se destinar um grande percentual da receita corrente líquida arrecadada pelos entes federados para a promoção da saúde, as demandas são muito grandes, mostrando uma escassez de recursos para investimentos em obras que dependam de grandes quantidades de recursos. Essa escassez de recursos denota um gargalo para a gestão pública desenvolver projetos de infraestrutura que promovam e ampliem o atendimento à saúde da população. Uma projeção do Ministério da Saúde em Santa Catarina apontava que para a construção de um hospital de grande porte, como o que a cidade de Florianópolis necessitava, poderia levar até 10 anos pra ser concluído. Assim, a busca por alternativas que reduzissem esse tempo e que desonerassem os cofres públicos da necessidade do investimento inicial, seriam muito bem-vindas, o que abriu caminho para a proposição de uma alternativa via Governança Colaborativa no modelo de PPP.

Os dois hospitais existentes estavam em condições precárias pela deterioração natural imposta pelo alto uso por anos. Um processo de reforma não seria suficiente, pois existia um déficit de leitos no momento e as projeções mostravam a necessidade de ampliação dos serviços para os próximos anos. Assim, em vez de reformar os hospitais existentes, era mais viável a construção de um novo hospital. Além disso, parar um hospital por completo para realizar uma mudança de localidade também era algo inviável, pois não existem aparelhos públicos de saúde disponíveis para suprir a demanda durante a inatividade do hospital existente.

A busca de soluções eficientes ultrapassava as fronteiras da Secretaria de Saúde. A própria escolha por uma PPP requeria um projeto muito bem estruturado para sua licitação, o que demandava colaboração entre as Secretarias da Saúde e da Fazenda. Essa primeira solução já promoveu uma inovação, pois foi firmado um termo de parce-

ria entre elas, algo não muito usual, deixando o campo da informalidade e adentrando em um campo mais formal, em que os objetivos, responsabilidades e demais aspectos da parceria são previamente acertados e colocados em um contrato. Essa solução garantiu a existência de um planejamento estratégico a ser seguido e um cronograma traçado para que as coisas acontecessem de forma organizada e em tempo exíguo.

Para além dessa questão da formalização, identificou-se também a falta de recursos tanto financeiros como de pessoal para que algo tão complexo fosse desenvolvido. A solução encontrada foi buscar financiamento para o projeto via banco de fomento, apresentando a ideia estruturada e as necessidades que a elaboração do projeto necessitava. Essa iniciativa culminou com a entrada do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID na colaboração, que foi formalizada via convênio entre o banco e o Estado de Santa Catarina, em vez de se fazer um aditivo no acordo de parceria já firmado internamente no governo.

Com o convênio assinado, o BID passou a contratar diretamente as consultorias que dariam o suporte para o desenvolvimento do projeto da PPP. Esse modelo possibilita que os recursos não passem pelo orçamento público, reduzindo a burocracia necessária para o cumprimento dos requisitos legais da transparência. Todas essas soluções somadas formaram uma arquitetura de governança muito bem estruturada e que encaminha uma solução bem engenhosa para o arranjo contratual entre os diversos parceiros.

A arquitetura de governança desenvolvida foi construída por meio de dois comitês, sendo um Comitê Técnico e outro Comitê Executivo. As decisões necessárias ao desenvolvimento do projeto seguem um fluxo *bottom up*, partindo do comitê técnico, que envolve os servidores que lidam com o problema em seu dia a dia, os burocratas de rua, juntamente com as equipes técnicas contratadas pelo BID para auxiliar em aspectos específicos da geração de solução. Todas as decisões são municiadas com aspectos aderentes à realidade e com discussões e deliberações técnicas antes da chegada da solução ao Comitê Executivo da colaboração que é formado pela alta direção do Estado e dos parceiros envolvidos na colaboração.

Esse modelo de arranjo colaborativo garantiu um fluxo muito importante de informações e agiliza as decisões, mostrando um modelo muito interessante para colaborações pré-licitação de diversas modalidades de colaborações, como por exemplo as PPP, mas também pode ser usado para licitações de convênios, ou mesmo da contratação direta de serviços.

Política social de segurança pública em Minas Gerais

Este caso trata da construção de arranjos colaborativos sob a forma de Parceria entre a Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais - SESP e uma entidade da sociedade civil, o Instituto Elo, para a transmissão e incorporação às políticas de segurança pública de metodologia de resolução de conflitos desenvolvida pela UFMG e também no apoio à reinserção de infratores na sociedade, como parte das políticas públicas voltadas à Promoção Social junto ao Sistema de justiça do Estado.

A transmissão de conhecimento gerado em Universidades Públicas para benefício de toda a sociedade é algo que nem sempre acontece. Quando um conhecimento é desenvolvido, a equipe que o desenvolveu passa a ser a detentora de seus direitos como autora ou inventora do processo. Nesse caso, o poder público precisaria adquirir desses autores os direitos de propriedade para utilizar o conhecimento gerado. Esse é um problema, pois, o setor público deve ser o primeiro a incentivar que a propriedade, tanto intelectual, como de designer e de processo, sejam respeitadas e utilizá-las sem essa autorização pode ser caracterizado como apropriação indébita. Assim, a transmissão de um invento ou de um processo para a gestão pública pode ser muito oneroso em alguns casos, inviabilizando a transmissão.

Mesmo em casos em que a transmissão é realizada sem ser onerosa, quando se trata de processos como a metodologia de resolução de conflitos desenvolvida pela UFMG, a assimilação por parte da gestão pública pode ser uma barreira a implantação e a curva de aprendizado pode gerar um problema muito grande para a implantação. Quanto mais complexo for o processo, mais difícil será a assimilação de uma forma que todos os aspectos sejam aplicados e garantam o benefício completo

da metodologia. Muitas vezes a falta de pessoas preparadas para assumirem uma tarefa, ou a sobrecarga de trabalho já existentes reduzem o foco dos servidores em assimilarem o processo.

A solução encontrada pelo poder público para a transmissão da metodologia e para a execução da política pública social de segurança foi a formação de uma parceria com o terceiro setor via um Contrato de Gestão. A vantagem dessa iniciativa é que ela é muito mais flexível que a execução direta pelo poder público, além de trazer melhor controle com uma estrutura e com indicadores claros do que deve ser aferido para que o desempenho seja considerado satisfatório. Nesse caso, os autores formaram uma OSCIP que recebeu o nome de Instituto ELO e que passou a aplicar a metodologia desenvolvida e assumiu também parte da execução da política social de segurança do Estado de Minas Gerais.

No que se refere à reinserção de infratores na sociedade, que faz parte da política social de segurança, a questão da visão da sociedade sobre os presos em geral aprofunda o problema, tanto para o Estado que tem menor incentivo a desenvolver programas voltados para essas pessoas, como para seus familiares que muitas vezes não têm condições de receber esses egressos e ajudá-los em seu processo de reintegração social. Assim, o problema atinge toda a sociedade, mas é escondido ou deixado em segundo plano, valorizando o encarceramento e as ações policiais de repressão. Ações preventivas são menos valorizadas que ações corretivas, principalmente por seu apoio popular.

Uma colaboração com um ente de colaboração como a IELO garante que o beneficiário do programa de reinserção estará mais aberto a receber a ajuda oferecida, pois não está vindo diretamente do agente estatal punitivo, mas de uma entidade mais aderente à realidade dessas pessoas e com maior expertise em tratar do assunto. Nesses casos, a possibilidade de sucesso da intervenção aumenta muito, produzindo um efeito benéfico para toda a sociedade simplesmente pelo envolvimento da sociedade civil na condução da solução. Além dessa questão de percepção, a vantagem dessa iniciativa é que ela é muito mais flexível que a execução

direta pelo poder público, além de trazer melhor controle com uma estrutura e com indicadores claros do que deve ser aferido para que o desempenho seja considerado satisfatório.

Além disto, a execução da política pública por uma OSCIP oferece flexibilidade de contratar e demitir sem que se enfrente todo um processo burocrático como acontece com servidores de carreiras estáveis, e com menor influência política na contratação de pessoal.

Hoje a parceria já conta com mais de 12 unidades Socioeducativas com gestão do IELO, a Gestão do Programa de acordos extrajudiciais, as unidades de atendimento a egressos do sistema prisional e do sistema socioeducativos, além de uma série de iniciativas voltadas a profissionalização de jovens e adultos egressos dos sistemas prisional e socioeducativos do estado de Minas Gerais, gerando cidadania e possibilidades a essas pessoas.

Parceria público-privado para o atendimento ao cidadão no estado de Minas Gerais

Este caso trata da construção de arranjos colaborativos sob a forma de Parceria Público-Privado entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - SEPLAG e a Empresa Mineira de Parcerias S.A. e Central de Cidadania Serviços de Atendimento ao Cidadão, para prover atendimento integrado ao cidadão em Minas Gerais denominado UAI. Essa iniciativa já conta com mais de 30 unidades em atendimento espalhadas pelo Estado de Minas Gerais e a projeção é de mais de 2 milhões de atendimento ano.

O problema público existente era como atender o cidadão de forma eficiente, eficaz e efetiva. Para realizar esse atendimento era necessário que os serviços estivessem disponibilizados de uma forma que otimizasse o atendimento e que produzisse satisfação do cidadão. Mas isso não é o que acontecia, os serviços estavam todos espalhados pelas secretarias, em muitos casos, em que a solução do problema passa-

va por mais de uma secretaria, o cidadão precisava ir em uma verdadeira "via crucis" de secretaria em secretaria, realizando as etapas do serviço, até ter o seu problema solucionado.

Em muitos casos, se o cidadão recebesse ou entendesse alguma informação incorretamente, ele precisa voltar à secretaria anterior, ou mesmo recomeçar o processo em casos de erros não passíveis de correção. Tudo isso causava um desgaste muito grande nos cidadãos que precisassem de algum serviço público. Toda essa organização dos serviços acabava provocando uma perda de recursos tanto do poder público que duplicava o esforço financeiros e de pessoal para prestar o serviço como do cidadão que precisa peregrinar para ter seu problema solucionado.

A questão da diversidade de órgãos que atuam para a solução de alguns problemas também era um aspecto importante do problema identificado. A interdependência dos órgãos para a solução do problema era um restritor a prestação de um serviço célere e de qualidade para o cidadão. Uma solução que não encaminhasse essa característica não teria como ter sucesso pleno, mostrando como esse problema público era complexo e envolvia uma série de atores que deveria trabalhar de forma coordenada para que os serviços fossem fornecidos com excelência.

A simples adoção de uma colaboração intragovernamental envolvendo secretarias e órgãos que tinham atendimento ao público na mesma localidade já produziu uma dinâmica virtuosa. Contudo, isso não era suficiente, pois estar na mesma localidade não significava trabalhar de forma integrada e com maior eficiência. Para que isso acontecesse era necessária uma integração real entre os parceiros, era necessário um sistema de governança que possibilitasse o trabalho em conjunto, o que pode ser realizado por um órgão externo, ou mesmo uma secretaria que coordene todo o trabalho. No caso da UAI, essa figura é exercida pela Secretaria de Planejamento e Gestão - Seplag, que funciona como uma entidade que organiza o relacionamento entre os diversos parceiros da colaboração, servindo inclusive de gestora dos recursos públicos para o pagamento do parceiro privado.

Um ponto muito importante para o uso da governança colaborativa como solução para o problema identificado é a economia de recursos que uma colaboração pode proporcionar ao colocar todos os serviços prestados pelas diversas secretarias e órgãos do governo em um mesmo local. Essa atitude produz uma economia de espaço, de recursos, de aluguel, de pessoal entre muitos outros, pois tem-se apenas um porteiro, um atendente para dar informações, um grupo de segurança para cada localidade e não para cada órgão ou secretaria que precise prestar serviços à população. Além dessa economia de recursos por parte do poder público, há economia de tempo e recursos por parte do cidadão, que passa a ter disponibilizado todos os serviços na mesma localidade, podendo resolver tudo de uma só vez.

Além dessa questão, ao realizar a colaboração via PPP, o poder público delega ao contratado do setor privado uma série de questões que no sistema público seriam muito mais morosos e onerosos aos cofres públicos. Um deles é a gestão de toda a infraestrutura de atendimento dos cidadãos nas UAIs. Ao optar por uma PPP, a gestão da infraestrutura sai da mão do setor público e passa para a mão do particular que não precisa de todo um arcabouço burocrático de travas legais para realizar os serviços e manutenções necessárias para que a estrutura permaneça em ordem e funcionando a contento.

A remuneração do parceiro é acordada por atendimento realizado, conforme consta no contrato licitado. Isso cria um incentivo no parceiro em atender o máximo de pessoas possível, gerando maior interesse em ampliar o atendimento quando novas demandas surgem, com adaptações muito mais ágeis que as UAIs geridas diretamente pela administração pública. Por outro lado, a qualidade do atendimento também impacta no valor pago, quanto maior a nota de satisfação dos cidadãos para o serviço prestado, maior o valor pago, incluindo outros indicadores e metas acordadas ligadas à qualidade do serviço prestado que constam no documento de licitação.

Colaboração da Sociedade Civil para a Gestão de Pessoas no Rio Grande do Sul

Este caso trata da construção de arranjos colaborativos sob a forma de Termo de Colaboração entre Órgão Central de Gestão de Pessoas – OCGP da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul e os entes de colaboração Instituto Gesto, Vamos e Instituto Comunitas para promover a melhoria da gestão de pessoas, principalmente voltadas à gestão por competências e de lideranças, no âmbito da administração estadual.

No governo do Rio Grande do Sul, a função de gestão de pessoas é realizada pelo Órgão Central de Gestão de Pessoas – OCGP. O apoio de entidades da sociedade civil por meio de uma parceria é um poderoso indutor de soluções. Essa possibilidade já está disponível por meio de entidades que atuam no fomento de uma mudança de clima dentro da gestão pública como Instituto Gesto, Vamos ou Instituto Comunitas. Esses institutos atuam junto à gestão pública, desenvolvendo capacidade estatal voltada para à gestão de pessoas e valorização dos servidores. A ação de trazer os institutos para uma colaboração consegue oxigenar a gestão pública com novos olhares e com inovações que sem eles não seriam possíveis. Quando um ente chama um dos institutos para atuar em conjunto com seus gestores, eles trazem toda uma expertise e um grupo de especialistas para contribuir com o desenvolvimento dos programas propostos pela gestão pública.

Para o encaminhamento de uma solução realmente eficaz é necessário trazer o servidor para se envolver no processo de construção da política de gestão de pessoas. O importante aqui é que o servidor se sinta parte da solução dos seus próprios problemas. Nesse ponto, a gestão por competências é uma ferramenta muito importante para produzir envolvimento e motivação. Sem essas ferramentas bem desenhadas, customizadas a cada tipo de função desempenhada pelo servidor e aplicadas com eficiência e eficácia, não será possível a valorização dos servidores e nem o seu envolvimento no processo de solução.

A forma como os cargos de alto escalão são ocupados também é muito importante para a motivação dos servidores. Mesmo que por indicação política, esses cargos precisam ser ocupados por pessoas competentes, que tenha a expertise para desenvolver bem as funções de liderança que o cargo exige. Uma forma de fazer essa gestão por competência é selecionar os gestores de cargos mais técnicos em um processo de seleção por competência e não por indicação política. Essa atitude tende a fortalecer a liderança dessas pessoas escolhidas e trazer uma sensação de valorização maior dos servidores que forem gerenciados por uma pessoa com esse perfil. Só esse fato já amplia muito o engajamento dos servidores.

Além dessa contratação por competência, é necessário que essas pessoas sejam treinadas previamente para entenderem bem as funções que irão exercer. O treinamento prévio em conjunto com seus pares da gestão que irão atuar facilita a formação de redes de Network entre os diversos gestores. Os relacionamentos construídos facilitam a identificação de possíveis atores que possam ajudar quando precisam solucionar problemas que não estão em sua alçada de ação. Para que uma colaboração seja exitosa, é preciso que os relacionamentos entre os parceiros sejam frequentes e de qualidade. A proximidade dos relacionamentos e a sua qualidade garantem maior êxito nas ações tomadas, gerando confiança e legitimidade nas decisões e nas ações implementadas.

Colaboração intragovernamental contra o assédio nas escolas públicas do estado do Paraná

Este caso trata da construção de arranjos colaborativos intragovernamentais na administração pública paranaense para tratar do afastamento de servidores e professores que fossem acusados de assédio e que sofressem um processo administrativo disciplinar – PAD por parte da Secretaria de Educação. O problema de assédio a crianças e adolescentes em sala de aula e nas dependências das escolas do Estado do Paraná estava sendo mal endereçado por uma série de entres burocráticos e legais que impediam o desenvolvimento célere e eficiente de medidas punitivas.

A responsabilidade do poder Executivo de afastar o agressor da vítima nos ambientes escolares é dificultada e agravada por institutos legais como a estabilidade que os professores concursados têm em seus empregos. Essa estabilidade lhes garante uma série de prerrogativas, entre elas de que só podem ser afastados e exonerados de seus cargos via um PAD. Esse processo é previsto pela lei federal nº 8112/1990³ e tem todo um formalismo que precisa ser seguido para que os seus atos e conclusões tenham validade. Esse não é um processo arbitrário, mas um processo em que o acusado tem amplo direito de defesa, cabendo ao poder público provar a culpa do acusado para só então punir o servidor. As punições previstas no PAD vão desde advertências até a exoneração do servidor. A punição imposta pelo PAD não isenta o acusado de responder processo judicial, e a condenação no PAD não implica necessariamente condenação na Justiça Criminal.

O problema do assédio dentro das escolas não conseguia ser bem solucionado pela ação isolada da Secretaria da Educação. Isso porque existia um problema de assimetria de informações entre a Secretaria e os demais atores que fazem parte da geração de provas e demais conteúdos necessários para que o PAD ocorra com celeridade e com assertividade. A falta dessas informações acabava produzindo uma impunidade e o não atingimento do objetivo de um movimento de prudência por parte da Secretaria em afastar de forma eficiente a vítima do seu possível agressor.

Outro aspecto importante nesse problema é a sobreposição de ações com o mesmo fim. Sem a parceria, diversos atores precisariam agir para gerar as mesmas provas de que o assédio estava acontecendo. Essas provas teriam de isolar quem era a vítima, quem era o agressor, como esse assédio estava acontecendo, onde ele ocorria e por que meios. Todo esse arcabouço de provas é bastante dispendioso em termos de recursos e de tempo, levando a condução de um PAD a uma demora de algo em torno de 90 dias para que uma sentença fosse exarada. Uma ação isola-

³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acessado em 17/08/2022

da acabava por sobrepor ações para gerar as mesmas provas por diversos atores, cada um para seu fim específico.

A solução encontrada foi a emissão de um Ato Interinstitucional que alinhasse todo o processo e permitisse a produção e troca de informações entre os parceiros de tal forma que caiba a cada ator cumprir as suas responsabilidades para que o todo seja beneficiado, ou seja, os demais parceiros possam acessar essas informações e aplicar as suas atribuições legalmente concedidas. Nessa parceria forma envolvidos além da Secretaria de Educação, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Procuradoria Geral do Estado, a Secretaria de Segurança, a Polícia Civil, além de Secretarias ligadas ao Bem-estar Social.

A liderança foi um ponto de destaque nessa iniciativa. Na parceria formada para a constituição do Ato Interinstitucional, o ator que tomou esse papel e que acabou ganhando a confiança dos demais parceiros foi a Secretaria da Educação. Essa liderança acabou acontecendo por conta do patrocínio que esse parceiro aportou na colaboração, mas também por uma postura tomada de se expor e de correr riscos em prol da constituição da colaboração. Essa postura de altruísmo por parte da Secretaria acabou lhe trazendo dividendos de confiança dos demais parceiros, chegando em alguns momentos a Secretaria ser chamada para ajudar na mediação de conflitos entre os parceiros.

Metas de desenvolvimento sustentável do Governo Federal

Este caso trata da construção de arranjos colaborativos múltiplos, intragovernamentais e com organismo internacional, o PNUD, para a fixação e acompanhamento de Metas dos Ministérios de forma alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pela secretaria de Governo da Presidência da República.

A colaboração foi necessária por conta da resistência ideológica do novo governo à questão da sustentabilidade. O Decreto nº 9.759/2019⁴, de abril de 2019, extinguiu vários colegiados na administração federal, incluindo a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - CNODS que cuidava exatamente do planejamento e coordenação de prioridades dos objetivos e metas das ODS. Apesar do discurso oficial ser de não se ter abandonado os objetivos e metas ligados às ODS, a realidade é que o governo federal havia paralisado os trabalhos e abandonado o documento gerado pela Comissão.

Ao tomar uma postura de resistência ao processo de construção das prioridades da ODS, o novo governo provocou um desarranjo das ações anteriores, gerando uma sensação de insegurança e até mesmo medo entre os servidores de alto escalão de tratar do tema. Algumas posturas foram emblemáticas desse processo, como a fala do secretário especial que assumiu a Secretaria de Governo da Presidência da República, órgão responsável por gerenciar o processo de coordenação e de acompanhamento das ODS para reporte aos organismos internacionais em 2019. Para esse secretário, a inclusão de políticas voltadas para minorias em nosso território estava exagerada dentro do documento, o que não poderia ser admitido pelo novo governo. Essa fala mostra bem como a ideologia do novo governo era diametralmente contrária à forma como as ODS tinham sido tratadas pela CNODS anteriormente encarregada de promover a priorização para posterior inclusão no PPA – Plano Plurianual.

Como o planejamento e reporte dos resultados das ODS é um processo complexo e que demanda uma coordenação superior e uma articulação pensada e voltada para os objetivos propostos, mesmo que algum órgão dentro dos ministérios quisesse articular as suas ações com os demais órgãos, isso seria quase que impossível. Primeiro seria necessário ter clareza sobre quais as responsabilidades ligadas às ODS seriam do órgão. Essa é uma questão mais fácil de ser solucionada de forma isolada.

⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm, acessado em 14/09/2022.

Contudo, identificar quais os outros órgãos que estavam com ações para o mesmo ODS e como coordenar essas ações para que não se sobrepusessem ou mesmo se anulassem era algo impossível, sem uma coordenação superior, ou mesmo por iniciativa isolada. Mesmo tentando criar os relacionamentos necessários, os órgãos esbarrariam na falta de indicadores e na possibilidade de serem impedidos por questões ideológicas presentes no contexto. Tudo isso levou à necessidade da formação de uma Governança Colaborativa para possibilitar a geração da sinergia necessária ao planejamento da implantação das ODS e ao desenvolvimento de métricas que pudessem aferir o seu nível de implantação.

Um fato importante na escolha da solução foi a existência de uma experiência de colaboração ruim para os participantes anteriormente, provocando um desincentivo à cooperação e à colaboração. A solução para essa restrição foi levar novos participantes a se engajarem no processo, resgatando os participantes anteriores que fossem essenciais, como por exemplo os órgãos federais. O compartilhamento de poder e recursos por parte de uma liderança patrocinadora do processo, no caso no novo secretário da SeGov, gerou um ambiente seguro o suficiente para que o processo ocorresse. Esse ambiente garantiu a construção de confiança e legitimidade para que os parceiros compartilhassem seus próprios recursos somando esforços para o atingimento do objetivo.

Levar os parceiros a se engajarem nesse processo foi outro grande desafio e que teve uma solução bem interessante via colaboração. A possibilidade da criação de um processo decisório horizontalizado em que os parceiros podem discutir e formar a agenda com liberdade foi essencial para uma solução que levou todos a trabalharem em conjunto, e que ao final, se apropriassem dos resultados. Sem a criação de um engajamento por princípios, a iniciativa fracassaria, pois o documento gerado seria engavetado, da mesma forma que o resultado da colaboração anterior realizada pela Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - CNODS.

O direcionamento das ações para um ambiente seguro garantiu a produção de uma metodologia inovadora pela ENAP com resultados superiores, vencendo as restri-

ções ideológicas existentes no contexto. As adaptações posteriores precisaram ser direcionadas por uma estratégia bem delineada, que emergiu do próprio processo e que orientou as ações para uma solução que não se conformasse ao contexto, mas que provocasse as mudanças necessárias. Essa solução de uma Estratégia, principalmente para esse caso estudado, foi essencial para vencer as resistências ideológicas e os poderes entrincheirados que resistiam as mudanças.



Colaboração
Intergovernamental
e com a Iniciativa

Privada para a Solução das Consequências do Acidente de Rompimento da Barragem de Rejeitos de Mariana – Minas Gerais

O problema e os desafios colaborativos

O desastre do rompimento da Barragem de Mariana aconteceu em dezembro de 2015, com o espalhamento de uma quantidade gigantesca de rejeitos de mineração que era acumulada em reservatórios há anos. A empresa responsável por essa barragem e que realizava a mineração era a Samarco, empresa que tinha

como acionistas das duas maiores mineradoras do mundo, a Vale e a BHP Billiton. A barragem se rompeu por uma série de decisões imprudentes tomadas pela empresa na operação no intuito de produzir com maior economia. Esse rompimento provocou o maior desastre ambiental e material que se tem notícias na indústria de mineração. Esse desastre só perde para o de Brumadinho no fator de perdas humanas, pois no segundo, o número de pessoas que morreram foi muito maior. Porém, o impacto social e ambiental foi bem menor.

O rompimento da barragem produziu uma onda de rejeitos em forma de lama que correu o principal rio que corta o estado de Minas Gerais e Espírito Santo, o Rio Doce, que inclusive dava nome a Mineradora Vale antes de sua privatização. Esse rio corta mais de 40 municípios que foram todos atingidos, chegando ao mar pela foz do Rio Doce no estado do Espírito Santo. A lama de rejeitos foi encontrada no arquipélago de Abrolhos, no litoral da Bahia. Toda essa extensão de impacto, mostra o tamanho do desastre e a forma como danificou todo o trajeto que percorreu.

O desastre tornou evidente por parte das empresas a falta de uma política verdadeira de ESG – Ambiente, Social e Governança, apontando para falhas estruturais que levaram a economias em segurança, *accountability* e aderência as normas vigentes. O impacto do desastre, além de ser ambiental, foi social, pois além das mortes causadas pela lama, destruiu vilas inteiras como Bento Gonçalves, que teve todas as suas casas encobertas pela lama que escorreu da barragem. Além dessa questão, a lama que escoou pelos afluentes que desaguavam no Rio Doce, impossibilitou que os municípios que dependiam de captação de água do rio para abastecimento o fizessem. A pesca também foi totalmente prejudicada, e pessoas que dependiam dela ficaram sem seu ganha pão. As pessoas que moravam nas margens dos córregos e rios também não puderam mais plantar ou tratar de seus gados devido a contaminação das águas e das terras das margens. Todo esse desastre mostra a extensão do impacto social que o desastre causou.

Se já não bastasse os prejuízos ambientais e sociais causados, ainda existia o risco real de novas barragens do complexo se romperem amentando o desastre e am-

plificando o problema que já era extremamente complexo. A barragem de Candonga, dentro do Complexo de Germano também apresentava as mesmas condições da barragem de Mariana e poderia romper a qualquer momento, despejando uma quantidade enorme de rejeitos e amplificando os custos para toda a sociedade já atingida. Esse aspecto do problema mostrava a gravidade e a urgência das ações necessárias para primeiro evitar um novo rompimento, e em segundo endereçar uma solução o mais rápido possível para as demais barragens que estavam com riscos de se romperem.

Outros problemas secundários também eram importantes e precisavam de soluções adequadas e rápidas. Um desses era o problema crônico da degradação dos afluentes e do próprio Rio Doce, que era tratado já a muito tempo como uma esteira para levar o lixo e os detritos das cidades ribeirinhas. Na fala de um entrevistado, a sociedade já estava de costas para os problemas do rio a muitos anos. Isso ocorria em função de uma cultura de exploração predatória da nossa natureza perpetrada por gerações no estado de Minas Gerais e Espírito Santo, e para não ser parcial, por todo o Brasil.

A esse problema público crônico gravíssimo já existente, somou-se o problema agudo que foi o desastre e o acúmulo de lama nos leitos desses rios já tão castigados. As consequências do desastre serão sentidas por gerações ainda. Toda a lama de rejeitos acumulada nunca será removida desses rios, passando a fazer parte de sua constituição para sempre. Um ponto muito importante em tudo isso é que essa lama carrega uma série de metais pesados oriundo do processo de mineração e que são prejudiciais à saúde humana. Esses metais acabam sendo ingeridos por peixes e no final acabam no organismo humano, causando grandes danos à saúde da população que depende do rio para viver e se alimentar.

A solução para este conjunto de problemas públicos complexos levou à proposição de uma colaboração como forma de tratá-lo. O fato de o problema envolver tanto alguns órgãos da União como o IBAMA e o ICMBio ligados ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, dois Estados e mais de 40 cidades já produziu um estímulo à construção de uma

colaboração como forma de endereçar uma solução para o problema. Além disso, o problema era muito complexo para ser endereçado por apenas um dos parceiros que entraram na colaboração. Mesmo a União não tinha expertise e capacidade operacional e técnica para dar conta de toda a complexa solução necessária.

A responsabilidade de cada elemento estava constitucionalmente distribuída entre os entes federados, o que impedia o encaminhamento de uma solução unilateral de um desses entes sem que reponsabilidade de outro ente fosse usurpada. Um exemplo dessa responsabilização concorrente pode ser observado em relação ao terreno em que o desastre aconteceu. O subsolo da região é de responsabilidade do Estado, mas a superfície é do município. Os rios são de responsabilidade do Estado, mas como o Rio Doce corta mais de um estado da federação, essa responsabilidade deve ser compartilhada entre esses estados. Outras muitas questões ligadas ao arcabouço jurídico de responsabilização tiveram impacto na escolha da colaboração como a melhor opção para o encaminhamento da solução para o problema público complexo, como já listado no contexto.

Logo na sequência do desastre, o governo federal junto com os governos dos dois estados e dos mais de 40 municípios atingidos se juntaram e formaram um Comitê Inter Federativo – CIF para conduzir os trabalhos de recuperação tanto ambiental como social das consequências do desastre. Esse foi o primeiro movimento em direção a uma Governança Colaborativa como modelo para encaminhar uma solução. Essa iniciativa foi natural, pois envolvia uma gama muito grande de atores, e apenas um ator se responsabilizar pela solução seria algo inviável. Mesmo com todos os problemas federativos que o Brasil possui, essa iniciativa mostrou que é possível a união de vários entes com um mesmo propósito e uma mesma direção quando a necessidade é muito grande. Questões político partidárias diminuíram de tamanho frente a complexidade e a magnitude do problema enfrentado. Essa iniciativa gerou uma sinergia entre os parceiros e uma aproximação que possibilitou a construção de uma confiança mútua. A confiança construída trouxe legitimidade para as decisões do CIF, que passou a organizar todo o processo e gerar uma série de ações muito importantes para a criação do valor público buscado.

Nessa fase inicial, o MP e a Defensoria Pública não entraram como parte da colaboração, ficando apenas como observadores, e mesmo após a assinatura do TTAC - Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta e sua homologação judicial. Um primeiro efeito foi a ação rápida tanto da colaboração como das empresas para evitar que novas barragens do mesmo complexo se rompessem. Diversas ações foram tomadas de urgência, e até mesmo o projetista dessas barragens foi acionado e trazido para apresentar soluções viáveis. Esse processo foi rápido e as soluções apontadas pelo CIF e suas Câmaras Técnicas exitosas, pois nenhuma nova barragem do complexo se rompeu, evitando um agravamento do desastre.

Para a gestão dos recursos e execução das ações de reparação em nome das empresas foi criada uma fundação de direito privado, que recebeu o nome de Fundação Renova. Ela seria responsável por executar todas as ações determinadas no TTAC assinado e as demais decisões tomadas pelo CIF. Contudo, desde o começo, uma das empresas responsáveis pela reparação via a Fundação Renova – FR como um braço empresarial e não como uma iniciativa realmente disposta a colaborar e buscar uma solução via colaboração. Na visão de seus executivos, a empresa sabia o que precisava ser realizado e iria realizar de forma unilateral. Para isso, ela iria chamar um presidente que fosse a cara da fundação, mas quem tomaria realmente as decisões seria um executivo da empresa indicado para uma das cadeiras do conselho curador da FR.

Do outro lado, estava a outra empresa envolvida no processo, e também acionista da Samarco. Essa empresa realmente entendeu o problema e a necessidade de uma colaboração mais ampla para que a solução fosse alcançada. Nesse caso, a empresa indicou pessoas realmente comprometidas com a busca de uma solução compartilhada, bancando inclusive a posição do presidente escolhido, que exigiu participação não apenas como alguém que empresta a sua imagem para a fundação, mas que tem poder de decisão junto com os demais conselheiros no conselho curador. Nesse embate, a empresa que defendia a participação coletiva acabou ganhando a disputa, e o processo deu início com uma configuração mais participativa.

Mesmo com essa configuração mais participativa, dois pontos foram muito importantes para a colaboração. Primeiro a existência de dois fóruns de tomada de decisão, e segundo, o não reconhecimento do Ministério Público da Fundação Renova como parte legítima para representar as empresas nas discussões e nas tomadas de decisão. Na questão dos fóruns, um dos entrevistados apontou uma analogia a uma Hidra de Duas Cabeças, em que uma fica brigando com a outra para ver quem toma as decisões. No segundo ponto, o MP não reconhecia a Fundação Renova como parte do processo. Como a sua postura foi muito mais de guardião do arcabouço legal, a falta de uma sensibilidade e aderência à realidade tornou todo o processo, que já era complexo, ainda pior. Isto fez com que o MP tratasse os assuntos importantes e sensíveis da colaboração somente com as bancas de advogados das empresas. A falta dessa participação foi um problema muito sério e que levou a uma série de outras consequências importantes para a colaboração.

A organização inicial do processo foi bem interessante, e como esse era um desastre muito grande, com uma visibilidade enorme e com a promessa de uma soma substancial de recursos que seriam aportados pelas mineradoras, atraiu pessoas das mais altas capacidades técnicas e políticas. Assim, envolveram-se nesse processo a Casa Civil da Presidência da República; o Ministério de Meio Ambiente via IBAMA, ICMBio, a Agência Nacional de Águas – ANA; o estado de Minas Gerais com seus órgãos ligados à gestão e meio ambiente; o estado do Espírito Santo com seus órgãos de gestão e meio ambiente; e representantes dos mais de 40 municípios atingidos. Com isso, o CIF era formado de mais de 100 pessoas e a presidência era exercida pela presidente do IBAMA. Esse era um órgão deliberativo e que tinha a premissa de identificar os problemas e deliberar as decisões e como cada um desses problemas seria endereçado.

Em um arranjo ideal, a Fundação Renova seria a executora das decisões tomadas no CIF. Essa forma de procedimento já era usada em outras iniciativas de colaboração que aplicavam recursos privados para solucionar problemas públicos. Esse arranjo ajuda na organização da aplicação dos recursos. Os recursos quando destinados a uma reparação específica, como no caso dos recursos destinados a reparação dos

danos causados pelo desastre do rompimento da Barragem de Mariana não transitam pelo orçamento público. Se os recursos entrassem nos cofres públicos, eles teriam de ser destinados ao caixa único do tesouro e depois serem distribuídos aos ministérios ou secretarias e só então serem aplicados em seus destinos, seguindo todos os entraves e regramentos legais da execução da despesa pública. Ao serem gerenciados por uma fundação de direito privado, por serem recursos privados, poderiam seguir um tramite muito mais simples de aplicação, tornando o processo muito mais veloz e com muito menor burocracia.

Apesar dessa vantagem existente, uma questão foi muito importante para a eficácia de todo esse processo: a criação de um conselho curador dentro da FR que tinha poder para modificar ou barrar as decisões tomadas pelo CIF. Essa é a disfuncionalidade da arquitetura de governança apontada anteriormente e que gerou um grande problema no longo prazo. As decisões tomadas pelo CIF, e que não agradavam as empresas que formaram a FR, eram obstaculizadas, gerando atrasos e a não execução de questões muito importantes como a indenização dos atingidos, por exemplo. Mesmo em momentos que a FR queria tocar o processo adiante, a influência via lobby das bancas de advogados que defendiam as empresas gerava ruídos que acabaram por tornar o processo cada vez mais disfuncional, deixando, ao final, uma impressão de que o processo de solução via colaboração havia falhado, o que produziu um progressivo esvaziamento da colaboração até não sobrar nada relevante. Essa escolha de arquitetura foi ainda mais prejudicada com a tentativa do MP de criar um terceiro fórum de decisões com a participação da sociedade civil formada pelos prejudicados pelo desastre. Esse terceiro Comitê nunca foi criado.

Com efeito, a construção de coalizões da sociedade civil atingida pelo desastre para participação no processo de tomada de decisão enfrentou uma série de barreiras como a desconfiança dos atingidos, que viam nas mineradoras o algoz de seus infortúnios, e que agora se apresentava como uma promotora incentivando-os a participarem em um processo de busca de soluções. Essa solução foi bastante difícil, mas se mostrou exitosa em alguns aspectos, como a criação de uma coalização que passou a fazer parte do CIF e a constituição de um Comitê consultivo dentro da FR.

Todo isso aconteceu por uma crença muito forte da liderança do processo de que a participação da sociedade civil era essencial para a produção de soluções realmente impactantes. Esse patrocínio da liderança da colaboração foi importante para vencer as resistências históricas existentes.

Além dessas duas instâncias de decisão, para apoiar as decisões do CIF foram criadas mais de 100 câmaras técnicas. Essas câmaras tinham a função de municiar o CIF com informações e soluções tecnicamente estudadas e viáveis do ponto de vista de aplicação e aderência à realidade e contexto. Essa organização foi muito importante, pois no começo do processo apareceram diversas empresas tentando oferecer tecnologias para aplicação em soluções, incluindo tubos e dragas para a remoção da lama, algo que se mostrou totalmente inviável com o passar do tempo. Essas Câmaras técnicas foram muito atuantes, pois além de apontarem as soluções, faziam todo o monitoramento do andamento de suas aplicações e da forma como as soluções estavam evoluindo no tempo. Um exemplo foi a recuperação de pequenas nascentes, os técnicos do IBAMA e do ICMBio fizeram mais de 80 visitas técnicas de acompanhamento, observaram que a recuperação estava acontecendo, pois em algumas dessas nascentes, apareceram peixes depois de um tempo, mesmo sem a inserção desses peixes no local, ou seja, a natureza estava encontrando meios de se recuperar mesmo após um desastre tão impactante e devastador como o de Mariana. Outro exemplo foi a escolha do plantio de emergência das favas de feijão em todas as áreas que foram atingidas pelas lamas e que possuíam a necessidade de fixação dessa lama para que ela não escorresse para o rio e contaminasse ainda mais as águas. Esse processo foi decidido e realizado em tempo recorde, evitando que o desastre se agravasse. Em pouco tempo, era possível ver todas as localidades verdinhas de favas de feijão. Esse foi um processo transitório, com o plantio posterior da vegetação nativa da região quando o solo já estava firme.

Elementos do contexto e direcionadores

Quando aponta-se o olhar para os elementos do contexto que agiram para que a colaboração se iniciasse e tivesse prosseguimento, vê-se a importância do arcabou-

ção legal e dos agentes que executam esse arcabouço em todo o processo. A forma como o arcabouço legal existe e foi aplicado, com a busca da assinatura de um TTAC o mais rápido possível, e a imposição de uma série de obrigações à FR sem que essas obrigações estivessem maduras e com seus planos de aplicação mais avançados, mostraram que os aspectos legais muitas vezes se impõem acima da própria realidade. A questão legal aqui foi muito sensível, e a forma como o MP conduziu todo esse processo, se colocando como o guardião do cumprimento indiscriminado dos aspectos legais, acabou impedindo que inovações importantes obtivessem sucesso em sua aplicação. Inclusive a postura de não reconhecimento da FR como parte do processo, foi um problema muito grande para o sucesso de toda a iniciativa da colaboração, como será desenvolvido mais adiante.

As condições encontradas no pós-desastre e a forma como os recursos foram disponibilizados também foi muito importante para direcionar o processo para uma colaboração. Os recursos necessários para a reparação de todo o desastre era algo desconhecido de antemão, o que colocou todos em uma situação muito incerta. As empresas envolvidas falavam facilmente em cifras astronômicas de recursos que seriam disponibilizados para a execução desses reparos ambientais e sociais, contudo, com o decorrer do tempo, foi se percebendo que esses recursos seriam bem menores. Todo o processo foi se desenhando com o tempo, e o desenvolvimento do contexto e sua mudança foram impactando e sendo impactados pela opinião pública. A opinião pública foi muito importante para o início da colaboração, mas foi arrefecendo com o tempo, restando apenas os atingidos como parte de um processo de pressão para que os recursos continuassem a fluir e para que as soluções planejadas realmente fossem implementadas em sua completude.

Quanto ao impacto das experiências anteriores no contexto da colaboração, esse foi neutro, pois como o contexto era totalmente novo, experiências anteriores ainda não estavam em curso. Essa falta de experiências anteriores e a extensão dos impactos do desastre e do problema público enfrentado gerou nos envolvidos uma percepção muito positiva de que a opção por um regime colaborativo geraria resultados

superiores, mesmo sem a existência de experiência anterior. O caso de Brumadinho certamente muito se beneficiou da experiência em Mariana.

Já a Dinâmica Política foi um elemento que ajudou muito a escolha do modelo colaborativo e seu início. O patrocínio político foi imediato com ações que levaram a uma construção colaborativa muito exitosa em seus primeiros passos. Um exemplo disso, foi que o prefeito de uma cidade atingida, já no dia seguinte ao desastre entrou em contato com organizações da sociedade civil buscando respaldo para as ações em relação ao desastre. Essa iniciativa é emblemática do ambiente político favorável à colaboração que se instalou. Tanto o Governo Federal, como os Governos Estaduais e Municipais envolvidos disponibilizaram seus melhores recursos intelectuais para atuarem no processo, mostrando o nível de patrocínio que a iniciativa recebeu. Um processo de compartilhamento de poder se mostrou muito propício a acontecer, com todos identificando os ganhos políticos possíveis.

Com o desenvolvimento da colaboração, esse patrocínio foi diminuindo, principalmente pela percepção de que o processo não estava dando os resultados esperados, principalmente pela velocidade empregada na entrega das ações propostas. Isso fez com que nomes de peso abandonassem o processo, tornando o patrocínio político cada vez menor. Outro ponto importante foi a falta de patrocínio do Ministério Público e da Defensoria Pública, que acabaram ao final, avocando o protagonismo do processo para si e enfraquecendo os demais parceiros, levando-os a diminuir seus patrocínios políticos no processo devido à percepção de que a falta de resultados poderia impactar em suas imagens pessoais.

A postura do Ministério Público mostrou um problema muito sério de falta de Disposição em Compartilhar Poder. O MP não abriu mão de ser o protagonista no processo de colaboração ligado aos aspectos jurídicos, gerando um esvaziamento da colaboração na medida em que permitiu um quadro de judicialização indiscriminada, a partir de bancas de advogados que defendiam as empresas que discordavam das decisões tomadas pelo CIF. Essa postura do MP impactou diretamente no contexto levando a um processo de desgaste irreparável.

As conexões entre os parceiros foi algo importante para diversos elementos que se seguiram ao desastre provocado pelo rompimento da barragem de Mariana. A falta de uma proximidade entre os parceiros foi um fator que dificultou o entendimento inicial, no entanto, esse fator foi sendo gradativamente vencido. Mesmo com um baixo nível de confiança prévio entre as partes, o processo de aproximação acabou sendo rápido, e em pouco tempo um TTAC foi elaborado e colocado em prática, mesmo com todas as suas limitações e disfunções. Isso possibilitou que medidas emergenciais fossem tomadas, mas também levou à definição de uma série de medidas que ainda não estavam maduras a serem implantadas.

O contexto sociocultural teve um impacto muito grande na forma como a participação da sociedade civil se deu em todo o processo. A falta de uma organização prévia dos atingidos produziu uma participação inicial inferior ao necessário para que o processo fosse mais bem desenvolvido. A assinatura do primeiro TTAC não teve a participação dos atingidos, a partir da sociedade civil. Não pela falta de vontade dos parceiros envolvidos, mas pela falta de uma sociedade civil organizada que pudesse representar os atingidos pelo desastre. Mesmo após um tempo, essa organização ainda era precária e a participação da sociedade civil era incipiente. O conselho da sociedade civil pensado pelo MP e incluído no segundo TTAC nunca foi instalado e mesmo iniciativas engendradas pela FR resultaram apenas na construção de conselhos consultivos, que não tinham voto nos Comitês deliberativos.

Uma outra questão cultural identificada e que teve um grande impacto na colaboração foi a cultura empresarial de não considerar as demandas sociais como importantes. Muitas empresas tendem a se considerar como parte que sabe o que precisa ser realizado e não tem interesse qual a opinião da sociedade atingida. A concordância ou não com suas ações e formas de operar não é importante para essas empresas. Elas obtêm as licenças governamentais, cercam seus locais de atuação e não perguntam para a sociedade se ela concorda ou não com a forma que estão operando, com os impactos que estão causando àquela sociedade. Essa falta de uma visão de responsabilidade, foi um elemento prévio muito importante para a forma como a criação da FR foi realizada. Questões como a ESG foram totalmente ignorados, e a

participação da sociedade considerada como impeditiva de se alcançar um resultado rápido e eficiente. Não que fosse feito por uma postura deliberada, mas por uma postura baseada em uma cultura arraigada em parte do empresariado de que eles sabem o que é melhor para as suas empresas e para sociedade que as cerca e que é impactada por suas ações.

Além da debilidade da participação da sociedade civil, a transparência de todo o processo também foi um fator do contexto importante para promoção de *accountability*. O processo de transparência pode ser algo muito importante em uma colaboração. A colaboração só pôde acontecer porque existia uma aproximação e um processo de transparência bastante amplo em relação a todos os recursos e demais elementos que integram a colaboração. Com o declínio dessa transparência inicial, questões como a assimetria de informações passaram a serem identificadas, tornando o compartilhamento dos recursos e dos resultados cada vez mais difícil. A falta de transparência entre o CIF e a FR, principalmente em relação a possibilidade do Conselho Curador da RF modificar as decisões tomadas foi algo que tornou o processo bastante desgastado.

Um outro fator importante é o arcabouço legal envolvido. A responsabilidade de cada elemento estava constitucionalmente distribuída entre os entes federados, o que impedia o encaminhamento de uma solução unilateral de um desses entes sem que reponsabilidade de outro ente fosse usurpada. Um exemplo dessa responsabilização concorrente pode ser observado em relação ao terreno em que o desastre aconteceu. O subsolo da região é de responsabilidade do Estado, mas a superfície é do município. Os rios são de responsabilidade do Estado, mas como o Rio Doce corta mais de um estado da federação, essa responsabilidade deve ser compartilhada entre esses estados. Outras muitas questões ligadas ao arcabouço jurídico de responsabilização tiveram impacto na escolha da colaboração como a melhor opção para o encaminhamento da solução para o problema público complexo, como já listado no contexto.

Em todo o processo de construção de soluções, alguns direcionadores agiram com maior força para que o processo se desenvolvesse de uma forma positiva. Um des-

ses direcionadores foi Incentivos Consequenciais. Esses incentivos apontavam para a colaboração como uma das poucas opções que possibilitava o envolvimento de todos os entes com responsabilidades no processo. A esperança de que uma série de resultados seriam aferidos como consequências da colaboração também serviram de incentivo para a escolha da opção colaborativa. Mesmo abstraindo-se a questão do desastre, várias partes acreditavam que licenciamentos ambientais dificilmente poderiam ser totalmente implantados pelas empresas concessionárias de forma isolada. Uma experiência colaborativa como a de Mariana poderia ser um Benchmarking maravilhoso para a solução da falta de expertise das empresas, possibilitando a inclusão de diversos outros atores que contribuiriam para a implantação eficiente e eficaz dos projetos ambientais de licenciamento ambiental de grandes obras de infraestrutura.

A questão da Interdependência entre os diversos parceiros que passaram a colaborar é evidente e também foi um forte indutor do processo de colaboração. Cada um dos entes federativos era responsável por um aspecto do desastre, mas todos seriam beneficiados pelos resultados gerados pela colaboração. Essa interdependência era prévia e continuou por toda a colaboração, mostrando como a condução do processo era extremamente complexa e dependia de uma ação coordenada e alinhada em prol de uma solução viável, mas também efetiva.

As Incertezas e Riscos envolvidos eram enormes, o que também incentivou a escolha da colaboração como solução. Contudo, boa parte das inovações tentadas durante o processo foram barradas pelo MP e pela justiça, que optou por considerar mais os argumentos das bancas de advogados que as decisões e soluções engendradas pela colaboração. Essa falta de um ambiente voltado à inovação mais ampla acabou prejudicando todo o processo, que entrou em declínio muito rapidamente. Mesmo com o esforço das Câmaras técnicas, do CIF e da FR em promover inovações e adaptações no processo, a resistência do MP e as disfunções de governança impediram que elas prosseguissem, principalmente na área social. Um exemplo foi a demora no pagamento das indenizações. Essa demora acabou levando ao surgimento cada vez mais de pessoas que se diziam atingidos pelo

desastre e que passavam a pleitear fazerem parte do rol de pessoas indenizáveis. Para sanar esse problema, as Câmaras Técnicas desenvolveram toda uma metodologia para identificar quem realmente era o atingido pelo desastre, no entanto, as bancas de advogados passaram a contestar qualquer diferença mínima de valor, ou critério usado para determinar quem deveria ser indenizado e por qual valor, postergando o processo e levando a um desastre social ainda maior que o já causado pelo rompimento da barragem. Essa contestação das bancas de advogados chegou ao absurdo de pleitear indenizar apenas as pessoas que tinham a carteira de pescador, sem considerar todo o contexto de informalidade que permeia essa profissão.

Por fim, as soluções de liderança apresentadas foram muito importantes no direcionamento de todo o processo. A forma como a liderança foi exercida levou a um resultado possível muito interessante, dadas as restrições de governança, de participação da sociedade civil e da postura corolário a todo o processo tomada pelo Ministério Público. A liderança dentro do Comitê Inter Federativo ficou a cargo do IBAMA. A presidente do órgão à época se empenhou pessoalmente em tornar o processo factível. Mesmo ele se desenvolvendo com um certo caos por conta da quantidade de pessoas envolvidas, seus resultados foram muito significativos e mostraram que um processo colaborativo pode abrigar uma soma enorme de componentes na busca de soluções compartilhadas para problemas públicos complexos. Essa liderança do IBAMA foi muito bem conduzida, com a participação em todas as reuniões do CIF que aconteceram, gerando uma confiança muito importante para os demais parceiros.

A liderança realizada pelo IBAMA foi muito voltada para ajudar a inclusão de todos no processo decisório. O poder dessa liderança foi usado para "power over," "power to," e "power for" (Purdy, 2012), ou seja, a liderança buscou materializar um processo de busca de consenso com a participação de todos os envolvidos na colaboração. Essa postura possibilitou o surgimento de lideranças pontuais a depender do tipo de assunto que era tratado, principalmente do pessoal técnico, incorporando as indicações dadas pelas Câmaras Técnicas as decisões a partir de uma visão de que essas

indicações eram um tipo de respaldo para as discussões e deliberação acerca das possibilidades existentes.

Dentro da Fundação Renova, a liderança da Presidência da fundação foi muito importante para que as decisões do CIF fossem implantadas. Mesmo com o Conselho Curador tendo uma visão mais pró-empresa, a liderança exercida pela Presidência se mostrou bastante importante. Essa liderança levou a execução de uma gama enorme de projetos, possibilitando também que o próprio conselho se desenvolvesse e buscasse consensos em diversos momentos. Mesmo com o poder de decisão desse conselho sendo considerado uma disfunção dentro do processo de governança da colaboração, ele acabou funcionando com uma característica de busca de consenso em suas decisões, o que é louvável, dada a mentalidade de alguns executivos que faziam parte de sua composição.

O Ministério Público também acabou exercendo um tipo de liderança no processo, mas como não estava incluído nem no CIF, nem no conselho da Fundação Renova, acabou por avocar um protagonismo que ao final minou a colaboração. Esse protagonismo interessava as bancas de advogados que incentivaram esse processo quando buscavam sempre a arbitragem judicial sobre todas as decisões de assuntos que não concordavam com o que era decidido dentro da colaboração. Essa postura acabou inflando a participação do MP que era chamado como contraparte das bancas de advogados sempre que a justiça era acionada. Esse protagonismo do MP acabou diminuindo o protagonismo dos Comitês como o CIF e levando a um processo de deterioração da colaboração, exatamente por conta da falta de compartilhamento do poder por parte do MP.

Elementos da dinâmica colaborativa

A questão que chama mais atenção foi a arquitetura de governança desenvolvida para a condução da colaboração. A arquitetura de governança montada na colaboração foi totalmente disfuncional. A existência de dois polos de tomada de decisão lutando pela legitimidade em encaminhar os processos levou a uma paralisia impor-

tante de toda as decisões da colaboração. O CIF, que era o comitê com legitimidade original para a tomada de decisões, por envolver os interessados, poder público, que em última instância é o representante legítimo da sociedade, mesmo que com baixa representatividade dos afetados, procurou construir soluções próximas das comunidades e dos problemas, desenvolvendo técnicas e inovações importantes devido à natureza dos problemas enfrentados, que eram em sua maioria inéditos e extremamente complexos.

Mesmo com essa legitimidade natural que o CIF tinha para a tomada das decisões por sua natureza diversa e inclusiva, a Fundação Renova acabou formando um outro Comitê decisório, que foi o Conselho Curador. Esse segundo polo de tomada de decisões, mesmo sem ter a legitimidade do CIF, tinha muito poder, atrasando o processo ou impedindo que as ações fossem realizadas. Esse poder decorria do patrocínio dado pelas empresas financiadoras a alguns conselheiros que funcionavam como defensores dos interesses da empresa. Esses conselheiros usavam o poder dado a eles pelas empresas para barrar as decisões tomadas pelo CIF que de alguma forma incomodasse a cultura empresarial de solucionar os problemas isoladamente.

A influência das bancas de advogados de grandes escritórios de advocacia que defendiam as empresas causadoras do desastre também foi bastante sentida no processo de governança e em sua disfunção em gerar as condições para que os processos ocorressem de forma adequada. Essa influência levou a uma judicialização constante das decisões tomadas e um processo de desarrumação que culminou com a completa disfuncionalidade da colaboração. Essa postura beligerante das bancas de advogados levou a colaboração a não encaminhar mais nenhuma decisão que contrariasse os interesses das empresas.

Um segundo elemento importante foi a forma como a estratégia foi desenvolvida e aplicada, por meio de um TTAC. Esse documento engessou o processo e levou a uma baixa otimização das possibilidades de adaptações e de soluções inovadoras mais profundas para a solução dos problemas enfrentados, principalmente os sociais. Como esse era um processo totalmente novo, as inovações de como encami-

nhar as soluções era algo inerente ao processo. Ainda assim, um planejamento estratégico engessado foi engendrado dentro da colaboração. É importante pontuar que o TTAC funciona como um planejamento estratégico, mas a sua forma e sua rigidez acabam por funcionar como um entrave ao desenvolvimento saudável da colaboração que precisa de um processo orgânico de *feedback* e *feedforward* forte para se autalimentar e gerar as adaptações e inovações necessárias para a sua continuidade.

O TTAC tem em sua estrutura um componente mandatório que obrigava a FR a cumprir *ipsis litteris* as ações ali contidas. Esse documento acabou sendo produzido de forma muito apressada, incluindo em seu corpo uma série de questões que posteriormente se mostraram impossíveis ou contraproducentes. Um exemplo é a remoção da lama de rejeitos da mineração que se espalhou e se alojou no leito dos rios. O TTAC determinava que as empresas deveriam remover uma quantidade enorme dessa lama dos rios, mas com o passar do tempo, verificou-se que essa ação não era possível, pois causaria mais problemas e danos ao meio ambiente que deixar a lama onde estava.

A falta de adaptação na estratégia provocada pela adoção do TTAC foi tão importante que mesmo após homologado pela Justiça, um novo TTAC foi redigido e aprovado. Esse movimento mostra como uma estratégia adaptável é importante para a construção de uma colaboração mais saudável e com maiores possibilidades de sucesso.

Um outro elemento é a construção de conhecimento e a busca de inovações, que foi algo constante dentro da colaboração. Ainda assim, esse processo foi exitoso apenas nos aspectos ambientais, não atingindo seus objetivos na área social. Um exemplo dessa questão foi que mesmo com o CIF junto das Câmaras Técnicas desenvolvendo uma metodologia de identificação dos atingidos, a falta de um ambiente propício para a sua aplicação levou a uma contestação dessa metodologia e a judicialização de todo o processo de indenização. A existência de um ambiente seguro para a aplicação das inovações desenvolvidas é essencial para que o processo aconteça e produza os resultados pretendidos. No caso das indenizações, a postura das bancas de advogados que defendiam as Mineradoras, e que contestavam todos os aspectos

ligados as indenizações, levou a um processo de cerceamento da implantação das inovações produzidas que culminou com uma judicialização quase que total do processo, levando a uma falência das iniciativas inovadoras propostas pela colaboração.

A participação da sociedade civil constitui outro elemento essencial. Houve, nesse sentido, um déficit considerável, o que dificultou a construção da legitimidade das ações e a sua efetiva adoção por toda a comunidade. Um problema muito importante nesse caso foi a falta de uma coalizão previa que pudesse representar todos os atingidos. Mesmo passado algum tempo do desastre, essa coalizão ainda não tinha se formado, precisando de ações direcionadas pela colaboração e pela FR para que ela se formasse minimamente. Ainda assim, a construção de confiança com os demais parceiros da colaboração foi muito difícil. Existia uma barreira cultural muito grande envolvida em todo o processo, por conta da forma como as relações entre mineradoras e sociedade sempre se desenvolveram. Existia uma animosidade histórica entre as mineradoras e as populações da região ligadas a questões políticas e pela falta de um entendimento das mineradoras de que a opinião da sociedade é importante para continuidade da sua atividade ao longo do tempo, com uma adesão verdadeira aos mandatos e recomendações do ESG.

Mesmo com todas as ações implementadas em prol da construção de coalizões da sociedade civil dos atingidos, a postura histórica das mineradoras, a demora na implementação das indenizações com o conseqüente aparecimento de novos litigantes como atingido e o lobby feito pelas bancas de advogados em favor de uma judicialização do processo acabaram por inviabilizar soluções mais efetivas via colaboração. Assim, a Abordagem de Coalizão Estratégica acabou por ser preterida no processo o que levou a maior distância entre as soluções apresentadas e as reais necessidades da sociedade, mostrando como a participação da sociedade civil nas colaborações é essencial para o seu sucesso.

A construção de um processo de defesa das pautas ligadas a essa participação não aconteceu como necessário, gerando uma perda irreparável. O aprendizado voltado para a construção de uma política de participação não ocorreu, o que dificultou o

envolvimento das pessoas no processo. Essa dificuldade de envolvimento desagregou a construção de autoridade por parte da sociedade civil que pudesse defender, frente aos demais parceiros, as pautas necessárias a construção de uma solução realmente dimensionada as perdas sofridas pela comunidade.

Outro elemento é a construção de coalizões, que foi precária e lenta, dificultando o compartilhamento de informações entre os atingidos. Essa falta de informações também produziu um processo que levou a uma deterioração precoce de qualquer tentativa de construção de soluções mais customizadas as demandas de cada parte da sociedade atingida. Sem o ganho de poder trazido por uma coalizão da sociedade civil, ela acabou envolvida em uma disputa entre a colaboração e o MP que ao final produziram um resultado desastroso e muito aquém das possibilidades iniciais. A falta de uma organização comunitária prévia também foi um fator dificultador da participação da sociedade civil na colaboração, o que produziu um processo muito mais demorado de início e consolidação.

Toda essa falta de participação da sociedade civil dificultou o aprofundamento dos resultados, principalmente os ligados a parte da reparação dos danos sociais causados pelo desastre. Isso tudo foi um grande problema para a continuação da colaboração, pois a falta de resultados concretos nesse campo acabou por deslegitimar a colaboração e ao final levá-la a perder relevância e praticamente morrer.

Um último ponto importante e que se relaciona a vários elementos da dinâmica colaborativa, e que foi essencial para o fracasso da colaboração, foi o protagonismo avocado pelo Ministério Público no processo como o guardião do arcabouço legal. Esse protagonismo acabou por minar o poder de encaminhar soluções pela colaboração e levou a um desengajamento dos participantes. O MP não quis fazer parte da colaboração desde o seu início, não fazendo a defesa do processo e ficando apenas como expectador. Essa postura de não envolvimento se tornou uma postura quase de oposição ao defender a adoção de um modelo diferente. Isso ficou muito evidente quando ocorreu o desastre de Brumadinho. Nesse momento, o MP não deixou nem começar um processo de colaboração como o que aconteceu em Mariana.

Essa postura mostra uma visão de que o processo de criação e implantação de soluções seria mais bem conduzido se apenas a justiça cuidasse de todos os aspectos. O comportamento do MP pode ser tratado como uma consequência dos resultados de Mariana, mas também, como uma visão pré-existente no MP de não acreditar no modelo colaborativo, se comportando não como um patrocinador, mas como um opositor do processo.

Essa oposição e os problemas de governança existentes acabaram minando o engajamento de todos os participantes, que inicialmente era muito grande, e que foi diminuindo com o tempo. A falta de resultados gerou uma percepção de inércia apontando para uma perda de imagem para muito dos envolvidos. Essas pessoas não queriam ter a sua imagem associada a uma iniciativa que não entregava resultados. Elas foram deixando os cargos-chaves e sendo substituídas por pessoas com menor poder político, o que foi naturalmente minando o patrocínio político da colaboração. A Motivação Compartilhada que era muito grande no começo também foi perdendo intensidade e ao final se tornou quase que um impeditivo a capacidade de colaborar na busca de soluções para se chegar a um objetivo em comum.

Resultados

Os resultados alcançados foram interessantes na contenção de maiores danos, principalmente em evitar que novas barragens do sistema se rompessem. Apesar desse sucesso inicial, a colaboração conseguiu algum sucesso em encaminhar soluções para os danos causados ao meio ambiente e nenhum sucesso em endereçar soluções para os problemas sociais, os mais extensos de todo o desastre.

Em relação aos resultados de longo prazo, a impressão deixada foi muito negativa. A colaboração acabou por desincentivar a adoção do modelo em desastres posteriores e é malvista como processo por diversos órgãos estatais, como já mostrado em relação ao MP. Mesmo pessoas que acreditam no modelo pontam uma série de problemas que a iniciativa deixou na busca de incorporar o modelo às possibilidades de soluções para problemas públicos complexos dentro dos governos. Esse resulta-

do de longo prazo foi muito prejudicial à adoção do modelo colaborativo, mesmo o estudo do fracasso que aconteceu em Mariana mostrar uma série de aprendizados de como não se deve proceder em casos complexos como esse.

Uma série de resultados importante foi a promoção de maior justiça social nas soluções propostas. Mesmo que com baixa participação da sociedade civil, as soluções engendradas pela colaboração foram muito melhor aderentes a realidade que iniciativas unilaterais como a executada pela justiça no caso de Brumadinho. Houve uma preocupação de se identificar com precisão os danos causados de forma individualizada e na proporção mais próxima das perdas dos cidadãos atingidos pelo desastre. Um exemplo foi a busca por uma justiça bruta, já que uma justiça que compensasse questões emocionais era algum impossível de ser realizada. Assim, a justiça precisava ser dosada por grupos de indivíduos e não de forma massificada como acaba acontecendo em processos judiciais impessoais como os conduzidos em Brumadinho.



Projeto de PPP para **Construção e Gestão de um Hospital Estadual em Florianópolis – Santa Catarina**

O problema e os desafios colaborativos

A universalização da saúde como política de estado no Brasil é um processo bastante recente. Com a Constituição de 1988, a saúde passou a ser um direito do cidadão, sendo assim, universalizada a partir de iniciativas e políticas públicas existentes até então. Para que esse processo acontecesse, o SUS – Sistema Único de Saúde foi criado e uma série de leis passaram a destinar uma parcela substancial dos orçamentos públicos da União, Estados e Municípios para investimento e manutenção do sistema de saúde. Ainda assim, há subfinanciamento, com investimentos muito aquém do necessário. A capacidade dos governos de investirem em saúde está esgotada, pois os recursos destinados,

normalmente, já estão todos comprometidos com a manutenção do sistema e dos atendimentos gerados pela demanda já instalada. Ainda perduram questões políticas e técnicas que acabam limitando o SUS em prover uma política pública de saúde efetiva para a população.

Além dessas questões todas já apontadas, há os efeitos da pandemia de Covid-19, que levou o sistema público de saúde a seu limite em alguns momentos. Mesmo sob estresse, o sistema se mostrou robusto e maduro para suportar picos de demanda no auge da pandemia e ainda provar que tem um valor inestimável, a exemplo da rápida vacinação em massa dos brasileiros no momento em que as vacinas foram liberadas.

Mesmo com toda essa robustez que o sistema apresenta, existem diversas demandas que não podem ser atendidas pelo poder público. Em muitos casos, a falta de recursos para o desenvolvimento de iniciativas necessárias é gritante. Questões ligadas a modernização de alguns hospitais que são muito antigos e que não estão mais em condição de atendimento são deixadas em segundo plano pela falta de recursos. Essas reformas e modernizações consomem uma soma de recursos muito grande que deve ser aplicada de imediato para se colher os frutos por um longo período. Além dessa questão dos recursos, muitas vezes, a reforma é inviável, pois seria necessário parar o atendimento, o que é impossível em diversos lugares pelo Brasil pela falta de aparelhos substitutos com a capacidade requerida.

Toda essa problemática foi sentida pelo Estado de Santa Catarina quando a Secretaria de Saúde identificou a necessidade de reformar os dois hospitais existentes na capital Florianópolis. Esses hospitais estão em um local estratégico e precisam de urgentes reformas, além da ampliação do atendimento para suportar a demanda existente de atendimentos e cirurgias e o crescimento projetado da demanda para os próximos anos. Sem essa reforma, os hospitais entrarão em colapso logo, o que poderia causar grandes problemas para a população de Florianópolis. Inclusive, o Ministério Público já cogitou interditar os hospitais por falta de condições técnicas de conservação para operar.

O fato de o sistema ser universalizado faz com que os hospitais públicos atendam a toda a população que necessite de consultas médias e cirurgias e que não tenha condições de procurar por atendimento particular. Essa demanda só tende a aumentar com o envelhecimento da população brasileira que está em curso para os próximos anos. Assim, projetar esse crescimento de necessidade e agir de imediato provendo a solução para esse problema é uma função muito importante da parte do poder público. Isso pode garantir o cumprimento do artigo da Constituição Federal de 1988 – CF88 que garante o direito à saúde para todos os brasileiros, e não apenas para aqueles que podem pagar.

O problema identificado apontou para a necessidade da construção de um novo hospital. Essa foi a alternativa encontrada à reforma dos dois hospitais existentes, principalmente por ser uma iniciativa que poderia garantir um projeto mais moderno e com a projeção da capacidade de atendimento para as necessidades futuras. Para dar início a busca por uma solução viável, a Secretaria de Saúde procurou a Secretaria da Fazenda para iniciar uma parceria. A procura por alternativas a construção do hospital pela Secretaria de Saúde com recursos próprios foi cogitada pois levaria mais de 10 anos para concluir uma obra da magnitude necessária para a solução do problema público identificado. A construção do hospital de forma unilateral pela Secretaria da Saúde envolveria uma soma muito grande de recursos públicos e um tempo e consumo de recursos humanos inviável nas condições atuais da gestão pública no estado de Santa Catarina.

A solução encontrada pela Secretaria da Fazenda foi de projetar uma PPP – Parceria Público Privada em que parceiros privados pudessem investir na construção do hospital e posteriormente fossem remunerados pelos atendimentos que realizasse no complexo construído. O uso das PPPs para esses projetos é uma solução muito interessante quando o Estado não tem os recursos para investir na construção de aparelhos públicos de grande porte.

Com a decisão de se buscar a solução por meio de uma PPP, foi assinado um Termo de Cooperação Técnica entre as secretarias da Fazenda e Secretaria da Saúde. Vale

lembrar que o Estado de Santa Catarina já possui uma estrutura burocrática organizada para o desenvolvimento dessas iniciativas de colaboração. Essa estrutura é o CGPPI – Comitê Gestor do Programa de Parcerias e Investimentos. Esse comitê é formado por diversos parceiros da gestão pública, como a Secretaria da Fazenda, a Casa Civil, a Secretaria de Estado e Administração e pela Procuradoria Geral do Estado. Além do comitê, o Estado de Santa Catarina possui uma Agência Reguladora – ARESA que cuida da regulação e fiscalização dos contratos firmados pelo poder público com o particular.

Os termos de Cooperação Técnica firmados pelo Ministério da Fazenda com as demais Secretarias são geridos pelo comitê do CGPPI. Ao comitê é integrada a Secretaria responsável pelo projeto, passando a fazer parte do comitê nas reuniões de gestão do projeto que faça parte da parceria. Essas cooperações são verdadeiras Governanças Colaborativas em sua expressão mais clássica, pois envolvem uma série de parceiros na busca por um objetivo comum, que é ao final, projetar uma PPP que solucione o problema público identificado.

No caso da construção do hospital em Florianópolis, esse processo começou em 2019 com entendimentos preliminares. O contrato foi assinado já em 2020 com a prevalência da ideia da construção de um novo hospital que substituiria os outros dois hospitais sem condições de uso conforme apontado pelo Ministério Público. Na continuidade dos esforços para que o projeto da PPP acontecesse, identificou-se que o poder público não dispunha de toda a expertise necessária para o desenvolvimento. A iniciativa demandava uma série de projetos como de engenharia, um estudo econômico-financeiro, uma projeção de demanda hospitalar para os próximos 40 anos, entre outras muitas demandas que um projeto tão grande como esse necessitava. É importante destacar que essas capacidades existem nos quadros do funcionalismo do Estado, mas devido as diversas tarefas que esses servidores já possuem, não teriam condições de se dedicarem como um projeto complexo como esse exige.

Com a ideia nas mãos e uma projeção das necessidades que o desenvolvimento do projeto exigiria, o estado começou a buscar agências de fomento que pudessem

financiar a iniciativa. Uma reunião foi agenda com o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, que aceitou financiar o projeto. O valor financiado foi de 850 mil dólares de forma contingente, ou seja, a responsabilidade de pagamento do financiamento será do vencedor da licitação para execução da PPP e não da gestão pública do Estado de Santa Catarina. Esses recursos não são destinados para a construção do empreendimento, mas para financiar o desenvolvimento de todo o projeto. Para que esse segundo nível da colaboração acontecesse, foi assinado um convênio do Estado de Santa Catarina com o BID.

Os valores aportados na colaboração foram usados para a contratação de consultorias pelo próprio Banco de Fomento – BID. As consultorias tinham como escopo de trabalho auxiliar a Gestão Pública a desenvolver todo o projeto da PPP. Assim, foram contratados um escritório de advocacia especializado em direito de infraestrutura, profissionais da área médica hospitalar para fazer um diagnóstico de demanda assistencial projetando para os próximos 40 anos, um escritório de engenharia e um escritório de arquitetura. Para gerenciar o projeto, funcionando como um PMO – Project Management Office, o BID contratou a Accenture, empresa com grande expertise na condução de grandes projetos. Com isso, a colaboração passou a ter o suporte de cinco empresas para a construção em conjunto de todo o projeto, aportando as competências que o estado não possuía, com dedicação integral, atuando cada um em sua competência e somando ao projeto. O processo finaliza em 2022 e a licitação para a contratação da PPP acontece ainda nesse mesmo ano.

Elementos do contexto e direcionadores

Nessa iniciativa, algumas questões sobre o Contexto eram muito evidentes e tiveram um grande peso no momento de organizar o processo. Uma dessas condições do contexto é a questão da Escassez de Recursos dentro da gestão pública para a execução da solução do problema público existente. A escassez de recursos na gestão pública para atender todas as demandas que a sociedade tem é algo amplamente conhecido e reconhecido como de difícil solução. Essa falta de recursos pode inviabilizar diversas iniciativas necessárias para que o Estado forneça os ser-

viços público de forma completa à população. Uma série de iniciativas concorrem pelos recursos, e muitas vezes, a urgência e priorização de algumas delas, leva ao poder público priorizar uma necessidade e deixar outras em segundo plano. No caso estudado, a identificação pelo Ministério da Saúde de que os recursos disponíveis fariam com que o projeto, quando realizado exclusivamente pela secretaria levaria mais de 10 anos para ser concluído, mostra bem a situação de contexto que o Estado se encontra.

Outra questão ligada ao contexto era a complexidade para a execução do projeto. Como para tocar um projeto desses seria necessário uma série de profissionais com dedicação exclusiva, focados, o Estado não dispunha desses recursos de pessoal. Os funcionários com essa expertise já estavam sobrecarregados com muitas outras tarefas, principalmente porque o Estado de Santa Catarina mantém um quadro de pessoal bem enxuto. Essa necessidade de dedicação exclusiva produzia um déficit de pessoal importante para que o projeto tivesse sucesso, sendo executado em tempo hábil.

Em relação ao Arcabouço Legal disponível, as condições para a solução do problema público via Governança Colaborativa estavam todos dados, com tipos de contratos e demais condições legais todas aprovadas e com experiências já implantadas por todo o país e que poderiam ser usadas como Benchmarking. A existência desse arcabouço legal produziu um contexto de incentivo a soluções via colaboração, principalmente com o uso de recursos oriundos de empréstimos via bancos de fomento.

A questão das experiências anteriores também ajudou na escolha do modelo adotado. O próprio estado de Santa Catarina tem uma série de iniciativas voltadas para o desenvolvimento de infraestrutura que se utilizaram do modelo de PPP para seu desenvolvimento. Inclusive, o Estado dispõe de uma empresa pública voltada a desenvolver projetos de parcerias chamada SCPAR – Santa Catarina Parcerias.

A grande novidade em relação a experiências anteriores desse processo foi o uso da iniciativa para endereçar problemas na área da Saúde incluindo a construção do

aparelho que será objeto da PPP e não apenas a gestão de aparelhos já existentes. Além disso, a busca de financiamento já para o desenvolvimento do projeto é uma novidade para o estado de Santa Catarina. Ao se observar questões mais relacionadas às falhas anteriores, vê-se a própria experiência do Estado em desenvolver projetos similares de forma isolada no passado. Essa experiência mostra como um processo desse é dificultoso e pode impor uma série de problemas que podem levar a uma falha em atingir o objetivo proposto, atrasando o processo, ou mesmo parando-o no meio e produzindo um grande desperdício de recursos públicos já escassos.

Outro fator de contexto muito importante é a Dinâmica Política existente no momento do início da colaboração, assim como, durante todo o seu desenvolvimento. Quando existe um governo comprometido em apoiar politicamente o projeto, ele passa a ter maior facilidade de ser implantado e de obter sucesso. Esse foi o contexto existente em Santa Catarina com o Plano de Desestatização e criação de Parcerias para investimentos do executivo estadual, ao utilizar essa plataforma como vitrine do governo, Santa Catarina criou um ambiente propício a busca de alternativas para a implantação de políticas públicas finalísticas usando parcerias. O incentivo dado pelo Governo do Estado não ficou apenas na retórica, mas se transformou em ação com a criação da Diretoria de Desestatização dentro da Secretaria da Fazenda. A criação do CGPPI também foi uma ação política que resultou em um incentivo real ao processo de colaboração, pois envolveu os principais atores ligados aos projetos de colaboração que o governo em geral propunha.

Já em relação ao Network e Conectividade existente entre os futuros parceiros, ela foi se desenvolvendo durante as etapas do processo de construção do resultado da colaboração. Um primeiro Network foi realizado entre a Secretaria da Fazenda e a Secretaria da Saúde, que gerou o primeiro entendimento, o Acordo de Cooperação. Na sequência, a busca por um financiador para o projeto gerou novas conexões entre o governo de SC e o BID. Ao final, ao contratar as consultorias, o BID produziu mais Network e Conexão, ampliando a colaboração e gerando uma rede mais complexa que a inicialmente empreendida.

Já em relação ao nível prévio de confiança entre os parceiros, ele era considerável, pois quando a Secretaria da Saúde identificou o problema, ela procurou a Secretaria da Fazenda para o desenvolvimento de alternativas para a solução. Esse nível de confiança prévio estava ancorado tanto na existência de um programa estabelecido de busca de parcerias dentro do governo, como na percepção de que sem essa parceria a solução poderia demorar tanto que seria praticamente inviável. A entrada do BID como o financiador do projeto mostrou como a ideia inicial tinha aderência com a realidade e que uma solução via PPP era possível. Isso amplificou a confiança entre os parceiros anteriores e trouxe maior confiança ao BID no momento de tomar a decisão de financiar o projeto.

Outro aspecto do contexto que chama a atenção é o reconhecimento por parte da gestão pública de que não dispunha de todas as informações e expertises para construir o projeto em toda a sua complexidade. Esse reconhecimento da necessidade de ajuda de especialistas e a percepção de que existia falta de informações essenciais ao projeto, mostra uma humildade por parte dos gestores públicos e aponta para uma condição que se apresenta em diversos momentos dentro da gestão pública. A questão não é a falta de competência para buscar essas informações, mas sim a multiplicidade de tarefas que os servidores precisam desempenhar em suas atribuições legais e a necessidade de dedicação mais próxima em caso de projetos tão complexos como o que endereça o problema levantado nessa cooperação.

Um direcionador do processo de colaboração foram os Incentivos Consequenciais. Quando a escolha de uma colaboração foi aventada, sua escolha como solução apontava para uma série de incentivos como a possibilidade de se ter um parceiro que aportasse os recursos necessários e que a gestão pública não dispunha. Outro incentivo era o aporte de conhecimento técnico por parte das consultorias que posteriormente foram contratadas pelo BID. Esse modelo de contratação de consultorias garantia que as escolhas técnicas seriam realizadas de forma independente e com a menor influência política possível, diminuindo os vieses existentes em muitas decisões aparentemente técnicas, mas eivadas de vieses políticos tomadas por servidores de carreira ou comissionados. A questão de aporte de recursos de conheci-

mento também foi muito importante como consequência da escolha da colaboração, pois era possível a incorporação de novos parceiros com grande expertise em desenvolvimento de projetos como uma PPP.

A interdependência entre os parceiros foi um fator de impulso inicial, pois a Secretaria da Fazenda e a Secretaria da Saúde acabam trabalhando próximas na execução do orçamento público. Existe uma dependência da Secretaria da Saúde que verbas orçadas sejam destinadas para os objetivos traçados, e que para que uma parceria aconteça, diretorias específicas da Secretaria da Fazenda se envolvam no processo. A participação do CGPPI também é essencial para que o processo aconteça, incluindo a Procuradoria Geral do Estado, que dá todos os pareceres se as ações empreendidas estão de acordo com o arcabouço Legal vigente. Sem a percepção dessa interdependência, a colaboração não prosperaria e um desses parceiros que não desempenhassem a contento as suas atribuições poderia impossibilitar a solução do problema público por meio da colaboração.

Um direcionador que acaba moldando muito a forma como as soluções da colaboração são encaminhadas são as Incertezas e Riscos envolvidos na criação de valor público para a solução do problema público identificado. A criação de um ambiente seguro para inovações que mitiguem os riscos e incertezas é muito bem-vindo à colaboração. Quando esses elementos são bem conduzidos, a colaboração tende a se desenvolver e ganhar cada vez mais legitimidade entre os parceiros. Esse é o caso do projeto da PPP abordado, como as incertezas e riscos foram sendo vencidos, como por exemplo com a entrada do BID na colaboração que garantiu os recursos necessários para o desenvolvimento do projeto, uma série de riscos e incertezas foram mitigados. Nessa mesma linha, quando o BID contratou as consultorias, o porte de conhecimento técnico e de dedicação das consultorias elevou o nível de confiança e reduziu o risco de falha de projeto. Além desse aporte de conhecimento especializado, a contratação de um PMO para o projeto mitigou ainda mais os riscos de que o projeto não surtisse os efeitos esperados, e que ao final, o resultado não fosse satisfatório, ou mesmo inferior às possibilidades existentes.

Um último direcionador que tem um impacto muito grande em toda a colaboração, não apenas como direcionador, mas em todos os aspectos dentro da colaboração é o papel da liderança. A liderança quando olhada pelo aspecto formal pode ser um fator facilitador do processo ou mesmo dificultador quando não se conscientiza da necessidade de compartilhar o poder. Uma liderança centralizadora pode ser uma grande barreira ao início de uma colaboração como também pode ser um fator de quebra de confiança e de deslegitimação das decisões tomadas. Em movimento diametralmente contrário, quando uma liderança formal compartilha do seu poder de decisão com os demais parceiros, ela forma uma rede de tomada de decisão em consenso que garante o surgimento de lideranças pontuais conforme as necessidades impulsionadas por fatores como expertise e afinidade com uma determinada tarefa ou decisão a ser tomada. Isso tudo gera uma liderança coletiva em alguns momentos, ou pontual em outros momentos, amplificando as possibilidades do surgimento de lideranças e agindo em favor do incremento da confiança e da legitimidade de todo o processo.

A solução de liderança adotada na Governança Colaborativa do projeto da PPP em Santa Catarina seguiu um modelo híbrido por meio dos comitês. Nesse caso, o comitê técnico instruiu o Comitê Executivo nos processos de decisão. Esse processo de decisão era coletivo e por consenso, contudo, quando o consenso não era alcançado o responsável formal toma a decisão que acha melhor para a estratégia adotada no projeto.

Já em relação à liderança das tarefas, essas são mais livres, ficando a cargo dos parceiros que dominam melhor cada tipo de atividade a ser desenvolvida. Ainda assim, a consultoria contratada pelo BID como PMO do projeto faz uma coordenação de todos os prazos e demais obrigações de cada parceiro contratado pelo projeto, direcionando as ações para a conclusão dentro dos prazos previstos em todas as etapas. Isso ajuda na construção de lideranças pontuais, mas garante um alinhamento geral do projeto e cumprimento dos prazos acordados.

Elementos da dinâmica colaborativa

O fato de as decisões acontecerem e o processo caminhar, mostra que os parceiros conseguiram criar um processo de aproximação, discussão, deliberação e determinação eficientes. Tudo isso gera uma confiança entre os parceiros que garante a legitimidade das decisões tomadas, apontando para um objetivo em comum, que é a ampliação da política pública de atendimento à saúde dos cidadãos por meio de um hospital novo e de qualidade.

Um ponto muito importante na implantação e que levou ao sucesso da colaboração foi o compartilhamento de poder por parte do setor público com os demais parceiros, incorporando suas opiniões técnicas ao processo decisório. A inclusão do burocrata de rua no processo de formulação de soluções também foi um processo importante de compartilhamento de poder por parte da alta gestão do Estado. Sem esse compartilhamento, as soluções seriam muito mais distantes dos servidores que atendem diariamente os cidadãos que dependem da política pública de saúde aplicada nessa localidade.

O compartilhamento de recursos por parte do parceiro BID, ao financiar o projeto por meio de empréstimo contingente também foi muito importante para que o Regime de Governança Colaborativo tivesse sucesso. Como o Estado não dispunha dos recursos para desenvolver o projeto, precisou buscar financiamento em bancos de fomento. Com a entrada do BID e o uso da modalidade de financiamento contingente, em que o valor emprestado será pago pelo parceiro que ganhar a licitação da PPP, esse problema foi solucionado e os recursos puderam ser usados para que o projeto se desenvolvesse.

Todo o arranjo de Governança empregado e o compartilhamento de poder e de recursos que se seguiu levou ao desenvolvimento de uma confiança mútua entre os parceiros. Para a gestão pública foi possível vencer as suas barreiras financeiras e de expertise, para o Banco existe a garantia de que receberá os valores emprestados diretamente do ganhador da licitação, para os burocratas de nível de rua, seu serviço será mais bem desenvolvido, e para as consultorias, sua expertise pode ser aplicada

em projetos com valor para além do financeiro, com valor público e social inestimável. Todas estas soluções produzem um alinhamento das motivações que levam os parceiros a se comprometerem como se o projeto fosse seu, e não de um outro que os contratou. Assim, a confiança mútua leva a uma Legitimidade interna ampliada que age como uma cola que une os parceiros, assim como um lubrificante, que torna todo o processo muito mais orgânico e com menos atritos, mais azeitado.

A arquitetura de governança desenvolvida voltada para a tomada de decisão foi construída por meio de dois comitês, sendo um Comitê Técnico e outro Comitê Executivo. As decisões necessárias ao desenvolvimento do projeto seguem um fluxo *bottom up*, partindo do comitê técnico, que envolve os servidores que lidam com o problema em seu dia a dia, os burocratas de rua, juntamente com as equipes técnicas contratadas pelo BID para auxiliar em aspectos específicos da geração de solução. Todas as decisões são municadas com aspectos aderentes a realidade e com os discussões e deliberações técnicas antes de chegarem ao Comitê Executivo da colaboração.

O Comitê Executivo envolve a alta direção de todos os parceiros que compõe a colaboração. Isso implica dizer que os secretários de governo que estão diretamente envolvidos nesses comitês participam de todas as decisões, aportando um grande patrocínio e gerando confiança e legitimidade em todo o processo. Como essas decisões já foram instruídas com as questões técnicas, quando uma decisão é tomada por consenso no Comitê Executivo, os processos anteriores garantem que ela será a melhor politicamente e tecnicamente para o projeto. Decisões de qual o tamanho que o hospital vai ter, se terá 900 leitos ou apenas 600 leitos são previamente estudadas e verificadas pelo Comitê Técnico antes de serem submetidas ao Comitê executivo.

Esse alinhamento alcançado amplifica a capacidade dos parceiros em trabalharem juntos. Questões institucionais passam a cooperar para que o processo aconteça, incluindo questões organizacionais que acabam sendo rearranjadas para acomodar as necessidade e aspirações existentes entre os parceiros. Quanto maior o nível do

engajamento por princípios e de motivação compartilhada, maior a capacidade de adaptação dos parceiros para trabalharem em conjunto.

Essa capacidade pode ser amplificada por ações de adaptação de processos e de entendimentos para que as iniciativas se desenvolvam com maior agilidade. Isso mostra como o desenvolvimento de um relacionamento constante e de qualidade é importante para a colaboração. Sem essa periodicidade e sem a busca por qualidade no relacionamento, a capacidade de trabalharem alinhados em prol de um objetivo em comum pode diminuir e até mesmo se perder, levando a um fracasso no longo prazo.

No processo de criarem a capacidade de trabalhar em conjunto, a gestão do conhecimento é um ponto muito importante. O conhecimento é a fonte de soluções e de inovações que podem ajudar na melhor adaptação entre os parceiros. Sem a aplicação dos conhecimentos dos parceiros e o desenvolvimento de novos conhecimentos, a parceria pode perder o sentido, principalmente uma parceria como a de preparação de um projeto para a licitação de uma PPP, que basicamente é o desenvolvimento de um projeto de engenharia para a construção de uma infraestrutura hospitalar e um planejamento estratégico para sua execução. Sem a aplicação de conhecimentos prévios dos parceiros, principalmente as consultorias e sem a criação de conhecimento em forma de soluções para o problema enfrentado, a colaboração não faz nem sentido.

A questão da participação da sociedade civil por meio de uma Abordagem de Coalizão Estratégica tem menor impacto em um projeto como esse. A observação do caso mostra que esse fato é devido à natureza do projeto, que apesar de ser extremamente importante para o cidadão, tem pouca margem de manobra em relação às possibilidades de solução. Contudo, o arcabouço legal dos projetos para licitação de uma PPP já prevê um momento para que a sociedade civil se manifeste. Essa previsão legal por meio de consulta pública em seções abertas a qualquer cidadão, garante que qualquer PPP pensada pelo poder público receba sugestões da população. Esse dispositivo legal garante a participação popular na busca das soluções,

aproximando o projeto dos cidadãos que serão os beneficiários da política pública que se está desenvolvendo.

Apesar de uma participação menor da sociedade civil organizada no projeto de PPP, seu impacto ainda assim é muito amplo e profundo. Esse impacto acontece pela inclusão dos burocratas de rua no processo de decisão e da sociedade civil nas audiências públicas. Ao incluir o Burocrata de rua (*Street Bureaucracy*), o executor da ponta da política pública, assim como do beneficiário, a parceria garante uma aderência muito grande das soluções aos verdadeiros problemas enfrentados pela população que necessita da política pública desenvolvida.

A questão da adaptação e da Inovação são muito presentes na colaboração. Isso acontece, pois, desde o começo, o ambiente foi moldado para que as adaptações e as inovações encontrassem um ambiente seguro para testes e aplicação. A construção de uma proposta e a busca por um Banco de Fomento, mostra como o processo de adaptação as condições e ao contexto existente estavam presentes desde o início. O uso do próprio banco para a contratação das consultorias e a contratação de uma consultoria que funcione como um PMO para o projeto, também é um procedimento não usual em projetos como esse. O que se vê em outros projetos de PPPs é a entrada do BNDES como parceiro que aporta o conhecimento necessário para a gestão do projeto.

A forma como a governança foi arranjada e se desenvolveu durante o projeto proporcionou uma gestão do conhecimento muito mais eficiente. A contratação de uma empresa para a função de PMO garantiu que os prazos fossem cumpridos, mas também que as informações e conhecimentos necessários fossem disponibilizados para que o projeto avançasse. O aporte de conhecimento especializado é muito importante, mas o conhecimento tácito e prático dos servidores que atuam como burocratas de rua também é essencial para que o projeto tenha sucesso. Além disso, a inclusão da sociedade civil por meio da consulta pública procura aprofundar o impacto do projeto incluindo a visão da população e garantindo o aporte de conhecimentos dos beneficiários das ações ali projetadas. Tudo isso gera um impacto muito grande na utilização e na construção de conhecimento relevante para a colaboração.

Um ponto essencial nesse processo foi a forma como a estratégia da colaboração do projeto foi se desenvolvendo é muito importante, pois ela não existe previamente, apenas existe a previsão de um rito legal que o projeto precisa seguir. A estratégia é um processo que vai se desenrolando conforme a colaboração vai acontecendo. Um exemplo disso foi a estratégia de se buscar um Banco de Fomento que financiasse o desenvolvimento do projeto da PPP. Se a colaboração não tivesse encontrado um banco disposto a realizar o financiamento, a estratégia teria de ser modificada, adaptada, buscando outras alternativas para a questão financeira do projeto.

A própria implantação da estratégia passa por um processo de adaptação, pois ela vai se moldando às mudanças de contexto e de direcionadores. Um exemplo foi o alargamento dos prazos iniciais de conclusão do projeto, motivada pelo início da pandemia de Covid-19. Essa mudança de contexto levou a uma mudança da aplicação da estratégia por conta da necessidade de adaptação imposta pelo distanciamento social.

Uma outra questão ligada a estratégia é o próprio resultado da colaboração que é o projeto e licitação da PPP. Ao se observar com cuidado, percebe-se que o próprio projeto executivo da licitação é um tipo de planejamento estratégico. Então além do planejamento da parceria corrente, existe uma preocupação em construir um planejamento estratégico que aponte a forma como a PPP será gerida e quais os indicadores que serão criados e controlados para que a parceria formada pela licitação alcance seus objetivos. A estrutura de governança criada previamente durante o projeto para gerenciar a nova PPP tem um papel muito importante em seu sucesso ou fracasso. Esse olhar é muito importante, pois um planejamento estratégico mal realizado para funcionar na próxima parceria formada pela PPP pode levar todo o esforço a se perder.

Resultados

Continuando sobre o olhar dos resultados que a parceria está alcançando, pode-se indicar a própria licitação da PPP como um resultado tangível. Esse resultado produz

uma nova parceria que pode perdurar por mais de 30 anos, principalmente por estar ligada à execução de uma política de estado e não de governo, o que acontece frequentemente na área da saúde.

A parceria perpetrada também produz obrigatoriamente resultados que se estendem no tempo, pois ao gerar uma nova parceria, garante que seu resultado terá efeito por um longo espaço de tempo. O sucesso dessa iniciativa gera mais incentivos a novas iniciativas na mesma linha, além de incrementar a confiança entre os parceiros, amplificando a possibilidade do uso de uma parceria para solucionar novos problemas públicos no futuro.

Esse caso mostra como a formação de parcerias pode ser usada para a construção de projetos de PPP e como essas parcerias podem solucionar problemas públicos importantes em nossa sociedade. O potencial da Governança Colaborativa para a solução de projetos de PPP é muito grande e garante um resultado muito superior as iniciativas individuais do setor público na busca por soluções para os mesmos tipos de problemas. Só essa vantagem já mostra como a GOVERNANÇA COLABORATIVA pode ser uma abordagem mais completa para endereçar problemas públicos complexos, gerando um valor público muito superior, mais eficaz e mais efetivo.

Política Social de **Segurança** **Pública em** Minas Gerais

O problema e os desafios colaborativos

Uma característica dos programas ligados a questões sociais da segurança pública é que eles são programas perenes, já que o problema da criminalidade em nossa sociedade não tem uma perspectiva de fim. Cada um desses programas forma uma rede de proteção social e reintegração de pessoas que, de alguma forma, se envolveram com a criminalidade e estão cumprindo ou já cumpriram as suas penas.

A aplicação de políticas públicas de forma isolada pelo poder público pode enfrentar uma série de obstáculos. Esses obstáculos incluem, mas não esgotam, problemas como: a morosidade de processos executados pelo poder público, como licitações e contratação de pessoal apenas por concurso público, principalmente para cargos técnicos; desvios e criação em muitos casos de cargos desnecessários a gestão da política

pública, apenas para acomodação de apadrinhados políticos; entre muitas outras barreiras de ordem gerencial e técnica que podem tornar o processo ineficiente.

Outra questão ligada a esses desvios da burocracia que acabam se acumulando em algumas políticas públicas é a falta de objetividade e perícia por parte dos gestores públicos que gerenciam as ações da política pública. Como a fiscalização das ações é feita pela própria gestão que está executando, existe um corporativismo que age não corrigindo desvios de rota e ineficiências na execução. Mesmo com a possibilidade desses desvios serem identificadas em auditorias de órgãos externos a gestão do executivo, isso só pode acontecer posteriormente aos fatos e não preventivamente ou concomitantemente a execução da política pública.

Ainda ligado a esse problema, quando observado as ações correlatas a Políticas de Promoção Social ligadas a Segurança Pública a gestão apenas do Estado oferecem ainda mais barreiras. Essas barreiras aparecem, pois, existe um viés punitivista no Estado, principalmente por ele deter o poder de polícia da sociedade. Ações voltadas para reintegração de egressos, tanto do sistema prisional para adultos, como do sistema socioeducativo para jovens infratores, tendem a serem ignoradas em prol de políticas voltadas para a repressão e para o encarceramento. O apoio popular para ações ligadas a egressos do sistema prisional é pequeno, pois na visão da sociedade em geral muitas dessas pessoas beneficiárias dos programas criados para a reintegração de egressos do sistema prisional e do sistema socioeducativo não merecem serem reintegrados. Isso diminui os ganhos políticos com políticas públicas como essas, diminuindo o incentivo em se aplicar recursos públicos nelas.

A questão da visão da sociedade sobre os presos em geral aprofunda o problema, tanto para o Estado que tem menor incentivo a desenvolver programas voltados para essas pessoas, como para seus familiares que muitas vezes não tem condições de receber esses egressos e ajudá-los em seu processo de reintegração social. Assim, o problema atinge toda a sociedade, mas é escondido ou deixado em segundo plano, valorizando o encarceramento e as ações policiais de repressão. Ações preventivas são menos valorizadas que ações corretivas, principalmente por seu apoio popular.

Os programas Fica Vivo e o Programa de Reintegração de Egressos do Sistema Prisional já existiam mesmo antes do Instituto ELO ser formado no âmbito da antiga SESP – Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais. O IELO é o parceiro da sociedade civil que gere as políticas sociais de segurança via Contrato de Gestão. A própria história de criação do Instituto ELO está diretamente ligada a essas políticas voltadas para a promoção da justiça.

Um pouco antes dos anos de 2004 e 2005, quando o Instituto ELO foi criado, a professora Dr. Miracy Gustin da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, desenvolveu com seus orientandos uma metodologia de resolução de conflitos por meios extrajudiciais. A metodologia foi testada em dois polos que a Universidade mantinha em cidades mineiras e que se mostraram com bons resultados na solução de conflitos entre litigantes. Esses polos de atendimento e resolução de conflitos foram chamados de Polos de Cidadania.

O Secretário à época da antiga SESP, órgão responsável pela gestão da política pública de segurança, que também era professor na UFMG, convidou a professora Dra. Muricy, líder do Polos de Cidadania que aplicava o programa de mediação de conflitos desenvolvido na UFMG, para ceder a sua metodologia ao estado de Minas Gerais para que incorporasse aos programas já existentes no estado ligados à segurança pública na promoção da cidadania.

Com o convite, quatro integrantes do Programa Polos resolveram criar uma OSCIP. Após a sua criação, os responsáveis procuraram o Estado para assumirem a incumbência de aplicarem a metodologia por meio de uma parceria. Como na época, a escolha de quem executaria a política pública era discricionária, a OSCIP criada assumiu tanto a metodologia de solução de conflitos extrajudicial como as demais políticas sociais de segurança já existentes no Estado de Minas Gerais. Essas políticas eram o programa Fica Vivo e a Reintegração de Egressos do Sistema Prisional. Com essa atitude, o IELO assumiu a integralidade da execução das políticas desenvolvidas pelo estado voltadas para as questões sociais ligadas às pessoas envolvidas com a criminalidade, além de seu escopo de ação inicial de criação.

A primeira fase da parceria entre a IELO e o Estado de Minas Gerais durou desde a assinatura do primeiro Contrato de Gestão em 2005 até 2016, quando um novo certame foi realizado e uma outra OS ganhou a concorrência. Essa OS assumiu a execução dos contratos, mas em meados de 2017 um novo certame foi realizado, em que a OS IELO ganhou a concorrência. Em novembro de 2017, o Instituto ELO assume novamente de forma definitiva a cogestão da política social de prevenção à criminalidade via assinatura de um novo Termo de Parceria. A assinatura deu continuidade ao trabalho já realizado de forma provisória desde o encerramento da “OS” anterior antes do prazo final do contrato.

Com a aprovação da nova legislação que reestruturou os tipos de organizações em OSCIPs e OSs, o Instituto ELO se adequou para ter a certificação nas duas modalidades e com isso ter a possibilidade de assinar ambos os tipos de contratos disponíveis. Com essa adequação, o IELO pôde assinar com a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais – SEPLAG um Contrato de Gestão para continuar a cogerir as políticas sociais de prevenção à criminalidade. Essa adequação foi essencial para que a política de estado e não de governo, como acontece com políticas voltadas para as questões sociais ligadas a criminalidade, que são perenes, pudessem ser endereçadas com a participação do IELO como parceiro.

Os projetos que fazem parte do Contrato de Gestão assinado com o IELO são o Fica Vivo, o Projeto de Mediação de Conflito, o Programa de Inclusão Social dos Egressos do Sistema Prisional, e o Acompanhamento de Penas e Medidas alternativas. Cada um desses programas tem uma característica particular, mas todos formam uma rede de proteção a sociedade e ao cidadão mais carente que se envolve na criminalidade e deseja sair dessa condição.

O Programa Fica Vivo atende a jovens de 14 a 24 anos atendendo e acolhendo em unidades de prevenção com oficinas de aprendizagem profissional. Além desse atendimento de ensino de uma profissão, são promovidos também esportes e demais atividade de lazer. Esses não são os objetivos do programa, que na verdade cerceia o direito de ir e vir de jovens infratores, mas ao promover essas atividades, o

programa procura dar alternativas a esses jovens quando voltam para suas casas. Essas ações acontecem em unidades próximas de suas residências de origem, amplificando o impacto que causam nesses jovens e em suas famílias e comunidades.

O Projeto de Mediação de Conflitos que utiliza a metodologia desenvolvida na UFMG atende todas as pessoas que procuram a justiça para esclarecimentos, ou mesmo, acesso a algum direito. O programa recebe essas pessoas e as encaminha para os locais ou órgãos do governo em que suas demandas podem ser solucionadas, caso não possam ser resolvidas pelo próprio programa que se concentra na resolução de conflitos entre cidadãos. Um exemplo de solução dada por esse programa é quando um vizinho reclama que o outro invadiu o seu terreno em 1 metro. Para a solução de conflitos como o do exemplo, o programa dispõe de analistas sociais com formação em direito, psicólogos e assistentes do serviço social que agem para que as partes entrem em acordo. Esses acordos são realizados de forma extrajudicial, desafogando o judiciário de processos menores que podem ser solucionados por meio de entendimento direto entre as partes, reduzindo custos de um processo que muitas vezes pode ser longo e desgastante.

Outra ação dentro do Contrato de Gestão é a Inclusão Social do Egresso do Sistema Prisional. Nesse caso, são empreendidas ações voltadas para a socialização e a reinserção de egressos do sistema prisional que recebam liberdade e que voltam para os seus lares. Pessoas que passam pelo programa tem menor índice de reincidência que pessoas que não passam. Isso mostra como a ação empreendida produz efeitos sobre os egressos e sobre as suas famílias e comunidades.

O Acompanhamento das Penas de Medidas Alternativas também faz parte da Políticas Pública de Prevenção a Criminalidade e do Contrato de Gestão cogerido pelo Instituto ELO e a SEPLAG de Minas Gerais. Essa iniciativa procura acompanhar as pessoas condenadas pela justiça a penas alternativas à reclusão. Nessas penas, normalmente, o condenado precisa executar algum serviço comunitário. Esses condenados precisam prestar contas desse cumprimento e é o Instituto ELO que faz essa fiscalização e acompanhamento.

Dentro desse Contrato de Gestão, no ano de 2020 foi incluído o programa "Se Liga", que trata do egresso do sistema socioeducativo. Assim, os jovens que cumprem pena em sistema socioeducativo de restrição de liberdade, quando saem, são acolhidos pelo Instituto ELO em seu programa de reinserção em suas famílias e comunidades. Essa iniciativa busca propor uma alternativa de vida aos jovens durante a internação e quando saem também, acompanhando e promovendo atividades como cursos e outras formas de sobrevivência para esses jovens não voltem a criminalidade. Esse é um programa paralelo ao de reinserção dos egressos do sistema prisional, só que para jovens.

O Instituto ELO também tem um outro Contrato de Gestão para a cogestão de 12 unidades socioeducativas que assinaram com o setor público. Nesse caso, essas unidades são totalmente gerenciadas pelo Instituto que começou essa gestão em 11 unidades quando convidado pela gestão pública a assumir de forma provisória, até a realização do certame. O contrato foi assinado em julho de 2021 por dispensa de licitação porque o certame foi vazio, ou seja, não apareceram "OS" interessadas em gerenciar esse lote de unidades socioeducativas.

Elementos do contexto e direcionadores

Um ponto muito importante do contexto que influenciou diretamente nessa iniciativa foi a questão do Arcabouço Legal. As mudanças nas legislações que regiam tanto a forma das organizações do terceiro setor que podiam contratar com a gestão pública para cogerir as políticas públicas, quanto os tipos de contratos que poderiam ser firmados e os objetos desses contratos sofreram mudanças com o passar do tempo e mudaram a forma como a colaboração era executada.

Inicialmente a legislação permitia que a escolha dos parceiros do terceiro setor que iriam executar a política pública poderiam ser escolhidos de forma discricionária pelo secretário ligado a pasta responsável pela parceria. Com o avanço das legislações ligadas ao tema, essa escolha passou a ser realizada via licitação pública, em que qualquer organização que se qualificasse previamente como OSCIPs para os Con-

tratos de Parceria e OSs para os Contratos de Gestão poderia participar, ganhando a que oferecesse maiores vantagens ao poder público conforme predeterminado no edital do certame.

A obrigação de que as organizações do terceiro setor se adequassem a uma das formas descritas na legislação também impactou muito na colaboração. Quando a colaboração iniciou, o grupo da UFMG precisou criar uma OSCIP para poder atuar como implantadores da metodologia de mediação de conflito que haviam desenvolvido. Além disso, eles puderam assumir as demais políticas já existentes sem que tivesse uma licitação para a participação de outros interessados.

Quando em 2016 o contrato se encerrou e precisava ser renovado, como a legislação já havia mudado, houve a concorrência e uma outra OS sagrou-se vencedora. Contudo, talvez por uma falta de experiência, ou outro motivo não identificado, a vencedora não conseguiu cumprir o contrato, necessitando da realização de um novo certame em que o Instituto ELO ganhou novamente, retomando os programas e até mesmo ampliando-os. Todo esse arcabouço legal teve um impacto profundo no processo, mostrando como ele pode gerar ganhos ou prejuízos à colaboração.

Outro elemento do contexto importante no início da parceria foi a assimetria de conhecimento existente entre os parceiros públicos e do terceiro setor. Nesse caso, o desenvolvimento de uma metodologia específica pelo futuro parceiro do terceiro setor foi o elemento do contexto que aproximou os futuros parceiros, mostrando as vantagens que essa parceira poderia proporcionar para ambos os lados.

O compartilhamento de recursos também foi um elemento do contexto que teve um grande impacto na formação e continuidade da colaboração. Nesse caso, diferente da assimetria de conhecimento que trazia vantagens ao estado, era o poder público que dispunha dos recursos necessários para que a parceria acontecesse. A construção da parceria só foi possível pois o setor público patrocinou a ideia e compartilhou os recursos financeiros e de poder para que o processo se iniciasse e se mantivesse ao longo do tempo.

A dinâmica política também foi um elemento importante para que a colaboração se iniciasse e perdurasse no tempo. Como existia um viés político de formação de parcerias da gestão pública com iniciativas da sociedade civil e do setor privado desde o choque de gestão iniciado em anos anteriores, a possibilidade de se desenvolver uma parceria que levasse a melhoria da gestão das políticas públicas sociais voltadas para o setor de justiça do estado foi amplamente apoiada politicamente, gerando as condições para que todo o demais se desenvolvesse de forma mais orgânica e menos ruidosa.

Com a criação do Arcabouço Legal, o apoio político pode diminuir de intensidade, isso porque as políticas públicas cogерidas pelo Contrato de Gestão passaram a ser consideradas de estado e não de governo, tornando-se questões tratadas de forma muito mais perene. Esse tipo de política acaba ganhando uma legitimidade que inibe os novos governantes de descontinuarem os projetos. Assim, existe um desincentivo a mudanças pelo histórico de sucesso que os programas acabam alcançando com o tempo, reduzindo o incentivo a novas propostas, ou mudanças mais abruptas de direção.

A questão ligada ao Network e Conexão entre os parceiros é algo evidente para o início da parceria. Foi o fato do secretário da SESP conhecer a metodologia de resolução de conflitos existente na UFMG que levou a criação da proposta de parceria e a própria criação do Instituto ELO. Esse conhecimento prévio tanto dos responsáveis como das soluções desenvolvida impulsionaram de forma muito forte o início da parceria. Esse conhecimento prévio existia porque o secretário também era professor na UFMG.

Para a retomada da parceria, após a perda da licitação pelo Instituto ELO em 2016, a experiência positiva anterior também foi um fator chave. Quando o novo parceiro não conseguiu cumprir com o Contrato de Gestão, o Instituto ELO foi chamado para assumir de forma provisória as atividades para que elas não se encerrassem de forma abrupta. Esse relacionamento e experiência positiva anterior levaram a criação de uma nova parceria que acabou continuando após o novo certame com o IELO sagrando-se vencedor no certame.

Quando o Estado se viu com dificuldade de continuar a gerir as unidades socioeducativas, procurou também o instituto para fazer a gestão provisória até que uma licitação fosse desenvolvida e o processo concluído. Quando não apareceram concorrentes para a licitação publicada, ou seja, a licitação foi deserta, o Estado se socorreu novamente do Instituto ELO, por meio de um convite para que o instituto assumisse o lote de unidades, mostrando que a parceria existente estava gerando bons frutos e que um processo de construção de confiança e legitimidade nos trabalhos desenvolvidos dentro da parceria estava maduro.

Por fim, outro elemento importante foi o baixo nível de conflito existente antes e após o início da Colaboração. Mesmo com o passar do tempo, a colaboração está pujante e entregando os serviços que se propõe, além de ainda estar em um processo de crescimento. Isso mostra que uma colaboração pode ser uma grande solução para ambientes em que os conflitos são baixos também, pois reduz ainda mais a possibilidade de que esses conflitos possam desenvolver e gerar um desgaste que impossibilite a colaboração no longo prazo.

Pensando especificamente nos direcionadores que agem para que a colaboração ganhe uma forma, os incentivos consequenciais são muito importantes para a solução do problema público. Quando uma política como a política social de segurança atinge seus objetivos e um egresso é reintegrado à sociedade e não volta a delinquir, ele ganha, pois terá uma vida digna, sua família ganha, pois pode contar com ele para ajudar, ou mesmo reduzir as preocupações por conta do risco em que essa pessoa está envolvida, e toda a sociedade ganha com a redução da criminalidade e dos custos de reencarceramento dessa pessoa caso venha a reincidir em seus comportamentos criminosos.

A questão da inter-relação dos parceiros é essencial para que a colaboração acontecesse da forma como foi. Um ponto importante aqui é que a OS só foi criada por conta da parceria. Ela foi desenvolvida exatamente para que a parceria ocorresse e a metodologia desenvolvida dentro da UFMG fosse amplificada pelo compartilhamento dos recursos que o Estado possuía. A metodologia já estava sendo aplicada

na prática, contudo seu alcance era bem restrito, sendo aplicada em apenas dos polos que a UFMG mantinha. Com a formação da parceria foi possível à amplificação da iniciativa por meio do compartilhamento de recursos que o Estado possui, além de um ganho de sinergia e de economia de escala por utilizar instalações que o Estado já possuía em diversas localidades.

Já as Incertezas e os Riscos envolvidos no processo geram um grande incentivo a adoção de uma Governança Colaborativa para a política pública social de segurança. Tanto a aplicação de políticas de reinserção de egressos do sistema prisional, como do sistema socioeducativo tem um grande risco envolvido em sua aplicação. A chance de sucesso é sempre maior quando o processo ocorre de forma mais organizada e mais próxima da moradia do egresso.

As incertezas quanto aos resultados e os riscos de que a política aplicada não surta o efeito esperado, fazem com que a busca por parceiros da sociedade civil seja uma alternativa altamente compensadora. Isso porque, essas organizações desenvolvem uma expertise muito grande em tratar de assuntos sensíveis como esse, além de garantir maior proximidade e maior pessoalidade no atendimento. Eles acabam tendo acesso a outras organizações e a própria sociedade com maior facilidade que o Estado, pois não precisam seguir princípios da gestão pública como a impessoalidade no atendimento.

Em relação a ação voltada para a mediação de conflitos, as incertezas e os riscos são frontalmente mitigados com a introdução do desenvolvedor da metodologia na parceria. Essa iniciativa gera um ganho enorme para a assimilação de todo o processo, além de garantir que as especificidades da metodologia serão seguidas por estarem sendo gerenciadas pelos próprios criadores. Ainda mais, como eles desenvolveram a metodologia, com a ampliação, novas inovações podem ser desenvolvidas e serem implantadas, amplificando os ganhos da colaboração e da cogestão de todo o processo.

A liderança no processo de construção da colaboração é algo muito importante para que ela tenha sucesso. Sem um apoio político do então secretário da SESP o pro-

cesso não teria se iniciado. Foi a iniciativa que partiu dessa liderança que direcionou o processo para a colaboração entre os parceiros. Outra liderança essencial foi o da Profa. Dra. Miracy, pois ela, como a detentora dos direitos intelectuais da metodologia de resolução de conflitos extrajudicialmente, não tivesse cedido ao estado seu direito, a colaboração nem teria se iniciado. Outro ponto importante foi a construção de uma linha de parceria em que o poder público realizava o acompanhamento e a fiscalização da execução e a OS executava a política pública por completo, se responsabilizando por todos os aspectos ligados à sua execução. Essa liderança compartilhada, mas bastante clara de qual o papel de cada parceiro possibilitou um desenvolvimento de uma parceria que já dura quase 20 anos, mesmo descontando os quase dois anos que ela deixou de existir pela perda da concorrência pelo Instituto ELO em 2016.

Elementos da dinâmica colaborativa

O Engajamento por Princípios aconteceu por conta tanto do tema abordado pela política pública como pela forma como a parceria foi organizada. O engajamento pelo tipo de problema abordado aconteceu, pois primeiro a OS IELO foi criada para solucionar o problema da mediação de conflitos extrajudicial aplicando a metodologia desenvolvida pelo grupo de pesquisadores da UFMG que a fundaram. As demais iniciativas que foram incorporadas ao contrato de Gestão estavam ligadas ao escopo da IELO, completando todo um ciclo de iniciativas sociais ligadas ao sistema de justiça e ao sistema prisional.

A forma como a colaboração foi organizada, com uma cogestão por meio de um Contrato de Gestão também leva o parceiro do terceiro setor a se engajar por princípios, já que todo o processo de tomada de decisão é compartilhado com o parceiro. Esse arranjo do processo decisório amplia a confiança dentro da colaboração, gerando uma legitimidade muito grande nas decisões e ações implementadas.

Um segundo elemento da dinâmica Colaborativa importante foi o Compartilhamento de Recursos, que ganha grande relevância por ser o ponto mais sensível de toda

a política pública. Nesse ponto, o primeiro elemento que se destaca é o Compartilhamento de Poder por parte do poder público via patrocínio do secretário do SESP à época. Sem esse patrocínio, nem mesmo o IELO existiria. Foi o olhar do secretário que identificou a possibilidade de um compartilhamento de conhecimento por parte da professora da UFMG, que detinha a metodologia de solução de conflitos, e o poder público, que detinha os recursos financeiros e de estrutura para amplificar o impacto da aplicação da metodologia. Sem essa série de compartilhamentos de ambos os parceiros, a iniciativa não teria as condições mínimas de gerar ganhos para os parceiros e para a sociedade. Assim, ao compartilhar o poder e fornecer o patrocínio para a iniciativa, o secretário criou a confiança necessária para que o grupo da UFMG se juntasse e formasse uma OSCIP, modalidade necessária a época para firmar o contrato de gestão com o poder público.

O compartilhamento de conhecimento e o compartilhamento de recursos também foram essenciais para que o processo acontecesse. Sem essa disposição por parte dos futuros parceiros, mesmo com o patrocínio do secretário, a parceria não teria se desenvolvido. Um objetivo mútuo foi identificado pelos futuros parceiros que compreenderam o quanto eles poderiam ampliar o impacto de suas ações caso se unissem e buscassem um objetivo em comum. Essa aproximação de objetivo aconteceu pela percepção de que o ganho seria muito grande com a parceria.

A capacidade de trabalharem em conjunto foi facilmente equacionada com a criação da OSCIP. Com esse arranjo burocrático aprovado e colocado em marcha, a assinatura do contrato de gestão e a cessão dos direitos de uso da metodologia foram arranjados. Essa capacidade se mostrou promissora, e com o passar do tempo mostrou que ela era mais importante que outros elementos. Isso fica evidente quando a IELO é chamada para assumir a parceria novamente após a ganhadora da concorrência ocorrida em 2016 ter o contrato de execução da política pública encerrado com menos de 2 anos de início.

A capacidade de trabalharem em conjunto é reforçada pelos resultados de longo prazo da colaboração, fato que aconteceu quando a IELO ganhou a nova concorrên-

cia e reassumiu a parceria de forma não provisória em 2018. Além dessas evidências, a ampliação do contrato de gestão com a inclusão do novo programa “Se Liga” que trata da reinserção de egressos do sistema socioeducativo mostrou como a confiança na parceria foi amplificada e como a capacidade de trabalharem em conjunto impulsionou novas iniciativas e parcerias. Ao firmar um novo contrato de Gestão com o poder público de Minas Gerais para gerir 12 unidades do sistema socioeducativo para menores infratores, a parceria mostrou que tanto a capacidade de trabalharem em conjunto, como a confiança construída renderam frutos para criação de novas parcerias.

A participação da sociedade civil é outro elemento essencial dessa parceria. A OSCIP criada para ser a parceira do poder público na execução da política pública tem como missão oficial “Contribuir para o desenvolvimento social por meio de iniciativas eficientes, inovadoras e sustentáveis”⁵. Isso mostra como a execução de políticas públicas pode ser amplificada e ter seu impacto aprofundado com a participação da sociedade civil organizada. Mesmo em políticas voltadas para a reinserção dos egressos de sistemas prisionais como do sistema socioeducativo, o fato de não ser o Estado a executar, aproxima as pessoas que estão executando a políticas e as pessoas que as estão recebendo. Isso melhora questões ligadas ao engajamento por princípios em ambas as partes envolvidas no processo e ao engajamento do beneficiário pelos programas.

A execução da política por um instituto da sociedade civil desloca o foco do Estado, ou seja, da polícia que aplicou a pena ao egresso. Esse deslocamento para uma OS aproxima o egresso de seu beneficiador, amplificando a percepção de que a OS está tentando ajudar aquela pessoa e sua família a recomeçar. Essa separação do Estado acaba produzindo um efeito muito benéfico para as partes envolvidas, reduzindo as

⁵ Disponível em: <http://institutoelo.org.br/site/>. Acessado em 05/08/2022

resistências a adesão por parte do egresso. Em relação a aplicação da metodologia de resolução de conflitos, existe o mesmo tipo de ganho de percepção quando ela é aplicada por uma OS do que quando aplicada diretamente pelo Estado. Primeiro o empenho dos diversos profissionais é nitidamente maior em média que o empenho de servidores de carreira, segundo existe uma percepção de que o interesse das pessoas que estão ali atendendo seja muito maior. Isso provoca maior abertura para um entendimento entre as partes, que veem essas pessoas como árbitros neutros, que não terão nenhuma vantagem na decisão tomada. Essa percepção de neutralidade gera confiança e legitimidade nas soluções propostas e acordadas. As partes veem essa ação com confiança de que a justiça está sendo realizada.

Um ponto central nessa parceria é a inovação. Sem o processo de inovação que criou a metodologia de resolução de conflitos extrajudicial, o processo nem teria as condições para seu início. Com o tempo, novas inovações foram sendo desenvolvidas e aplicadas, como a inclusão de oficinas nas próprias unidades de acolhimento, e também nas unidades socioeducativas. Outras inovações de processo também foram desenvolvidas como o programa "Se Liga" que aproveitou a expertise criada no programa de "Reinserção dos Egressos do Sistema Prisional" voltado para adultos adaptando-o para jovens infratores.

A transmissão e incorporação de conhecimento gerado por acadêmicos e intelectuais, que constitui uma assimetria de conhecimento, é solucionada incorporando os acadêmicos na parceria. Isso garante que seu conhecimento seja aportado na colaboração e que ele não será perdido durante o processo de transmissão. Ao incorporar os acadêmicos e suas equipes na colaboração, a metodologia pode ser assimilada mais facilmente e ainda amplificada e atingir muito mais pessoas que se ela continuar a ser aplicada de forma isolada. O desenvolvimento de uma metodologia e seu teste pode levar anos e consumir muito tempo e esforço. Quando o estado consegue incorporar metodologias já desenvolvidas e testadas, ele ganha tempo, o que produz um ganho para toda a população que se beneficiará dessa metodologia.

A adaptação também foi um elemento muito importante, pois diversas mudanças de contexto, como do arcabouço legal, forçaram a parceria ir sendo adaptada. Questões também ligadas ao abandono do contrato por outro parceiro forçaram a parceria buscar caminhos para solucionar as intercorrências. A questão de novos escopos de ação abriu portas para a ampliação do Contrato de Gestão, mas também para adaptações e ganhos de escala na aplicação das diversas iniciativas.

Nesse processo de inovação e de adaptação, a gestão do conhecimento foi muito importante. Inicialmente, a transmissão de conhecimento, sua gestão e o desenvolvimento de novos conhecimentos foi um motivador. No momento em que o IELO perdeu a licitação, foi criado um processo de transmissão dos conhecimentos acumulados e de todo o processo para o novo parceiro que havia vencido o certame. No entanto, no momento de reassumir provisoriamente a parceria pelo encerramento do contrato da outra OS, as informações estavam todas perdidas, o que acarretou grande perda para a política pública. A solução desse tipo de problema, a gestão pública precisava manter um sistema de gestão do conhecimento mais eficiente e eficaz, o que é percebido como não atendido por vários entrevistados que participam de parcerias com o poder público.

A governança da colaboração é outro elemento importante. Como o Estado de Minas Gerais passou a ter a secretaria de planejamento e gestão – Seplag como a gestora de todos os contratos de parcerias da administração do estado, ela passou a fazer parte da colaboração, sendo a gestora dos Contratos de Gestão que a parceria firmou com a OS IELO. Nesse caso, a governança passa por um processo de fiscalização periódica do pessoal da Seplag em relação aos diversos indicadores acordados no contrato. Uma equipe da secretaria faz auditorias regulares no IELO e nas unidades de atendimento para verificar o nível do serviço prestado, além de verificar diversos elementos que impactam diretamente nos valores recebidos pela OS. Se o nível de atendimento desses indicadores ficarem abaixo de um certo percentual, além das punições previstas, até mesmo o contrato pode ser encerrado e outra parceira ser chamada a continuar a prestação do serviço.

No processo de verificação dos indicadores, existe toda uma preocupação com a transparência. Para isso, todos os contratos e auditorias são publicadas em site da Seplag que trata desses contratos, além de um processo de publicização constante dos resultados alcançados pela parceria. Esses indicadores também apontam para o planejamento estratégico da colaboração, indicando quais os objetivos estratégicos e táticos que o IELO precisa perseguir para solucionar o problema público por meio da criação de valor público. Essa estratégia é revisada regularmente no momento das renovações do Contrato de Gestão, e em momentos em que se mostre necessário para que os objetivos não se percam por mudanças de contexto, por exemplo.

Resultados

Por fim, vale ressaltar que o resultado identificado é muito positivo em todos os três níveis de observação possível, o tangível, o intangível e o de logo prazo, já abordado anteriormente. Quanto ao resultado tangível, indicadores de reincidência de egressos do sistema prisional que são atendidos pelos programas é muito menor que os que não são atendidos pela política pública. Em relação a iniciativa de resolução de conflitos extrajudicial, os resultados são ainda maiores, pois existe uma economia enorme de recursos públicos com o desafogamento do sistema judicial do estado. Quando uma solução de um conflito é encontrada extrajudicialmente, além do tempo economizado, os custos do processo são muito inferiores, pois uma máquina pública muito menor é acionada para gerar a solução.

O segundo nível de resultados é o quanto uma política como essa impacta na vida de familiares e da sociedade. Quando um egresso deixa de delinquir novamente, a sociedade ganha com mais segurança e a família com menos uma preocupação. Para o egresso, ao vencer os preconceitos e ser reinserido na sociedade, o ganho de auto estima é inestimável. A pessoa passa a ser um cidadão, com direitos e deveres, podendo se orgulhar de sua posição e de sua situação como alguém que venceu a criminalidade e se tornou um cidadão de bem.

O terceiro nível de resultados aparece quando novas iniciativas são produzidas devido a percepção de que a iniciativa anterior está entregando os resultados esperados com melhor qualidade que se o próprio Estado isoladamente estivesse realizando. No caso do IELO, a parceria está dando resultados tão positivos que o Estado buscou o instituto para novas parcerias quando a licitação para a gestão das casas socioeducativas para menores infratores foi deserta. Essa procura indica a confiança que o Estado tem na capacidade do IELO de desenvolver uma boa parceria e entregar os resultados esperado. Esse é uma externalidade positiva muito importante em uma parceria.



Parceria
Público-Privado

para o Atendimento ao Cidadão no Estado de Minas Gerais

O problema e os desafios colaborativos

O desafio público que motivou esta experiência colaborativa era como atender o cidadão de forma eficiente, eficaz e efetiva. Para realizar esse atendimento era necessário que os serviços estivessem disponibilizados de uma forma que otimizasse o atendimento e que produzisse satisfação nesse cidadão. Mas isso não é o que acontecia, os serviços estavam todos espalhados pelas secretarias, em muitos casos, em que a solução do problema passava por mais de uma secretaria, o cidadão precisava ir em uma verdadeira "via crucis" de secretaria em secretaria, realizando as etapas do serviço, até ter o seu problema solucionado. Em muitos casos, se o cidadão recebesse ou entendesse alguma

informação incorretamente, ele precisa voltar à secretaria anterior, ou mesmo recommençar o processo em casos de erros não passíveis de correção, entre outros muitos problemas existentes. Tudo isso causava um desgaste muito grande nos cidadãos que precisassem de algum serviço público.

Outro problema muito sério era o desperdício de recursos que acabava acontecendo, tanto do poder público, como do cidadão que precisava peregrinar, às vezes, dias para solucionar um problema simples. Além disso, existia o problema de má gestão das localidades de atendimento, desperdício de recursos em papelada desnecessária, insulamento dos servidores que atendiam mal o cidadão, entre muitos outros problemas clássicos dos desvios da burocracia. Contudo, fazer diretamente uma privatização dos serviços não era viável, pois como não existe concorrência para esses serviços, que são fornecidos apenas pelo poder público, e que na maioria das vezes são serviços gratuitos, não teriam empresas interessadas em prestar esse serviço, ou ele não alcançaria a excelência necessária para satisfazer o cidadão. Além disso, boa parte dos serviços estão diretamente ligados ao executivo, como por exemplo a solução de questões ligadas a impostos, emissão de documentos entre outros serviços que fazem parte da gestão pública direta, inviabilizando a prestação por um ente privado.

A questão da diversidade de órgãos que atuam para a solução de alguns problemas também era um aspecto importante do problema identificado. A interdependência dos órgãos para a solução do problema era um restritor à prestação de um serviço célere e de qualidade para o cidadão. Uma solução que não encaminhasse essa característica não teria como ter sucesso pleno, mostrando como esse problema público era complexo e envolvia uma série de atores que deveriam trabalhar de forma coordenada para que os serviços fossem fornecidos com excelência.

Todo esse problema enfrentado era agravado por questões de localização das secretarias que ficam todas em Belo Horizonte, e que para atenderem em outras localidades precisavam instalar postos próprios nessas localidades. A necessidade de postos avançados de atendimento ampliava os custos de atendimento, pois cada

uma das secretarias teria de abrir os seus próprios postos de atendimento em diversas localidades pelo estado. Esse problema se somava aos problemas de logística que se seguiam a abertura de postos avançados. Ainda tinha a questão de contratação de pessoal, manutenção dos postos, que precisavam sempre de processos de licitação para sua contratação e todos os custos inerentes a uma logística como essa.

As Unidades de Atendimento Integrados – UAIs de Minas Gerais atendem aos cidadãos prestando serviços diversos, como retirada de RG e demais documentos, solução de problemas ligados a gestão pública entre outros serviços oferecidos, todos na mesma localidade. Essa é uma iniciativa pioneira em Minas Gerais e já tem similares em vários estados pelo Brasil, como o Poupatempo em São Paulo, o Faça Fácil no Espírito Santo.

O modelo começou em 98 como PSIU – Postos de Serviços Integrados durante o assim chamado choque de gestão como iniciativa de criação de uma parceria entre o poder público e a iniciativa privada, nos moldes de uma PPP, Parceria Público Privada. À época de seu início, o arcabouço jurídico do modelo escolhido ainda não estava totalmente estabelecido nacionalmente, mostrando a inovação que essa iniciativa representava.

Em 2003, foi realizada uma remodelagem da iniciativa como a mudança do nome para UAI e da 32 unidade existentes, 19 estão funcionando no modelo de PPP. Uma vigésima unidade, a da Praça Sete, no centro de Belo Horizonte entrou em operação durante o mês de julho de 2022. Essa unidade é a maior de todas as unidades existentes e devido ao seu tamanho e complexidade foi licitada em um processo de PPP independente dos demais, em um lote único. Essa licitação da unidade da Praça Sete começou em 2013, mas durante o governo seguinte ela foi suspensa e retomada de forma acelerada no final do mandato. No atual governo, o processo de licitação foi suspenso, e um novo processo, com maior planejamento, foi iniciado, culminando com a licitação em dezembro de 2021 e a perspectiva de entrada em operação em julho de 2022.

Dentro dessa mesma iniciativa, como o governo do estado não tinha mais recursos para abrir e manter novas unidades, foi criado o programa UAI Compartilha. Nesse programa os municípios formam uma parceria com o Estado, que entra com a expertise e todo o sistema de gestão das unidades, e os municípios parceiros entram com a infraestrutura e os recursos para implantarem e manterem as PPPs. No modelo de UAI Compartilha já existe uma unidade que foi inaugurada em dezembro de 2021, três unidades contratadas para serem inauguradas no ano de 2022 e mais 15 unidades com convênios já pactuados com municípios mineiros.

As UAIs são um hub de atendimento ao cidadão, em que vários serviços oferecidos pelas diversas secretarias do governo de estado de Minas Gerais são ofertados aos cidadãos em uma mesma localidade. Para que isso aconteça, o governo via Secretaria de Planejamento e Gestão - Seplag licita uma PPP com um parceiro privado que passa a realizar toda a gestão do espaço em que as secretarias oferecerão seus serviços. Nesse caso, o parceiro privado oferece toda a infraestrutura necessária para que os serviços aconteçam e recebe por atendimento prestado. Esse modelo coloca todas as secretarias que tenham serviços a oferecem aos cidadãos em um mesmo lugar, melhorando e facilitando a vida do cidadão que pode solucionar todos os seus problemas com a gestão pública de forma muito mais célere e cômoda.

Esse é o caso da última licitação realizada, da UAI da Praça Sete, nela o governo de Minas Gerais passa a oferecer todos os serviços de atendimento ao cidadão bem no centro de Belo Horizonte, bem em frente à praça do pirulito, local central na Cidade e de fácil acesso a todos os cidadãos. As projeções são de um grande volume de cidadãos diariamente buscando essa localidade para a solução de seus problemas. A vantagem de se ter todos os serviços no mesmo lugar é que a conversa entre secretarias se torna muito mais fácil, e o cidadão não precisa ficar indo a vários locais caso precise solucionar mais de um problema com o governo de estado, ou precise solucionar problemas que envolvam mais de uma secretaria.

Essa iniciativa mostra como modelos diferentes da burocracia podem funcionar, inclusive sem acabar com a burocracia, mas adequando-a a novas realidades. A in-

clusão de parceiros privados também é um importante aporte da colaboração, pois ajuda a vencer algumas barreiras que de outra forma seriam impossíveis de serem solucionadas sem abrir mão dos princípios norteadores da gestão pública. Assim, ao adotar a forma de PPP para as UAIs o Governo de Estado de Minas Gerais aproveitou a alternativa existente para solucionar o problema público e criar valor público para o cidadão.

Elementos do contexto e direcionadores

Quando o contexto é abordado, é preciso olhar para um momento anterior ao início das UAIs e momento atual, pois essa é uma iniciativa com mais de 20 anos de existência, tendo em vista ter iniciado em 1998 durante o choque de gestão. Assim, para analisar o contexto que se deu seu desenvolvimento, é necessário separar cada fase e verificar os elementos do contexto que agiram sobre a iniciativa. Essa é uma experiência em que se pode identificar a questão do dinamismo existente no contexto e como ele influencia e é influenciado pela colaboração.

A primeira análise deve ser dos elementos que deram o pontapé inicial nas PSIU, hoje chamadas de UAIs. O contexto pré-iniciativa era de um oferecimento dos serviços hoje agrupados na UAI de forma granular por todos as secretarias do Governo de Estado de Minas Gerais. Nesse contexto a assimetria de informações entre os futuros parceiros era um problema bastante evidente, tendo em conta a forma como os serviços que dependiam de mais de uma secretaria eram realizados. Eles acabavam sendo executados sem se pensar nas próximas etapas que o cidadão necessitava realizar, desperdiçando seu tempo e recursos em exigências inúteis e papeladas desnecessárias em muitos dos casos observados. Dificilmente havia uma coordenação entre os órgãos para alinhar seus serviços e produzir uma economia de tempo e recursos para os cidadãos e para o poder público. O isolamento das secretarias e de seus órgãos produzia uma disfunção nos serviços prestados que poderia inviabilizar a sua prestação, ou dificultar de tal forma que o cidadão se sentia insatisfeito sempre que precisava utilizar esses serviços.

Um exemplo claro desse problema era a emissão de carteira de motorista, ou um documento de registro e licenciamento de um carro. O serviço era tão complexo e burocrático, aqui a palavra representando as disfunções da burocracia, que era necessário despachantes especializados para realizá-los. Essa disfunção do serviço, além de gerar custos desnecessários aos cidadãos, abria porta para todo tipo de corrupção, criavam-se dificuldades para se vender facilidades. Assim, a assimetria de informações produzia uma série de disfunções que ao final poderiam ser facilmente solucionadas com uma iniciativa de colaboração.

Um segundo elemento do contexto existente era a forma como as Condição e Recursos necessários para que o processo se desenvolvesse estavam sendo aproveitadas. Nesse caso, os recursos existiam, mas estavam sendo desperdiçados em iniciativas individuais de cada órgão ou secretaria que precisavam fornecer diretamente o serviço aos cidadãos. O atendimento realizado pelos órgãos, geravam custos que precisavam ser incluídos nos seus orçamentos, reduzindo a possibilidade de investirem em seus objetivos fim. A necessidade de proximidade dos serviços prestados ao cidadão, em um estado tão grande como Minas Gerais, provocava um aumento exponencial no desperdício, que acabava por inviabilizar a melhoria do serviço oferecido e o espraio da prestação por unidades em mais localidades. Além dessa questão da proximidade, há ainda o desperdício provocado pela sobreposição de serviços prestados, ou mesmo, a destruição do serviço prestado por uma secretaria pela ação descoordenada de outra secretaria. Esse problema acontece também pela assimetria de informações entre as secretarias que não sabem o que as demais estão fazendo.

Um terceiro aspecto importante nesse momento inicial era também a falta de um arcabouço legal que possibilitasse um meio de solucionar os problemas identificados. Quando a iniciativa foi criada, em 1998, a lei que organiza os projetos e licitações das PPPs ainda não estava aprovada, o que dificultava a utilização dessa modalidade como solução. Essa falta de um marco legal abria brechas para contestações das decisões tomadas e do modelo escolhido. Além disso, a falta de experiências anteriores também dificultava o uso de um modelo já testado e estabelecido para aplicação ao problema identificado.

Um ponto muito positivo do contexto nesse momento inicial foi a existência de uma Dinâmica Política muito positiva a inovações e a experimentação de novos modelos que pudessem solucionar os problemas encontrados. A Dinâmica Política é um fator que pode ajudar ou mesmo atrapalhar uma iniciativa ao ponto de inviabilizá-la. No caso do UAI, a dinâmica política da época de seu início foi um forte indutor desse processo, não sendo apenas um elemento menor do contexto, mas um elemento que agiu a favor da adoção do modelo e que possibilitou as inovações adotadas, sendo um patrocinador do processo e compartilhando o poder necessário para seu início e sustentação ao longo do tempo.

A questão de um Network entre os parceiros era um problema existente no contexto que dificultava o início da colaboração. A falta de relação entre as diversas secretarias e o insulamento do estamento burocrático dos órgãos levavam a um processo de isolamento entre as secretarias que parecia que eram governos diferentes. Poucas iniciativas eram realizadas em direção contrária, e quando aconteciam, recebiam uma carga de resistência muito grande por parte dos servidores, que viam nelas uma perda de domínio de seus territórios de exercício de poder.

Por fim, dois pontos são muito importantes dentro do contexto prévio da UAI. Um deles é a Transparência (*Accountability*) e o outro é a Construção de Capacidade. Esses dois elementos passaram a fazer parte do vocabulário mais recente da gestão pública brasileira. O *Accountability* ganhou muita força por volta dos anos 2000, chegando a ser aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal no governo Federal, Lei Complementar 101/2000⁶. A transparência foi um dos elementos do contexto que teve grande impacto no início da PSIU que depois se transformou em UAI, pois um modelo em que todos cooperam em um único local possibilita maior controle por parte do cidadão, via sociedade civil organizada, dos serviços prestados e da qualidade desses serviços. A inclusão de indicadores de qualidade nas licitações para a valoração dos

⁶ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, acessado em 14/09/2022

serviços realizados pelo prestador privado também mostra como a qualidade e a transparência do processo passaram a ser centrais na colaboração.

Uma segunda análise dos elementos que compõem o contexto deve ser realizada considerando sua dinâmica por todo o tempo de existência da colaboração, das UAIs, partindo da questão da assimetria de informações. Um olhar sobre a dinâmica desse elemento do contexto mostra que com o início das UAIs, a assimetria de informações entre os parceiros foi reduzida drasticamente. Contudo, mesmo com essa redução por operarem em um mesmo lugar, novos problemas surgiram como o compartilhamento de informações entre os parceiros para que o processo conseguisse se desenvolver e continuar a ganhar com a iniciativa e com a proximidade existente nas UAIs das diversas secretarias e dos órgãos participantes. Nesse caso, uma gestão do conhecimento insipiente ainda aparecia como problema por um longo espaço de tempo, ao ponto de na troca de licitantes, existir uma grande perda de informações.

Um segundo aspecto do contexto a ser analisado de forma dinâmica é a questão da Construção e Compartilhamento de Recursos. Esse aspecto sofre grande influência dos resultados alcançados pela própria colaboração. Quando uma colaboração produz resultados positivos, esses recursos precisam ser distribuídos e a forma como isso ocorre pode gerar tanto crescimento de confiança e legitimidade na colaboração como diminuição desses aspectos. Dentro das UAIs, esse elemento do contexto foi sendo administrado de uma forma em que os custos fossem concentrados na Seplag de tal forma que os demais parceiros públicos não tivessem custo em participar da colaboração.

Mesmo com essa postura, um parceiro externo não quis se adequar à colaboração e optou por oferecer o seu serviço de forma independente e em outra localidade. Mesmo a Seplag assumindo todos os custos, esse parceiro optou por procurar patrocínios fora da colaboração para oferecer seus serviços aos cidadãos. Isso mostra que mesmo com uma construção e compartilhamento dos Recursos por parte da Seplag sem onerar os parceiros, que tem apenas os ganhos de escala e de poder investir os seus recursos orçamentários em sua função finalística, alguns parceiros preferem

ter a sua independência e não se adequarem aos processos e a parceria. Eles veem a colaboração uma forma de controle sobre o fornecimento dos seus serviços e não aceitam se adequar aos procedimentos e compartilhamentos de poder necessários para fazerem parte das UAIs.

Um outro elemento do contexto é a questão da Dinâmica Legal. Nesse caso, as leis e como elas vão sendo moldadas no tempo também tem um impacto muito grande na forma como as UAIs se desenvolveram. Nesse caso, quando o marco legal das PPPs foi aprovado no nível federal, os Estados passaram a adotá-lo como regra, mesmo tendo independência para realizarem seus próprios modelos de parcerias. Isso ajuda no aproveitamento de experiências vividas em outras localidades e em outros Estados, ampliando o impacto do elemento legal na probabilidade de sucesso da iniciativa. Nas UAIs, como elas foram pioneiras na adoção desse modelo, não puderam aproveitar muito desse benchmarking em seu início, mas quando houve a renovação das licitações pelo vencimento do primeiro contrato de PPP assinados e os novos contratos foram desenvolvidos e assinados, as inovações legais e demais inovações de processo e de organização puderam ser incorporados.

Outro elemento dinâmico do contexto que teve impacto no problema endereçado pelas UAIs foi a Dinâmica Política existente no Estado de Minas Gerais. Essa dinâmica que foi um impulso inicial do processo, também se desenvolveu como fiadora durante toda a sua existência, dando suporte a continuidade da iniciativa e inclusive a criação de novas iniciativas. A troca de governo, no entanto, provocou alguns intemperes como a anulação da licitação da PPP da UAI da Praça Sete, que foi retomada em um final de mandato, precisando ser refeita com maior calma, em um novo mandato, com tempo e maior cuidado, para atingir o objetivo de ser uma UAI modelo.

Uma questão de contexto que não existia no início do processo e que se desenvolver conforme o processo ia ganhando volume foi a falta de recursos para implantar novas UAIs pelo Estado. Essa falta de recursos é fruto exatamente do sucesso que a parceria tem atingido, pois como o sucesso é muito grande, a quantidade de atendi-

mentos tem aumentado cada vez mais, consumindo todos os recursos que o estado tem para aplicar nessa iniciativa.

Por fim, o nível de confiança entre os parceiros tem aumentado com o passar do tempo, o que mostra como um relacionamento mais logo e próximo pode ser utilizado como uma forma de conhecer cada parceiro e usar isso para azeitar as relações (Bryson et al., 2006). Nas UAIs, os relacionamentos mais próximos dos parceiros têm amplificado a confiança e gerado um ambiente muito mais propício a inovação e a construção de Conectividade e Network. Essa proximidade tem gerado frutos interessantes para a população, modificando o próprio contexto da colaboração e produzindo maior legitimidade ao modelo, amplificando seu impacto.

Partindo para um olhar mais voltado para os direcionadores que modelam a forma como a Colaboração será concebida, pode-se ver que os Incentivos Consequenciais estavam presentes desde antes do início da colaboração. Esses incentivos podiam ser observados desde o começo, pois uma parceria nitidamente traria ganhos para os parceiros. Os ganhos advinham da economia de escala em locações e pessoal, redução das redundâncias na prestação de serviços e diminuição na possibilidade de um parceiro destruir o trabalho realizado pelo outro parceiro. Outro tipo de ganho era o compartilhamento de informações e de processos, gerando uma sinergia maior entre as secretarias e alinhando as iniciativas de toda a gestão do Estado de Minas Gerais.

Um segundo direcionador, a interdependência, estava muito presente desde antes do início da colaboração e continua presente até hoje, mostrando que esse é um dos melhores modelos para endereçar o problema público identificado. A criação de valor ao adotar o modelo de colaboração é exponencial, pois a interdependência dos parceiros pode ser explorada ao máximo, principalmente por estarem todos em um mesmo espaço, tornando mais facilmente visível quando suas ações não estão em harmonia, possibilitando que melhorias sejam desenvolvidas e aplicadas. Essa interdependência também ajuda na gestão compartilhada dos processos, e no desenvolvimento de relações mais próximas e de maior qualidade, importantes para a construção de confiança e legitimidade entre os parceiros.

As restrições e incentivos a colaboração acabam funcionando como um modelador desse processo, pois garante que a colaboração irá considerá-los ao propor os seus objetivos e as ações para alcançá-los. Sem a consideração de questões políticas e demais questões do contexto que agem como incentivadores e restritores do processo, as chances de falha aumentam muito. Tudo isso torna o processo muito sensível ao contexto, precisando ser cuidado continuamente para que permaneça vigoroso no longo prazo. A contribuição de cada parceiro para a colaboração, ajuda em seu desenvolvimento e no crescimento dos ganhos compartilhados por todos, mesmo em processos que dependam de barganha para a distribuição dos ganhos construídos em conjunto.

Por fim, a questão da liderança é essencial para que um processo como esse aconteça. Sem uma liderança compartilhada e com a integração de todos os parceiros no processo de decisão de assuntos que os afetam, existe uma grande chance de se perder todo o esforço despendido. Nas UAIs a liderança acontece de forma compartilhada, mas com o protagonismo da Seplag. Ela funciona como uma NAO – Network Administrative Organization (Provan & Kenis, 2008; Purdy, 2012), realizando uma liderança dentro do processo por ser o órgão do governo que faz todo o relacionamento com o parceiro privado e que tem a responsabilidade de cobrar do parceiro os indicadores de qualidade e de fiscalizar os serviços prestados. Nesse caso, por ser inclusive o órgão que paga todos os custos da parceria, sendo os demais parceiros públicos não onerados por esses serviços, existe uma confiança e legitimidade que acaba se desenvolvendo de forma natural.

Um outro processo que produz uma solução interessante é a forma como as cadeias de valor são mapeadas e ajudam na produção de inovações. A proximidade dos diversos parceiros ajuda no desenvolvimento de novos métodos e processos para a construção do atendimento dos cidadãos, da prestação dos serviços por parte dos diversos órgãos que participam da parceria. Além dessa facilidade pela proximidade, um processo de gestão do conhecimento está sendo implantado para facilitar o compartilhamento de informações e para a criação de um repositório comum que ajude a todos terem acesso as informações e inovações produzidas

dentro da parceria. O Estado também disponibiliza para a parceria a ajuda do Laboratório de Inovação, que participa da coleta de informações junto aos usuários e na modelagem de novas iniciativas e na melhoria de iniciativas já existentes, gerando inovações incrementais no processo, mas também disruptivas por meio de processos totalmente novos.

Uma outra questão importante é a existência de um líder patrocinador que compartilhe poder político para que o processo se inicie. O patrocinador pode ser uma liderança ou não do processo de colaboração, mas que garante que as condições políticas existam para que a solução seja encaminhada. Sem esse patrocinador político, o processo nem se inicia. No caso estudado, a solução para esse problema do contexto foi o patrocínio do Governador Aécio Neves que, ao ganhar a eleição, trouxe pessoas de peso para tocarem o projeto de choque de gestão proposto na campanha. Desse patrocínio político surgiu a iniciativa, que gerou a solução necessária para o problema público complexo existente de fornecer serviços de qualidade e com o menor custo possível aos cidadãos.

A liderança mais voltada para os processos pode ser exercida por qualquer parceiro que tenha maior expertise para realizar aquela tarefa. Isso facilita o surgimento de novas lideranças que podem amplificar, incrementar, os resultados obtidos pela colaboração. Nesse ponto, essas lideranças também ajudam na construção e adaptações necessárias para que a colaboração continue pujante, construindo resultados cada vez melhores. Achar uma liderança que tenha a expertise previamente a sua entrada na parceria, ou mesmo na gestão pública ou privada, é algo muito difícil, por isso, é interessante que essas lideranças sejam desenvolvidas entre os colaboradores que estão atuando no processo. Esse desenvolvimento é imprescindível para que o processo tenha continuidade e evolua.

Por fim, é importante salientar o impacto das incertezas como um direcionador do processo de adoção do modelo utilizado na colaboração. O uso da PPP como modelo para integrar o parceiro privado garante um processo mais transparente e mais alinhado com dispositivos ligados ao princípio da legalidade e da publicidade entro

da gestão pública. Esse dispositivo, o marco legal das PPPs, garante um processo de planejamento amplo e com a participação da sociedade civil desde o seu começo. Outros exemplos também mostram essa vantagem de se adotar a PPP como modelo para a parceria. Durante o processo de construção do instrumento licitatório são definidos métricas e objetivos que devem ser alcançados, além de uma série de dispositivos para processos de adaptação periódicos da própria licitação, abrindo caminhos programados de adaptação para a colaboração. A licitação acaba por ser um tipo de planejamento estratégico prévio da entrada do parceiro privado na colaboração, ajudando no acompanhamento posterior do alcance dos objetivos e dos níveis de serviços prestados ao cidadão.

Elementos da dinâmica colaborativa

O processo de implantação passa por alguns elementos importantes como a criação de um engajamento por princípios entre os participantes. Esse engajamento acontece, pois o modelo abre espaço para que os participantes tenham voz ativa nas decisões a serem tomadas. Mesmo tendo a premissa legal por seu poder extroverso nos contratos públicos, o Estado, por meio da Seplag, procura estressar até o limite a possibilidade de solução consensual dos problemas existentes. A Seplag evita utilizar o poder contratual para a tomada de decisões de forma unilateral. Mesmo decisões mais do cotidiano são comunicadas com antecedência aos parceiros, como por exemplo abrir as UAs em um fim de semana para a prestação de um serviço mais estendido, ou especial. Esse respeito no processo decisório produz um engajamento por parte dos parceiros que se sentem respeitados, gerando uma gama de relações muito mais cordiais e de melhor qualidade.

A motivação compartilhada é outro elemento visível na parceria (Emerson et al., 2012). Nesse caso, os quatro subelementos que formam a Motivação compartilhada aparecem na parceria das UAs, a Confiança, o Entendimento, a Legitimidade e o Comprometimento. A confiança transparece quando todos procuram trabalhar juntos e em prol do melhor atendimento dos cidadãos. Essa confiança só é possível pois existe um entendimento mútuo que garante a harmonia necessária para vencer con-

flitos de interesse e levar a colaboração a progredir. A legitimidade só acontece se a confiança for tamanha que os parceiros conseguirem perceber nas ações dos outros parceiros o objetivo de melhorar o processo e de juntos atingirem o objetivo de prestar um bom serviço ao cidadão. O comprometimento surge quando os parceiros perceberem que a colaboração está realmente produzindo um ganho, incentivando a sua permanência dentro do processo e garantindo que seu ganho na parceria será sempre maior que procurar fornecer o serviço de forma individualizada.

Um exemplo dessa motivação compartilhada aconteceu durante a pandemia de Covid-19. Como surgiu a necessidade de suspensão dos atendimentos ao público das UAs devido a restrição imposta ao funcionamento das repartições públicas por conta da pandemia de Covid-19, o pagamento ao parceiro privado passou a não ser devido, já que este recebe pelo volume de atendimentos realizados. Contudo, como o parceiro privado tem uma estrutura e uma folha de pagamentos contratada e que não é variável de forma abrupta, foi realizada uma adaptação ao contrato para evitar que o não pagamento quebrasse o parceiro privado, inviabilizando a volta do serviço no pós-pandemia. A solução foi adiantar os pagamentos de atendimentos futuros, já que a demanda estava reprimida e seria liberada em algum momento. Posteriormente, quando os atendimentos voltassem, os valores adiantados seriam descontar dos valores devidos. Sem essa atitude, o parceiro privado teria quebrado, teria falido, e a parceria teria acabado. Tudo isso só foi possível pois existia confiança entre os parceiros. Foi nessa confiança que o parceiro público se fiou de que o serviço seria fornecido posteriormente, que tudo continuaria a acontecer de forma apropriada, o que trouxe legitimidade para as ações tomadas e comprometimento das partes para solucionar o problema que surgiu.

A capacidade de trabalharem juntos não existia de antemão, ela foi sendo construída ao longo do tempo, algo muito interessante na escolha da colaboração como solução para o problema público abordado, e que gerou resultados excelentes no longo prazo. Essa capacidade de trabalharem juntos é demonstrada quando inovações de processos realizadas por um parceiro acabam sendo adotadas por outros parceiros. Para que as inovações acontecessem e as vantagens da colaboração apa-

recessem, foi necessário desenvolver a capacidade de colaborarem, de trabalharem juntos. Isso criou uma sinergia que acabou com redundâncias e com a sensação de posse dos serviços por alguns órgãos. A capacidade de trabalharem em conjunto solucionou um problema da burocracia que é a tendência ao insulamento por parte dos estamentos burocráticos.

A participação da Sociedade Civil na PPP é algo mais pontual. Durante o desenvolvimento da licitação existem momentos delineados no marco legal das PPPs para que a participação aconteça. Esses momentos são as audiências públicas em que as opiniões e críticas são ouvidas e incorporadas à licitação. No entanto, após a licitação, a participação é apenas avaliando e dando opiniões de melhorias via canais oficiais, ou quando existe uma demanda específica que necessite de auxílio de entes da sociedade civil para o desenvolvimento de novos processos de atendimento.

Um momento específico que essa participação é essencial é no desenvolvimento de alguns serviços especiais que a colaboração necessita realizar. Um exemplo foi o desenvolvimento do RG adaptado para incluir a condição de autista. Para o desenvolvimento do processo de atendimento dessas pessoas, foi chamado entidades da sociedade civil que representavam as pessoas com autismo e que tinham expertise sobre o assunto. Essas entidades da sociedade civil ajudaram em toda a criação da cadeia de valor do atendimento, aportando um conhecimento não existe na própria colaboração, na gestão pública e nem mesmo no parceiro privado. Sem essa participação, o resultado final seria muito inferior, mostrando como a participação da sociedade civil é essencial para a criação de soluções muito melhores para os problemas públicos existentes.

A Gestão Estratégica é exercida por meio do contrato firmado entre o poder público e o parceiro privado. Esse instrumento funciona como um planejamento estratégico mais formal, e que já prevê em seu corpo dispositivos de rearranjo dos acertos realizados. As adaptações e replanejamentos acontecem a cada dois anos, em que os parceiros sentam a mesa de negociação para planejarem os volumes de aten-

dimentos para os próximos dois anos, repactuando os valores do contrato para a manutenção do equilíbrio financeiro do contrato. Ainda assim, em momentos em que questões do contexto, como por exemplo, a pandemia de COVID-19, alteram substancialmente o planejamento estratégico, adaptações às estratégias traçadas são realizadas como uma forma de não inviabilizar a parceria, ou de gerar mais prejuízos que vantagens caso a estratégia vigente seja aplicada.

A adaptabilidade da parceria como um todo está muito baseada na negociação e em um sistema de feedback entre os parceiros, mas também com os cidadãos usuários dos serviços. Para que os níveis de satisfação permaneçam elevados, é necessário ouvir os cidadãos e considerar as suas sugestões e opiniões. Quando um cidadão coloca uma reclamação na ouvidoria do Estado sobre as UAIs e recebe um retorno em tempo hábil e solução para sua queixa, ele se sente valorizado. A expectativa dos cidadãos sobre os serviços prestados pelo poder público é bastante baixa. Quando ele recebe um atendimento de qualidade, e com velocidade, ele sai muito satisfeito. A postura de atendimento e de adaptabilidade das UAIs levou a satisfação dos cidadãos com o atendimento a níveis entre 98 e 99% de satisfação, índices fantásticos para uma iniciativa que lida diretamente com serviços oferecidos aos cidadãos como a UAI.

Resultados

A implantação da colaboração das UAIs vem em um processo crescente de sucesso. Esse sucesso pode ser representado pelos resultados de terceiro nível que ela vem dando, com a construção de cada vez mais parcerias. Uma medida desse sucesso é também o modelo ter ganhado um marco legal e estar sendo aplicado em diversos outros tipos de serviços e localidades.

Um segundo ponto muito importante é a economia de recursos que uma colaboração pode proporcionar ao colocar todos os serviços prestados pelas diversas secretarias e órgãos do governo em um mesmo local. Essa atitude produz uma economia de espaço, de recursos, de aluguel, de pessoal entre muitos outros, pois tem-se

apenas um porteiro, um atendente para dar informações, um grupo de seguranças, para cada localidade e não para cada órgão ou secretaria que precise prestar serviços à população. Além dessa economia de recursos por parte do poder público, temos a economia de tempo e recursos por parte do cidadão, que passa a ter disponibilizado todos os serviços na mesma localidade, podendo resolver tudo de uma só vez, sem a necessidade de ir de órgão em órgão, de secretaria em secretaria para solucionar um único problema.

Um aspecto importante que deve ser chamado a atenção é o quanto a parceria aprofundou o impacto dos serviços prestados pelo estado de Minas Gerais aos cidadãos. O fato de tudo estar no mesmo lugar com um ambiente saudável, funcionários bem treinados e engajados com suas tarefas, a economia de tempo e de volta em repartições mal geridas e com servidores mal treinados ou não engajados com suas tarefas, já produz um impacto de eficiência, eficácia e efetividade nos serviços prestados que mostra que o problema público de atendimento com qualidade e com presteza ao cidadão está encaminhado na direção correta. Esse é um problema que está solucionado, mas que ainda precisa ser mais disseminado e levado cada vez mais próximo dos cidadãos, cada vez mais próximo de sua residência. Esse processo precisa ser bem gerido e bem cuidado para que continue a dar os resultados que vem dando, ampliando seu impacto para cada vez a mais localidades. Isso está acontecendo com iniciativas como o UAI Compartilha, que passa a envolver os municípios para ampliar as localidades que o Estado atende os cidadãos.

Inovações desenvolvidas e aplicadas nessas iniciativas precisam ser aplicadas cada vez mais. Novas parcerias precisam ser licitadas para que o modelo possa se expandir e amplificar as soluções desenvolvidas. As questões que ainda precisam ser solucionadas podem ser uma fonte de renovação e de amplificação dos impactos que a colaboração tem produzido, ajudando a fomentar cada vez mais serviços de qualidade aos cidadãos. A digitalização de diversos serviços pode abrir espaço para que cada vez mais pessoas possam se beneficiar do modelo, gerando uma economia de recursos e amplificando as soluções.

O modelo de PPP pode ser uma grande estratégia para incorporar o privado na colaboração, transferindo a gestão da infraestrutura, como acontece nas UAIs, para esse parceiro, que pode gerir com maior agilidade e sem as amarras que um sistema burocrático tem para evitar desvios e corrupção. Essa vantagem garante agilidade e maior eficiência no processo de adaptação a mudanças das estruturas, ampliando a capacidade de absorção de demandas extemporâneas que as travas burocráticas da gestão pública a impedem de absorver com a velocidade necessária.



Colaboração da **Sociedade Civil** **para a Gestão** **de Pessoas** no Rio Grande do Sul

O problema e os desafios colaborativos

A gestão de pessoas no setor público é um grande desafio atual, pautada por graves problemas estruturais que limitam o desempenho de servidores e organizações. Dentre os principais destacam-se: excesso de carreiras com baixa amplitude e acentuadas distorções remuneratórias; seleção baseada apenas em conhecimentos; cargos comissionados sem critérios de entrada nem avaliação; estabilidade funcional generalizada e praticamente incondicional; e progressão e promoções sem critérios de avaliação efetivos e desatrelados ao desempenho.

Aos problemas gerados pelo desinteresse dos servidores estáveis, somam-se problemas como o preen-

chimento dos cargos de alto escalão de pessoas por indicação política, que muitas vezes, não possuem a expertise para desempenharem as funções relacionadas ao cargo que ocupam. Essa falta de capacidade técnica e de capacidade de liderança de muitos gestores reforça o problema de falta de motivação dos servidores, que além de não verem uma possibilidade de ascensão de suas carreiras por mérito, acabam sendo liderados por gestores totalmente despreparados.

A falta de uma gestão por competências também contribui para a sensação de que a carreira de servidor é desvalorizada. Muitos servidores entram no serviço público em carreiras que, com o avanço tecnológico, simplesmente desaparecem. Ainda assim, esses servidores continuam a exercer funções que não mais são necessárias, como por exemplo ascensorista em elevadores, ou motoristas em repartições que não possuem mais veículos próprios, digitadores, foto copistas entre muitas outras funções. As pessoas que ficam lotadas em funções sem relevância, também tendem a ficarem desanimadas e se acomodarem com o passar do tempo. Além do problema causado pela própria gestão ao não requalificar e realocar esses servidores, há também as pessoas que desejam permanecer em seus lugares, não terem novos desafios, ficarem ali até aposentarem.

A falta de uma gestão por competência causa mais alguns problemas, como a alocação de servidores em cargos que não têm aderência às capacidades e às expertises desses servidores. Quando um servidor é contratado para uma função e acaba sendo alocado em função diversa, ele fica desmotivado e sentindo-se insatisfeito com as tarefas desenvolvidas. A aderência das capacidades dos servidores e as competências exigidas pelas tarefas desempenhadas são um poderoso motivador, principalmente quando associado a outros motivadores. Uma alocação mais racional e baseada em competências pode trazer grandes ganhos para a gestão pública como um todo. A melhor alocação das competências disponíveis pode amplificar o impacto de uma valorização dos servidores, pois eles se sentirão úteis ao cidadão, realizando tarefas que estão dentro do escopo de suas competências e que realmente tem valor público.

Uma questão muito importante observada em quem escolhe ser servidor público é o espírito público, em que o servidor sente-se realizando uma tarefa que ao final produz uma ajuda ao próximo. Não se trata de filantropia, pois todos dependem de seus proventos para sobreviverem, mas muitos escolhem ganharem menores salários que na iniciativa privada por conta do componente social e de ajuda ao próximo presente no serviço público. Esse aspecto precisa ser bem aproveitado, e ele só será se as pessoas com as competências corretas estiverem nos cargos corretos. Aspectos como esse podem ser muito poderosos para produzir satisfação nos servidores e engajá-los com suas tarefas.

Cada uma dessas questões impacta a forma como as soluções para melhorar a gestão de pessoas é encarada, tanto pela população em geral, como pelos próprios servidores e suas lideranças. A população tem uma sensação de que os servidores públicos estão sempre atuando aquém do que poderiam, fornecendo um serviço insuficiente e com baixa qualidade. Já os servidores têm uma sensação de que não são valorizados e por isso não se sentem na obrigação de prestarem um serviço mais intenso à população. Em meio a esse fogo cruzado, a liderança dentro da gestão pública dispõe de poucos recursos para modificar esse cenário, principalmente por estar muito limitada por legislações que moldam todo o processo.

Para um gestor público desenvolver uma boa gestão de pessoas, os processos de RH devem estar bem desenvolvidos e implementados com eficiência, eficácia e efetividade em sua aplicação. Um processo mal desenhado, ou mal aplicado de avaliação, por exemplo, vai inviabilizar uma gestão de pessoas por competência, diminuindo as chances de colocar as pessoas certas nos lugares certos. Essa falta de uma alocação de pessoal de forma mais racional vai levar a resultados inferiores, o que em última instância, vai refletir em serviços piores a população.

A iniciativa colaborativa para valorização dos Servidores no Estado do Rio Grande do Sul partiu de organizações da sociedade civil e da gestão do executivo que tomou posse a partir de 2019, tendo como referência sua experiência anterior como prefeito de Pelotas. Ao assumir o cargo de governador, patrocinou o início de um processo

de profissionalização da escolha dos gestores de segundo e terceiro escalão que ocupariam alguns cargos mais estratégicos. Para realizar essa seleção foi criada uma parceria com o VAMOS, uma entidade do 3º setor, sem fins lucrativos, que atuava fazendo a seleção desses profissionais baseados nas competências necessárias para o cargo que iriam ocupar.

Com esse processo de seleção, foi escolhido uma profissional para ocupar o cargo de subsecretária do órgão central de Gestão de Pessoas. A profissional contratada teria a missão de desenvolver uma série de projetos dentro do órgão central de Gestão de Pessoas do estado do RS. Entre esses projetos, existia um que procurava valorizar os servidores do executivo e das autarquias que compunham o governo do RS. O projeto pretendia realizar uma mudança de cultura de gestão de pessoas e para isso trouxe para a parceria o VAMOS, que tem como escopo principal de trabalho a valorização das carreiras dos servidores, e por fim, os próprios servidores. Essa valorização tem como objetivo final produzir maior satisfação dos servidores com seu trabalho, e por consequência, uma melhora nos serviços prestados aos cidadãos, a população em geral.

Esse projeto procurou atacar algumas dores encontradas pelos gestores públicos de pessoas. Contudo, essas dores não estão concentradas apenas nos gestores públicos de RH, mas em todos os gestores públicos que de alguma forma lidam com servidores. A falta de valorização dos servidores causa uma insatisfação com seus locais de trabalho que resulta em falta de engajamento, prejudicando todo o serviço público. Servidores com pouca vontade de ajudar os cidadãos tendem a serem um problema para seus gestores, causando grandes transtornos e até mesmo prejuízos para a gestão pública e em última instância para os cidadãos.

Questões básicas da burocracia como a legalidade e impessoalidade podem se tornar uma barreira para que a gestão de pessoas consiga motivar os servidores. Por exemplo, a valorização do servidor via pagamentos diferenciados conforme o desempenho do servidor só pode acontecer se existir uma lei permitindo e regulamentando o processo. A legalidade é um princípio muito importante para a estabili-

dade na gestão pública, no entanto, ela dificulta a gestão de pessoas por parte dos gestores. A restrição que a estrita legalidade traz, reduz o campo de ação dos gestores em realizar ações que produzam as condições para a satisfação dos servidores, algo que normalmente é muito mais fácil no setor privado por ser mais flexível. Para vencer uma barreira como essa, é necessário que todo um sistema de avaliação seja desenvolvido e que uma gestão por competência seja implantada e incorporada ao arcabouço legal. Isso é importante pois no setor público a isonomia entre os servidores e a impessoalidade nas avaliações deve prevalecer sobre preferências pessoais dos gestores que detêm o poder de escolha.

Colaborações da gestão pública com o 3º setor buscaram abrir oportunidades para que o setor público receba assistência técnica externa sem que isso represente abrir mão de suas prerrogativas de gestor do funcionalismo. A inclusão da participação da Sociedade Civil na gestão de pessoas dos governos não representou um acréscimo de custos para a gestão pública, já que os termos de parceria assinados são não onerosos, o que significa que para o setor público não existe um custo a ser pago pela consultoria prestada.

A colaboração desenvolvida está estruturada em reuniões semanais entre os gestores responsáveis pelo projeto no órgão central de gestão de pessoas e o VAMOS e reuniões semanais com os gestores diretos dos projetos executados. Essas reuniões com a alta gestão do estado funcionam como um fórum de apresentação do planejamento das ações que serão desenvolvidas e uma forma de prestação de contas do que foi realizado até aquele momento para manutenção do apoio político e patrocínio do governador e dos secretários de governo.

O dia a dia do planejamento acontece nas reuniões semanais, onde os parceiros discutem e deliberam sobre as ações que deram certo, as que deram errado, como corrigir os rumos da colaboração e se necessário, o que precisa ser modificado para as próximas ações. Essas reuniões funcionam como um fórum de construção da estratégia que será utilizada para continuar a perseguição do objetivo final, do escopo que se está abordando e dos resultados que se espera com as ações implementadas.

Os gestores públicos responsáveis colocam as ações discutidas em movimento, reunindo-se com os gestores dos demais órgãos da administração estadual e com os gestores das autarquias para a identificação das necessidades e da customização das soluções para cada um. Esse processo ajuda na aproximação dos parceiros e em vencer as resistências que muitos têm as mudanças.

Elementos do contexto e direcionadores

Além dessas questões ligadas diretamente a gestão de pessoas e a sua motivação, outras questões de contexto precisam ser levadas em consideração para que uma colaboração nessa área se desenvolva. Uma delas é a existência de um patrocinador, alguém com poder político suficiente para bancar a iniciativa e garantir seu início e permanência. Sem um patrocinador, sem um contexto com esse ator, a colaboração não pode acontecer.

Um segundo ponto muito importante do contexto é a questão da assimetria de informações entre a alta gestão e o servidor lá da ponta, o chamado Burocrata de Rua. Esse burocrata é o principal alvo de uma colaboração voltada para a valorização dos servidores, pois é ele quem tem o contato direto com o cidadão, e que forma a imagem que a gestão pública terá frente a população. Se esse burocrata estiver satisfeito e realizar seu trabalho de forma clara, eficiente e voltada para o cidadão, a imagem da gestão será bem melhor junto à população. Assim, a inclusão desse servidor e de seu olhar nas deliberações é muito importante para um sistema de valorização da carreira pública.

Um terceiro ponto do contexto que é importante é a questão legal envolvida. Como já falado, um arcabouço legal é necessário para que muitas das ações voltadas para a valorização dos servidores seja colocada em prática. Sem esse arcabouço jurídico as ações podem ser impedidas de serem realizadas. Para que esses arranjos aconteçam, é necessário um contexto que aponte para apoio político suficiente para que os planos desenvolvidos sejam aprovados pelos legislativos, e com isso, mais responsabilidades sejam delegadas aos gestores para que possam aplicar o processo

de valorização. Se as ações discricionárias dos gestores forem muito restringidas, não será possível o desenvolvimento das ações que viabilizem a distinção entre os servidores que merecem e os que não merecem as ações voltadas para a valorização de suas ações. Um maior poder discricionário precisa ser alocado às posições de liderança formal para que possam premiar os melhores, os que tenham melhores desempenhos.

Um quarto ponto importante do contexto é o nível de conflito entre os participantes da colaboração. Quanto maior o nível de conflito entre a gestão e os servidores, maior a dificuldade de se implantar uma colaboração para valorização desses servidores. A falta de confiança entre os servidores e a alta direção pode ser um grande empecilho para a colaboração. No entanto, a busca de caminhos de construção de confiança pode ser uma forma de se chegar a uma solução para esse problema de contexto.

Um último problema de contexto encontrado é a falta de diversidade que muitos órgãos acabam tendo na gestão pública. Programas oficiais como as cotas para a inclusão de negros, de deficientes pode ajudar a diminuir essa falta de diversidade na gestão pública. Ainda assim, mesmo com essas ações legalmente instituídas, outras ações precisam ser tomadas para que os servidores que entram no serviço público, por esses dispositivos legais, sejam realmente integrados e valorizados dentro da gestão pública. A essas ações de inclusão, devem ser somadas ações para a inclusão das mulheres em cargos de liderança. Em muitos casos elas são a minoria nos cargos e direção, mesmo representando uma grande parte dos servidores públicos de carreira.

Todo o problema da valorização do servidor público para gerar satisfação e por consequência melhores serviços à população é um desafio gigantesco que dificilmente pode ser solucionado apenas com as ideias e atitudes da alta direção de um ente. Esse tipo de problema, que no final é público, pois afeta toda a população de forma indireta, e que é extremamente complexo, pois envolve muitos tipos de pessoas e expectativas, não pode ser solucionado de forma *Top-down*, sem a participação da sociedade civil organizada e do próprio cidadão.

Uma primeira questão relativa aos direcionadores está ligada aos incentivos que levaram a formação da colaboração. Um desses incentivos foi o patrocínio do governador. Ele já conhecia o VAMOS e o trabalho que eles realizavam. Esse conhecimento pregresso foi um grande direcionador do processo, inclusive de seu início e continuidade.

Um segundo incentivo estava na disposição e na expertise acumulada pelo VAMOS em fomentar uma valorização dos servidores do estado do Rio Grande do Sul e de outros estados pelo Brasil. Essa predisposição impulsionou o processo, pois foi o VAMOS que propôs a parceria e que deu o diagnóstico do que era necessário implantar para que os servidores tivessem uma percepção de estarem sendo valorizados. Sem este impulso inicial do 3º setor, a colaboração não seria possível.

A questão das incertezas e riscos envolvidos também foram importantes para que uma colaboração fosse escolhida como a melhor forma de solucionar o problema existente (Emerson *et al.*, 2012). Como o processo está eivado de incertezas, tanto pelo lado da gestão pública que não possui a expertise para realizar a tarefa, como por parte dos órgãos e autarquias parceiras e inclusive do parceiro da sociedade civil, que não tem o poder para implantar um projeto dessa magnitude e abrangência, a colaboração foi o caminho natural escolhido para juntar todos estes parceiros e mitigar os riscos existentes em ambos os lados por meio do compartilhamento de recursos e de conhecimentos.

Um último direcionador importante é a liderança. Nesse caso, uma solução encontrada foi que a liderança deveria ser exercida pelo parceiro público principal, o OCDP. Normalmente, a gestão de pessoas é realizada por um órgão central, o RH dos entes, que cuida de toda a parte burocrática dentro da gestão pública e das diversas ações voltada a valorização dos servidores públicos quando elas existem. No governo do Rio Grande do Sul, a função fica a cargo do Órgão Central de Gestão de Pessoas – OCGP. O OCGP tradicionalmente é a instância que toma as decisões mais operacionais, ficando para a alta direção do Estado tomar as demais decisões sem muita participação de outros órgãos, entes ou mesmo da sociedade civil.

O OCGP como ator da colaboração deveria compartilhar a liderança com os demais envolvidos a depender das necessidades e expertises de cada parceiro. Um ponto importante na liderança é que as decisões são tomadas em consenso apenas em temas mais comuns, como quando se está adaptando um instrumento a uma realidade em um órgão ou autarquia. Quando as decisões são mais estratégicas, elas tendem a ficar mais na mão da direção do projeto, que procura manter um guia do processo mais próximo a estratégia traçada. Contudo, a estratégia é traçada de forma consensual e em um colegiado, cúpula, que vai construindo e remodelando a estratégia conforme as necessidades vão aparecendo.

Elementos da dinâmica colaborativa

As soluções implantadas têm gerado um ambiente propício ao engajamento por princípios. Esse engajamento está ocorrendo, pois, a colaboração gerou uma sinergia entre os parceiros por meio da construção de um ambiente de confiança. Isso ocorreu em função de dois aspectos bem específicos. A capacidade técnica demonstrada pelo VAMOS, que sendo uma ONG sem interesse financeiro no processo, aportou uma série de conhecimentos não existentes dentro da Gestão Pública sem onerar os cofres públicos. O segundo ponto é que houve um Compartilhamento de Poder por parte da alta gestão do Estado, com o envolvimento direto do Governador na iniciativa, o que demonstrou a importância dada à colaboração. O patrocínio do governador produziu um engajamento dos secretários, o que facilitou a entrada dos demais parceiros e seu engajamento em uma iniciativa complexa e que demanda empenho e dispêndio de tempo como a colaboração.

Esse compartilhamento de poder gerou a possibilidade da formação de um fórum de acompanhamento e tomada de decisões que passou a se reunir semanalmente para desenhar as próximas ações e para verificar se as ações até aquele momento implementadas estavam atingindo seus objetivos ou se precisavam ser modificadas, adaptadas. O fórum criado tem um processo de decisão por consenso, o que facilita a produção de confiança a legitimidade entre os parceiros. Contudo, formalmente, a tomada de decisão está sempre a cargo da gestão pública. Então, quando

não há consenso, as decisões são escaladas ou são tomadas pelos gestores públicos que integram o processo. O parceiro da sociedade civil tem responsabilidades de consultoria nos projetos, não sendo de sua responsabilidade participar da tomada de decisão.

Um resultado importante da colaboração do projeto de valorização dos servidores é a geração de capacidade estatal. Essa geração acontece pelo desenvolvimento de novas formas de se implementar as ações planejadas. O desenvolvimento de novas formas de abordar os problemas públicos e de encaminhar soluções compartilhadas entre os órgãos e autarquias que compõe a administração estadual é uma grande inovação por si só, e ainda produz outras tantas inovações, tanto incrementais como disruptivas. Isso acontece, pois, a Estratégia é totalmente aberta. A estratégia vai sendo construída reunião a reunião de encontro da cúpula de gestão da colaboração. Como já apresentado, os parceiros têm uma rotina de reuniões semanais de planejamento onde verificam as ações anteriormente aplicadas e planejam as próximas ações, ajustando-as as necessidades do contexto e demais incentivos ou restritores identificados. Esse processo de *Strategizing* produz uma adaptabilidade contínua na colaboração, ampliando o seu impacto e garantindo um resultado muito mais aderente a realidade dinâmica existente.

Sem envolvimento do servidor na construção da política de gestão de pessoas, estas dificilmente atingirão os objetivos propostos. Uma questão importante aqui é que o servidor se sinta parte da solução dos seus próprios problemas. Esse envolvimento amplifica o engajamento e a sensação de pertencimento, trazendo maior confiança e legitimidade a todo o processo. Contudo, incluir os servidores requer abrir mão de poder de decisão, compartilhando esse poder com os servidores e incluindo-os em todo o processo de Definição, Deliberação e Determinação de todo o processo.

Um ponto central nessa colaboração e que faz toda a diferença é a participação da sociedade civil. Sem essa participação a colaboração não existiria, pois a iniciativa de propor a colaboração foi exatamente do VAMOS, que já tinha um relacionamen-

to prévio com o Governador e que detinha a expertise já comprovada de atuação em valorização de servidores e mudança de clima organizacional na gestão pública. A expertise do VAMOS levou a um patrocínio do projeto por parte do governador, mas também a um olhar mais condescendente dos servidores. A entrada da sociedade civil no projeto, produziu a oxigenação necessária para introdução de novas ideias e novos olhares sobre as funções e capacidades dos servidores, gerando um ambiente muito mais propício a inovação pela troca de conhecimentos. A participação da sociedade civil por meio do VAMOS também gerou um aprofundamento dos resultados, pois trouxe expertise técnica de consultores. Os consultores, quando direcionados pelos gestores públicos e servidores, puderam realizar um diagnóstico muito mais abrangente, além de propor soluções mais adequadas aos problemas diagnosticados por conta exatamente da diversidade de olhares que essa parceria produziu.

A inclusão de entidades da sociedade civil envolveu o Instituto Gesto, VAMOS e Comunitas. Esses institutos e iniciativas atuam junto a gestão pública, desenvolvendo capacidade estatal voltada para a gestão de pessoas e valorização dos servidores por meio de mudanças de cultura organizacional e desenvolvimento de pessoas. A ação de trazer os institutos para uma colaboração consegue oxigenar a gestão pública com novos olhares e com inovações que sem eles não seriam possíveis.

Quando um ente chama uma iniciativa como o VAMOS ou Comunitas para atuar em conjunto com seus gestores, eles trazem toda uma expertise e um grupo de especialistas para contribuir com o desenvolvimento dos programas propostos pela gestão pública. Esses institutos passam a fazer parte das colaborações sem representarem um custo para a Gestão Pública. Para desenvolverem suas missões institucionais, os institutos são financiados por parceiros como a Fundação Lemann, que realiza um investimento a fundo perdido, e que em contrapartida, cobra indicadores de desempenho que mostrem uma evolução dos programas firmados. Essa postura de não receber financiamento nem do governo e nem de entidades privadas com interesse em ter contratos com a gestão pública garante isenção e confiança entre as partes, conferindo legitimidade nas opiniões e indicações realizadas.

Um ponto que chama a atenção nessa iniciativa é a questão da gestão do conhecimento. Como em outras colaborações abordadas, esse ainda é um processo incipiente nas parcerias e mesmo na gestão pública de uma forma geral. Existem iniciativas, mas elas ainda são insuficientes para gerarem uma segurança de continuidade das atividades para os próximos ciclos políticos. Algumas ações estão sendo implementadas para tentar solucionar esse problema. Uma das ações foi mesclar servidores de carreira e servidores comissionados puros nos cargos de liderança. Essa mescla tem como objetivo produzir uma memória viva do projeto para além do ciclo eleitoral atual. Um entrevistado chamou a atenção para o fato de no RS nunca um governador ter sido reeleito e ser um problema reiterado a perda de conhecimento em cada troca que acontecia.

Outra iniciativa nessa mesma linha de produzir uma continuidade no processo foi a criação de um programa de preparação de passagem de cargo. O programa visa preparar todo um processo de sucessão para que quando houver a mudança dos cargos de direção, o trabalho realizado até o momento, não se perca. Uma terceira iniciativa foi o desenvolvimento de um relatório de gestão abrangente de forma mais periódica. Nesse relatório, procurou-se incluir todos os programas desenvolvidos, seus objetivos, ações já tomadas, ações planejadas para o futuro e principalmente o estágio que a iniciativa está em seu desenvolvimento e aplicação. Tudo isso para produzir um documento que sirva de base para o próximo governo continuar o trabalho do ponto em que se está nesse momento.

Nessa área da gestão do conhecimento outras ações mais pontuais também foram tomadas, como a criação de um repositório institucional, em que todas as informações produzidas sejam armazenadas de forma organizadas e acessível a todos. Essa iniciativa visa criar um local onde as informações possam ser compartilhadas com todos os interessados, ampliando o impacto da colaboração e melhorando os sistemas de informação.

Resultados

Esse processo de valorização está se desenvolvendo de uma forma bastante participativa e com a produção de resultados bem interessantes. Esses resultados já são sentidos na ponta, pelo servidor que se vê valorizado e pelo cidadão com a melhoria de alguns serviços prestados pelo estado.

Os resultados da colaboração também precisam ser apreciados e tratados dentro da seção de implementação. Um desses resultados é a possibilidade de adaptações das ferramentas geradas pelo projeto de valorização dos servidores. As adaptações acontecem por meio da participação dos usuários dessas ferramentas no processo de tomada de decisão de como elas serão implantadas. Essa adaptação acontece de forma muito consensual, pois a cada órgão ou autarquia que o projeto será implantado, previamente são feitas reuniões com os gestores da área e as demandas desses gestores são ouvidas e consideradas como insumos para as adaptações. Ferramentas como matriz de competências e programas de avaliação de servidores são adaptados ao contexto e a realidade desses órgãos e autarquias. Esse processo flexível é fruto direto da colaboração, pois essa é uma característica muito marcante quando se trabalha em parceria, a horizontalidade das decisões tomadas como a melhor forma de tomada de decisão.

Um segundo resultado já identificável na fala dos entrevistados é a percepção de valorização que os servidores estão reportando. Esse é o objetivo principal da colaboração, não obstante ele é um objetivo intangível. Esses objetivos são mais difíceis de serem alcançados pois são influenciados por diversos aspectos que vão além do próprio serviço realizado. Porém, ações que melhoram diretamente as tarefas realizadas como a alocação dos servidores por meio de uma matriz de competências e seleções baseadas nessa matriz das competências dos servidores que irão ocupar os diversos cargos, inclusive os cargos de direção e liderança, tendem a produzir, ou facilitar, a produção de uma satisfação entre os servidores. Esse é um processo interno de cada indivíduo, mas gerar melhores condições de trabalho tende a amplificar as possibilidades de geração de satisfação. Uma maior satisfação tende a ampliar o engajamento nas tarefas e o comprometimento dos servidores com a organização em que atuam.

A implementação desse projeto ocorreu de forma muito exitosa até o momento segundo os seus integrantes. Isso porque as soluções aplicadas têm resultado em um desenvolvimento de iniciativas que produziram melhorias na percepção dos beneficiários dos projetos. Ainda assim, o projeto só atingiu a primeira fase de ações e prossegue em seu caminho, iniciando a segunda fase que consiste em aprofundar os entendimentos e iniciativas já implantadas e buscar envolver cada vez mais órgãos e autarquias no processo de valorização dos servidores públicos do estado do Rio Grande do Sul.



Colaboração
Intragovernamental

Contra o Assédio nas Escolas Públicas do Estado do Paraná

O problema e os desafios colaborativos

Desde antes da inclusão da universalização da educação na Constituição Federal de 1988, percebe-se a necessidade de melhorar sua qualidade. A quantidade de vagas e o percentual de alunos nas escolas cresceu fortemente nas últimas décadas, chegando a mais de 90% das crianças e adolescentes dentro das salas de aulas pelo país. Contudo, a qualidade e diversidade de possibilidades no ensino profissionalizante não conseguiram acompanhar essa expansão, primeiro pelo déficit de estrutura para suportar toda a demanda e segundo pela falta de profissionais qualificados.

A necessidade crônica de melhorias nos sistemas de ensino pelo país produziu paulatinamente diversas iniciativas de melhorias da qualidade do ensino, procurando implementar soluções e alternativas para os problemas encontrados. A baixa qualidade da educação é um problema público extremamente complexo de ser encaminhado, pois não pode ser solucionado apenas com a alocação de recursos, mas depende de uma série de ações coordenadas. A multiplicidade de questões que precisam ser enfrentadas mostra como o MEC - Ministério da Educação e as diversas Secretarias de Educação dos Estados Federados e dos Municípios precisam de ajuda para solucionar esses problemas e fornecerem uma educação com a quantidade e a qualidade mínima requerida.

Além dessa questão da qualidade do ensino, há a questão da cidadania e a preocupação de formar força de trabalho que seja capaz de sustentar o crescimento econômico, proporcionando renda e bem-estar para o País. É necessário também oferecer segurança para os alunos enquanto estudam, garantindo segurança alimentar com o oferecimento de merendas de qualidade, e segurança pessoal com a garantia de que a integridade física e moral desses alunos será mantida enquanto estiverem sob a responsabilidade do estado dentro das escolas.

Nesse sentido, a Secretaria de educação do Estado do Paraná procurou formas colaborativas de lidar com os diversos problemas existentes em sua pasta, procurando entidades que pudessem auxiliar na busca e implementação de soluções.

Na área da educação existe uma série de organizações da sociedade civil que fomentam trabalhos voltados para o desenvolvimento da educação no país. Além dessas, o próprio MEC possui uma série de iniciativas que estados e municípios podem aderir para aproveitar expertise e recursos disponíveis para melhorias na educação oferecida a população de suas jurisdições.

Dentre as iniciativas colaborativas que a Secretaria da Educação do Estado do Paraná desenvolveu está um programa de atendimento psicológico e psiquiátrico a distância para atendimento dos professores da rede pública estadual de ensino, com o

apoio da Universidade Estadual de Londrina – UEL. O absenteísmo na rede estadual de ensino do estado do Paraná atinge 15% dos professores, cerca de 9.000 professores, que deixam de produzir e oferecer seus serviços de ensino aos alunos em sala de aula. Esse programa é realizado via um aplicativo desenvolvido e disponibilizado por um parceiro privado, contratado pela UEL para fornecimento do serviço de tecnologia no processo de atendimento a distância dos professores. Esses atendimentos são feitos por alunos dos cursos de psicologia e de medicina com especialização em psiquiatria da Universidade, proporcionando uma oportunidade para terem contato com a prática de suas profissões e tornando o serviço muito menos custosos para o Estado.

Outras iniciativas de parcerias implantadas pela Secretaria da Educação do Estado do Paraná procuram solucionar problemas como fornecer ensino profissionalizante para jovens e adultos por todo o Estado por meio de parcerias com Fundações privadas como a Fundação Itaú e a Universidade de Mato Grosso do Sul, ou o projeto de revitalização de escolas que passa primeiro por um projeto de regularização arquitetônica e urbanística desenvolvida por uma parceria com um Serviço Social Autônomo, ou uma iniciativa voltada para a Governança na educação básica desenvolvido em parceria com o MEC.

A parceria na qual este capítulo está focado endereça uma solução para o problema do assédio aos alunos perpetrado por professores e servidores da educação que atuam nas escolas geridas pelo Estado do Paraná. Essa colaboração foi formada com o intuito de melhorar todo o processo que envolvia o processamento, afastamento e a exoneração de servidores que atuam em escolas, e que foram acusados e condenados administrativamente por assédio a alunos e demais colegas dentro do ambiente de trabalho ou em relações advindas da relação aluno-professor. Para possibilitar a geração de uma solução para esse problema, uma série de parceiros foram chamados para integrar uma iniciativa que culminou com a promulgação de um Ato Interinstitucional. Esse Ato facilitava o compartilhamento de informações e provas necessárias para uma série de procedimento para o afastamento de acusados de assédio via PAD – Processo Administrativo Disciplinar. Isso incluía inclusive a

aceleração da conclusão do processo que poderia culminar com a exoneração de servidores e professores condenados por assédio na escola.

O assédio em locais públicos e privados é um problema de polícia, ou seja, deve ser cuidado pela justiça criminal. Contudo, quando esse problema acontece em ambientes como as escolas, o Executivo via Secretaria da Educação passa a ter responsabilidade também em relação a impedir que esse assédio aconteça ou continue a acontecer. A secretaria deve facilitar a denúncia, investigação e a punição administrativa dos assediadores. É também de responsabilidade da Secretaria, quando receber denúncias de assédio, informar a justiça criminal para que um processo judicial aconteça e o agressor seja investigado e punido caso seja comprovado o assédio.

A responsabilidade do poder Executivo de afastar o agressor da vítima nos ambientes escolares é dificultada e agravada por institutos legais como a estabilidade que os professores concursados têm em seus empregos. Essa estabilidade lhes garante uma série de prerrogativas, entre elas de que só podem ser afastados e exonerados de seus cargos via um PAD, Processo Administrativo Disciplinar. Esse processo é previsto pela lei federal nº 8112/1990⁷ e tem todo um formalismo que precisa ser seguido para que os seus atos e conclusões tenham validade. Esse não é um processo arbitrário, mas um processo em que o acusado tem amplo direito de defesa, cabendo ao poder público provar a culpa do acusado para só então punir o servidor. As punições previstas no PAD vão desde advertências até a exoneração do servidor. A punição imposta pelo PAD não isenta o acusado de responder processo judicial, e a condenação no PAD não implica necessariamente condenação na Justiça Criminal.

Outro aspecto importante nesse problema é a sobreposição de ações com o mesmo fim. Sem a parceria, diversos atores precisariam agir para gerar as mesmas provas de que o assédio estava acontecendo. Essas provas teriam de isolar quem era a vítima,

⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acessado em 17/08/2022

quem era o agressor, como esse assédio estava acontecendo, onde ele ocorria e por que meios. Todo esse arcabouço de provas é bastante dispendioso em termos de recursos e de tempo. Uma ação isolada acabava por sobrepor ações para gerar as mesmas provas por diversos atores.

Além dessa questão de geração de provas, há ainda as competências que cada ator tem para agir. Em muitos casos, apenas a Polícia e o MP podem investigar o caso, limitando a ação da Secretaria da Educação que não poderia produzir as provas necessária para a punição do servidor. Essas atribuições, que em muitos casos são constitucionais, apontavam como o arcabouço legal tem um impacto profundo no sucesso de um PAD. Essa questão da ação isolada dos diversos atores, além de produzir a sobreposição de esforços, poderia produzir a destruição de esforços realizados por atores distintos. Uma prova do assédio poderia ser anulada por questões legais de que aquele ator que as produziu não teria autoridade para fazê-lo. Isso acabava produzindo impunidade dos assediadores e maior perigo para as vítimas.

Um problema muito comum também era a demora que um PAD tinha para apresentar uma conclusão, algo em torno de 90 dias. Isso gerava uma sensação muito forte de impunidade nas vítimas que denunciavam, deixando-as expostas a seus agressores por longos períodos mesmo após a denúncia. A contestação constante das ações e resultados do PAD na justiça, com um índice de sucesso para o agressor via habeas corpus muito grande, não por erro nos procedimentos ou pela não culpabilidade do acusado, mas pelo desconhecimento do judiciário do conteúdo dos processos, ou das consequências que uma volta do acusado para a sala de aulas poderia causar, também era algo bastante comum. Todos esses problemas listados apontavam para uma questão muito complexa e que precisava de um encaminhamento rápido e enérgico por parte da Secretaria.

Para que a solução principal acontecesse, que é afastar e punir o agressor ligado ao assédio dentro das escolas, era necessária uma série de pequenas soluções de problemas secundários que impediam que o problema principal fosse endereçado. Essas pequenas soluções passavam por: desenvolver um novo procedimento interno

na Secretaria para a condução do PAD, induzindo a maior celeridade e efetividade de suas ações e conclusões; tornar as informações mais facilmente acessíveis à justiça e aos parceiros, reduzindo as redundâncias e os problemas de perdas causadas pela destruição das ações de um ator por outro; um melhor entendimento entre quem investiga e gera as informações e quem as aplica em processos que podem gerar punições; maior cuidado com as vítimas, produzindo maior acolhimento e acompanhamento; entre outras ações secundárias.

A parceria começou com o chamamento da Secretaria da Educação para uma série de reuniões, onde ela apresentou o problema e abriu os dados do baixo número de sucesso nas investigações e punições de casos relacionados a assédio dentro das escolas no Estado do Paraná. Desde as primeiras reuniões o Ministério Público e o TCE-PR estavam presentes, sendo eles grandes interessados nesse assunto e com mandato para o *accountability* horizontal da gestão realizada pelo Executivo do Estado. Conforme o processo foi se desenvolvendo ficou evidente que outras secretarias deveriam ser acionadas e passarem a integrar a parceria como a Secretaria da Saúde, Secretaria da Família, Rede de Proteção Social, Polícia Civil e também outros parceiros que integram a estrutura do Estado, mas que não fazem parte do Executivo como a Defensoria Pública e o já citado TCE-PR, além do Ministério Público que era o principal parceiro, tendo em vista, tratar-se essencialmente de matéria criminal.

A aplicação das soluções desenvolvidas para a criação de valor público possibilitou que a colaboração acontecesse e levasse a um ganho enorme para a proteção das vítimas de assédio em ambientes escolares no sistema de ensino público do Estado do Paraná. Essa iniciativa e a aplicação do Ato Interinstitucional assinado amplificaram o poder de ação do Estado via PAD para afastar pessoas acusadas de assédio e de punir aqueles que ficavam provados no processo que eram culpados das acusações. O tempo médio de um PAD que era de 90 dias para a sua conclusão, baixou para 45 dias com a possibilidade de afastamento do agressor em um prazo de 24 horas após a denúncia e instauração do Processo Administrativo Disciplinar.

Elementos do contexto e direcionadores

Um primeiro elemento muito importante do contexto foi o patrocínio político das autoridades públicas à parceria. Era evidente que apenas a Secretaria de Educação não estava conseguindo solucionar o problema e que uma parceria com os demais atores envolvidos no processo de forma direta e indireta teria de acontecer para que uma solução fosse viabilizada. Assim, o Secretário de Educação, com o apoio político do Governador patrocinaram a iniciativa, compartilhando o poder que tinham ao abrirem os dados aos diversos entes que seriam potenciais parceiros, expondo-se a serem penalizados por esses entes. Esse patrocínio foi essencial pois a parceria envolvia o MP e o TCE-PR. A postura da Secretaria e o patrocínio dado produziu um processo de confiança muito grande entre os parceiros, pois, se o Estado que tem mais a perder compartilhando seus dados, está patrocinando essa iniciativa, os demais parceiros também se sentiriam confortáveis para compartilhar os seus dados gerando uma solução muito eficaz para o problema abordado.

A questão do Patrocínio aponta para outra questão muito importante do contexto, que era a assimetria de informações existentes entre os futuros parceiros. A assimetria de informações era o principal causador da baixa eficiência e efetividade dos PADs realizados pela Secretaria da Educação. Isso acontecia, pois, sem a possibilidade de produzir provas de que o assédio ocorria, a Secretaria da Educação não conseguia dar encaminhamento ao afastamento do servidor acusado de assédio, inviabilizando o prosseguimento do PAD e a sua conclusão com a certeza da culpabilidade do acusado ou de sua inocência. O que acontecia era um processo lento e dispendioso pela falta das informações, pois essas estavam espalhadas pelas diversas secretarias do Executivo, Polícia Civil, Ministério Público e Defensoria Pública. A falta de um sistema de troca de informações e a consequente necessidade de geração interna dessas informações impossibilitava a celeridade e o sucesso dos PADs.

As Condições em que os Recursos necessários para que a solução do problema público fosse implantada se apresentavam no contexto, acabou orientando muito a busca por uma parceria. Como os recursos necessários para a solução do problema público estavam distribuídos entre diversos atores públicos, a busca por uma solução

de forma isolada por apenas um ator seria muito contraproducente. Uma replicação de esforços e de consumo de recursos seria inevitável por conta do contexto em que o problema se desenvolvia de inter-relação dos futuros parceiros. Isso tudo mostrava uma capacidade reduzida dos atores envolvidos em solucionar o problema de forma isolada. Essa falta de capacidade produzia resultados muito inferiores aos necessários o que acabava deixando assediadores próximos a suas vítimas, incentivando novos casos de assédio e o não encerrado o assédio em casos já denunciando.

O Arcabouço Legal existente também contribuía para que o problema não fosse solucionado a contento. Isso porque, as decisões tomadas pelo Executivo via PAD eram contestadas na Justiça, que sem informações mais precisas sobre o andamento do processo, acabava emitindo Habeas Corpus para processados administrativamente via PAD. Essas decisões acabavam por gerar um impacto amplificado na produção de impunidade dos agressores e na percepção de falta de proteção para a vítima. A falta de um arcabouço legal mais apropriado para o desenvolvimento do PAD, quando se tratava de assédio a menores de idade em escolas, produzia uma lacuna importante e que era usada pelos acusados de serem os agressores como porta de escape a uma punição mais efetiva.

A falta de um Arcabouço Legal mais apropriado, acabava diminuindo a possibilidade de maior *Accountability* por parte da sociedade e dos atores estatais encarregados de realizá-lo. Sem a possibilidade de maior transparência entre os diversos atores estatais envolvidos no processo, a capacidade de maior controle simplesmente desaparecia, tornando o processo obscuro e com um desfecho insatisfatório dada a gravidade do problema.

A existência de tentativas anteriores de parcerias entre a Secretaria da Educação e alguns dos atores envolvidos na busca de uma solução para o problema também era uma barreira ao processo de aproximação com maior confiança entre os parceiros. Reclamações de que em governos anteriores tentativas de aproximação haviam resultado em prejuízos para ambos os parceiros e que em algumas ocasiões, ao buscarem pela Secretaria de educação para parcerias, foram completamente igno-

rados, produziu uma animosidade que precisou de uma atitude proativa inicial por parte da Secretaria da Educação para ser superado.

Mesmo com essa animosidade evidente entre os parceiros, iniciativas de construção de Network e Conectividade já existiam previamente. O nível de Network e de Conectividade entre os futuros parceiros pode ajudar muito no processo de aproximação e convencimento de se formar uma parceria. Mesmo com a existência de um nível de conflito pretérito alto, principalmente pelo mandato constitucional de fiscalização e *accountability* existente entre o MP e o Executivo e entre o Legislativo assistido pelo TCE e o Executivo, a abertura de um canal de comunicação e de compartilhamento via uma colaboração seriam possíveis caso um dos parceiros se dispusesse a patrocinar toda essa aproximação. Esse patrocínio foi dado pela Própria Secretaria da Educação que acreditou na possibilidade mesmo com o nível de atrito existente. Ela não se fechou em si mesma, mas abriu as portas para a formação de parcerias e colaborações que ajudassem a desenvolver melhor o seu mandato institucional.

Por fim, um ponto muito importante do contexto e que tem impacto frontal no problema público enfrentado do assédio a crianças e adolescentes são as Condições Econômicas, Sociais e Culturais da sociedade em que o problema está acontecendo. Sem uma observação muito precisa dessas questões, uma solução não pode ser planejada e surtir os efeitos desejados. Uma solução realmente efetiva só pode acontecer com o envolvimento das pessoas beneficiárias do valor público criado. Assim, a criação de valor público passa obrigatoriamente por entender os elementos econômicos, sociais e culturais que impactaram o problema e que envolvem o agressor e a vítima. Entender o contexto em que o problema está inserido garante que as soluções geradas sejam aderentes a realidade econômica, social e cultural.

Em muitos casos os contextos sociais e culturais acabam por produzir um processo de culpabilidade da vítima e mitigação da culpa do agressor, diminuindo as possibilidades de que uma punição seja aplicada. Em outras ocasiões, a questão da disparidade de poder existente entre um aluno e o professor em uma sala de aulas acaba

induzindo a um comportamento de não denúncia por parte dos agredidos, principalmente pela sensação de impunidade que a falta de uma efetividade nos processos já realizados produz nas vítimas. A sensação de que o agressor voltará para a sala de aula e poderá retaliar com ações ainda piores que as já sofridas, acaba por dificultar a denúncia e a produção de provas contra o assediador.

Para que as soluções fossem produzidas e a colaboração acontecesse, uma série de Direcionadores agiu para que a colaboração tomasse a forma de um Ato Interinstitucional. O primeiro desses direcionadores foi a percepção de que existiam diversos Incentivos Consequenciais em criar uma colaboração para a solução desse problema público enfrentado. Um desses incentivos é a maior celeridade em afastar pessoas acusadas de assédio, com menor contestação na justiça desse procedimento. Esse incentivo é muito forte pois leva a uma maior proteção de possíveis vítimas, algo não viável sem que a colaboração seja implementada. Com esses incentivos, o modelo adotado tendeu a ser mais eficiente em suas ações, gerando um alinhamento nas ações dos parceiros e a menor possibilidade de decisões conflitantes de parceiros distintos.

Um outro direcionador muito presente nesse caso abordado é a clara Interdependência entre os diversos atores para que as soluções aplicadas produzissem um resultado efetivo de proteção da vítima. Sem a parceria, essa interdependência acaba inviabilizando ou mesmo atrasando soluções aplicadas.

A interdependência entre os atores é evidente, dada a necessidade de ação de atores diversos para que a Secretaria da Educação possa realizar o PAD. A parte de investigação criminal com a geração de provas, por exemplo, é atribuição constitucional da Polícia e do MP. A administração pública, mesmo sendo a detentora do mandato do poder de polícia, e ter a prerrogativa do uso da força para garantir a ordem social, não pode aplicar esse poder de forma indiscriminada. A estrita legalidade dos atos praticados pelo poder público força a gestão a seguir de forma estrita o que a legislação determina, sem abertura para atos discricionários a não ser que isso seja permitido na legislação. Assim, a possibilidade de investigação e produção de

provas no PAD precisa estar prevista em lei e regulamentos. Além disso, para que as provas sejam compartilhadas é necessária autorização legal devido vários entraves jurídicos, como por exemplo o sigilo de algumas investigações.

A questão das Incertezas e Riscos envolvidos na produção de uma solução compartilhada também acabaram agindo para moldar o modelo adotado. Os riscos de se condenar um inocente, ou de liberar um culpado é inerente a esse tipo de processo. Assim, a parceria poderia ajudar muito na diminuição desses riscos, amplificando a quantidade de informações e provas produzidas e aumentando a certeza das decisões e ações todas. Especificidades do tipo de problema abordado acaba amplificando o risco de se deixar um culpado agindo em um ambiente sensível como uma escola. Nesse caso específico, o problema causado ao se deixar um culpado atuando é muito maior que o de afastar um inocente, tornando assim mais prudente nesse trade off optar por afastar os acusados durante o processo de investigação e julgamento, mesmo correndo um risco de produzir uma injustiça com o servidor.

Um último direcionador que tem uma ação muito ampla em todo o processo e não apenas em seu início é a Liderança. Na parceria formada para a constituição do Ato Interinstitucional, o ator que tomou esse papel e que acabou ganhando a confiança dos demais parceiros foi a Secretaria da educação. Essa liderança acabou acontecendo por conta do patrocínio que esse parceiro aportou na colaboração, mas também por uma postura tomada de se expor e de correr riscos em prol da constituição da colaboração. Essa postura de altruísmo por parte da Secretaria acabou lhe trazendo dividendos de confiança dos demais parceiros, chegando em alguns momentos a Secretaria ser chamada para ajudar na mediação de conflitos entre os parceiros.

Um exemplo dessa liderança da Secretaria foi quando ela foi chamada a mediar um conflito surgido na última hora, antes da assinatura final do Ato, entre a Polícia Civil e o Ministério Público. A pessoa responsável pelo projeto no Ministério Público falou que não assinaria o Ato, pois a Polícia Civil estava se negando a compartilhar as informações que possuía com eles. Nesse momento, a Secretaria da educação, como patrocinadora da iniciativa agiu mostrando o que estava previamente acordado e

como a Polícia Civil já tinha concordado com o compartilhamento. Essa mediação acabou por solucionar o conflito e tornar a assinatura do Ato possível no prazo já acordado.

Em outros diversos momentos, lideranças específicas acabaram emergindo no processo, mostrando possibilidades e direções distintas. Essas questões foram muito importantes pois produziram um entendimento muito ampliado, incluindo a maioria dos atores que tinham relação com o problema público e que poderiam ajudar a encontrar e aplicar soluções muito superiores.

Elementos da dinâmica colaborativa

Observando a aplicação da solução desenvolvida na colaboração, vê-se que o engajamento por princípios foi algo proposto desde o começo da parceria. A busca por um ambiente seguro em que as decisões fossem consensadas foi trazida pelo parceiro patrocinador e aplicada em larga escala em todos os âmbitos e decisões tomadas. A descoberta das características de cada parceiro, conhecendo o que cada um poderia contribuir as lacunas ainda não preenchidas e a busca de novos parceiros que pudessem ajudar no processo, foi algo constante.

Um exemplo dessa busca por parceiros que pudessem aportar novos conhecimentos e expertises a colaboração com a sua participação foi a indicação de uma pessoa dentro do MP que já cuidava de processos de assédio na gestão pública e que poderia contribuir muito para uma solução mais eficaz. O engajamento por princípios acabou facilitando o processo e apontando atalhos importantes para se encontrar os parceiros com as expertises necessárias para a produção de soluções superiores.

A definição do escopo dos problemas que seriam objeto da colaboração e a deliberação e determinação por meio de consenso também produziram uma percepção de pertencimento nos parceiros. Sem essa percepção de pertencimento, de que cada parceiro é dono do projeto como um todo, na primeira adversidade ou desentendimento o parceiro acabaria abandonando a colaboração. A inclusão de todos

no processo de decisão e a busca de decisões por consenso acabou tornando os parceiros donos do projeto por terem suas vozes e opiniões escutadas. Um exemplo é a forma como o Ato Interinstitucional foi consensado, esse processo ocorreu de forma muito democrática e sem pressa para acontecer. Foram necessárias diversas reuniões e mais de 6 meses para que ele se consolidasse e a parceria acontecesse efetivamente.

Um ponto importante nesse processo é que o problema foi dividido em uma série de pequenos problemas que se relacionavam com uma gama de opções de ações que deveriam ser tomadas. Essas ações eram discutidas uma a uma e as escolhas e soluções consensadas entre os parceiros da colaboração uma a uma. Esse processo de quebrar o problema e ir construindo soluções em consenso é mais demorado que uma decisão individual de apenas um ator, mas, além de produzir um resultado superior, ela ajuda no engajamento e na percepção de pertencimento dos parceiros. Essa forma de desenvolver o processo permite que demandas de diversos parceiros sejam incluídas na colaboração e que opiniões contrárias vão se acomodando na busca de um objetivo comum. Aqui vale ressaltar que é muito mais fácil se chegar a um consenso de qual deve ser o objetivo comum, do que decidir o processo que deve ser empregado para chegar a esse objetivo.

A Motivação Compartilhada foi um fator muito importante para a aplicação das soluções propostas. O primeiro ponto aqui era a forma como aplicar as soluções e vencer a resistência de alguns parceiros em compartilharem o poder que detinham, principalmente por conta das informações que produziam e que lhes dava um poder muito grande dentro de todo o processo. Ao compartilharem esse poder com os demais parceiros, principalmente via compartilhamento de informações, esses parceiros perdiam o protagonismo que tinham, abrindo mão de um poder que os determinava como organização. Um exemplo desse compartilhamento de poder foi a abertura dos dados de sucesso e fracasso dos PADs conduzidos pela Secretaria da Educação para o MP e o TCE-PR. Esse compartilhamento expôs o Estado a uma série de penalidades caso esses entes usassem os dados compartilhados para fiscalizar e punir. Ao não tomarem essa atitude e passarem a colaborar para que os resulta-

dos fossem melhorados, o MP e o TCE-PR abriram mão de seu poder de fiscalização para ajudar na construção de uma solução em conjunto.

A confiança mútua gerada com o compartilhamento de poder pode ser usada para gerar legitimidade nas ações tomadas, produzindo uma parceria forte e comprometida com a produção de uma solução mais adequada ao problema. Isso gerou ações como a busca da secretaria da Educação como mediadora em momentos de desavença entre os parceiros, mas também abriu uma porta para que a colaboração tivesse uma legitimidade interna muito grande. Isso incentivou que novos parceiros fossem convidados a participarem da colaboração, incrementando a possibilidade de maior diversidade de ideias e expertises para a construção de uma solução ao problema público enfrentado muito mais profunda.

A Capacidade de Trabalhem em Conjunto foi muito ampliada com a colaboração. O próprio resultado inicial da colaboração já mostra essa amplificação, pois o Ato Interinstitucional é um tipo de Instituição, como a ponta a teoria institucional, que amplifica a capacidade dos parceiros em colaborar. Esse ato modifica o arcabouço legal existente, possibilitando que as informações sobre o problema enfrentado, que é o assédio de menores no ambiente escolar, sejam compartilhadas entre os diversos parceiros. Tudo isso está muito ligado com a gestão do conhecimento e com o aprendizado produzido pela colaboração.

A Gestão do Conhecimento nessa colaboração pode ser abordado por dois ângulos diferentes. Um é em relação ao compartilhamento de informações sobre o assédio perpetrado e outra é sobre a própria constituição da parceria. O primeiro aspecto já foi bastante tratado até aqui, mas o segundo aspecto ainda não. Assim, para sanar essa lacuna, pode-se dizer que a Gestão do Conhecimento do processo de parceria aconteceu por meio de Notas técnicas editadas em conjunto entre os parceiros da colaboração.

As Notas Técnicas são usadas pela Secretaria da Educação do Estado do Paraná como uma forma de tornar o conhecimento tácito gerado pelas colaborações em

explícito. Isso faz com que, no futuro, quando aquele conhecimento for necessário, ele estará disponível para ser acessado e utilizado. Essas Notas Técnicas são depositadas em um banco de dados que toda a gestão pública pode acessar, produzindo um compartilhamento do conhecimento muito importante para a construção de soluções melhores e mais rápidas no futuro. A possibilidade de acessar conhecimento e experiências passadas, pode ser uma forma de cortar uma grande parte do caminho na busca de soluções para problemas públicos, ou evitar que seja dado uma volta enorme até chegar na mesma solução que outros já chegaram.

A estratégia utilizada para desenvolver a colaboração foi muito simples, mas foi surgindo conforme as reuniões iam acontecendo. Isso garantiu uma flexibilidade muito grande em todo o processo e possibilitou que demandas e conflitos fossem tratados já durante a construção da colaboração. Esse processo acabou gerando o Ato Interinstitucional, que ao cabo é um tipo de planejamento estratégico para o futuro da parceria. A partir desse ponto, com o Ato assinado, a estratégia se torna bem mais rígida, com a necessidade de novo consenso entre todos os parceiros para que a estratégia sofra modificações. As modificações precisam ser muito bem justificadas e um novo Ato Institucional precisa ser assinado. Mesmo não estando escrito em pedra, ou seja, não podendo ser mudado nunca, o processo de adaptações e mudanças passa a requerer um movimento muito mais amplo e com a participação de todos os colaboradores.

A Governança da parceria acabou sendo mais simples que de outras parcerias, pois não existe uma necessidade de interação em todas as ações perpetradas, mas apenas nas ações voltadas para o compartilhamento de informações. As ações para a construção do PAD continuam sendo primordialmente do poder Executivo via Secretaria da Educação, o que muda é o acesso a informações produzidas nos parceiros e que podem acelerar o processo realizado pelo Executivo. Essa conformação de governança da parceria ajuda na construção de uma parceria muito mais enxuta e que alcança resultados muito melhores.

Resultados

A parceria se desenvolveu em um contexto bem específico e bastante interessante, o que produziu um resultado muito importante para a diminuição do problema da permanência de assediadores no sistema de ensino gerido pela Secretaria da Educação do Estado do Paraná.

Os ganhos para a proteção das vítimas foram absurdos, tendo em vista que pessoas acusadas puderam ser rapidamente afastadas de suas funções, respeitando o processo legal e não de forma arbitrária. Pessoas comprovadamente agressoras puderam ser exoneradas de seus cargos públicos sem que conseguissem reverter esses processos e suas consequências de forma fácil na justiça. O resultado mais interessante foi que mesmo com toda essa celeridade nas ações, o processo legal e a ampla defesa do acusado foram mantidas, e inclusive, ampliadas.

Com a colaboração, o sistema de ensino gerido pela Secretaria da Educação ficou mais seguro, com uma percepção mais aguçada de que a punição para os agressores era eficiente eficaz e efetiva. Isso incentiva a denúncia por parte das vítimas, impactando o contexto com mudanças sociais e culturais importantes para a continuidade dos benefícios da gerados pela colaboração. Quanto maior a percepção da vítima de que ela será protegida e de que o agressor será punido e não poderá mais perpetrar as agressões, maiores as chances de que a vítima denuncie e que a justiça seja feita.

O sucesso da colaboração em encaminhar o problema público também ajudou a produzir um ambiente mais propício a novas colaborações entre os atores envolvidos. Mesmo existindo um alto nível de conflito prévio, até mesmo por questões ligadas aos mandatos legais e institucionais dos diversos parceiros, o resultado positivo gerado amplificou a confiança entre os parceiros. Essa maior confiança reduziu os conflitos prévios e gerou uma legitimidade no processo que acabou se transformando em maior propensão a colaborar nos parceiros em uma futura iniciativa proposta.

O valor público criado é muito superior, pois, diminui a possibilidade de ser desfeito pela justiça ou por algum órgão de controle. O fato de os órgãos de controle já estarem participando e terem aprovado a forma do processo, diminui a gama de contestações que podem ser realizadas. Isso reduz a necessidade de interferência da justiça no processo para garantir que sua forma de entender o processo seja respeitada.

Tudo isso produz um resultado muito mais justo e próximo das necessidades das vítimas de assédio. Isso também ajuda na construção de um compartilhamento de poder entre os parceiros e uma diminuição do protagonismo de alguns em detrimento das necessidades de outros. A colaboração produz ainda maior legitimidade em todos os atos tomados pela Secretaria da Educação, pois ela estará melhor assessorada pelos demais parceiros da colaboração. As soluções propostas foram um propulsor de uma melhoria visível em todo o PAD dentro da Educação Estadual, unindo diversos atores em prol das vítimas e da sociedade em geral.

Metas de Desenvolvimento **Sustentável** **do Governo** **Federal**

O problema e os desafios colaborativos

A Organização das Nações Unidas – ONU desenvolveu uma lista de Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis – ODS para guiar os países membros na definição de suas prioridades. A aprovação pela ONU das ODS foi realizada pela Resolução A/70/2015⁸, com uma participação importante do Brasil como líder desse processo. Esses Objetivos foram organizados em 17 grandes eixos (Figura 3) e 169 metas. Dessa construção surgiu a agenda 2030, que procura organizar as metas no tempo e gerar uma temporalidade para a cobrança do alcance das metas. Essa forma de procedimento, colocar uma meta e determinar o tempo que ela deve ser alcançada

⁸ Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>, acessado em 14/09/2022

é muito importante, pois leva os formuladores de políticas públicas a organizarem as ações necessárias para se atingir essas metas no espaço e no tempo, parametrizando, assim, o planejamento governamental.

Figura 3: Lista das ODS conforme informes da ONU.



Fonte: Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods>, acessado em: 18/07/2022

A propósito, o planejamento governamental no Brasil tornou-se um tema praticamente formalista e proscrito do debate. Houve um atrofiamiento das capacidades institucionais a partir das limitações do modelo de plano plurianual estabelecidos na Constituição de 1988, mas também tem havido incapacidade dos governos de construir um consenso nacional que ultrapasse o período de mandatos eletivos, tornando o planejamento uma repetição monótona de metas de curto e médio prazo (DeToni, 2021). “Na prática, as funções de planejamento estratégico e monitoramento da implementação de políticas foram extirpadas do núcleo do poder executivo federal, com predomínio do voluntarismo com lógica inercial – que pode ser sintetizado na existência de “planos sem prioridades e prioridades sem planejamento”. Além disso, o planejamento contemporâneo requer a participação da sociedade civil em suas diversas fases. Com a participação ativa da sociedade, o processo de planejamento se beneficia do conhecimento, das ideias e da experiência dos beneficiários e cidadãos, favorecendo o protagonismo da sociedade civil na coprodução de políticas. É isso que garante a legitimidade e eficácia do plano.” (Gomide e Couto, 2022).

Como o Brasil, na qualidade de membro da ONU, procurou ser um líder no processo de construção e na adoção da ODS, se juntando ao esforço global de elevar o nível de alcance dos objetivos dentro do prazo estipulado, ou seja, até o ano de 2030. Já durante o governo Temer, foi criada uma comissão nacional, liderada pelo Inep, que gerou uma grande colaboração incluindo governo via ministérios e sociedade civil. Dessa colaboração foi desenvolvido um documento que incluía uma série de metas e ações que deveriam ser implementadas para o desenvolvimento dos ODS no Brasil sob a denominação de estratégia Federal de Desenvolvimento^{9 10}.

Figura 4: Organização dos ODS



Fonte: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/estrategia-federal-de-desenvolvimento>.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/estrategia-federal-de-desenvolvimento>. Acessado em 19 de agosto de 2022

¹⁰ Decreto Federal disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.531-de-26-de-outubro-de-2020-285019495>. Acessado em 19 de agosto de 2022

A Figura 4 mostra como os ODS foram organizados dentro do documento gerado pela comissão

O documento gerado deveria ser um guia para a construção do próximo PPA – Plano Plurianual do Governo Federal e dos demais governos Estaduais e Municipais. Contudo, com o início do atual Governo, esse documento foi abandonado. Ademais, ao editar o Decreto nº 9.759/2019, de abril de 2019, centenas de órgãos colegiados, entre eles a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – CNODS, foram descontinuados, reduzindo a participação da sociedade civil em todos os âmbitos do governo federal.

O atual governo determinou engavetar a Estratégia Federal de Desenvolvimento pautado por questões ideológicas, inclusive por enfatizar questões ligadas às minorias. A postura de controle e de limitações imposta pelo novo governo levou alguns participantes, como o próprio Inep, a abandonarem a colaboração, que ainda continuava mesmo com a dissolução da CNODS. Um exemplo dessa ação deliberada de abandonar as ODS e de relegá-las a segundo plano foi a não apresentação da Revisão Voluntária Nacional (RVN) durante o Fórum Político de Alto Nível da ONU, principal plataforma global para acompanhamento e revisão do cumprimento da Agenda 2030".

A atitude de paralisia foi tamanha que o IBGE, órgão responsável por colher as informações de atingimento de objetivos e metas e de reportar as autoridades internacionais não tinha mais nem a informação de onde procurar esses resultados, quem era o responsável por fornecer os indicadores e dados. Essa desarticulação adicionada ao medo de retaliações por conta da ideologia majoritária implantada de cercear questões ligadas a minorias, levou os envolvidos a abandonarem e a desincentivarem atitudes que levassem a algum tipo de ligação com o tema das ODS. Mesmo que projetos e programas continuassem a existirem, eles não poderiam ser acompanhados como metas ligadas às ODS.

Como esse é um processo complexo e que demanda uma coordenação superior e uma articulação pensada e voltada para os objetivos propostos, mesmo que al-

gum órgão dentro dos ministérios quisesse articular as suas ações com os demais órgãos, isso seria quase que impossível. Primeiro seria necessário ter clareza sobre quais as responsabilidades ligadas as ODS seriam do órgão. Essa é uma questão mais fácil de ser solucionada de forma isolada. Contudo, identificar quais os outros órgãos que estavam com ações para o mesmo ODS e como coordenar essas ações para que não se sobrepusessem ou mesmo se anulassem era algo impossível, sem uma coordenação superior, ou mesmo por iniciativa isolada. Mesmo tentando criar os relacionamentos necessários, os órgãos esbarrariam na falta de indicadores e na possibilidade de serem impedidos por questões ideológicas presentes no contexto.

Essa atitude de controle e de exclusão das minorias do processo de priorização das ODS levou a uma paralização que perdurou até a chegada de um novo Secretário Especial da Presidência da República. O novo secretário assumiu as ODS como algo prioritário em sua gestão. Para isso, procurou a Enap para retomar o processo de organização e priorização dos objetivos e metas apontadas pelas ODS.

A Enap se associou aos servidores que integravam a secretaria e procurou desenvolver uma metodologia própria para buscar soluções de como desenvolver um documento de priorização das metas que seriam incluídas no PPA com vigência de 2020 a 2023. Esse processo levou à realização de 34 oficinas com a participação de mais de 400 servidores de diversos órgãos dos ministérios. Nestas oficinas, foram construídas em conjunto as metas que deveriam ser priorizadas e quais os programas e ações que deveriam receber mais ou menos recursos do orçamento para os próximos anos. Outro resultado importante foi a criação de parcerias entre ministérios que tinham objetivos em comum, economizando esforços e recursos, e socializando conhecimentos e expertises.

Esse processo levou à construção de um documento que ao final provocou uma mudança significativa nas atitudes do governo em relação as ODS, ao ponto de elas serem incluídas como prioridade durante o discurso presidencial em um dos fóruns mais importantes da ONU. Essa mudança só foi possível devido à iniciativa de um patrocinador com recursos suficientes para gerar o impulso inicial necessário e o

desenvolvimento de uma estratégia e uma metodologia que possibilitaram a colaboração entre os diversos participantes.

Elementos do contexto e direcionadores

Entre os elementos que formavam o contexto e que tiveram grande influência na forma como a colaboração foi pensada e implementada e na estratégia que surgiu para gerar a solução de geração do valor público nos chama a atenção a questão o nível de conflito que existia entre os colaboradores anterior a esse início. O nível de conflito pode ser tanto um estimulador como um bloqueador do início e desenvolvimento de uma colaboração. Produzir um efeito ou outro está muito ligado a percepção que o indivíduo que comanda os parceiros, quem detém o poder de decisão dentro de cada participante da colaboração, do quanto ele pode ganhar ou perder com a participação da organização no processo.

Ao analisar o nível de conflito pré-início da colaboração de priorização das ODS, observa-se que ele era tão alto que provocou o fim da iniciativa anterior e levou a uma paralisia de qualquer tentativa de retomada do processo sem que algo do contexto se alterasse. O conflito levou a uma falha na tentativa anterior de endereçar o problema público. Esse acontecimento reforçou a indisposição para retomar a iniciativa, ou mesmo começar um outro processo. Isso porque havia entre os participantes anteriores uma sensação de que seu trabalho seria perdido, já que os resultados não seriam usados no planejamento futuro das ações empreendidas pelo governo federal. Porém, mesmo se tivesse um resultado positivo na geração e aplicação das prioridades, esses atores não queriam estar ligados a tal resultado, acreditando que eles produziram piora no cenário atual e não melhoras.

Com essas questões postas, o compartilhamento de recursos, principalmente de poder, estava fora de questão. Isso ficou muito bem demonstrado quando o secretário especial da Secretaria de Governo da Presidência falou que da forma como estava tratado certas metas no documento gerado pela CNODS, ela não seria implantada. Essa atitude mostrou muito bem como a dinâmica de poder existente no contexto

impedia que o processo fosse exitoso em seus objetivos e como essa dinâmica era impeditiva da formação de um valor público realmente válido.

Um último ponto do contexto importante foi a quebra das networks e das conexões entre os potenciais parceiros, ponto do contexto muito importante para a construção de uma colaboração, que levaram a formação da primeira tentativa de endereçar o problema e que foram perdidas durante a mudança de governo. Com a chegada do novo governo em 2019, e com as questões políticas que se seguiram, incluindo questões ligadas ao Framework legal, como a emissão do Decreto nº 9.759/2019, de abril de 2019, esses atores se desarticularam, diminuindo a possibilidade de iniciativas espontâneas de formação de uma colaboração para endereçar esse problema público. Essa desarticulação gerou uma perda de recursos de poder que poderiam encaminhar uma nova colaboração ou uma continuidade da anteriormente existente. A falta de uma articulação entre esses potenciais parceiros produzia também uma assimetria de informações que impedia a coordenação e a colaboração para o atingimento das ODS. Além disso, a metodologia aplicada para gerar encontros entre essas partes que tinham relação direta poderiam não ser previamente conhecidas, então a solução encontrada precisava vencer essa barreira.

Todo esse contexto gerou uma paralisia que necessitou de uma solução muito mais ampla e mais profunda para que uma nova colaboração fosse iniciada e tivesse apoio suficiente para progredir e gerar o valor público necessário. Com esse problema bem delineado e com o contexto bem explicitado é possível entender melhor os mecanismos que levaram a construção de uma nova colaboração, e porque ela conseguiu atingir um bom grau de criação de valor público para a sociedade, diferente da iniciativa anterior.

Questões ligadas a interdependência dos diversos órgãos para que um único objetivo constante nas ODS fosse alcançado se transformou em uma barreira muito grande ao atingimento das metas quando os esforços empreendidos na CNODS anteriormente foram abandonados. Isso gerou um processo de paralisia e desarti-

culação entre os órgãos que foi nefasto ao processo de priorização. Sem uma ação de coordenação a interdependência tornou-se um empecilho para que os valores públicos fossem criados com a eficiência, eficácia e efetividade que poderiam ter. Mesmo com ações isoladas, esses objetivos não poderiam ser alcançados.

Outra questão importante era os riscos envolvidos no processo, principalmente o risco político. Sem um apoio político por parte dos superiores, os servidores tendem a terem atitudes mais de preservação, evitando ações que possam desagradar esses superiores. Essas ações tendem a diminuir as possibilidades de inovações e a construção de pontes entre os diversos atores envolvidos no processo.

No que se refere ao impacto do legado anterior, a experiência da descontinuidade provocou um desincentivo à colaboração. Uma possível solução para essa restrição seria levar novos participantes a se engajarem no processo, resgatando os participantes anteriores que fossem essenciais ao processo, como por exemplo os órgãos federais. O compartilhamento de poder e recursos por parte de uma liderança patrocinadora do processo geraria um ambiente seguro o suficiente para que o processo ocorresse. Esse ambiente garantiria a construção de confiança e legitimidade para que os parceiros compartilhassem seus próprios recursos somando esforços para o atingimento do objetivo.

Elementos da dinâmica colaborativa

Para que uma solução se tornasse viável, foram necessários que algumas condições específicas acontecessem. A primeira delas e mais importante foi a geração de um patrocínio político que garantisse o ambiente mínimo para que a colaboração se desenvolvesse. Essa condição aconteceu com a troca do secretário especial da Secretaria de Governo da Presidência da República. Essa troca veio no esteio das trocas de ministros que aconteceram durante o ano de 2020. Esse novo secretário tomou essa questão das ODS como uma meta pessoal, levando a uma nova movimentação e articulação em torno do tema.

A movimentação foi iniciada quando o secretário especial foi diretamente ao presidente da Enap à época e pediu que a articulação dos objetivos e metas ligadas as ODS fossem retomadas. Como existia uma resistência política-ideológica muito grande dentro do governo a abordar esse tema, foi sugerida uma nova roupagem para as ODS. A roupagem sugerida foi chamar o programa de priorização das ODS de Agenda Brasil Sustentável. Essa ideia partiu do próprio secretário especial que conhecia bem a resistência que o tema tinha dentro do governo e como seria difícil ter o apoio político necessário, tendo em vista ele ser um militar de carreira e estar consciente da forma como seus pares dentro do governo pensavam.

Durante os primeiros contatos com o secretário especial, uma ideia ficou muito clara, que o patrocínio político desse processo estava dado e que as restrições impostas seriam uma força motriz para a criação de soluções ao problema enfrentado. Um exemplo muito marcante desse patrocínio criando uma solução foi a frase, "se for preciso pintar as ODS de verde e amarela, e colocar um novo nome, é o que faremos". Essa questão foi levada a sério, e as ODS foram pintadas de verde e amarelo e seu nome mudado para Agenda Brasil Sustentável.

Essa primeira solução mostra a importância do patrocínio político e de liderança que compartilha seu poder tanto para o início de uma colaboração, mas também para a construção de soluções e inovações que vençam as resistências encontrada. A resistência enfrentada pela proposição de mudanças, de inovações, quando existe um poder encastelados é sempre um problema. Nessa experiência, o poder encastelado só foi vencido com a troca do secretário especial, sem essa troca, o processo não teria se iniciado, e mesmo se tivesse iniciado, não teria o patrocínio necessário para que seus efeitos acontecessem.

Um segundo ponto importante foi a forma como a Enap conduziu os trabalhos durante colaboração, ou seja, a metodologia empregada. Como essa colaboração tinha um objetivo bem delineado, e um Deadline bem específico, foi desenvolvido uma metodologia especial para dar conta do problema público abordado. O objetivo era produzir um documento que ordenasse os projetos e ações, priorizando-os em

relação às ODS dentro dos diversos órgãos do governo federal. Esse objetivo tinha por meta gerar sinergia entre os programas e órgãos, ampliando a possibilidade de colaborações que produzisse economia de escala dentro dos órgãos e que pudesse ser usado como guia para a elaboração dos orçamentos públicos. Essa possibilidade de incorporação de um projeto ou ação dentro do orçamento público foi um grande incentivo a participação dos órgãos, pois lhe dava visibilidade para pleitearem verbas no orçamento para seus projetos, garantindo a continuidade ou a possibilidade de iniciarem novos projetos.

Levar os parceiros a se engajarem nesse processo era outro grande desafio e que tinha uma solução bem interessante sob a forma de colaboração. A possibilidade da criação de um processo decisório horizontalizado em que os parceiros podem discutir e formar a agenda com liberdade era essencial para uma solução que levasse todos a trabalharem em conjunto, e que ao final, se apropriassem dos resultados. Sem a criação de um engajamento por princípios, a iniciativa fracassaria, pois o documento gerado seria engavetado, da mesma forma que o resultado da colaboração anterior.

Além dessa questão, o desenvolvimento de uma metodologia que possibilitasse os parceiros trabalharem em conjunto, seria algo importante para uma colaboração com tantas restrições de contexto como essa. Como solução para esse problema, poderia ser criado um tipo de treinamento, ou mesmo um facilitador externo, que garantisse que as diferenças dos parceiros não impedissem que eles cooperassem e que compartilhassem seus conhecimentos e expertises. O compartilhamento e a interação levariam a criação de novos conhecimentos, indo além de apenas compartilhar conhecimento já existente. Além disso, era preciso que a metodologia aplicada estivesse preparada para capturar esses conhecimentos compartilhados e todo o conhecimento produzido para o aproveitamento posterior em novas rodas de encontros.

A sinergia produzida também possibilitou um processo de compartilhamento de conhecimentos por meio do aproveitamento das expertises e experiências dos di-

versos órgãos em endereçar problemas parecidos. Esse processo de aproximação também garantiria a construção de novos conhecimentos em conjunto, elevando as possibilidades da criação de inovações disruptivas para o processo.

A aplicação desse processo produziu uma reorganização nas prioridades, o que forneceu informações para que órgãos como o IBGE pudessem fazer o desenvolvimento de indicadores de atingimento das ODS que estava totalmente inoperantes, ao ponto das pessoas dentro do IBGE não saberem nem quem procurar nos diversos órgãos para obter as informações. Essa rearticulação dos objetivos, metas e dos órgãos possibilitou o acompanhamento da ODS, mas também o reporte desses resultados para organismos nacionais (sociedade civil organizada, jornais, revistas e população em geral) e internacionais (ONU, FMI, outros países, imprensa Internacional).

A Estratégia utilizada pela Enap para construção da metodologia foi desenvolvida durante o processo de implantação e realização da colaboração. Previamente foi realizado um planejamento mais genérico, com a definição apenas de como os primeiros encontros deveriam acontecer e de como os parceiros iniciais, Enap e Secretaria de Governo da Presidência da República, se comportariam em cada oficina. A estratégia real foi sendo desenvolvida e adapta conforme o processo foi acontecendo. Esse processo funcionou como o Open Strategy (Hautz, Seidl, & Whittington, 2016) em que a forma de se alcançar os objetivos vai sendo construída no desenvolvimento do processo, como se não se conhecesse o mapa seguido, mas como se colocasse uma luz no caminho e se este fosse sendo construído conforme as necessidades e o contexto que se apresentavam.

Ao adotar o Strategizing como uma ferramenta na organização da colaboração, a Enap conseguiu desenvolver uma metodologia muito mais próxima ao problema enfrentado. A adoção acabou sendo uma grata surpresa, pois a cada oficina, os resultados eram melhores, com uma produção mais prolífera e maior engajamento por parte dos participantes. Essa postura de Open Strategy levou a uma série de inovações na estratégia adotada, como convidar os participantes em geral para as reuniões que tinham temas mais gerais e participantes mais específicos quando os

temas eram mais particulares, trazendo um ganho para as discussões e maior foco nos resultados possíveis.

Foi preciso inserir um componente de *feedback* e *feedforward* dentro da colaboração, pois um sistema de informações é importante para garantir a construção de soluções customizadas aos problemas enfrentados. Lincado a gestão do conhecimento, o *feedback* e *feedforward* garantem que o sistema seria realimentado, gerando um processo de melhoria contínua e adaptabilidade expandida para a colaboração. Essa adaptabilidade garantiria que mudanças de contexto seria incorporada ao processo, produzindo melhorias quando guiado pela estratégia desenvolvida e em desenvolvimento (Bryson & George, 2020; George et al., 2019). Esse foi exatamente o problema que levou a primeira iniciativa de endereçar a priorização das ODS ao fracasso. Com a mudança de governo e por consequência de viés político, a colaboração não conseguiu acompanhar e perdeu todo o seu trabalho e esforço despendido. Assim, nessa nova iniciativa, a incorporação de um contato maior com os problemas e com as mudanças de contexto via *feedback* e *feedforwards* garantiria a continuidade da colaboração por meio de um processo direcionado pela gestão da estratégia.

Durante as oficinas, os próprios colaboradores passaram a tomar o processo como algo seu. A organização mais horizontal das cúpulas de discussões lavou os participantes a se sentirem em um ambiente seguro e a chamarem novos participantes que eram relevantes para a solução dos problemas que estavam enfrentando. Essa postura só foi possível pois a metodologia aplicada considerou uma valorização dos participantes via compartilhamento de recursos e de poder, muito importantes para o engajamento dos parceiros. Esse engajamento possibilitou que as decisões de como cada programa seria priorizado fossem tomadas por consenso, ampliando ainda mais a confiança e a legitimidade do processo.

A capacidade dos colaboradores em trabalharem em conjunto foi fomentada e ampliada com a inclusão nas oficinas de facilitadores treinados a ajudarem os participantes se entenderem e cooperarem. Essa opção foi pensada desde o início, mas foi sendo aprimorada conforme o processo foi se desenvolvendo. Em alguns casos,

quando o principal ator que tratava de uma determinada oficina não estava presente, os próprios participantes procuravam entrar em contato com essa pessoa e concluí-la na oficina que estava acontecendo, ou na próxima oficina. Essa atitude mostra como a capacidade de trabalharem em conjunto foi importante para o atingimento dos resultados encontrados.

Um ponto importante que não foi incluído na colaboração e que tem um peso muito grande em aprofundar os resultados é a participação da sociedade civil. Esse ponto mostra como a falta de inclusão da sociedade civil provoca maiores dificuldades de legitimação dos resultados pois gera um resultado menos amplo e com menor impacto. Com tudo, devido à resistência ideológica existente a essa participação, a solução foi confiar que os órgãos participantes conseguiriam capturar as questões de forma indireta. Contudo, reportagem veiculada nos meios de comunicação até hoje, mostram que mesmo tendo um resultado positivo, a falta da participação popular levou a uma desconfiança e uma falta de legitimidades das ações priorizadas.

A metodologia criada foi uma solução que gerou várias inovações dentro da colaboração. As inovações são importantes para que os resultados aconteçam de forma mais efetiva. Uma inovação foi a distribuição do processo em 34 oficinas, sendo que cada duas oficinas tratariam de um mesmo tema. Assim, os participantes poderiam entender o processo e se relacionarem na primeira oficina, trabalharem as ideias geradas durante a primeira oficina com seus pares dentro de cada órgão e posteriormente alinharem todo o processo em uma nova oficina com os demais envolvidos. Com essa metodologia, o processo passou a ser algo muito mais amplo que apenas as oficinas, pois além de se relacionarem dentro das oficinas, foi incentivado que os participantes com mais questões em comum, procurassem se articularem ainda antes da próxima oficina, ou seja, que se buscasse as bases internas de cada órgão, mas que se buscasse também relacionamentos externos aos órgãos.

Um ponto importante que viabilizou essa colaboração foi a questão da liderança. A liderança aconteceu em dois momentos distintos de duas formas bem distintas. A primeira, já abordada, foi o patrocínio de um ator político com poder suficiente para

bancar e compartilhar os recursos de poder necessários para vencer a resistência ideológica existente. O segundo é o processo de liderança dentro da colaboração, que aconteceu de forma muito mais democrática pelos burocratas dentro da Secretaria de Governo da Presidência da República. Nesse segundo processo, vale destacar a postura democrática com que esses servidores encararam o problema e como conduziram todo o processo. Ao democratizarem o processo e permitirem que a Enap gerasse uma metodologia de decisão do que seria priorizado por consenso, ao consolidar os resultados das oficinas, o documento gerado conseguiu capturar bem as necessidades de cada órgão e a importância de cada meta dentro do quadro geral.

Resultados

A postura democrática implantada em toda a colaboração, contrastava com o contexto em que ela estava inserida e que a restringia, produzindo confiança e legitimidade entre os parceiros, ao ponto de eles desenvolverem outras parcerias para continuar o processo de sinergia construído. A descoberta de que outros órgãos e pessoas estavam tratando com o mesmo ODS em localidades totalmente diversas das que estavam ampliou os horizontes desses participantes, sendo essa descoberta e o que se seguiu a ela, um dos resultados mais relevante para essa colaboração, na fala dos próprios participantes do processo.

Assim, aponta-se como resultados de primeiro nível dessa iniciativa (Bryson et al., 2006), a construção do documento de priorização de ações ligadas à ODS para o Brasil, com um horizonte de duração até 2030. Esse documento recebeu o nome de Agenda Brasil Sustentável e foi pintada de verde e amarelo para representar a nacionalização dos objetivos. A pintura da agenda teve como objetivo gerar uma percepção de um maior apelo nacionalista, algo necessário para vencer a resistência ideológica às ODS. Um segundo nível de resultados foi a geração de um ambiente menos hostil aos órgãos que tratam de algum tema ligado às ODS e a criação de novas colaborações entre os órgãos que tinham objetivos em comum.

O primeiro nível de resultados foi mais imediato e tangível. Nesse nível se encaixava o produto a ser entregue pela colaboração, o próprio programa de priorização, sendo plenamente atingido ao ponto de o tema ser incorporado à agenda governamental e aos discursos oficiais proferidos em organismos internacionais como a ONU. Esse primeiro nível de resultado também gerou a possibilidade de criação de indicadores pelo IBGE para o acompanhamento, algo impossível até aquele momento.

O segundo nível de resultados, mais intangível, foi produzido pela existência de um ambiente seguro em que as discussões puderam acontecer sem que houvessem retaliações ou consequências adversas aos participantes. Isso gerou um ambiente mais seguro para além das oficinas, demonstrando que o tema poderia ser discutido e levado a cabo sem maiores problemas mesmo com as questões ideológicas que ele suscitava.

O terceiro nível de resultados foi aquele que se estende mais no tempo e que foi verificado com a formação de novas parcerias entre os órgãos que dividiam objetivos. Essas parcerias têm potencial para levar os resultados dessa colaboração a um outro nível, muito mais amplo e com muito mais resultados positivos. O transbordamento dos resultados mostra como uma colaboração tem um impacto muito além de seus limites no espaço e tempo.

Análise

Comparativa dos Casos

Este capítulo busca elaborar uma análise comparativa dos casos com vistas a identificar questões que mereçam indicações tanto na literatura quanto no domínio das políticas de gestão pública que tratam da colaboração.

Num primeiro momento, serão elaboradas considerações sobre cada uma das variáveis do modelo analítico adotado, tendo em conta as evidências encontradas nos casos. Serão, portanto, analisadas variáveis do contexto e direcionadores, dos elementos da dinâmica colaborativa (engajamento por princípios, compartilhamento de motivação e capacidade de trabalharem em conjunto), e dos elementos que foram agregados ao modelo analítico original (coalizão estratégica e participação da sociedade, adaptação e inovação, estratégia e governança).

Num segundo momento, destacam-se da análise anterior questões que serão objeto de considerações específicas.

Contexto e direcionadores

No que se refere ao contexto, foram analisadas as variáveis recursos/construção de capacidade, arcabouço legal, falhas anteriores, dinâmica política, network e conectividade, nível de conflito e confiança, diversidade e assimetria de informações. Já em relação aos direcionadores, foram analisadas variáveis tais como incentivos consequenciais, interdependência, incertezas e riscos.

Na análise dos recursos/construção de capacidade, o problema maior não foi a falta de recursos financeiros, mas a falta de capacidade técnica e gerencial. Um exemplo claro dessa questão foi o caso da Colaboração para a execução do projeto de Parceria Público-Privada na Saúde em Santa Catarina. Os recursos financeiros existiam para que o hospital fosse construído, mesmo que demorasse muitos anos para ser finalizado com a ação apenas da Secretaria da Saúde de SC. No entanto, quando a ideia de uma PPP surgiu como alternativa que encurtava esse tempo de execução por depender de menos investimentos públicos, pelo menos de início, para acontecer, o que faltava era a expertise para desenvolver um projeto tão complexo como uma PPP que possibilitaria a construção da infraestrutura necessária e que resultaria em uma parceria que duraria mais de 30 anos. Esse problema foi solucionado com a entrada do parceiro BID, que aportou os recursos para a execução do projeto e toda a expertise necessária via contratação de consultorias, inclusive um PMO para gerenciar o projeto. Isso tudo aponta para uma questão muito importante, pois a PPP deixa de ser apenas um meio de captação de investimentos, e passa a ser uma forma de buscar no mercado as expertises que muitas vezes não estão disponíveis dentro da gestão pública, possibilitando a entrega de serviços via políticas públicas mais eficientes e eficazes aos cidadãos.

Dentro da discussão sobre recursos, o recurso de poder via patrocínio da liderança também provou ser um recurso essencial para que toda a colaboração acontecesse. Em todos os casos estudados, sem o patrocínio das autoridades principais do poder público, esse processo não se inicia, ou mesmo tem continuidade. Um exemplo contrário a isso, foi o caso da Colaboração intergovernamental e com a iniciativa privada para a solução das consequências do acidente de rompimento da barragem de re-

jeitos de Mariana. Como o Ministério Público avocou para si o poder de decisão, os recursos de poder das partes envolvidas, incluindo-se patrocinadores do Poder Público, tornaram-se irrelevantes, inviabilizando todo o compartilhamento necessário para que o processo acontecesse de forma exitosa.

Os problemas relacionados ao arcabouço legal não são os modelos institucionais existentes (PPP, OS, OSCIP, colaboração intragovernamental ou Inter federativa), que funcionam mesmo com limitações e problemas próprios, principalmente relacionados à forma como as instituições de controle exercem seus mandatos – invariavelmente exigindo um tratamento publicista de parceiros privados. O que ganha destaque é que o aspecto burocrático legal hierárquico rivaliza, mais do que complementa, a lógica colaborativa. Ainda olhando para o caso da atuação do Ministério Público no caso de Mariana, a falta de uma visão voltada para a colaboração, que module prerrogativas legais hierárquicas para buscar o consenso e o melhor caminho para a construção de soluções, pode ser um grande empecilho para a colaboração. Na contramão desse exemplo, o Ministério Público do Paraná, ao ir além de sua atuação usual de apenas fiscalizar e cobrar da Secretaria de Educação que seus PAD fossem mais céleres e com maior efetividade, produziu um ambiente de confiança que levou à construção de soluções que não estavam disponíveis de antemão no arcabouço jurídico estabelecido.

No que se refere às falhas anteriores, a conexão com um aprendizado positivo não é garantida. Mariana foi uma falha anterior do caso Brumadinho e está sendo determinante para o desfecho deste, de forma negativa, virando um mau precedente. No caso das metas de desenvolvimento sustentável, a falha anterior moldou o processo de forma preventiva, significando aprendizado, contudo esse aprendizado também produziu a uma colaboração mais restrita que a anterior. Um ponto positivo no caso das metas de desenvolvimento sustentável foi que a restrição imposta produziu inovações interessantes para a sua solução, como a criação de uma nova metodologia e adaptações dos nomes e formas de apresentação para vencer as posturas ideológicas contrárias as ODS que estavam trazendo a restrição e que inviabilizaram a colaboração anterior.

Na dinâmica política, o determinante foi o patrocínio da liderança central de governo que levou os parceiros a considerarem a colaboração como algo que traria ganhos tanto dentro do processo como político para essas lideranças. Um exemplo reportado foi a Colaboração da Sociedade Civil para a Gestão de Pessoas no Rio Grande do Sul, que buscou produzir a valorização dos servidores, buscando a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. Nesse relato, o patrocínio do Governador ao projeto, levou os secretários a se engajarem por perceberem a importância do projeto. Esse patrocínio levou à criação de uma dinâmica política positiva, que possibilitou a construção da colaboração. Outro exemplo foi o caso da Política social de segurança pública em Minas Gerais, sem a dinâmica política criada pelo Governador ao patrocinar o projeto do Choque de Gestão, essa iniciativa não seria possível. Não há relatos de interferências políticas do legislativo, políticos ou partidos. Quando o governante compra a ideia, ele agrega os diversos interesses dos diversos atores que formam a colaboração. Em outras palavras, a dinâmica política é altamente dependente da atuação das lideranças que patrocinam a colaboração.

Relativamente à network e conectividade, esta não foi uma condição *sine qua non*, mas facilitou e acelerou o processo, tanto a conectividade com terceiros quanto intragovernamental. Um exemplo marcante foi da Política social de segurança pública em Minas Gerais, que sem a network existente entre o Secretário de Segurança Pública à época e os docentes e pesquisadores da UFMG, o processo nem teria se iniciado. Essa conexão pretérita entre o Secretário e a líder do projeto que desenvolveu a metodologia de solução de conflitos de forma extra judicial foi determinante para a colaboração.

Já em relação ao nível de conflito e confiança, os casos demonstraram que não é impeditivo quando é alto, mas dificulta o processo. Principalmente quando a parte em conflito (MP no caso Mariana) joga pesado e hierarquicamente, impondo múltiplos alinhamentos paramétricos das outras partes, que passam a seguir a reboque. O caso de Mariana é emblemático nesse ponto, quando o TTAC foi assinado, as metas e obrigações determinadas às partes impossibilitou os ganhos que uma determinação de metas e objetivos via consenso poderia trazer para o projeto. Além disso,

a falta de adaptação travou o processo, reduzindo a confiança entre os parceiros e levando todas as discordâncias para a solução via decisão judicial. Essa postura esvaziou o processo de tomada de decisão e gerou um desgaste que com o tempo afastou partes que davam suporte via compartilhamento de poder, retirando-se da colaboração, esvaziando sua capacidade de decisão e levando ao seu declínio.

Um exemplo diametralmente contrário a esse foi o caso da Educação no estado do Paraná, pela forma como a Secretaria de Educação se expôs e apresentou seus dados, correndo o risco de ter esses dados usados contra ela mesma. Essa postura possibilitou um processo de confiança entre os parceiros, ganhando em dinâmica e gerando uma solução muito superior ao status quo.

No que se refere à diversidade, constatou-se que esta questão fala mais alto quando há uma maior quantidade de atores, ensejando problemas de representatividade no que se refere à capacidade de colocar abertamente suas posições num processo decisório. Uma grande quantidade de atores em um processo de tomada de decisão como aconteceu no CIF de Mariana é um grande desafio para qualquer colaboração. Contudo, quando uma liderança, que inspira confiança, e que conquista legitimidade ao compartilhar o poder que detém, toma a frente e faz uma organização do processo como aconteceu com a diretora do IBAMA, essa diversidade deixa de ser uma barreira e passa a ser uma vantagem para a colaboração. Não basta ter diversidade dentro da colaboração, é necessário que ela seja conduzida a um alinhamento que produza os resultados esperados, pois sem esse alinhamento, o que prevalecerá será cada parte puxando para um lado diferente na sua direção.

No que se refere à assimetria de informações, este não é apenas um problema de comunicação que finda com o compartilhamento; é um problema de capacidade de captar, tratar e deter informações e conhecimentos e de utilizá-las num jogo de poder e para produzir inovações que justifiquem a participação na colaboração. A assimetria de informações afeta direta e incisivamente os processos de *feedback* e *feedforward*, sendo determinantes na capacidade de adaptação. O exemplo das UAIs em Minas Gerais como solução para essa assimetria de informações, mostra

como a Governança Colaborativa tem o potencial de melhorar a qualidade das trocas de informações entre os parceiros e trazer ganhos tanto internos como externos, para os cidadãos.

Partindo para as questões ligadas aos Direcionadores que levam à modelagem da Governança Colaboração, os incentivos consequenciais, a partir da visibilidade dos ganhos, ajuda a promover confiança e legitimidade no processo, sendo que o contrário tende a desgastar o processo e levá-lo ao declínio. Esta visibilidade de ganhos é essencial na modelagem das parcerias, e sempre necessária durante seu desdobramento, uma vez bem demonstrados os *quick wins* do processo colaborativo. Um exemplo foi o caso da Colaboração para as Política social de segurança pública em Minas Gerais. A visão de que os ganhos para ambos os lados, governo que ganharia ao incorporar uma nova metodologia de soluções de conflitos de forma extrajudicial, com consequente economia de tempo e recursos, e grupo de Pesquisadores da UFMG, que poderia ampliar o impacto de sua metodologia ao utilizar as estruturas e recursos do Estado e que não dispunham atuando apenas na Universidade, levou a criação de uma OSCIP para a condução do processo de colaboração. Esse exemplo mostra de forma clara como a possibilidade de resultados superiores pode moldar a forma como as colaborações são construídas e conduzidas.

Em relação ao direcionador interdependência, o que se depreendeu dos casos é que este tem que ser modulado. Não é sempre um absoluto determinante, como insinua a literatura (Emerson *et al.*, 2012). Ele tem a capacidade de amplificar os resultados de forma sinérgica, mas se não houver, não impede sua geração como no caso da Colaboração na área da Saúde no estado de Santa Catarina. A construção do Hospital poderia ser realizada sem que a colaboração acontecesse; contudo, ela teria um resultado muito inferior. No entanto, há casos em que a interdependência é absolutamente determinante (algo que se não se fizer junto, não se faz ou se faz de forma muito precária). Um grande exemplo foi o caso de Mariana, em que as consequências do acidente impactaram o meio ambiente e as populações de dois estados, Minas Gerais e Espírito Santo e mais de 40 cidades. Essa amplitude do impacto levou a uma interdependência central para que uma solução adequada acontecesse.

se, impulsionando logo de largada a constituição de uma Governança Colaborativa como solução.

No que se refere a incertezas e riscos, as maiores estão associadas ao risco da descontinuidade, ao risco ideológico (que impõe barreiras em processos de transições) e ao risco da culpa, como decorrência de uma "accountability de oportunidade" (por que não fez em parceria?). Essa questão é muito presente no caso das metas de desenvolvimento sustentável do Governo Federal, em que os riscos pelas barreiras ideológicas impostas pelo contexto do novo governo que assume em 2019 moldou de forma definitiva a composição e formato da Colaboração. Os riscos, inclusive pessoais, levaram à busca de um ambiente seguro que desse suporte ao desenvolvimento de uma priorização das Metas sem que isso incorresse em um processo de represálias e de cerceamento das possibilidades de obtenção de resultados.

Embora a colaboração enseje riscos, a colaboração, sobretudo, reduz riscos. Nesse caso, a criação de um ambiente de colaboração seguro ajuda na produção de adaptações e inovações. Como apontado no caso das UAIs de Minas Gerais, a reunião de diversos parceiros no mesmo ambiente ajuda no desenvolvimento de novos processos e de novas iniciativas com vistas a melhorar os serviços prestados aos cidadãos. Essas melhorias, mesmo quando desenvolvidas por um dos parceiros, pode ser compartilhada com os demais parceiros, ampliando o impacto das ações e reduzindo os riscos dessas inovações.

Dinâmica colaborativa

No que se refere à dinâmica colaborativa, serão analisadas as variáveis relativas aos componentes engajamento por princípios, motivação compartilhada e capacidade de trabalhar em conjunto. Essas dimensões são centrais na produção de ações colaborativas que irão gerar a sinergia e a construção de resultados conjuntos para o trato dos problemas públicos abordados.

O engajamento por princípios aparece muito associado ao ganho (curioso porque princípios se diferenciam do cálculo utilitário de consequências), ao processo decisório compartilhado, consensual, e muito ligado à motivação compartilhada. Nesse quesito, que todos os casos estudados apresentam de alguma forma um engajamento produzido pela possibilidade de um processo decisório baseado na busca de consenso. Aqui, chama à atenção a possibilidade de se segmentar as decisões em etapas menores, sendo tomadas decisões específicas para cada etapa, de forma alinhada com a busca de resultados únicos, mas que podem beneficiar posições de uns e de outros parceiros. Esse processo segmentado garante que todos possam ser ouvidos e que suas demandas, em algum grau, serão atendidas dentro do processo decisório. Assim, essa segmentação ajuda na busca por consenso e na sensação de pertencimento, ampliando a confirmação e a legitimidade do resultado final.

A Motivação compartilhada envolve o compartilhamento de poder, confiança mútua, entendimento mútuo, legitimidade interna e compartilhamento de compromisso. Para isso, é necessário um entendimento de que o processo só avança se todos se motivarem a compartilhar seus recursos, como aconteceu dentro do CIF em Mariana, onde houve um compartilhamento de poder por todos os envolvidos e a liderança do IBAMA, que liderou para compartilhar e não para concentrar poder e impedir a participação dos demais.

No tocante ao compartilhamento de poder, este provou ser absolutamente essencial. Esse é outro ponto encontrado em todas as iniciativas, incluindo a falta do compartilhamento no caso de Ministério Público em Mariana e que ensejou alguns dos problemas que levaram à derrocada da iniciativa. Quando uma parte evoca o poder próprio sobre outra, a parceria acaba.

A confiança mútua mostrou-se altamente depende da interação (ouvir e falar, entender) de forma frequente e com qualidade, envolvendo a percepção sobre resultados. Um exemplo muito interessante de construção de confiança foi o caso da Secretaria de Educação de estado do Paraná. Ao compartilhar seus dados e se expor de forma franca com os demais parceiros, esta conseguiu construir uma

confiança que a alçou a líder da colaboração, recebendo em troca a confiança dos demais parceiros ao ponto de ser chamado como mediador em momentos sensíveis do processo de entendimento entre os demais parceiros. A confiança mútua também se aplica ao envolvimento de servidores e a construção de um ambiente seguro (sem censura e punições). Em relação ao ambiente, para que haja compartilhamento é necessário segurança. O caso das Metas de desenvolvimento sustentável mostra bem essa questão do ambiente e da segurança como elementos base para o compartilhamento.

O ambiente seguro e as interações frequentes e de qualidade levam ao entendimento mútuo, principalmente quando baseado em consenso, prontidão das partes para responder às demandas das outras e interação. Todo esse entendimento produz um alinhamento de objetivos e de metas que garantem uma direção coerente para o processo, como acontece no caso da Política Social de Segurança. Como os parceiros estavam alinhados em prol de um objetivo e viam em sua relação uma possibilidade de ganho mútuo, o entendimento foi construindo com maior facilidade, já durando mais de 20 anos desde o seu movimento inicial.

A legitimidade interna aparece baseada em resultados e na conformidade dos elementos formais de natureza contratuais, além da confiança construída entre os parceiros. Essa confiança mostra como as interações de qualidade são importantes e como o compartilhamento de poder é essencial. Quando a Secretaria de Saúde procurou a Secretaria da Fazenda ambas do Estado de Santa Catarina para a busca de soluções que melhor encaminhasse o problema público, esta precisou compartilhar seu poder de decisão para que o processo ganhasse legitimidade frente aos demais parceiros. Se tivesse retido esse poder, não conseguiria construir a confiança entre os parceiros e não teria encontrado uma solução melhor que a de executar o projeto de forma autônoma.

Com todos esses elementos alinhados, o comprometimento surge do reforço trazido pelos resultados e de demonstrações de expertise e capacidade. Esse processo de construção do comprometimento precisa produzir uma percepção de que o projeto

é das partes e não de terceiros. Essa percepção só é construída com muito diálogo e com a inclusão de todos em todo o processo de decisão e execução. Quando um parceiro como o MP no caso da Secretaria de Educação do Estado do Paraná percebe que o outro parceiro o está incorporando em um processo em que a sua expertise e voz está sendo aproveitada, passa a se comprometer com o projeto, deixando de ser o projeto do outro para ser o seu próprio.

O componente capacidade de trabalhar em conjunto envolve questões relacionadas ao arranjo institucional, aprendizado e gestão do conhecimento, liderança e recursos. O arranjo institucional provou possuir um caráter formal contratual importante para modelar procedimentos (e como um repositório da estratégia). O que se verificou foi um padrão incremental de adaptação progressiva entre distintos modus operandi. Quando todo o processo de engajamento e compartilhamento acontece, a capacidade de trabalharem em conjunto tende a ser ampliada, produzindo resultados muito mais robustos dentro da colaboração. Arranjos institucionais podem até ser alterados ou mesmo criados para que a colaboração se desenvolva. No caso da Educação no Paraná, o produto da colaboração foi um novo arranjo institucional, o Ato Interinstitucional, que possibilitou a construção dos resultados positivos.

Aprendizado e gestão do conhecimento apareceram como processos precários, tal qual na gestão pública em geral. A gestão do conhecimento é um problema apontado por todos os entrevistados dos casos reportados, isso mostra o quanto é necessário avançar nessa questão, mesmo com iniciativas já colocadas em prática em alguns casos de notoriedade. O desenvolvimento de metodologias em conjunto ajuda, como a construção de Notas Técnicas Conjuntas, mas não são suficientes para sanar toda a dificuldade que a gestão pública possui em aproveitar os conhecimentos construídos. Isso mostra como a divulgação de atos e fatos ajuda a contabilizar dados, informações e conhecimento gerando um ganho no aproveitamento dos conhecimentos já produzidos em experiências anteriores ou mesmo em experiências diferentes. A existência de repositórios únicos de informação também ajuda no processo de compartilhamento de informações. Ainda assim, mesmo com notável déficit na gestão das informações, houve sinais de aprendizado, ajustes e aperfei-

coamentos, replicabilidade, documentação e divulgação nos casos de colaboração estudados. Estes sinais, entretanto, não qualificam, per se, modelos adequados de gestão do conhecimento.

A liderança interna mostrou ser uma função da capacidade de negociar, gerar consenso e confiança. Sem uma liderança que promova o consenso e que patrocine o processo, dificilmente ele consegue se desenvolver para atingir alguma maturidade. O compartilhamento do poder e a busca por um consenso são essenciais para que a liderança construa confiança e legitimidade. Como aconteceu com o CIF em Mariana, ou com o Secretário de Educação no Paraná, a liderança precisa estar disposta a promover o engajamento de todos no processo de tomada de decisão. Se uma liderança, mesmo que externa, trabalhar contra esse processo, ela pode aglutinar as vontades entorno de seu poder e impedir que o processo avance, como aconteceu com MP em Mariana.

Não houve ocorrências significativas em termos de disponibilidade de recursos e sua alocação nas ações conjuntas. Recursos financeiros foram secundários nos processos colaborativos, conforme já mencionado. Isso mostra que outros tipos de recursos são muito mais importantes que os recursos financeiros, pois se mostraram essenciais para que o processo aconteça.

A colaboração como atuação estratégica adaptativa

Apresentam-se aqui os elementos que foram agregados ao modelo analítico original, que posicionam as experiências colaborativas como atuações estratégicas adaptativas: coalizão estratégica e participação da sociedade, adaptação e inovação, estratégia e governança.

Coalizão estratégica e participação da sociedade estão muito associados à porte, diversidade de partes e informação, como fatores determinantes para a consolidação das coalizões. Os casos analisados mostraram que a participação da sociedade civil dentro da colaboração garante resultados muito superiores, mesmo quando apenas

em momentos específicos ou determinados por regras rígidas, como acontece no caso dos projetos de PPP. A participação não é obrigatória para que a colaboração aconteça, um exemplo é o caso das Metas de desenvolvimento sustentável do Governo Federal, em que a participação da sociedade civil foi totalmente excluída do processo. Contudo, casos como o de Mariana apontam que a não inclusão da sociedade civil desde o seu início trouxe um prejuízo para a colaboração que não pode ser mais reparado, mesmo com muito esforço e com a inclusão a posteriori. Assim, conclui-se que essa participação pode incrementar e muito os resultados aprofundando seu impacto como apontado por Bryson *et al.* (2020).

Os problemas enfrentados pela colaboração para a construção de uma unidade interna entre parceiros dificultam coalizões externas com novos parceiros e com outras coalizões. Esse ponto fica muito transparente quando se consideram as restrições que posições ideológicas podem trazer para a adoção de um regime de colaboração. O exemplo da questão ideológica residente dentro do Governo Federal ou a posição ideológica assumida pelo MP no caso de Mariana mostram como esses elementos impactam e obstruem a participação externa, principalmente da sociedade civil, no processo como um todo.

Uma grande vantagem da Colaboração é a criação de um ambiente propício às inovações tanto de processo como de produtos e na forma colaborativa de interação. Isso mostra como o compartilhamento de informações e expertise pode incrementar o processo de inovação. Esse processo acontece dentro da colaboração desenvolvida como UAIs em Minas Gerais. O fato de os parceiros estarem todos no mesmo ambiente e esse ambiente ser desenvolvido para incentivar a inovação, produz uma série de experimentos e de novas formas de fazer as coisas que acaba beneficiando a todos.

No que se refere à estratégia, verificou-se muita adaptação e grande parte dos processos como estratégia emergente. Isso ocorre nos processos de desenvolvimento das licitações que irão resultar em contratos de PPP, como nos casos de SC e das UAIs em MG, que mostram como a construção da estratégia pode ser um processo

emergente durante o processo de planejamento da PPP e como ele passa a ser mais estável, mas com mecanismos de adaptação após a licitação da PPP e sua implantação continuada. Assim, a estratégia é mais emergente na fase de construção dos contratos e com a formalização nos contratos estabiliza e passa a ser mais rígida e com processos de adaptação regulares e cíclicos. Isto é indicativo de aprendizado estratégico colaborativo.

“É essencial que as parcerias possuam um claro direcionamento, controles e incentivos para que prevaleça o interesse que as motivam. Direcionamento contempla, por sua vez, mecanismos e instâncias deliberativas capazes de conciliar minimamente os interesses das partes envolvidas; além da definição de estratégias que sinalizem claramente propósitos, resultados e iniciativas.”

No que se refere à governança, esta talvez tenha sido a questão que mais chamou atenção durante o estudo dos casos. Primeiro, pelo grande impacto ao determinar uma arquitetura de decisão e uma arquitetura de contratos distintos que podem gerar um emaranhado de tipos distintos, mas que ao final produz consonância entre as partes. A existência de uma arquitetura de governança disfuncional pode ser fatal para uma colaboração. A falta de um processo de governança unificado e direcionado a apenas uma instância de decisão foi cabal para o fracasso da iniciativa de colaboração de Mariana, onde a existência de dois polos de decisão que tinham objetivos diferentes mostrou-se inconciliável e levou ao declínio e morte da Colaboração.

“Modelos frágeis de governança minam o processo decisório e geram deslocamento estratégico e jogos de poder em torno de interesses de uma das partes em detrimento de outras, gerando nenhum ou pouco proveito de aprendizados.”

Um ponto importante na Governança é que ela depende em parte do arcabouço jurídico (poder hierárquico das partes), mas também depende de relacionamentos

prévios e da forma como o relacionamento dentro da colaboração é construído, se de forma consensual ou não. Essa construção pode tornar o processo extremamente bem-sucedido como em diversos casos de sucesso reportados, como se tornar a pedra de tropeço como aconteceu no caso de Mariana.

Principais questões

Da análise dos casos destacam-se seis pontos essenciais muito conectados: governança, estratégia, gestão do conhecimento, liderança, participação da sociedade civil e ideologia.

“(...) estratégias colaborativas serão idealmente estratégias abertas. Os casos demonstram que há uma maior abertura para processos de formulação aberta, mas a implementação muitas vezes segue de forma rígida (por conta de requisitos legais e contratuais), gerando problemas de aprendizado estratégico.”

A governança refere-se à governança corporativa da parceria envolvendo processos, instâncias e instrumentos de direcionamento, controle e incentivos. É essencial que as parcerias possuam um claro direcionamento, controles e incentivos para que prevaleça o interesse que as motivam. Direcionamento contempla, por sua vez, mecanismos e instâncias deliberativas capazes de conciliar minimamente os interesses das partes envolvidas; além da definição de estratégias que sinalizem claramente propósitos, resultados e iniciativas. O controle vai muito além da dimensão da conformidade e envolve, sobretudo, mecanismos e instâncias de monitoramento e avaliação, perpassando a questões como aprendizado, adaptação e inovação. Incentivos aqui não se relacionam centralmente com dispositivos de retribuição (pecuniários ou meritórios), mas conectam-se com a percepção dos ganhos, o que dialoga visceralmente com o exercício da liderança tanto para fora quanto para dentro da experiência colaborativa. Modelos frágeis de governança minam o processo decisório e geram deslocamento estratégico e jogos de poder

em torno de interesses de uma das partes em detrimento de outras, gerando nenhum ou pouco proveito de aprendizados.

“Num regime colaborativo, a liderança tem que ser, de alguma forma e em alguma extensão razoável, compartilhada. O poder do líder não provém da posição que ocupa nos arranjos institucionais da parte; provém de sua capacidade de mobilizar, influenciar, construir consensos, sua capacidade de agregar os demais parceiros, compartilhando o poder com todos.”

A estratégia aqui não se refere à mera existência de planos ou formulações congêneres que disponham sobre propósitos, resultados ou iniciativas. Estratégia não é algo que uma experiência colaborativa tenha, mas algo que se faz, se realiza de forma dinâmica em linha com a ideia de que as experiências colaborativas são atuações estratégicas adaptativas. Nesse sentido, estratégias colaborativas serão idealmente estratégias abertas. Os casos demonstram que há uma maior abertura para processos de formulação aberta, mas a implementação muitas vezes segue de forma rígida (por conta de requisitos legais e contratuais), gerando problemas de aprendizado estratégico. Um modelo de governança colaborativa mais apropriado poderá assegurar uma melhor qualidade da gestão estratégica.

A gestão do conhecimento é outra questão essencial porque as fronteiras organizacionais são nebulosas e movediças e a interação decorrente da atuação conjunta é intensiva no uso, mas descuidada na curadoria de dados, informações e conhecimento. Isto gera perda de dados, informações, conhecimentos e legados que poderiam ser úteis para melhoria em novos ciclos, além de poder cumprir também uma questão de transparência e accountability.

“E o compartilhamento de liderança é um exercício muito difícil, custoso e instável; os padrões predominantes são muito personalistas ou concentrados na dominância de uma das partes.”

Liderança, por si só, requereria outro volume. A liderança, que sempre implica em uma cadeia de líderes, mesmo em ambiente hierárquicos, é um conceito multidimensional altamente complexo que em última análise constitui uma força direcionadora, determinante número um do desempenho, porque modula todos os demais determinantes. Num regime colaborativo, a liderança tem que ser, de alguma forma e em alguma extensão razoável, compartilhada. O poder do líder não provém da posição que ocupa nos arranjos institucionais da parte; provém de sua capacidade de mobilizar, influenciar, construir consensos, sua capacidade de agregar os demais parceiros, compartilhando o poder com todos. Nessa linha, tampouco o poder é apenas do líder, senão trata-se da ideia da líder como corretor de poder (Purdy, 2012). E o compartilhamento de liderança é um exercício muito difícil, custoso e instável; os padrões predominantes são muito personalistas ou concentrados na dominância de uma das partes.

“Participação aqui implica em representatividade deliberativa estruturada (não implica, de forma alguma, em assembleísmo) por meio de mecanismos de consulta ou decisão com arejamento de debate, o que não exclui múltiplas formas episódicas (não estruturadas) de interação. Apesar de ser essencial para assegurar a legitimidade e a qualidade das pactuações, ainda há muita resistência hierárquica de parceiros fortes em envolver a sociedade civil compartilhando poder no processo decisório (mesmo que por meio de mecanismos consultivos).”

Participação da sociedade civil é essencial. Trata-se da participação como abertura em termos de conectividade, como inclusão em termos da paleta de interesses que circunda a experiência colaborativa e como recurso de accountability e transparência. Participação aqui implica em representatividade deliberativa estruturada (não implica, de forma alguma, em assembleísmo) por meio de mecanismos de consulta ou decisão com arejamento de debate, o que não exclui múltiplas formas episódicas (não estruturadas) de interação. Apesar de ser essencial para assegurar a legitimida-

de e a qualidade das pactuações, ainda há muita resistência hierárquica de parceiros fortes em envolver a sociedade civil compartilhando poder no processo decisório (mesmo que por meio de mecanismos consultivos).

“Barreiras ideológicas geram problemas de engajamento por princípios, ensejando conflitos entre princípios e incentivos consequenciais – típico de experiências em que haja forte interdependência ou que podem gerar ganhos auto interessados ou altruístas para partes que não se alinham por princípios. Ainda assim, uma situação como esta pode dar certo se o foco recair sobre os resultados e as partes se dispuserem a desenvolver uma compreensão acima das diferenças – sobre, por exemplo, ganhos sistêmicos para a sociedade.”

Por último, mas em igual importância, a ideologia. A forma como a ideologia é percebida e exercida na colaboração tem um impacto profundo em sua construção e no comportamento dos parceiros dentro do processo. Ideologia é aqui tratada como a existência de um pensamento forte, resoluto, por vezes irredutível e de caráter doutrinário, sobre a natureza de problemas e soluções que moldam a gênese e dinâmica de uma parceria e frequentemente surgem de forma explícita ou subjacente à atuação de uma das partes (as demais nem sempre se alinham, gerando tensões e desalinhamento de princípios). Barreiras ideológicas geram problemas de engajamento por princípios, ensejando conflitos entre princípios e incentivos consequenciais – típico de experiências em que haja forte interdependência ou que podem gerar ganhos auto interessados ou altruístas para partes que não se alinham por princípios. Ainda assim, uma situação como esta pode dar certo se o foco recair sobre os resultados e as partes se dispuserem a desenvolver uma compreensão acima das diferenças – sobre, por exemplo, ganhos sistêmicos para a sociedade.

Estes pontos de destaque podem ensejar uma série de indicações sobre a gestão de experiências colaborativas (que oportunamente ensejará um guia de governança

colaborativa), sobre políticas de gestão pública (que oportunamente ensejará um documento com proposições de políticas colaborativas para agentes públicos) e sobre a legislação em geral (principalmente aquela que trata de parcerias entre governos e entes de colaboração).

Este volume buscou construir a ideia de que a colaboração é um processo que pode contribuir muito para a geração de valor público, na medida em que agrega capacidades institucionais de distintos setores para fortalecer reciprocamente suas atuações – gerando governos, empresas e terceiro setor mais fortes e qualificados. Os casos também revelam que a colaboração pode ser uma ótima alternativa para melhorar o desempenho de arranjos hierárquicos, tais como organizações governamentais envolvidas em parcerias público-público. É sempre importante frisar que a Governança Colaborativa não pode ser pensada como uma panaceia, mas também não deve sair da cogitação na modelagem de arranjos institucionais que busquem tratar problemas públicos complexos nas sociedades plurais.



Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaborative public management: New strategies for local governments. Washington, DC: Georgetown University Press.

Agranoff, R. 2007. Managing within networks. Georgetown University Press.

Aguilar, L. F. 2006. Gobernanza y Gestión Pública. Fondo de Cultura Económica.

Alchian, A.; Demsetz, H. (1973). "The Property Right Paradigm". The Journal of Economic History. 33 (1): 16–27. doi:10.1017/S0022050700076403

Ansell, C., Doberstein, C., Henderson, H., Siddiki, S., & Hart, P. (2020): Understanding inclusion in collaborative governance: a mixed methods approach, Policy and Society, DOI: 10.1080/14494035.2020.1785726

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Berle, A. A. & Means, G. C. 1967. The Modern Corporation and Private Property. Harcourt, Brace and World.

Bouckaert G., Peters, G. B., & Verhoest, K. (2010) The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Bryson, J. M., Barberg, B., Crosby, B. C., & Patton, M. Q. (2021): Leading Social Transformations: Creating Public Value and Advancing the Common Good. Journal of Change Management, 00(0), 1- 23. DOI: 10.1080/14697017.2021.1917492

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. Public Administration Review, 66, 44–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. Public Administration Review, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2020): Strategizing on behalf of social enterprises: the case of the Metropolitan Economic Development Association and Catalyst, Public Management Review, 00(0), 1-18. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1798128>

Bryson, J. & George, B. (2020) Strategic Management in Public Administration. In book: The Oxford Encyclopedia of Public Administration Publisher: Oxford University Press.

Castells, M. (2008). The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 616(1), 78–93. doi:10.1177/0002716207311877

Christensen, T. & Lægreid, P. (2011). "Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges," Public Organization Review, Springer, vol. 11(4), pages 407-423

DeToni, J. (2021) Reflexões Sobre O Planejamento Estratégico No Setor Público. Brasília: Enap. 154 p. (Cadernos Enap, 84).

Douglas, S. & Ansell, C. (2020) Getting a Grip on the Performance of Collaborations: Examining Collaborative Performance Regimes and Collaborative Performance Summits. Public Admin Rev, 81(5), 951-961. <https://doi.org/10.1111/puar.13341>

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. Public Performance & Management Review, 38(4), 717–747. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Freeman, R.E. 1984. Strategic Management: A stakeholder approach. Pitman.

Fukuyama, F. (2013), Commentary. *Governance*, 26: 347-368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>

George, B; Monster, J. & Walker, R. M. (2019) Does Strategic Planning Improve Organizational Performance? A Meta-Analysis. *Public Administration Review*. 79(6), 810–819. DOI: 10.1111/puar.13104.

Goldsmith, S. & Eggers, W. 2004. *Governing by network*. Brookings Institution.

Gomide, A e Couto, L. (2022). "Public Sector Planning". In: Lisboa, E, Gomes, R e Martins, H. F., *The Brazilian Way of Doing Public Administration*, Emerald.

Grindle, M. S. (1997) Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries. *World Development*, 25(4), 481-495.

Hamilton, M. & Lubell, M (2017) Collaborative Governance of Climate Change Adaptation Across Spatial and Institutional Scales. *The Policy Studies Journal*, 00(00), 1-26.

Hautz, J., Seidl, D. & Whittington, R. (2016) Open strategy: Dimensions, dilemmas, dynamics. *Long Range Planning*, xxx (2016), 1-12. <http://dx.doi.org/10.1016/j.lrp.2016.12.001>

Hollingsworth, J. R., Schmitter, P., & Streeck, W. (Eds.). (1994). *Governing capitalist economies: performance and control of economic sectors*. New York: Oxford University Press.

Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976) Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.

Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. World Bank Policy Research Working Paper. n. 5430.

Koebele, E. A. (2019) Integrating collaborative governance theory with the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 39(1), 35-64 - doi:10.1017/S0143814X18000041

Koliba, C., Meek, J. & Zia, A. 2011. *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. CRC.

Kooiman, J. 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage.

Laegreid, P., & Verhoest, K. (2010). *Governance of Public Sector Organisations: Proliferation, Autonomy and Performance*. London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230290600>

Lang, A., & Brüesch, C. (2019). Collaborative Governance in Program Implementation: The Development of E-Relocation Notification in the Swiss Canton of Zurich. *International Journal of Public Administration*, 43(12), 1083-1095. doi:10.1080/01900692.2019.1665681

Martins, H. F. (2013) *Redes de Governança e Governança de Redes*. Mestrado profissional em gestão pública. EBAPE/FGV.

Martins, H. F. (2021) *Governança para Resultados*. FDC.

Martins, H. F. e Marini, C. (2014). Governança pública contemporânea – uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, edição nº 130.

Martins, H. F., Wegner, D., Souza, P. R., Oriol, E. C. e Drummond, A. (2022) *Um modelo conceitual de governança colaborativa*. FDC.

McQuaid, R.W. (2009) "Theory of Organisational Partnerships – partnership advantages, disadvantages and success factors", in: S.P. Osborne (ed.) *The New Public Governance: Critical Perspectives and Future Directions* (Routledge, London), pp. 125-146.

REFERÊNCIAS

OECD (Organisation for Economic Development and Co-operation). 1990. Partnerships for rural development, Paris: OECD.

Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the U.K.: The Word That Would Be King? *Public Administration* 89(4): 1335–50.

Peters, B.G. (2010). Bureaucracy and Democracy in the Modern State. *Public Administration Review*, 70: 642-643. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02187.x>

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager: Public Policy and Management*. UK: Open University Press, McGraw-Hill Education.

Pollitt, C. & Hupe, P. (2009). *Talking Governance: The Role of Magic Concepts*. EGPA.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011 *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. OUP Oxford.

Provan, K. G & Kenis, P. (2008) Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229–252. doi:10.1093/jopart/mum015

Purdy, J. M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409–417. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x>

Saglie, J., & Sivesind, K. H. (2018). Civil society institutions or semi-public agencies? State regulation of parties and voluntary organizations in Norway. *Journal of Civil Society*, 1–19. doi:10.1080/17448689.2018.1518769

Santos, F. (2009) *A Positive Theory of Social Entrepreneurship*, working paper in the INSEAD Working Paper Series.

