



# GUIA DE GOVERNANÇA COLABORATIVA

---

COMO CONSTRUIR  
E MANTER BOAS  
PARCERIAS?





# SUMÁRIO

1. Introdução.....	3
2. Parcerias como um processo inserido em um contexto .....	6
3. A iniciação das parcerias .....	9
4. O que move as parcerias.....	14
5. Desempenho e legados das parcerias.....	19

# 1. INTRODUÇÃO

A governança pública colaborativa é a gestão pública em rede. Esse tipo de gestão acontece por meio de parcerias pluri e multi institucionais, bi ou multilaterais. Isto inclui parcerias público-público (entre entidades governamentais), público-privado (entre entidades governamentais e empresas e/ou organizações da sociedade civil-OSC) e privado-privado (entre empresas e/ou OSC para o trato de problemas públicos, ESG etc.).

Parcerias são experiências colaborativas nas quais as partes fazem algo juntas. É um “fazer com” em vez de um “fazer para”, como acontece nas relações cliente-prestador de serviço, em que prevalece uma lógica contratual onde uma parte é a principal (contratante) e a outra seu agente (contratado).

Na relação colaborativa, a lógica que prevalece é do tipo “vamos combinar”, na qual todas as partes são, em princípio, principais e agentes trabalhando além de suas fronteiras organizacionais, visando atuar sobre um problema em comum.

Governança pública colaborativa é, portanto, nesta perspectiva de atuação sobre um problema público, um processo de geração de valor público no sentido de que busca, em última análise, satisfazer os beneficiários das políticas públicas relativamente às suas expectativas e interesses de forma alinhada com valores sociais, promover confiança e fortalecer a sociedade como um todo. Nesse sentido, a governança pública colaborativa envolve: Arranjos institucionais, que são conjuntos de regras e recursos disponibilizados por organizações para atuação de forma combinada; relações entre organizações - padrões de interação e conexões formais e informais entre indivíduos, grupos ou organizações que influenciam o comportamento das

partes; Coalizões influenciadoras - influenciam valores, finalidades e meios de partes conectadas em relação a políticas públicas; processo negocial dinâmico - as partes estão o tempo todo negociando e gerindo conflitos, além da promoção da gestão do desempenho - processos estruturados, orientados para produzir determinadas entregas e impactos.

Parcerias não são propriamente algo novo, mas sua recente predominância nos arranjos de governança pública merece ser notada. Isto se explica, por um lado, pela maior oferta de capacidade institucional na sociedade, a partir das OSC e das empresas, por exemplo.

Por outro lado, a crescente complexidade dos problemas públicos pede cada vez mais a busca por capacidades e legitimidade institucionais além das fronteiras do Estado.

Fato é que hoje os problemas de políticas públicas transbordam seus escaninhos tradicionais (saúde, educação, segurança, infraestrutura etc.), e requerem a participação de outros agentes. O SUS, por exemplo, se consolida dia após dia como a maior rede de governança colaborativa do Brasil e uma das maiores e mais importantes do mundo. Estima-se que mais de 80% dos recursos da saúde pública sejam direcionados para o setor privado, o que mostra de maneira clara que, sem essa parceria, o SUS entraria em colapso e o atendimento à população certamente iria se tornar absolutamente inviável.

Há centenas de exemplos em áreas como infraestrutura, meio ambiente, cultura e outras. Para citar alguns, em todo o mundo as comunidades são compreendidas como partes ativas de políticas de segurança. Políticas de transferência de renda seriam impossíveis sem a participação de OSCs. E assim por diante.

## BOX 1

**GUIA DE PARCERIAS COM O SETOR PRIVADO** (<https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia-de-parcerias-com-o-setor-privado.pdf>)

**Guia Prático de Parcerias em Parques** (<https://semeia.org.br/publicacao/guia-pratico-de-parcerias-em-parques-2019/>)

**GUIA PRÁTICO PARA ESTRUTURAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS DE PPP** (<https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201408-guia-pratico-para-estruturaacao-de-programas-e-projetos-de-ppp.pdf>)

**Manual de Parcerias do Estado de São Paulo** ([http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual\\_de\\_parcerias\\_do\\_estado\\_de\\_sao\\_paulo.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf))

**12 PASSOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO MROSC EM MUNICÍPIOS E A EXPERIÊNCIA DE BELO HORIZONTE – MG.** (<https://sbsa.com.br/lopes-lais-de-figueiredo-storto-paula-12-passos-para-implementacao-do-mrosc-em-municipios-e-a-experiencia-de-belo-horizonte-mg/>)

**o MROSC NA PRÁTICA – Guia de Orientações para Gestoras e Gestores Públicos e para Organizações da Sociedade Civil** (<https://www.abong.org.br/final/download/Guia-MROSC-Gestores.pdf>)

**CARTILHA VOLUNTARIADO EMPRESARIAL – ASPECTOS JURÍDICOS.** (<https://sbsa.com.br/cartilha-voluntariado-em-presarial-aspectos-juridicos/>)

Isso não deve ser percebido, de maneira alguma, como um relativo enfraquecimento do Estado. Ao contrário, a ideia de Estado-rede ou Estado Neo-weberiano significa a atuação potencializada do Estado a partir da capacidade de outros agentes. O que se propõe não é a retomada dos debates já superados da década de 90, sobre mais ou menos estado, mas um diálogo necessário sobre a ampliação da capacidade de atuação estatal a partir da sua capacidade relacional. Por isso, a governança colaborativa é hoje o principal ingrediente da ideia de governança pública.

Diante dos avanços da governança colaborativa no Brasil, há muitos bons guias que orientam o estabelecimento de parcerias, e referem-se a certos modelos (Marco Regulamentar das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, Organizações Sociais - OS, Parceria Público-Privada - PPP etc.) nos aspectos de requisitos técnicos, enquadramentos legais e formais para o estabelecimento da parceria, sua gestão, prestação de contas etc. O Box 1 apresenta alguns destes guias.

Este guia pretende complementar os demais guias citados, na medida em que busca dar orientações sobre os determinantes, questões e requisitos que assegurem o sucesso de experiências colaborativas. O material foi produzido segundo uma vasta literatura baseada em casos e teorias, mas deixaremos o texto livre de referências para facilitar a leitura.

Nosso propósito é trazer o conhecimento de uma forma fácil e útil para que todos os envolvidos em experiências colaborativas possam melhor modelar e gerir parcerias, com ganhos de qualidade e maior grau de maturidade, ampliando a geração de valor público.

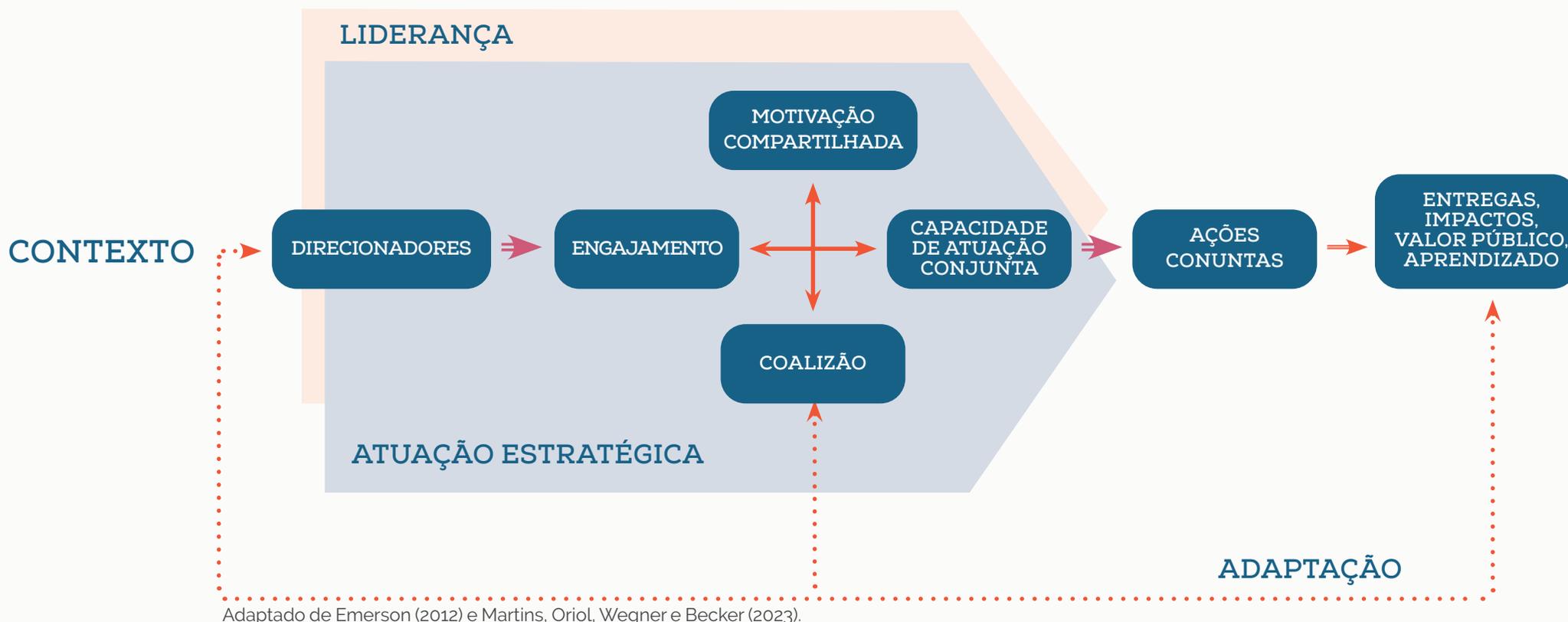
O texto está organizado em 5 segmentos, incluindo esta introdução, e é intercalado por relatos de casos. O 2º segmento busca caracterizar as parcerias como um processo sujeito a múltiplas influências do contexto em que atuam. O 3º aborda o momento de iniciação das experiências colaborativas. O 4º é sobre como e porque as parcerias avançam no sentido de produzir seus resultados visados. E o 5º trata do desempenho e dos legados das parcerias.

## 2. PARCERIAS COMO UM PROCESSO INSERIDO EM UM CONTEXTO

Parcerias servem a um objetivo maior, que é a geração de valor público. Gerar valor público é entregar produtos e/ou serviços que modifiquem uma situação dos cidadãos beneficiários direta e indiretamente, sendo efetivos em seus impactos sobre o problema público enfrentado ao modificarem uma situação anterior.

Resumindo, pode-se entender parcerias como uma forma de maximizar o valor público. Um processo colaborativo é uma via para a geração de valor público e um mecanismo de conversão de insumos em produtos e serviços para geração de impactos. A figura a seguir ilustra este entendimento.

**Figura 1. O processo colaborativo**



Adaptado de Emerson (2012) e Martins, Oriol, Wegner e Becker (2023).

O processo colaborativo representado na Figura 1 revela um contexto que apresenta direcionadores que, por sua vez, são percebidos e ativados pela atuação estratégica de líderes em busca de valor público. Segue-se daí uma dinâmica colaborativa baseada em quatro principais motores: engajamento, motivação compartilhada, capacidade de atuação conjunta e capacidade de coalizão. Tudo isto resulta em ações colaborativas, direcionadas a entregas e impactos específicos, além de outros ganhos em termos de conhecimento, aprendizado e reputação.

A seguir trataremos de 3 grandes blocos deste processo: início (referindo-se aos direcionadores e ao engajamento, muito marcado pela atuação estratégica dos líderes das partes), meio (referindo-se à construção da motivação compartilhada, de formação de coalizões e da capacidade de atuação conjunta) e fim (referindo-se à geração dos resultados e legados) das experiências colaborativas.

A primeira grande implicação em compreender parcerias como processos é percebê-las como partes integrantes de um contexto. Parcerias não acontecem no vácuo. Assim, entender o contexto geral e a política/problema público no qual a parceria se coloca, é fundamental.

Um processo contextualizado significa dizer que o processo é parte constituinte do contexto. Trata-se de uma relação biunívoca (contexto determina e é determinado, logo há espaço de influência e transformação), marcada pela complexidade (múlti-

plos atores, fatores, dimensões, incertezas), dinâmica (tudo pode mudar nas complexas redes/teias de causalidade) e capaz de influenciar qualquer elemento do processo, causando redirecionamentos para frente (feedforwards) ou para trás (iterações).

O BOX 2 apresenta uma descrição detalhada de fatores contextuais que tendem a gerar mais influência sobre as parcerias.

Estes e outros fatores podem ser determinantes para o estabelecimento e desenvolvimento de uma parceria. Cada um deles impõe desafios próprios em termos de incentivos e restrições à colaboração, de capacidades institucionais das partes envolvidas (que terão que lidar com informações incompletas e assumir riscos), e de requisitos de transparência e responsabilização por parte dos envolvidos e dos agentes políticos e burocráticos encarregados de definir as regras e promover seu cumprimento.

**BOX 2**

Recursos	A disponibilidade e ou facilidade de acesso a recursos (financeiros, humanos, tecnológicos etc.) afeta a colaboração. Não se trata aqui de considerar apenas os recursos que as partes envolvidas na parceria aportam, mas um possível conjunto de fontes de financiamento, quadros auxiliares, tecnologias etc. que provêm de terceiros apoiadores. Mesmo nos recursos que cada parte aporta, cabe destacar a disponibilidade de recursos financeiros de parceiros governamentais, sempre dependente de processos orçamentários que possuem componentes políticos e econômicos.
Marco legal	As leis, regulamentos e normas em geral (para incentivos ou restrições) afetam a colaboração, em particular aquelas que regulam parcerias (modelos tais como OS, MROSC etc.), e outras relativas ao controle de recursos – prestação de contas, por exemplo. Há também marcos específicos de políticas públicas que regulam relações interinstitucionais, sendo o SUS o mais notório deles, além de outros conducentes a formas de parceria em distintos graus.
Legado de falhas	Falhas em experiências anteriores (com os mesmos parceiros ou não) afetam a colaboração na medida em que influenciam o ânimo, as expectativas, a reputação e o posicionamento de várias partes, envolvidas ou não, na parceria. A título de exemplo, a experiência bem-sucedida das organizações sociais de saúde em São Paulo cria um espírito de receptividade para a adoção de formatos semelhantes em outros contextos. Por outro lado, casos de corrupção em parcerias corroem a imagem não apenas das iniciativas onde ocorreram, mas da ideia de parcerias como um todo. A atuação de instituições do Ministério Público, por exemplo, é muito pautada pelo histórico de falhas.
Dinâmica política / relações de poder	A dinâmica política (no sentido do sistema político e partidário) e relações de poder (incluindo as esferas municipal, estadual, federal e setores privado, público e terceiro setor) podem afetar a colaboração de forma determinante. Não apenas quando há o envolvimento de entidades governamentais em ambientes de políticas públicas, mas também quando a atuação de entidades privadas colide com interesses político-partidários ou de políticas públicas de forma significativa.
Conectividade entre agentes	O grau pré-existente de conectividade entre um conjunto de agentes entre si e com outras redes de políticas públicas afeta a colaboração na medida em que maior conectividade implica em maior poder de mobilização para promover ou obstruir iniciativas. Em geral, quanto maior a conectividade (elos entre as partes e fluência de comunicação), maior a propensão à colaboração.
Níveis de conflito/ confiança	Os níveis históricos de conflitos em torno de interesses bem identificados afetam a colaboração. Um exemplo simples e vívido ocorre na área da educação: profissionais do ensino tradicionalmente se opõem de forma contundente a formas mais amplas e institucionalizadas de parceria com organizações não governamentais (empresas ou organizações da sociedade civil) para gestão de unidades educacionais da rede pública. A alegação é que as parcerias seriam necessariamente uma forma de privatização, o que colocaria em ameaça o emprego estatal dos profissionais das redes de ensino público. A forte atuação sindical contrária às parcerias abala significativamente o nível de confiança de possíveis parceiros públicos ou privados e afeta a negativamente a colaboração.
Diversidade socioeconômica	A diversidade econômica (renda, riqueza) e social (étnica, cultural, educacional, condições de bem-estar etc.) podem afetar a colaboração. Sociedades mais plurais, com maior diversidade econômica e social, tendem a ser mais colaborativas e de forma não sectária, já que não necessariamente reproduzem um padrão estritamente identitário de colaboração, mas promovem colaboração no sentido de reconhecer e ampliar a diversidade.

### 3. A INICIAÇÃO DAS PARCERIAS

Dentro das condições e restrições de cada contexto, as parcerias nascem a partir da atuação estratégica de lideranças em função de dois grandes direcionadores: interdependência e incerteza.

A interdependência implica no reconhecimento de que uma parte não seria capaz de solucionar o problema sozinha de forma satisfatória, e o apoio da outra parte passa a ser fundamental. Em situações de incerteza, as partes interessadas sentem-se incapazes de lidar isoladamente com as incertezas envolvendo um problema comum.

Situações de interdependência e incerteza podem levar à conjugação de interesses de duas ou mais partes na medida em que haja forças e fraquezas comuns passíveis de controle: fatores internos, negativos ou não, como necessidade de recursos, interesses ou oportunidades, percebidos pelas partes mutuamente interessadas na solução de um determinado problema, que sirvam de motivo para o início do regime de colaboração. Pode haver também oportunidades e ameaças comuns (não controláveis, no máximo influenciáveis): fatores externos, negativos ou não, tais como crises situacionais ou institucionais, que sejam percebidas pelas partes mutuamente interessadas na solução de um determinado problema, que também sirvam de motivo para o início do regime de colaboração.

O grande incentivo para colaborar é a percepção de que as parcerias poderão proporcionar a geração de um ganho estratégico, um valor agregado impossível de ser obtido de forma individualizada. Se há uma percepção de ganho colaborativo e de que este ganho será compartilhado de forma justa entre as partes, há incentivos para colaborar.

A liderança, dentre suas múltiplas definições, é uma força direcionadora e uma experiência colaborativa requer a presença de um líder em condições de iniciar a empreitada e buscar recursos.

Com efeito, a ideia de liderança colaborativa remete ao compartilhamento da liderança em atuações pluri e multi institucionais, requerendo dos líderes uma postura marcada por três principais características: boa vontade/disposição para abraçar uma causa coletiva (e não particular); imparcialidade em relação às preferências dos envolvidos; e boa vontade/disposição para atuar na provisão de recursos, equipes, tecnologia e outros itens necessários. Isto nos remete à ideia de liderança facilitadora, já que não há colaboração sem facilitação.

No entanto, a liderança transformadora é que se mostra a base para tipos de liderança como a Colaborativa, a Integrativa e a Liderança baseada em Network. Na qualidade de empreendedores colaborativos, os líderes transformacionais são os que buscam alterar um estado de coisas provendo tratamento superior a um problema, seja gerando ganhos incrementais ou ganhos sistêmicos.

Todas estas características são mais fundamentais neste momento de iniciação das relações colaborativas, desde a percepção de que a colaboração é a melhor forma de atuação estratégica, até o momento da busca de parceiros e engajamento.

A colaboração é uma forma de atuação estratégica coletiva e remete ao processo de mudar um determinado estado de coisas. Nesse sentido, as experiências colaborativas não possuem uma estratégia, elas são uma estratégia de enfrentamento de problemas comuns, por meio de uma agenda programática. A figura a seguir ilustra este processo em rede, onde se pode notar uma espécie de nó central (circulado em vermelho) que consiste na abrangente coleta de informações sobre fins e meios para realizá-los como ponto de partida para a modelagem da atuação estratégica – que eventualmente resultará numa estratégia no sentido programático, de plano formal revelador de propósitos, resultados e iniciativas. O mais essencial é a construção de um propósito comum, elemento essencial das parcerias.

## CASO 1

### 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 acusados de assédio e dos eventuais PADs - Processos Administrativos Disciplinares por parte da Secretaria de Educação.

O problema de assédio a crianças e adolescentes em salas de aula e nas dependências das escolas do Estado do Paraná vinha sendo mal endereçado por uma série de entraves burocráticos e legais, que impediam o desenvolvimento célere e eficiente de medidas punitivas.

A responsabilidade do poder Executivo de afastar o agressor de sua vítima nos ambientes escolares é dificultada e agravada por institutos legais, como a estabilidade no emprego, que garante ao profissional acusado uma série de prerrogativas, entre elas só poderem ser afastados e exonerados de seus cargos via um PAD. Esse processo é previsto pela lei federal nº 8112/1990 e precisa ser seguido para que os seus atos e conclusões tenham validade, garantindo amplo direito de defesa e cabendo ao poder público provar a culpa do acusado de maneira definitiva para só então punir o servidor.

As punições previstas no PAD vão desde advertências até a exoneração e não isentam o acusado de responder a processo judicial, não implicando necessariamente em condenação na Justiça Criminal.

A Secretaria da Educação não conseguiria, isoladamente, solucionar a questão do assédio nas escolas, principalmente por uma 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 em impunidade e na impossibilidade de afastar, de forma eficiente, a vítima do seu possível agressor.

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 o assédio estava acontecendo, onde ele ocorria e por que meios. Havia uma superposição de ações para gerar as mesmas provas, por diversos atores, cada um para seu fim específico. Todo esse arcabouço de provas é bastante dispendioso em termos de recursos e de tempo, levando a condução de um PAD a algo em torno de 90 dias até uma sentença.

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 cada ator cumprisse as suas responsabilidades para que o todo fosse beneficiado, ou seja, os demais parceiros possam acessar essas informações e aplicar às suas atribuições legalmente concedidas. Nessa parceria foram 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.

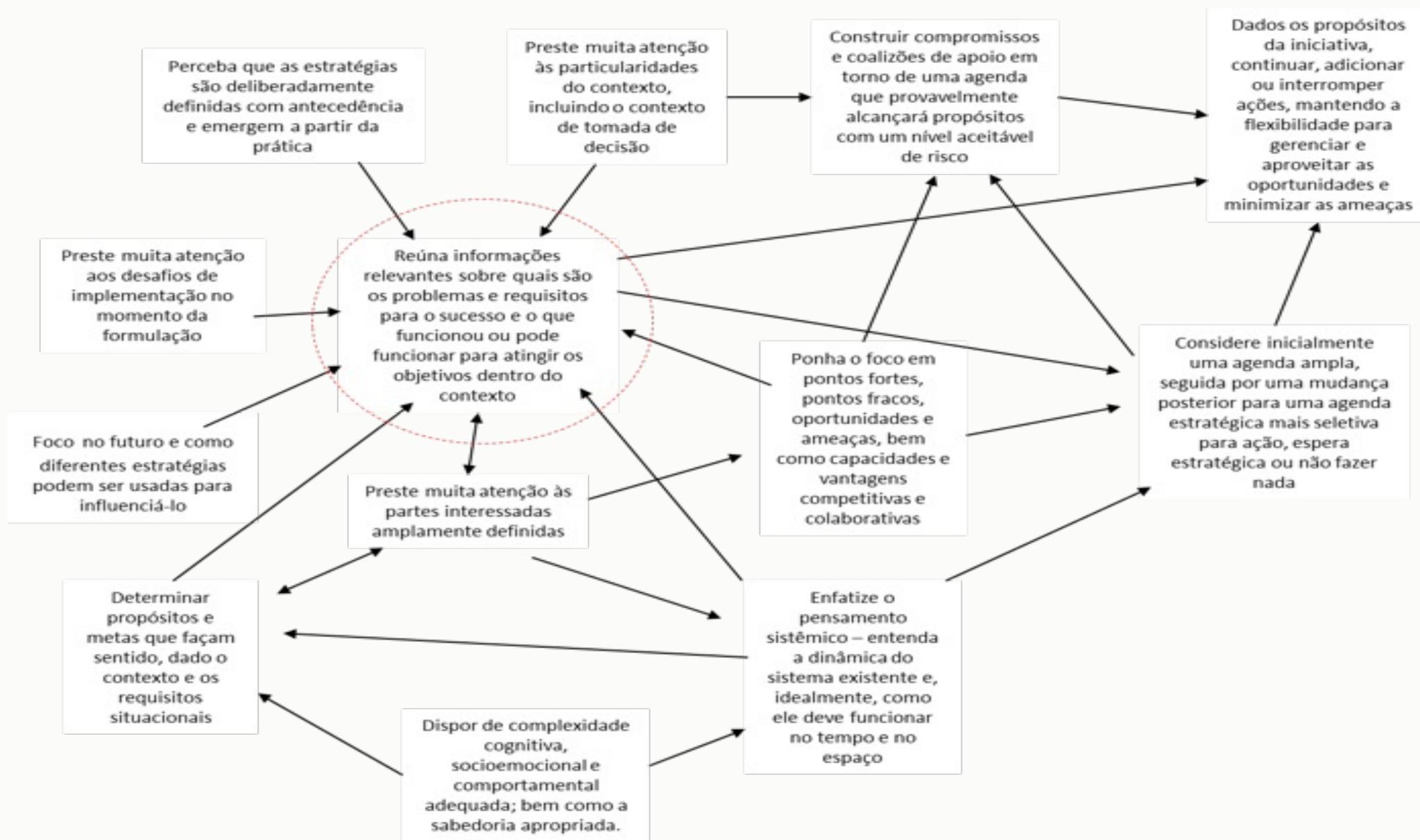
A liderança foi um ponto de destaque nessa iniciativa. O ator que tomou esse papel e acabou ganhando a confiança dos demais parceiros foi a Secretaria da Educação. Uma liderança acabou acontecendo por conta do patrocínio que esse parceiro aportou na colaboração, mas também por uma postura de se expor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

A estratégia utilizada para desenvolver a colaboração foi surgindo conforme as reuniões iam acontecendo. Isso garantiu flexibilidade a todo o processo e possibilitou que demandas e conflitos fossem tratados já durante a construção da colaboração. O esforço gerou o Ato Interinstitucional, um tipo de planejamento estratégico para o futuro da parceria. Com o Ato assinado, a estratégia se torna mais rígida, com a necessidade de novo consenso entre todos os parceiros para eventuais modificações, que precisam ser muito bem justificadas e, caso aprovadas, geram um novo Ato Institucional, que também precisa ser assinado. Assim, 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 pós Ato interinstitucional acabou sendo mais simples que de outras parcerias, pois a necessidade de interação acontece 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. Essa conformação ajuda na construção de uma parceria mais enxuta e que alcança resultados muito melhores, menor aplicação de recursos de poder.

Figura 2. Atuação estratégica



(1) Bryson, John. The Future of Strategizing by Public and Nonprofit Organizations. American Political Science Association, 2021, p. 11.

Modelar a atuação estratégica colaborativa é, muito comumente, o momento da aproximação e busca de parceiros e pode se desdobrar, de forma incremental, em múltiplas tentativas com acertos e erros. Uma vez definidas as partes constituintes da experiência colaborativa por meio deste processo de entendimento mútuo da atuação estratégica, entra em cena outra etapa determinante: o engajamento.

Denomina-se também engajamento com princípios, referindo-se não apenas à necessária afinidade de princípios que as relações colaborativas exigem das partes, mas também aos entendimentos estratégicos (fins e meios) do processo de aproximação da atuação estratégica.

O engajamento sela o momento da descoberta. Significa que houve identificação/revelação de interesses, preocupações, valores individuais ou compartilhados que ensejasse o início do regime de colaboração. Significa também que houve identificação e análise de informações importantes e suas implicações que reforçaram a necessidade de colaboração entre interessados – que é o nó central do processo em rede de atuação estratégica.

O engajamento também sela o momento da definição sobre fins e meios, como resultado do esforço continuado de articulação de propósitos e objetivos comuns para construção de significados compartilhados entre os interessados no regime de colaboração. A definição representa a concordância en-

tre os interessados sobre conceitos e terminologias utilizados para descrever e debater problemas e oportunidades comuns. Significa que existe clarificação e ajustes recíprocos de tarefas e expectativas para a produção dos impactos planejados. Também são estabelecidos critérios compartilhados para avaliação de informações e alternativas para a solução do problema comum identificado.

O engajamento também sela o momento da deliberação. O processo deliberativo deve permitir a defesa aberta (direito à voz) e qualificada de interesses individuais (incluindo exame ponderado de questões) e de terceiros (incluindo escutas de outras perspectivas). Devem ser adotadas estratégias e intervenções efetivas de solução de conflitos para a produção das deliberações. O processo deve promover a apreciação aberta do que representa o bem comum, em lugar de apenas agregar interesses para acomodar as partes envolvidas. O objetivo não é encontrar um meio termo entre os interesses das partes, mas alinhar os objetivos visando a produção de um valor público superior, sem se curvar a visões individualistas existentes.

Por fim, o engajamento também sela o momento da determinação, em que se valida as agendas, acordos, ações, recomendações etc. A determinação envolve elementos de ritos e cerimônias de aprovação, anúncios, divulgação, solenidades de assinatura dos instrumentos formais, quando for o caso, que regem as parcerias.

No caso de experiências colaborativas altamente regulamentadas, como aquelas de que se valem de modelos de OS, MROSC ou outros, os momentos de definição e deliberação são usualmente pautados por processos estruturados de modelagem da parceria, usualmente preparatórios (por meio de estudos, projetos, propostas), para escolha de parceiros (chamamento público ou outras formas de seleção) para a assinatura de instrumentos de pactuação (contratos de gestão, termos de parceria, de colaboração, de fomento etc.). Já o momento da determinação é pautado por trâmites legais de processos de seleção.

Em todo caso, a colaboração é um empreendimento coletivo, que nasce a partir da atuação estratégica dos líderes que vislumbram, por meio da atuação em conjunto, formas mais efetivas de alcance de resultados e resolução de problemas coletivos. A complexidade dos empreendimentos coletivos requer um padrão de liderança colaborativa integradora, sensível a demandas, interesses, visões e expectativas de múltiplas partes, fundamental desde a iniciação até o legado das parcerias.

É fundamental ter um bom início, com clareza de percepções e entendimentos sobre as vantagens recíprocas da parceria, propósitos em comum, valores e princípios, formas básicas de atuação e outros temas. É muito natural e esperado que haja divergências sobre muitos aspectos operacionais, mas as questões estratégicas (desafios em comum, propósitos, resultados e macro iniciativas) devem estar muito claras e assimiladas pelas partes. Um bom começo não assegura um bom desenvolvimento ou legados positivos. Ao mesmo tempo, um começo insatisfatório não significa que ao longo do caminho a parceria não possa voltar para os trilhos, mas indica que o risco de descarrilhamento é grande. Um mau começo certamente dissipará muita energia e que fará falta no foco e no esforço para a conquista dos propósitos em jogo.





## CASO 2

### Polícia em serviço à população - PMMG - Sistema carcerário

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 uma metodologia de resolução de conflitos desenvolvida pela UFMG. A parceria se estende também ao 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 e, nesse caso, o poder público precisaria adquirir desses autores os direitos de propriedade para utilizar o conhecimento gerado. Já que o setor público deve ser o primeiro a incentivar que a propriedade, tanto intelectual, como de designer e de processo, sejam respeitadas, 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 onerosa em alguns casos, inviabilizando iniciativas que beneficiariam milhares de pessoas.

Mesmo em casos em que a transmissão é realizada sem ônus, quando se trata de processos como a metodologia de resolução de conflitos desenvolvida pela UFMG, a própria gestão pública pode ser uma barreira e a curva de aprendizado pode gerar um problema muito grande para a implantação. Quanto mais complexo o processo, mais difícil sua assimilação para 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, criam imensas dificuldades para o engajamento dos servidores.

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. Além de ser mais flexível que a execução direta pelo poder público, esta iniciativa permite melhor controle, com estrutura e 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 passou a aplicar e executar a nova política social de segurança do Estado de Minas Gerais.

No que se refere à reinserção de infratores na sociedade, a visão de boa parte dos cidadãos sobre os detentos em geral aprofunda o problema: o Estado tem menor incentivo a desenvolver programas voltados para essas pessoas e seus familiares 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 sua visibilidade e apoio popular.

Uma colaboração com uma OSCIP como o Instituto ELO garante que o beneficiário do programa de reinserção estará mais aberto a receber a ajuda oferecida, sem a postura de dúvida que teria diante do agente estatal punitivo. Uma entidade mais aderente à realidade dessas pessoas e com maior expertise em tratar do assunto faz com que a possibilidade de sucesso da intervenção aumente muito, produzindo um efeito benéfico para todos, simplesmente pelo envolvimento da sociedade civil na condução da solução.

Além disto, a execução da política pública por uma OSCIP oferece flexibilidade e agilidade na formação da equipe, permitindo contratar e demitir sem um processo extremamente burocrático como aconteceria com servidores de carreiras estáveis, além de 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 para a profissionalização desses jovens e adultos, gerando cidadania e novas possibilidades a essas pessoas.

## 4. O QUE MOVE AS PARCERIAS

Existem três principais forças que movem as parcerias: a motivação compartilhada, a capacidade de coalizão e a capacidade de atuação conjunta.

A motivação compartilhada requer confiança, entendimento, legitimidade e comprometimento compartilhados como atributos que nunca se esgotam e necessitam ser nutridos continuamente.

A confiança é um atributo baseado no conhecimento mútuo das partes envolvidas com demonstrações recíprocas de que são razoáveis, previsíveis e seguras, inclusive no que diz respeito à capacidade de entrega. Envolve também compreensão mútua acerca dos interesses, necessidades, valores e restrições/dificuldades das partes, praticamente um exercício contínuo de empatia, de se colocar no lugar do outro.

Desequilíbrios de poder, legitimidade e urgência entre as partes constituintes de uma relação colaborativa também podem gerar crises de confiança quando partes dotadas de maior poder e urgência passam a agir em torno de seus interesses próprios (stakeholders perigosos). Isto acontece com certa frequência em parcerias que envolvem organizações governamentais com papel determinante no aporte de recursos e sujeitas a pressões de políticas públicas, muitas vezes ensejando um tratamento de fornecedor em relação às demais partes.

Daí a importância do entendimento mútuo, a partir do qual as posições e interesses das demais partes são compreendidas e respeitadas, mesmo sob discordância ou em situações de desequilíbrio de poder, legitimidade ou urgência. Organizações com culturas organizacionais muito marcantes e/ou com visões muito consolidadas sobre problemas e soluções, apresentam dificuldade maior para entender e dialogar com as outras. É preciso alteridade e uma capacidade de distanciamento para que se vislumbre o conjunto das partes e a inserção de cada um neste conjunto.

Outro atributo essencial da motivação compartilhada é a legitimidade interna, uma condição de aceitação recíproca na qual os interesses são percebidos como compatíveis e interdependentes. Essa legitimidade pode existir previamente, ou pode ser construída durante a colaboração. Ainda existe a possibilidade de se transferir para um terceiro, que tenha legitimidade reconhecida pelas partes, o poder de tomada de decisões sobre temas sensíveis.

Já o comprometimento compartilhado é um sinal de que as partes são capazes de cruzar as fronteiras organizacionais, setoriais ou jurisdicionais que as separavam e de comprometerem-se com um caminho comum, buscando uma identidade ancorada na causa que compartilham.

A base da motivação compartilhada é, portanto a confiança, que requer e ao mesmo tempo gera entendimento, legitimidade e comprometimento. A confiança é o cristal fino das relações colaborativas, que uma vez quebrado, trincado ou arranhado, pode levar experiências colaborativas a um ponto de rompimento ou exigir altíssimos custos de controle e comunicação, dissipando energia que deveria estar direcionada à produção de resultados. A confiança ideal nunca se alcança, e exatamente por isso deve ser buscada a todo momento.

Além da motivação compartilhada, a capacidade de coalizão também representa uma força dinâmica nas parcerias. Toda relação colaborativa pode ser vista como uma coalizão, não apenas do ponto de vista do conjunto de partes constituintes, mas também destas com comunidades beneficiárias e a sociedade como um todo. Há duas principais ênfases aqui. A primeira é a necessária capacidade de mobilização e estabelecimento de entendimentos em bases contínuas. A segunda remete às interfaces externas da relação colaborativa, podendo abranger comunidades de políticas públicas e comunidades beneficiárias do objeto da colaboração. Ambas requerem habilidades de advogar em favor de causas, convencimento, gestão de conflitos.

As relações colaborativas também são movidas pela capacidade de atuação em conjunto, uma questão essencial por duas principais razões. Primeiramente, a fronteira organizacional

é um forte delimitador da identidade e da ideia de capacidade e autonomia (até onde podemos ir?). Pessoas trabalham dentro de organizações, limitadas por suas regras, procedimentos, valores, recursos, visões de contexto. A relação colaborativa implica em romper as fronteiras, constituindo, num certo sentido, uma transgressão. Em suma, trabalhar além das fronteiras organizacionais é um desafio, requer o desenvolvimento de capacidades específicas e foco nos resultados.

Em segundo lugar, o legado de conhecimento gerencial disponível para gerir organizações é excessivamente hierárquico e residualmente colaborativo. O quadro 1 a seguir compara de forma ilustrativa, em cada uma das colunas, formas idealizadas de gestão hierárquica e colaborativa. Na prática o que ocorre é frequentemente uma mescla destas características, mas é admissível que, em organizações burocráticas convencionais, as características hierárquicas predominem, enquanto nas parcerias as características colaborativas predominem.

## Quadro 1. Características da gestão hierárquica e colaborativa

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

(2) Martins, Humberto. Governança colaborativa. Fronteiras da Gestão Pública, FDC, 2013.



O desafio de organizações hierárquicas que se engajam em relações colaborativas é desenvolver características gerenciais colaborativas, desenvolvendo, segundo Robert Agranoff, um padrão “colaborárquico”, no qual a estrutura de autoridade interna das instituições colaborativas tende a ser menos hierárquica e estável, e mais complexa e fluída que as estruturas das burocracias tradicionais. Nisto pode residir uma vantagem do regime colaborativo, a flexibilização como condição para um desempenho superior; uma vantagem comparativa dos arranjos em rede sobre os arranjos burocráticos – mas é essencial recordar que os regimes colaborativos não devem ser vistos como estratégias de flexibilização; esta figura apenas como uma decorrência possível. É disto que tratam algumas questões-chave da capacidade de atuação

em conjunto relacionadas a arranjos procedimentais, liderança, governança interna, conhecimento e recursos.

Os arranjos procedimentais e institucionais devem ser definidos e estabelecidos no nível intraorganizacional (como a organização lida com a parte que lhe cabe) e no nível interorganizacional (como a organização se integrará às demais para gerir processos, estruturas, quadros funcionais, recursos de forma compartilhada). O grau de abertura para conciliar regramentos internos e externos é muito variável, sempre desafiador e, em alguns casos típicos das organizações governamentais, praticamente inexistente. Isto pode fazer com que parceiros privados tenham que se curvar a exigências burocráticas do setor público,

## CASO 3

### Caso do Rompimento da Barragem de Mariana

O desastre do rompimento da Barragem de Mariana aconteceu em dezembro de 2015, com o espalhamento de uma quantidade gigantesca de rejeitos de mineração acumulados em reservatórios há anos. A empresa responsável, Samarco, tinha como acionistas duas das maiores mineradoras do mundo, a Vale e a BHP Billiton. O desastre de rompimento da Barragem de Mariana produziu uma onda de rejeitos, que avançou pelo principal rio que corta Minas Gerais e o Espírito Santo: o Rio Doce. Por uma coincidência trágica, este mesmo rio dava nome à Vale que, antes de sua privatização, chamava-se Vale do Rio Doce.

Atravessando mais de 40 municípios, todos atingidos, e chegando ao mar, o Rio Doce serviu de caminho para a lama de rejeitos, que foi encontrada até mesmo no arquipélago de Abrolhos, distante muitos quilômetros da costa. Um detalhe que ajuda a compreender o tamanho do desastre e a forma como impactou todo o trajeto que percorreu.

O desastre tornou evidente a falta de uma política de ESG – Ambiente, Social e Governança verdadeira por parte das empresas, apontando falhas estruturais, de accountability e aderência às normas vigentes, além de economias desnecessárias e perigosas em segurança. O impacto do desastre, aterrador do ponto de vista ambiental, foi igualmente grave no aspecto social, causando mortes e destruindo vilas inteiras, como Bento Gonçalves, que teve todas as suas casas encobertas pelos rejeitos.

A lama que escoou pelos afluentes que desaguavam no Rio Doce, impossibilitou a captação de água do rio para abastecimento em diversos municípios. A pesca foi totalmente prejudicada, deixando muitas famílias sem sua principal fonte de renda. O impacto econômico e social chegou também aos moradores ribeirinhos que não puderam mais plantar ou manter suas pequenas criações de animais devido à contaminação das águas e do solo das margens.

Logo na sequência do ocorrido, o Governo Federal uniu-se aos governos dos dois estados, e dos mais de 40 municípios atingidos, para formar um Comitê Inter Federativo – CIF para conduzir os trabalhos de recuperação ambiental e social. Um primeiro movimento em direção a uma Governança Colaborativa como modelo para encaminhar uma solução, essa iniciativa foi natural, pois devido ao grande número de atores envolvidos, seria inviável que apenas um deles assumisse o desafio.

No primeiro momento o MP e a Defensoria Pública não entraram como parte da colaboração, atuando apenas como observadores, mesmo após a assinatura do TTAC - Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta e sua homologação judicial. Essa atitude só foi corrigida quando o segundo TTAC foi assinado e a situação já se mostrava bastante ineficaz em relação à iniciativa e resultados alcançados pela Colaboração.

Para a gestão dos recursos e execução das ações de reparação foi criada uma fundação de direito privado, em nome das empresas, denominada Fundação Renova. A Fundação ficou responsável por executar todas as ações determinadas no TTAC e também aquelas tomadas pelo CIF, mas desde o princípio houve uma série de questões mal resolvidas.

Houve uma das empresas responsáveis pela reparação que tratava a Fundação Renova como um braço empresarial e não uma iniciativa realmente disposta a colaborar e buscar uma solução via Governança Colaborativa. Na visão de seus executivos, a empresa sabia o que precisava ser realizado e poderia agir de forma unilateral. Para isso, decidiram colocar um presidente que desse legitimidade à Fundação, mas que acatasse as decisões tomadas por um executivo indicado para uma das cadeiras do conselho curador.

Por outro lado, uma segunda empresa envolvida no processo, e acionista da Samarco, realmente entendeu o problema e a necessidade de uma colaboração mais ampla, indicando pessoas comprometidas com a busca de uma solução compartilhada. A empresa exigiu participação efetiva do Presidente escolhido, não apenas como figura simbólica, mas com poder de decisão junto com os demais membros do Conselho Curador.

Nesse embate, a participação coletiva acabou ganhando a disputa, e o processo deu início com uma configuração mais participativa.

Mas há via dois pontos muito desafiadores. A existência de dois fóruns de tomada de decisão e o não reconhecimento do Ministério Público sobre a Fundação Renova como parte legítima para representar as empresas nas discussões e nas tomadas de decisão, que, fazia com que os assuntos importantes e sensíveis da colaboração fossem tratados somente entre o Ministério Público e as bancas de advogados das empresas.

A organização inicial do processo foi bem interessante, e pela visibilidade enorme do evento, com a promessa de uma soma substancial de recursos a serem aportados pelas mineradoras, envolveu pessoas da mais alta capacidade técnica e política: a Casa Civil da União, o Ministério de Meio Ambiente via Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade - 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 acabou sendo formado de mais de 100 pessoas, com a presidência exercida pela presidente do IBAMA. Esse era um órgão deliberativo e que tinha a premissa de identificar os problemas, definir como cada um deles seria tratado e deliberar as decisões.

Em um arranjo ideal, a Fundação Renova seria a executora das decisões tomadas no CIF, um procedimento já aplicado em outras iniciativas de colaboração que contavam com recursos privados para solucionar problemas públicos, o que ajuda na organização da aplicação dos recursos. É que quando os recursos possuem uma aplicação específica, como no caso da reparação dos danos do rompimento da barragem, não podem transitar pelo orçamento público. Por serem gerenciados por uma fundação de direito privado, esse trâmite fica muito mais simples, tornando o processo muito mais veloz e com muito menos burocracia.

Uma questão muito grave nesse processo foi a criação de um conselho curador dentro da Fundação Renova, com poder para modificar ou barrar as decisões tomadas pelo CIF. Essa disfuncionalidade da arquitetura de governança gerou um grande problema no longo prazo, já que as decisões tomadas pelo CIF que não agradavam às empresas eram combatidas, gerando atrasos e até mesmo a não execução de questões muito importantes como a indenização dos atingidos. Mesmo que a Fundação Renova buscasse seguir com as iniciativas, a influência (via lobby) das bancas de advogados das empresas gerava ruídos que acabavam por tornar o processo cada vez mais disfuncional.

Ao final, havia sinais de que a solução via Governança Colaborativa teria falhado, produzindo um esvaziamento gradual da colaboração, até tornar-se pouco relevante.

Além dessas duas instâncias de decisão, para apoiar as decisões do Comitê foram criadas mais de 100 câmaras técnicas, com a função de produzir informações e soluções tecnicamente estudadas e viáveis do ponto de vista de aplicação e aderência à realidade e contexto. Essa organização foi essencial, pois no começo do processo apareceram diversas empresas com ofertas de tecnologias e soluções, incluindo tubos e dragas para a remoção da lama, o que se mostrou totalmente inviável com o tempo. Essas Câmaras técnicas apontaram as soluções necessárias, realizaram todo o monitoramento do andamento de suas aplicações e acompanharam sua evolução e resultados.

A forma como o arcabouço legal existente foi aplicado, com a busca da assinatura de um Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta o mais rápido possível, e a imposição de uma série de obrigações à Fundação Renova, sem que essas obrigações estivessem maduras e com seus planos de aplicação mais avançados, mostraram que os aspectos legais muitas vezes foram colocados acima da própria realidade. A forma como o Ministério Público 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, como a postura de não reconhecimento da Fundação Renova como parte do processo, por exemplo.

As condições encontradas no pós-desastre e a forma como os recursos foram disponibilizados também foram muito importantes para direcionar o processo para uma Governança Colaborativa. Os recursos necessários para a reparação de todo o desastre eram desconhecidos de antemão, reforçando o clima de incerteza da situação. As empresas envolvidas citavam cifras astronômicas de recursos a serem disponibilizados, mas com o decorrer do tempo, as promessas não se confirmaram. Todo o processo foi se desenhando com o tempo, e o desenvolvimento do contexto e suas mudanças foram impactando e sendo impactados pela opinião pública.

Essa participação da opinião pública, essencial no início, perdeu forças com o tempo e deixou apenas os atingidos como responsáveis por fazer pressão para que os recursos continuassem a fluir e as soluções planejadas realmente fossem implementadas.

A Dinâmica Política influenciou muito na escolha do modelo e do processo de início da colaboração. O patrocínio político foi imediato, com ações que levaram a uma construção colaborativa muito exitosa em seus primeiros passos. Um exemplo disso, foi o Prefeito de uma cidade atingida que, já no dia seguinte ao desastre, procurou organizações da sociedade civil em busca de soluções conjuntas. 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 e se engajaram em um processo de compartilhamento, com todos identificando os ganhos políticos possíveis.

Com o desenvolvimento da Governança Colaborativa, esse patrocínio foi diminuindo, principalmente pela percepção de que o processo não trazia os resultados esperados com a velocidade desejada. Nomes de peso abandonaram 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 avocando o protagonismo do processo para si e enfraquecendo os demais parceiros, levando-os a diminuir sua participação no processo por medo de impacto negativo em suas imagens institucionais próprias.

Essa falta de disposição em compartilhar poder teve resultados terríveis. O MP não abriu mão de ser o protagonista nos aspectos jurídicos, gerando um esvaziamento da colaboração por meio da não reprimenda à judicialização exagerada feita pelas bancas de advogados que defendiam as empresas contra as decisões tomadas pelo CIF. Essa postura levou a um processo de desgaste irreparável.

O *networking* e a conexão entre os parceiros tiveram papel relevante em diversos momentos que se seguiram ao desastre provocado pelo rompimento da barragem de Mariana. A falta de uma proximidade entre os parceiros dificultou o entendimento inicial e precisou ser gradativamente vencido. Mesmo com um baixo nível de confiança prévio dos colaboradores, o processo de aproximação acabou sendo rápido, e em pouco tempo um Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta foi elaborado e colocado em prática, mesmo com todas as suas limitações e disfunções. Isso possibilitou que medidas emergências fossem tomadas, embora tenha levado a uma série de medidas ainda pouco maduras para 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 insuficiente para que o processo fosse mais bem desenvolvido. A assinatura do primeiro TTAC não teve a participação dos atingidos ou da sociedade civil, não pela falta de vontade dos parceiros envolvidos, mas pela falta de uma organização que pudesse representar os atingidos. Essa organização seguiu, durante um bom tempo, de forma ainda precária e com participação insipiente da sociedade civil. O formato proposto pelo MP e incluído no segundo TTAC nunca foi instaurado e, mesmo iniciativas engendradas pela Fundação Renova, resultaram apenas na construção de conselhos consultivos, sem voto nos Comitês deliberativos.

Uma outra questão identificada e que teve um grande impacto na Governança Colaborativa foi uma cultura empresarial de não considerar as demandas sociais como importantes. As empresas tenderam a se considerar como atores confiantes no que precisa ser realizado sem necessidade de dar espaço a opiniões da sociedade atingida. Em suma, a concordância ou não com suas ações e formas de operar não foi levada em conta. Elas obtêm as licenças governamentais, protegem seus locais de atuação e seguem em frente sem debater os impactos causados nas zonas de atuação. Esse foi um elemento muito importante para entender como a Fundação Renova foi criada. Questões como a ESG foram totalmente ignoradas e a participação da sociedade foi considerada um obstáculo para um resultado rápido e eficiente. Não de forma deliberada, mas por uma cultura arraigada.

Além dessa participação da sociedade civil, a transparência de todo o processo foi importante para promoção de *Accountability*. A colaboração só aconteceu pela aproximação e um processo de transparência bastante amplo em relação a todos os recursos e demais elementos da Governança Colaborativa. Com o declínio dessa transparência inicial, questões como a assimetria de informações passaram a ser identificadas, tornando o compartilhamento dos recursos e dos resultados cada vez mais difícil. A falta de transparência entre o Comitê e a Renova, principalmente em relação à possibilidade de que o Conselho Curador da Fundação modificasse as decisões tomadas, desgastou bastante o processo.

Liderança já vem sendo tratada aqui como um elemento essencial a todo o processo colaborativo, perpassando-o por completo, mas também pode ser vista como capacidade de atuação em conjunto, como tratado em modelos de Liderança Colaborativa e Integrativa. Além do papel empreendedor, de iniciadores de relações colaborativas, os líderes desempenham seus distintos e respectivos papéis de patrocinadores, mobilizadores, facilitadores, mediadores e representantes institucionais perante o público em geral. Os líderes são essenciais em momentos de deliberação e conflito, muito típicos das relações colaborativas, além de serem os grandes promotores da gestão do desempenho, na medida em que devem assegurar a implementação das determinações colaborativas.

Há três principais questões relacionadas à capacidade de um líder promover a atuação em conjunto. A primeira é a relação entre líderes e membros em geral. É fundamental que a liderança assegure confiança e apoio, o que requer uma capacidade de reconhecimento do outro, sensibilidade para perceber necessidades, diferenças e formas de estímulo, oferecer feedback encorajador, além de uma postura de colaboração (Collaborative Leadership) e não de um líder herói, que sabe tudo e vai conduzir todos para o paraíso.

Segundo, é o aspecto relacional, da liderança distribuída, do exercício do compartilhamento de poder na busca de um papel integrador (Integrative Leadership). Nessa perspectiva, o líder se posiciona a serviço de uma inteligência coletiva, pro-

movendo o engajamento externo e compartilhando responsabilidades. É um facilitador.

Terceiro, há também uma perspectiva de liderança da rede de parceiros, especialmente em organizações cujo papel essencial numa parceria é coordenar outras e exercer uma liderança sistêmica (Network Leadership). Nesse caso, os líderes são operadores de modelos de governança com papéis direcionadores, incentivadores, de controle, responsabilização e animação (a criação de um ambiente de constante interação).

A governança compartilhada refere-se aos mecanismos e instâncias de direcionamento, controle e incentivos, território típico da ideia de governança corporativa, que aqui necessita ser significada para arranjos colaborativos. Estes necessitam de direcionamento, via mecanismos de interlocução e planejamento, muitas vezes com sistemas de gestão do desempenho baseados em metas e incentivos (financeiros ou não). Também envolvem mecanismos de controle de conformidade a regras (compliance), contábeis (auditorias), prestação de contas e gestão de risco. Estes papéis podem ser desempenhados por uma multitude de instâncias, sendo mais usual a segregação de instâncias deliberativas (conselhos e comitês, emulando-se a ideia empresarial de um conselho de administração) e executivas, mas também instâncias consultivas e executivas. É mais usual que experiências colaborativas possuam instâncias de governança interna próprias em vez de uma atuação conjugada de distintas instâncias de governança das diversas partes

envolvidas. Também é usual que a atenção de tais instâncias seja drenada por questões relacionadas à prestação de contas e compliance em detrimento de questões de direcionamento e relacionamento no âmbito das coalizões que sustentam a colaboração – em particular quando há o envolvimento de organizações governamentais.

Mas seja qual for o arranjo de governança interna ou inter-organizacional (que muitas vezes, quando envolve uma multitude de partes pode incluir uma organização dedicada à função de governança da rede), o essencial é que as instâncias estabelecidas tenham um caráter direcionador e de controle, podendo estas funções adquirir traços mais hierárquicos ou colaborativos dependendo dos parceiros, natureza das atividades conjuntas e contexto.

O compartilhamento de conhecimento é outro elemento essencial da capacidade de atuação conjunta e se aplica aos conhecimentos próprios das partes, que, na qualidade de recursos essenciais, não podem faltar. Também se aplica ao capital social de conhecimento resultante da colaboração. Nesse sentido, um regime colaborativo é sempre um campo de inovação aberta. Conhecimento de alta qualidade deve ser transmitido efetivamente dentro e entre as organizações que participam do regime de colaboração.

Por fim, a capacidade de atuação conjunta é afetada pela disponibilidade e gestão dos recursos: humanos, materiais, logísticos, equipamentos e instalações, tecnologia, finan-

ceiros, de poder (meios coercitivos, normativos e regulatórios) etc. Sem as devidas estruturas de capital humano, material e financeiro os resultados não acontecem. Daí, a necessidade de uma gestão de recursos que englobe outras questões de compartilhamento e alavancagem de recursos a partir do aporte de várias partes.

Fazer algo com outras partes nunca é trivial. Por outro lado, nenhuma atuação organizacional é propriamente isolada, já que depende necessariamente de outros atores em sua cadeia de atuação, qualquer que seja ela. As organizações governamentais e o ambiente de políticas públicas não são diferentes nesse particular. A questão aqui é a atuação conjunta de duas ou mais organizações, podendo pertencer aos distintos domínios do Estado, mercado ou 3º setor trabalhando juntas para realizar algo comum. Fazer com a outra e não para a outra. Esta é uma faceta da realidade da governança colaborativa, imposta pela natureza complexa dos problemas públicos.

O compartilhamento de capacidades poderá ter vários graus e matizes, desde cada parte atuando separadamente no seu tempo até uma abrangente integração de processos, equipes e recursos. Metaforicamente, seria como duas orquestras performando um mesmo concerto, com o agravante de ter músicos tocando os mesmos instrumentos ao mesmo tempo. Isto requererá habilidades distintas dos músicos e dos maestros.

## CASO 4

**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 época, diante da questão da sustentabilidade. O Decreto nº 9.759/2019, 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 governo provocou um desarranjo das ações anteriores, gerando uma sensação de insegurança e até mesmo medo entre os servidores de alto escalão ao tratar do tema. Uma postura emblemática desse processo foi 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. Segundo o secretário, a inclusão de políticas voltadas para minorias em nosso território estava exagerada dentro do documento, o que não poderia ser admitido pelo governo da época. Essa fala mostra como a ideologia da gestão 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 impossível.

Primeiro seria necessário ter clareza sobre quais as responsabilidades ligadas às ODS seriam do órgão, uma questão mais fácil de ser solucionada de forma isolada. Contudo, identificar quais outros órgãos tinham 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. 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 o 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 Governança Colaborativa: a criação de um processo decisório horizontalizado, em que os parceiros podem discutir e formar a agenda com liberdade. Esse caminho foi essencial para uma solução que levou todos a trabalharem em conjunto e poderem ao final, se apropriar 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 restrições 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 e os poderes entrincheirados que resistiam às mudanças.

## 5. DESEMPENHO E LEGADOS DAS PARCERIAS

O desempenho de uma parceria pode ser definido como um conjunto de esforços (a atuação conjunta) direcionados a resultados de custo-benefício (eficiência), de entrega de produtos tangíveis ou não (eficácia) e de impactos (efetividade) que satisfaçam expectativas, interesses, demandas e valores (valor). Ações colaborativas ocorrem quando são desenvolvidas ações conjuntas que contribuem direta ou indiretamente para a geração de algum produto, seja bem ou serviço, tangível ou intangível.

Esta é, de forma muito simplificada, do ponto de vista funcional, a cadeia de valor de uma relação colaborativa. Espera-se que a alternativa colaborativa gere resultados superiores a formas segregadas de atuação no trato de problemas públicos complexos, mas isto não significa que as parcerias tenham sempre que pontuar o máximo em eficiência, eficácia e efetividade.

É fundamental distinguir o desempenho ótimo (eficiente, eficaz e efetivo), do desempenho satisfatório, quando apenas se cumprem requisitos mínimos aceitáveis de eficiência, eficácia e efetividade. Embora a efetividade seja, em última análise o que deve ser alcançado, na medida em que representa a mudança no estado de coisas, é necessário atentar que a geração de impacto requer a entrega de algo (a intervenção) dentro de padrões aceitáveis de eficiência (que deve sempre ser buscado).

Um bom exemplo de tensões entre eficiência, eficácia e efetividade pode ser extraído de situações de crise, tal como a COVID 19. O impacto de salvar vidas (efetividade) requeria a entrega de vacinas (eficácia), muitas das quais não foram obtidas ou produzidas em condições normais de custos e mercado (eficiência).

Houve uma grande mobilização do setor privado para produção de insumos e garantia da infraestrutura logística de produção e distribuição. E, é claro, o SUS, o maior arranjo colaborativo do Brasil, foi capaz de operar um complexo calendário de vacinação, além de manter o foco na atenção aos afetados. Gerou valor público porque foi percebido como eficaz e efetivo, logo, foi satisfatório muito embora o critério eficiência tenha ficado em 2º plano.

A ideia de geração de valor público, que em última análise representa o valor da parceria, está, portanto, ligada ao impacto profundo, à constatação ou percepção satisfatória (por parte de um vasto conjunto de partes interessadas) de uma mudança de estado naquilo que deveria ser feito e/ou se planejava fazer, como resultado das ações conjuntas – uma mudança que torna a sociedade melhor e mais forte, que se alinha com valores sociais e que promove confiança nas instituições. Com efeito, a ideia de impacto profundo está relacionada à mudança social de forma não reversível, transformações que se institucionalizam no sentido de que se tornam hábitos sociais sedimentados.

O desempenho das parcerias deve ser visto como um ciclo sujeito a muitas adaptações dentro do próprio ciclo e entre eles. Toda experiência colaborativa é um fluxo dinâmico, no sentido de que está inserida em um contexto altamente dinâmico, que pode se reposicionar de múltiplas formas e velocidades, afetando o todo (problemas, demandas, expectativas, visões, interesses, estratégias, recursos, estruturas, equipes, tecnologias etc.). A ação colaborativa é, portando, sujeita a inúmeros redirecionamentos e reposicionamentos para trás (iterações: voltar atrás, corrigir) e *feedforwards* (atuação em função de percepções antecipadas sobre as condições futuras). Nesse sentido, os arranjos colaborativos, muito mais que as organizações estabelecidas hierarquicamente, são sistemas adaptativos fluidos em distintos graus que se reorganizam conforme se estabelecem, desenvolvem e atuam. Essa característica é parte do caráter de atuação estratégica e requer sensibilidade, capacidade informacional e de relacionamento na gestão cotidiana das coalizões.

Há outros legados em jogo além do valor público. Toda experiência colaborativa deixa um legado em termos de aprendizado colaborativo, conhecimento e reputação.

O aprendizado colaborativo é uma categoria de impacto esperado a partir da experiência. Pode advir da avaliação sistemática de experiências colaborativas (embora isto, infelizmente, não seja muito comum, exceto talvez por parte de instituições de controle e de financiadores), mas acentua-se aqui o aprendizado

que se traduz em mudanças positivas no regime de colaboração, buscando continuamente aprimorá-lo em vários aspectos. Esta é uma responsabilidade e uma zona de aprendizado que perpassa as equipes em geral, os líderes dirigentes e as instâncias de governança (responsáveis pelo direcionamento, controle e incentivos à colaboração). O que é importante ressaltar é que o aprendizado requer uma capacidade informacional (coletar dados sobre o que se passa e passou), uma capacidade analítica (interpretar os dados e tirar conclusões, elaborar explicações, desvendar relações de causalidade) e uma capacidade de apropriação (absorver as análises e incorporá-las nos processos de decisão para promoção de melhorias e alavancagem do desempenho).

A geração de conhecimento e inovação também é um impacto esperado. Toda experiência colaborativa é um espaço de inovação aberta, o que aumenta as chances de que a inovação ocorra de forma mais efetiva. Inovação aqui é empregada em sentido amplo, como "fazer diferente", não apenas o ato de gerar ideias, mas colocá-las em prática com consequências, seja de forma frugal ou disruptiva, incremental, acidental etc. Um grande problema é que muito do conhecimento que se gera em parcerias não migra para as partes ou para outros arranjos colaborativos e se perde muito facilmente. Uma das razões pelas quais esta perda ocorre é a ausência de gestão do conhecimento, que envolve formas de explicitação, curadoria e disseminação de conhecimento entre as partes envolvidas.

Por fim, toda experiência colaborativa também gera um legado reputacional. O componente reputacional é muito presente nas experiências colaborativas em geral – tendo em conta de que a colaboração é sempre espontânea e muito baseada em questões de valor. A reputação é o capital essencial do terceiro setor, mas também é um recurso de poder do setor público e um requisito de sustentabilidade do setor privado.

Uma má experiência colaborativa gera o efeito perverso de macular a ideia da colaboração como um todo – trata-se do efeito de jogar fora a criança com a água do banho. Por conta de problemas de corrupção em algumas parcerias, muitos acham que essa é a norma, como se não houvesse mecanismos e garantias mitigadoras e como se não houvesse corrupção a portas fechadas nos setores público e privado. Uma má experiência colaborativa pode arruinar pessoas, organizações e governos dotados de boa capacidade colaborativa no sentido de afastá-los de futuras experiências. Muitos segmentos governamentais, em particular as áreas de controle, e da mídia ainda possuem uma imagem restritiva de alternativas colaborativas.

Boas experiências colaborativas possuem o condão de alavancar iniciativas, carreiras e reputações. Um exemplo singelo é que parte significativa de laureados com o prêmio Nobel da Paz (Yunus, Madre Teresa, Malala etc.) lograram realizar feitos extraordinários porque foram líderes colaborativos efetivos. Boas experiências colaborativas tornam sociedades mais colaborativas, ativas e promovem um melhor aproveitamento de recursos para a promoção do bem-estar.



# CRÉDITOS

## **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**

[Nicole Duarte Santana](#)

## **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. Por vinte anos consecutivos, a FDC tem sido classificada entre as vinte melhores escolas de negócios do mundo no ranking de educação executiva do jornal Financial Times.](#)

## **FALE COM A IMAGINE BRASIL**

[IMAGINEBRASIL@FDC.ORG.BR](mailto:IMAGINEBRASIL@FDC.ORG.BR) | [0800 941 9200](tel:08009419200)





