



UNIFACS

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

DOMINGOS SANTANA NATIVIDADE

**REDE DE GOVERNANÇA COLABORATIVA: ANÁLISES E DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO
DE UM SISTEMA DE REDES EM POLÍTICAS PÚBLICAS MULTICÊNTRICAS EM CIDADES
DA BAHIA**

Salvador
2020

DOMINGOS SANTANA NATIVIDADE

**REDE DE GOVERNANÇA COLABORATIVA: ANÁLISES E DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO
DE UM SISTEMA DE REDES EM POLÍTICAS PÚBLICAS MULTICÊNTRICAS EM CIDADES
DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da UNIFACS Universidade Salvador – Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Gileá de Souza.

Coorientadora: Profa. Dra. Maria Leny de Oliveira.

Salvador
2020

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Natividade, Domingos Santana

Rede de governança colaborativa: análises e desafios para a construção de um sistema de redes em políticas públicas multicêntricas em cidades da Bahia. / Domingos Santana Natividade.- Salvador, 2020.

131 f. : il.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas, Universidade Salvador UNIFACS, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Gileá de Souza.

Coorientadora: Profa. Dra. Maria Leny de Oliveira.

1. Rede de governança colaborativa. 2. Políticas públicas multicêntricas. 3. cultura organizacional. I. Souza, José Gileá de, orient. II. I. Oliveira, Maria Leny de, co-orient. III. Título.

CDD: 342.1

DOMINGOS SANTANA NATIVIDADE

REDE DE GOVERNANÇA COLABORATIVA: ANÁLISES E DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE
UM SISTEMA DE REDES EM POLÍTICAS PÚBLICAS MULTICÊNTRICAS EM CIDADES DA
BAHIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPDGPP), Universidade Salvador – Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas e aprovada pela seguinte banca examinadora:

José Gileá de Souza – Orientador _____

Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UNIFACS Universidade Salvador
UNIFACS - Universidade Salvador – Laureate International Universities

Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres _____

Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
UNIFACS - Universidade Salvador – Laureate International Universities

Lívia da Silva Modesto Rodrigues _____

Doutora em Geociências pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Salvador, 27 de março de 2020.

Ao Deus da Bíblia na confiança de que possa colaborar com o aperfeiçoamento do espírito humano, sublimando a nossa coexistência em cidades com uma visão de cuidados à magnitude do outro, o díspar de mim, forjando um futuro alvissareiro para todos, com infinitas possibilidades para o século XXI.

“Mode Ani Lefanechá., Melech chai vecayam, shehechezárta bi nishmati bechemlá. Rabá emunatêchá”.

(Sou grato a ti, ó Rei Vivo e eterno, por ter restaurado dentro de mim minha alma com misericórdia. Grande é Tua confiabilidade).

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é proveniente de um percurso laborioso, granjeado contra todas as adversidades encontradas para a consecução desta perquirição. A perseverança foi de primordial importância para trazer a existência aquilo que ainda não existia, muros foram derrubados, zonas abissais vencidas, situações que muitas vezes pareciam insuperáveis ficaram na mera quimera. Deixo o braço estendido com o bastão na mão, para que outros pesquisadores desafiem e pavimentem novas formas de pensar, agir e atingir resultados.

Agradeço à minha companheira e amiga, Silvania Santana Natividade, pelo entendimento e paciência em todos os momentos, em especial nos largos períodos de apartamento do convívio para imergir no acentuado exílio que requer a pesquisa acadêmica. Agradeço por sempre se fazer presente em todos os momentos da minha vida. Obrigado pela confiança, amor e carinho que me invade nestes 22 anos de união!

Ao Prof. Dr. Edivaldo Machado Boaventura (*In memoriam*), pela semente de estímulo e confiança que vinham das suas asserções amáveis ao meu pequeno desempenho e apresentações em sala de aula; seus sugestionamentos jogavam comprometimento sobre os meus ombros, nada que não pudesse suportar, mas verdadeiras incitações, a busca de novas interpretações para fazer germinar, do âmago do meu ser, a vitória, a superação do meu próprio tamanho e das inúmeras dificuldades do porvir.

Ao Prof. Doutor Carlos Alberto da Costa Gomes, todo o meu carinho, saudades construída pelo carinhoso convívio e presteza com que se apresentava para servir. Ecoam na minha mente a suas palavras: “Isto é um mestrado profissional, precisa desenvolver algo que seja aplicável!”. Suas opiniões dotaram-me da potência e do olhar para a importância de atingir objetivos, atingir a meta sem perder o foco, sem jamais desistir do compromisso assumido, transformaram-se em direcionamentos. Obrigado pela força, carinho e atenção.

Aos professores doutores Miguel Calmon Dantas, Wálber Araújo Carneiro, Augusto de Oliveira Monteiro, Claudia Regina de Oliveira Vaz Torres, Vanessa Brasil Campos Rodríguez, João Apolinário da Silva e José Euclimar Xavier de Menezes. Agradecido pela aprendizagem, pelo carinho, atenção e o respeito que sempre mantiveram ao longo deste convívio transformador. Todo o meu carinho e gratidão.

Agradeço ao Prof. Dr. José Gileá de Souza pelo carinho, denodo e atenção com que me recebeu para a finalização do trabalho. Grato por sua preciosa orientação e cuidados.

À Prof. Dra. Maria Leny Souza Oliveira pela sua constante atenção, seriedade e rigor no passo a passo desta pesquisa, a sua chamada de atenção com vigor, mas recheada de um

imenso carinho e força, se doando como exemplo. Amiga em todos os momentos, sensível, humana e de aparência frágil (meras aparências), mostrava-se guerreira, dotada de uma inteligência arguta e de uma humanidade rara, não tenho palavras para agradecer. Tatuou a minha alma com os seus ensinamentos e a sua humildade, sinto-me honrado pelas orientações, reflexões e modo de ser. Guardarei por toda minha vida como exemplo de viver coerentemente.

Ao amigo e irmão querido, Denivaldo Fernandes de Oliveira, especialista em estatística e marketing político, pelo seu precioso auxílio no desenho da metodologia deste trabalho, meu carinho fraterno e gratidão pela sua amizade.

Agradeço aos voluntários que coordenaram as pesquisas nos 6 (seis) dos 417 municípios; aos que se dispuseram a responder os questionários que viabilizaram esta pesquisa, sem eles o trabalho estaria comprometido. Os meus sinceros agradecimentos ao empenho da Roberta Nunes Caires, Denivaldo Fernandes, Prof. Dr. Genivaldo Luiz dos Santos de Jesus, ao articulista social Arnaldo Cerqueira de Jesus, Dr. André Ricardo Rozzette, Mary Suely Torres e a todos os respondentes, o meu agradecimento especial pela parceria neste trabalho.

Não poderia esquecer de agradecer, e pedir desculpas, ao meu amigo e “professor mirim”, Saulo Acácio de Jesus Matos, de apenas 10 aninhos, que reclamava persistentemente da minha ausência nas nossas brincadeiras de: guerra de água, bola, caça aos “ratos” gigantes imaginários,... Todo meu carinho, amor e vigília pelo seu crescimento de modo coerente. Parabéns pela sua inteligência, obediência e educação.

Agradeço também aos meus colegas de turma, por transmitirem forças para prosseguir, fizeram-me sentir grande, importante.

Meu carinho e abraço a todas e todos.

“Todas as inovações eficazes são surpreendentemente simples. Na verdade, o maior elogio que uma inovação pode receber é haver quem diga: Isto é óbvio! Por que não pensei nisso antes?” (PETER DRUCKER)

RESUMO

Rede de governança colaborativa: análises e desafios para a construção de um sistema de redes em políticas públicas multicêntricas em cidades da Bahia é o tema que nomina esta dissertação. Busca fazer análises e investigar diretrizes para a construção de um sistema de redes de governança colaborativa em políticas públicas multicêntricas, voltado para resultados em pequenas e médias cidades do Estado da Bahia. Toma como objetivo geral apontar diretrizes para a construção de um sistema de redes de governança colaborativa, e análises essenciais para o desenho de políticas públicas multicêntricas em cidades do Estado da Bahia. Trata-se de pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, amostragem não probabilística dividida em duas etapas: na primeira foi aplicado os questionários em 6 (seis) das 417 cidades do estado da Bahia pelo critério da tipicidade, dentro das viabilidades possíveis; na segunda etapa consistiu na interpretação dos dados, que motiva a experiência do pesquisador, tipo de amostragem fechada por saturação teórica, não probabilística é pesquisa conexa com abordagem referenciada, análise de dados pela hermenêutica dialética, tomando-se quatro direções: redução dos dados, visualização dos dados, realização da hermenêutica e dialetização dos dados, a triangulação de métodos ocorre pela articulação de dados empíricos, diálogos com os autores e análise da conjuntura. A análise dos resultados comprova a validade da investigação, indicando que a participação dos vários atores é de fundamental importância para pressionar e influenciar a implantação de rede de governança colaborativa, inicialmente por meio de decreto e posteriormente com o envio de projeto de lei para as respectivas casas legislativas, com a finalidade de formar o CIG (Comitê Institucional de Governança) responsável pela coordenação da rede de governança dos respectivos municípios, estes comitês possuirão um alto grau de assessoramento aos gestores, sistema de controle e sociedade civil, para decisões mais acertadas, estarão avaliando e buscando o melhor caminho para a concretização de resultados e viabilização das políticas públicas em tempos de escassos recursos e muito por fazer. Toma-se como modelo o decreto Brasil nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que no âmbito da gestão municipal deve ser fomentado pelo gestor público para instalação imediata do CIG (Comitê Institucional de Governança), enquanto tramita na casa legislativa municipal projeto de lei, de iniciativa do executivo ou legislativo, viabilizando a construção de um sistema de redes em políticas públicas multicêntricas em cidades do Estado da Bahia, onde todos tenham o comprometimento e sejam coparticipantes no processo decisório.

Palavras-chave: Rede de Governança Colaborativa. Políticas Públicas Multicêntricas. Cultura Organizacional.

ABSTRACT

Collaborative governance network: analysis and challenges to build a system of networks in multi-centric public policies in cities of Bahia is the theme that nomina this dissertation. Seeks to do analysis and research guidelines for construction of a network system collaborative governance in multi-centric public policy, focused on results in small and medium cities in the state of Bahia. Takes the general objective point guidelines the construction of a system collaborative governance network, and essential analysis for the design of multi-centric public policy in the State of Bahia cities. It is descriptive and qualitative approach, non-random sample divided into two stages: the first was applied on 6 questionnaires (six) of 417 cities Bahia state criterion of the typicality inside of the possible viability; the second step consisted in interpreting the data, which motivates the experience of the researcher, sampling type closed by theoretical saturation nonprobability is related research referenced approach, data analysis by the dialectic hermeneutic, taking four directions: reduction of data, visualization of data, realization of hermeneutic and dialectic data, triangulation methods is the articulation of empirical data dialogues with authors and analysis of the situation. The analysis proves the validity research indicating that the participation of the various actors is fundamental to pressure and influence the implementation of collaborative governance network initially by decree and then send bill to the respective legislative bodies, in order to form the CIG (Committee institutional governance) responsible for coordinating the governance network of the respective municipalities, these committees will have a high degree of advice to managers, control and civil society system to better decisions, they will be evaluating and seeking the best way to achieve results to enable public policies in times of scarce resources, and much to do. Take as the model Brazil Decree No. 9203 of November 22, 2017 That within the municipal administration should be promoted by public manager for immediate installation of the IGC (Corporate Governance Committee), while progress at the municipal legislative house bill, initiated by the executive or legislative, enabling the construction of a system of networks in multi-centric public policies in cities of Bahia Where everyone has the commitment and be partakers in decision making.

Keywords: Network Collaborative Governance. Public Policy Multicentre. Organizational Culture.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Análise por Triangulação de Métodos	89
Figura 2 - Gráficos da Integridade.....	96
Figura 3 - Gráficos dos gestores, sistema de controle	105
Figura 4 - Gráficos do sistema de controle.....	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Divergências da governança pública e colaborativa	39
Quadro 2 - Perfil dos atores entrevistados.....	82
Quadro 3 - Coleta de dados	84
Quadro 4 - Círculo hermenêutico	84
Quadro 5 - Passo a passo da hermenêutica.....	84
Quadro 6 - Das Pessoas	85
Quadro 7 - Dos Gestores	86
Quadro 8 - Do Sistema de Controle.....	87
Quadro 9 - Pessoas - Da Transparência P1.P2.P3.P4.P5.....	92
Quadro 10 - Ideias consensuais e não consensuais	93
Quadro 11- Pessoas - Da Integridade P1.1, P6.2, P6.3, P6.4.	95
Quadro 12 - Ideias consensuais e não consensuais	96
Quadro 13 - Gestores - Da Transparência P7. P4. P01. P11. P24. P13.....	98
Quadro 14 - Ideias consensuais e não consensuais Gestores	100
Quadro 15 - Pessoas - Do sistema de controle P10.1, P10.2. P10.3, P10.4.	101
Quadro 16 - Ideias consensuais e não consensuais	103
Quadro 17 - Dos Gestores P6. P23. P12. P20. P11.	107
Quadro 18 - Ideias consensuais e não consensuais dos gestores.....	108
Quadro 19 - Do sistema de controle P6. P23. P12. P16. P20. P11.....	109
Quadro 20 - Ideias consensuais e não consensuais do sistema de controle.....	111

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
CGM	Controladoria Geral do Município
CIG	Comitê Institucional de Governança
NPM	New Public Management (NPM)
NGP	Nova Gestão Pública
CGU	Controladoria Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
CF	Constituição Federal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
LAI	Lei de Acesso à Informação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E REDE DE GOVERNANÇA COLABORATIVA	26
2.1	A REINVENÇÃO DO GOVERNO E A GESTÃO EMPREENDEDORA	31
2.2	REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA COLABORATIVA: UM DESAFIO	34
2.3	A GOVERNANÇA COLABORATIVA	35
2.4	DA GOVERNANÇA PÚBLICA À GOVERNANÇA COLABORATIVA	37
2.5	MODALIDADES DE GOVERNANÇA:	39
2.6	GOVERNANÇA COLABORATIVA E A GESTÃO PÚBLICA ATUAL	40
2.7	A ORIGEM DO TERMO GOVERNANÇA	41
2.8	A TEORIA DA AGÊNCIA	45
2.9	OS STAKEHOLDERS	46
2.10	O EQUILÍBRIO	48
2.11	O EFEITO DA GLOBALIZAÇÃO SOBRE A GOVERNANÇA	49
2.12	GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	51
2.13	O QUE SE PRETENDE COM A GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL?	52
3	CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	57
3.1	OS FUNDADORES	60
3.2	O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	60
3.3	A FORMAÇÃO DA AGENDA	61
3.4	FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSO DECISÓRIO	62
3.5	OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	63
3.6	QUEM FAZ POLÍTICAS PÚBLICAS?	63
3.7	O PAPEL DOS GOVERNOS	64
3.8	REDE DE GOVERNANÇA COLABORATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS MULTICÊNTRICAS	64
3.9	GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTADO	71
3.10	A RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	74
3.11	ABORDAGEM ESTADOCÊNTRICA X ABORDAGEM MULTICÊNTRICA	76
3.12	O POTENCIAL DE REDES DE GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS	77
4	METODOLOGIA	81
4.1	MÉTODOS E PROCEDIMENTOS	81
4.2	QUANTO AO PLANO AMOSTRAL	81
4.3	QUANTO AO TIPO DE AMOSTRAGEM	83
4.4	QUANTO À TRIANGULAÇÃO DE MÉTODOS	88
4.5	RESULTADOS ALCANÇADOS – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE	89
4.6	DIMENSÃO 1 – DAS PESSOAS	91
4.7	DIMENSÃO 2 – DOS GESTORES	97
4.8	DIMENSÃO 3 - DO CONTROLE	100
4.9	QUANTO AOS SERVIÇOS DE CONTROLE INTERNO DA GESTÃO PÚBLICA	104

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS	118

1 INTRODUÇÃO

Rede de governança colaborativa: análises e desafios para a construção de um sistema de redes em políticas públicas multicêntricas em cidades da Bahia, é o tema que nomina esta dissertação, buscando articular e organizar a comunicação sistêmica entre os vários atores que compõem a sociedade, processo importante no fortalecimento da governabilidade e amadurecimento da democracia pelo fato de assegurar a eficiência e a sustentabilidade das políticas públicas; aumentar a assertividade nas decisões; assegurar a transparência e o controle social, dentre outros elementos. A Governança Colaborativa nunca é meramente uma colaboração consultiva, mas uma poderosa ferramenta que proporciona oportunidades para o diálogo direto e holístico entre as partes.

A pergunta fundamental que norteará esta pesquisa consiste em: Quais as análises e diretrizes para a construção de um sistema de redes de governança colaborativa em políticas públicas multicêntricas, que objetivem a concretização de resultados sobre os problemas públicos complexos que afetam a sociedade, oriundos das decisões do ciclo de políticas públicas em pequenas e médias cidades do Estado da Bahia?

Em busca da resposta, propõe-se analisar um agrupamento de novas possibilidades para implementação da governança colaborativa e análise de políticas públicas multicêntricas, conforme (ROMANO, 2009, p. 25) em um intenso exercício de mapeamento das principais correntes interessadas na “política das políticas públicas”, objetivando apontar diretrizes para a construção de rede de governança colaborativa, e análises essenciais para o desenho de políticas públicas multicêntricas em cidades do Estado da Bahia, como ponto de partida consistente para as pretensões deste trabalho, expõe-se correntes importantes como, por exemplo, as abordagens centradas nas redes de políticas públicas, na permeabilidade do Estado (MARQUES, 2000, p. 122).

Buscou-se alicerce na literatura conhecida relativizada com as falas dos respondentes para apresentar um desenho de práticas adequadas à gestão e à governança pública que requer o século XXI, novos desafios, novos valores, novas formas de fazer, novos hábitos, uma nova cultura. Um novo padrão de liderança, estratégias e execução de controle *ex ante e ex post* das políticas públicas que dá condições de deliberar, avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública, compenetrada na eficiência e efetividade. Para tanto investiga-se compreender a abrangência da vigente realidade em 6 (seis) municípios, recorte das 417 cidades que compõem o Estado da Bahia: Jequié, Porto Seguro, Boninal, Cansanção, Luís Eduardo Magalhães,

Palmeiras, os quais se prontificaram, de forma voluntária, em auxiliar e responder os questionários enviados, onde foi aplicada a amostragem fechada para a análise dos dados e, posteriormente, utilizou-se da hermenêutica dialética para a interpretação dos dados, os questionários foram divididos em 3 dimensões: das pessoas, do sistema de controle e dos gestores.

A literatura que alicerça e delimita este trabalho traduz um considerável avanço na compreensão dos atos para decisões oriundas de múltiplos atores presentes no cenário da cidade, assim como as responsabilidades e consequências de suas ações sobre a vida e o espaço de convivência de todos.

Outro fator de avaliação é a cultura costumeira de que políticas públicas é pertença exclusiva do Estado. A presente pesquisa propõe analisar as diretrizes para a construção de um sistema de redes de governança colaborativa em políticas públicas multicêntricas para pequenos e médios municípios do Estado da Bahia, determinando um caminho a ser seguido, uma trajetória de aplicabilidade que possibilite a construção dos resultados almejados, pela participação da maioria dos atores sociais no ciclo de políticas públicas, buscando-se concretizar positivamente a decisão mais acertada. Segundo Graham (1996), a sociedade é caracterizada por saltos paralelos rumo a um planeta mais urbanizado e uma sociedade cada vez mais baseada na rapidez dos fluxos de informação, dando a ideia de aceleração, fragmentação, incertezas, mais difícil de estabelecer entendimento hoje do que em qualquer outro momento desde o final do século passado.

Cumprido salientar que a rede de governança colaborativa e políticas públicas multicêntricas não diminui o poder e a centralidade da gestão pública, ao contrário, fortalece a governabilidade do poder de Estado, promove o amadurecimento da democracia, ainda que esta última seja vista como resultado de processos que se configuram na sua relação dinâmica com a sociedade.

A organização desta pesquisa, na primeira parte deste trabalho, apresenta a modernização do estado, o balanço das experiências modernizadoras na administração pública quando observar-se a fronteira entre a gestão pública e os atores sociais perante as novas tendências revelando-se favoráveis à participação cidadã. Examinando-se a reinvenção do governo em uma gestão empreendedora, um espírito transformador do setor de administração pública, observa-se a governança pública como novo padrão, um conceito que traz o equilíbrio e regula as relações entre os vários atores sociais e o poder público, constata-se que o entendimento de governança pública ainda é insípido, não é muito claro, inclina-se avaliar a

marca e a organização de um sistema descentralizado e colaborativo, apoiados em um setor público comunitário, certamente que diante disto cabe pensar em caminhos para a reinvenção do governo.

Em um segundo momento, examina-se a governança da sua origem ao sistema de redes, reconhecendo a diversidade dos atores que compõem as redes interorganizacionais como uma poderosa estratégia de ação coletiva facilitando a sinergia de esforços, pautada nos distintos grupos de atores que podem perceber de maneira diferente o mesmo cenário institucional, demonstrando que a colaboração afeta positivamente a configuração da governança.

Em um terceiro momento faz-se a abordagem das políticas públicas estadocêntrica e multicêntrica, a concentração do serviço público direcionado ao atendimento das preferências da maioria dos atores sociais, é neste contexto que a administração gerencial preencheu o vácuo deixado pela sensação de ineficiência causada pela administração burocrática. O foco da administração pública atual é de suprir as necessidades das maiorias sociais com maior qualidade e eficiência, deste modo as políticas públicas também são afetadas. Com isso surge o conceito de políticas públicas multicêntricas possibilitando um leque maior de participação de atores capazes de entender e atender às dificuldades que os circundam de modo que, esta capilaridade de agentes e recursos disponíveis, permitam que sejam conseguidos os resultados das decisões tomadas na elaboração do ciclo de políticas públicas multicêntricas.

Adota-se as Redes de governança colaborativa em políticas públicas multicêntricas como forma de mediações socioinstitucional para lidar com tempos ambivalentes gerando a capilaridade e vínculos essenciais para uma coesão social que deve ser concretizada por meio de documentos legais e técnicas que conduzam a fundamentar uma nova cultura no provimento de serviços públicos implicados em atuar para o proveito de todo o corpo da cidade.

O mundo globalizado, interconectado e sistêmico, acelerado e dinamizado por meio de novas tecnologias, se encontra harmônico no que se refere à interação com a sociedade em redes de governança colaborativa, uma expansão da participação social, uma ancoragem democrática do conceito de governança colaborativa, o desafio de lidar com múltiplas instituições, assim como lidar com a sociedade em rede, redes são instituições organizadas e grupos de indivíduos interconectados. A transparência é um instrumento fundamental na promoção da qualidade de vida, e concretização da confiança essencial, na concretização de uma sociedade estruturada em rede. Assim, os municípios podem formatar políticas que possibilitem a inserção de novos atores, de certo que a complexidade social impõe de forma

continua o aprimoramento de novas técnicas voltadas ao atendimento comunitário (LOIOLA; MOURA, 1996), inclinando os gestores a observarem a rede de governança colaborativa como ferramenta positiva em favor do fortalecimento do poder político e democrático, assim como, funcionar em favor da sociedade em tempos difíceis, estas novas potencialidades estão sendo paulatinamente adicionadas. Deste modo, rompe-se com a inércia dos atores sociais, os verdadeiros e interessados donos do poder, postos como meros receptores de políticas públicas, convidados e estimulados a participarem do ciclo de políticas públicas, para (LOIOLA; MOURA, 1996) diante deste quadro é que surge a necessidade de se promover uma articulação mais atuante entre os atores públicos e os privados. Para tanto, se faria necessária a criação de uma “rede de informação local”, impulsionada por um centro de gestão pública que permitirá a participação dos diversos atores da gestão pública e da sociedade organizada, institui-se como peça primordial a rede de governança em rede colaborativa, canais que assegurem os fluxos de mão-dupla, através dos quais a comunidade possa demandar (LOIOLA; MOURA, 1996), a sociedade se evoluindo de modo sistêmico, holístico em uma verdadeira propagação de novas vias de participação democrática.

A sociedade vive em tempos de ambivalência, desafiada a pensar novas formas de gerenciar a coisa pública, norteadas por Estado flexível, ágil e que busca resultados, fazendo mais com menos. A governança urbana ou interativa (FREY, 2004, p. 136), um verdadeiro desafio ao rompimento com o cordão umbilical dos modelos tradicionais de gestão, inserindo novos atores ao processo de formulação e implementação de políticas públicas multicêntricas.

As perguntas norteadoras foram introduzidas em um esforço por encontrar a trajetória mais coerente para o descortinar dos resultados desta pesquisa, alicerçando-se por meio de diversas fontes que pavimentam as respostas tendentes às seguintes questões:

- a) Como se deu a origem e o significado da evolução do conceito de governança o seu desenvolvimento para governança colaborativa e políticas públicas multicêntricas?
- b) Qual a importância da aplicabilidade da política de governança pública em rede e políticas públicas multicêntricas na esfera municipal?
- c) Qual a importância da participação social, por meio da governança colaborativa como forma de atração de investimentos e financiamento para projetos?
- d) Em que medida o conceito estatuído no decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 é importante para o desenvolvimento da governança pública nos municípios do Estado da Bahia?

Busca-se discernir a coexistência de paradigmas antigos, herança comportamental dos dois séculos passados que ainda subsistem em um mesmo ambiente da gestão pública brasileira coeva. É pertinente a avaliação de como posicionar cada município em um país de proporções continentais, aos novos modelos de gerenciamento da res-pública, de como conceber e implementar as políticas públicas adequadas e harmônicas com as determinações constitucionais somadas às exigências do novo século, atentar para a participação de toda a sociedade, rastreando quais os estímulos e organizações devem ser certificados, qual a forma de composição mais adequada para governança local, assegurando a flexibilidade necessária para a correções de rumo e prioridades para cada cidade, gerando um arcabouço institucional capaz de direcionar a gestão pública municipal por diferentes contextos, diferentes regiões, em diferentes lugares, absorvida em praticar as melhores decisões e fortalecimento da capacidade de gestão em liderar processos de desenvolvimento e, por conseguinte, restabelecer a confiança na administração pública. Segundo Pollitt e Bouckaert (2011, p. 45) para tanto, as medidas visam modernizar o aparato estatal tradicional de modo a torná-lo mais profissional, eficiente e responsivo aos cidadãos. Nessa linha, cabe destacar as mudanças na administração pública no que diz respeito à rede de governança colaborativa voltada para a interatividade, observando demandas e preferências dos cidadãos com mecanismos de participação e consulta direta de toda a sociedade. A Rede de governança colaborativa é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes no processo (FISCHER, 1996).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros tiveram a sua autonomia e seu protagonismo reconhecidos. Contudo, apesar desse avanço institucional, é preciso refletir que a descentralização do poder para a esfera municipal desnuda a continentalidade do país, as desigualdades do território brasileiro, as exigências por novos paradigmas de gerenciamento público, apresentou limites e responsabilização, a inevitabilidade de adequação para o exercício das competências municipais compartilhadas com os anseios locais e as demais esferas, como forma de distinção, identidade, descoberta do modo de fazer de cada ente federativo, sem isto ocorre o aprofundamento das disparidades locais e regionais do país.

Na prática, o que se observa é que de um momento para o outro o ambiente de gestão pública tornou-se de alta complexidade, aumento da responsabilidade atribuída aos gestores pela Constituição de 1988 não veio acompanhado da capacitação e adequação da máquina

pública para este porvir, para esta nova configuração, capacidade de lidar com fontes de financiamentos, planejamento, projetos, políticas públicas, gestão, governança, *accountability*, *compliance*, gestão de pessoas etc. O surgimento muito grande de inesperados, até então obscuros e ignorados, conceitos e ferramentas foram gradualmente tomando conta da fragilizada economia municipal, revelando a incapacidade dos sistemas agirem efetivamente. Exige liderança, estratégia, controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão com vistas às políticas públicas e prestação de serviços que tragam capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas, responsabilidade e transparência, direcionando as ações para a materialização de resultados desejados por toda a população. Urge, portanto, a elaboração de políticas públicas que atendam às demandas relacionadas ao desenvolvimento regional e urbano, que fomentem o desenvolvimento para minimizar disfunções que geram carências ou deficiências no atendimento à população.

A elaboração de políticas públicas específicas que contemplem o funcionamento em rede, de órgãos públicos, iniciativa privada, agências governamentais e organizações não governamentais na produção e gestão de programas, projetos e ações que preservem a cidadania e o desenvolvimento sustentável, garantindo os direitos fundamentais, é um dos objetivos fundamentais desta pesquisa. A prática da análise de redes políticas tem sido a predominância de análises qualitativas sobre o funcionamento de tais redes na elaboração e implementação de políticas públicas e em processos de governança (BÖRZEL, 1998; WEYER, 2000). No Brasil, somente recentemente, surgiram os primeiros estudos aplicando esta metodologia em estudos de políticas públicas.

A análise de redes em pesquisa qualitativa permite identificar, por meio de um conjunto de enunciados pertencentes a campos diferenciados que obedecem a um padrão comum, ao tempo em que produzem cisões e coesões historicamente determinadas, próprias de um período particular vivido, eivadas de função normativa e reguladora colocando a organização da realidade oriunda da interpretação e produção dos saberes, estratégias e práticas, não apenas limitar-se em descrever um regime, mas a análise da relação que existe entre os grandes discursos, as condições históricas, econômicas e políticas, permitindo problematizar as resistências onipresentes e seus possíveis caminhos, trazendo a luz por meio da episteme, a estrutura que designa um conjunto de relações que liga tipos de discursos de um determinado momento, de um determinado lugar em uma trama de descontinuidade para emergir a

continuidade em uma espécie de jogo simultâneo de transformação, um feixe de deslocamentos em proliferação e articulação de múltiplas origens.

Segundo Agranoff (2007, p. 19) governança colaborativa, é um dos qualificativos mais atraentes da governança pública contemporânea, é a governança em rede, multi e pluri-institucional para coprodução de políticas e serviços públicos. Em todas essas acepções, fica clara a necessidade do "outro" para que a ação se conclua, isto é, indicam que não é possível colaborar sozinho. É neste entendimento que apresenta a justificativa, a importância desta pesquisa, pois para que uma colaboração se dê, é necessário que uma relação se estabeleça e a qualidade dessa determinará o valor do seu resultado. O presente trabalho pretende debruçar-se sobre os aspectos e os critérios que explicam esta relação, entre a sociedade e a administração pública, porque a compreensão desses pode permitir uma melhor coordenação das ações em torno das iniciativas de colaboração entre as partes, redundando em recursos empregados de maneira otimizada e melhores impactos para a sociedade como um todo.

A maior parte da construção de conhecimento e aprendizagem ocorre quando as pessoas estão reagindo ao pensamento dos outros, deste modo, as comunidades organizadas para a solução de problemas comuns é parte integrante das arquiteturas contemporâneas para a gestão do conhecimento.

A porta de entrada para o século XXI, é premente pensar em ferramentas que promovam uma articulação mais atuante e harmônica entre os atores públicos e privados. Daí a importância em estudar a criação e desenvolvimento de uma “rede de informações local” (LOIOLA; MOURA, 1996) impulsionada por um comitê de gestão pública organizado, o qual permitiria articular os diversos atores do Município, acolher a sociedade civil em torno de uma ação pública integrada e benéfica a todos sob o comando inequívoco da gestão pública Municipal. Desta forma, tende a apontar como peça fundamental deste processo a formação de redes colaborativas, canais que assegurem os fluxos de mão-dupla, por meio dos quais a comunidade possa demandar (LOIOLA; MOURA, 1996) concretizando uma maior interatividade, uma vez que somente com o ensejo de vias democráticas de participação é que a sociedade civil poderá realmente exercer o seu papel de cogestor das políticas públicas nas cidades, deslocando-se da fase reativa para proativa.

A governança urbana ou interativa, segundo Frey (2004), deve ser entendida como uma tentativa do Estado de romper com os modelos tradicionais de gestão, incluindo novos atores, os setores organizados e o próprio cidadão no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Neste sentido, a “*governança*” como um conceito plural, que compreende

não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes no processo (FISCHER, 1996), necessita estar bem delineado em um conceito mais objetivo.

Entende-se que um conceito enxuto de governança colaborativa é essencial para substituir os contraditórios modos gerenciais de formulação e implementação de políticas públicas. A governança colaborativa, reúne partes públicas e privadas em organizações coletivas rente aos órgãos públicos, engajadas na avaliação, na formulação, tomadas de decisão implementadas legitimamente pelo consenso.

À medida em que o conhecimento se torna cada vez mais especializado e distribuído em infraestruturas institucionais, tornam-se mais complexos e interdependentes, dificultando a compreensão pelos gestores e pela sociedade, tornando factível a motivação para o oferecimento de instrumentos de colaboração.

A governança colaborativa pode ser pensada como um alicerce para relacionamentos de atores públicos e atores privados, grupos e órgãos que sempre se envolveram em fluxos de influência de mão dupla, de modo a buscar coordenação e estabelecer regras para a provisão dos bens públicos, a governança colaborativa é uma atividade formal que envolve estruturas conjuntas e recursos compartilhados, prescrevem o desenvolvimento de um arranjo estruturado. Esse arranjo estruturado formal implica em uma organização ordenada que traga garantias legais para a participação social.

A diferença entre a governança colaborativa e o interesse convencional de influência de grupos é que a primeira implica uma estratégia explícita e pública com a finalidade de organizar, influenciar e propor, a participação ativa; a segunda consiste na má governança, resultado de transformações que mudaram práticas efetivas do Estado de funcional para disfuncional, numa decadência política que se instala na medida em que grupos corporativos interferem nas decisões de Estado (BERGGRUEN; GARDELS, 2013, p. 16). O problema gerado por estas práticas é o desequilíbrio de poder, a desconfiança e o aumento da zona abissal entre as pessoas, os sistemas de controle e os gestores, expondo a incompreensão de todos contra todos, como se irmãos andassem dentro de casa armados prontos para um atirar no outro.

Diante disso, em não havendo uma infraestrutura organizacional adequada de poder que desenvolva hábitos e gere cultura de confiabilidade, dificilmente concretizar-se-á o Estado de Direito, o amadurecimento da Democracia, a *Compliance* e a *Accountability*, fatores essenciais para a boa governança. Quanto mais difusas forem as partes interessadas, quanto

mais longo for o horizonte do problema, mais difícil será representá-los nos processos colaborativos.

Certamente que contrariedades se exibirão, algumas partes interessadas podem não ter a habilidade e o conhecimento necessários para participar de discussões sobre problemas técnicos (GUNTON; DAY, 2003; LASKER; WEISS, 2003; MERKHOFFER; CONWAY; ANDERSON; 1997; MURDOCK; WIESSNER; SEXTON, 2005; WARNER, 2006). Deve-se assomar a este revés que algumas partes interessadas poderão não ter tempo, energia ou liberdade para se engajar em processos colaborativos de dedicação intensiva de tempo (YAFFEE; WONDOLLECK, 2010).

Vale destacar que nenhum desses problemas supracitados são intransponíveis. Os defensores da governança colaborativa apontam para uma gama de estratégias que podem ser usadas com o fim de capacitar grupos mais frágeis ou sub-representados (FAWCETT et al, 1995). Em termos de uma teoria de contingência de governança colaborativa, chega-se à seguinte conclusão: Se houver desequilíbrios significativos de poder, de recursos entre as partes interessadas, que impeçam seu engajamento de uma maneira significativa, requer da governança colaborativa compromisso, a educação, a capacitação e estímulos para que as representações de partes interessadas mais fracas ou desfavorecidas tomem propriedade da importância do que se propõe para sua vida e a vida dos seus.

O processo de construção e concretização tem uma fase de pré-negociação, uma fase de negociação e fase de treinamento (SUSSKIND; CRUIKSHANK, 1987; GRAY, 1989) define-se um processo colaborativo de três etapas: 1) definição de problemas, 2) configuração da decisão (3) implementação. Segundo Edelenbos e Buuren (2005) identifica-se um processo de etapas quando este inclui preparação, desenvolvimento de políticas públicas e tomada de decisões, que serão desenvolvidos em várias etapas. Assim, há de se desenhar um modelo de governança colaborativa, que deixe claro a necessidade de estratégias de mudanças, garantias à colaboração, assegurando a mudanças de hábito e a concretização de uma nova cultura. Segundo Huxham (2003) o sucesso da governança colaborativa depende do alcance de um ciclo virtuoso entre comunicação, confiança, comprometimento, compreensão e resultados. Este processo cíclico ou, se preferir interativo, é importante em todos os estágios de colaboração. A governança colaborativa é um processo complexo de representação, por conta da sua estrutura sistêmica de caráter não linear que exige gestão horizontalizada.

A governança colaborativa chama atenção para os “*feedbacks*” da colaboração que podem influenciar positivamente ou negativamente, tornando-se difícil saber por onde começar

uma descrição do processo colaborativo. A falta de confiança entre as partes interessadas é um ponto de partida comum para um governo colaborativo (WEECH-MALDONADO; MERRILL 2000). A literatura sugere fortemente que o processo colaborativo não é apenas sobre a negociação, mas também sobre a construção da confiança entre as partes interessadas (ALEXANDER; COMFORT; WEINER, 1998). Em algum momento do processo colaborativo, as partes interessadas devem desenvolver uma compreensão compartilhada do que eles podem coletivamente alcançar em nível de resultados (TETT; CROWTHER; O'HARA, 2003). Há recompensas na governança colaborativa: evita-se os altos custos da formulação de políticas contrárias, faz a correção de projetos evitando o desperdício do erário público, expande a participação democrática, restaura a racionalidade da gestão pública.

Dessa forma, a otimização do sistema de governança colaborativa nas cidades pode trazer avanços significativos para a gestão pública municipal, oportunizando decisões mais acertadas na construção de resultados, assim como amadurecimento da democracia, atração de investimentos, geração de confiança, a efetivação da *compliance*, da *accountability*, garantia de desempenho positivo para a gestão, harmonização com os objetivos da ODS e do ODM, despertando expectativas da qualidade total, oferece qualidade de vida a todos, promove a correção de falhas evitando o desperdício, incentiva a gestão continuada, reduz os custos, coíbe o *lobby* negativo de grupos de interesse econômico na administração das cidades (ANSELL; GASH, 2008).

Em face do exposto delinea-se como objetivo geral deste trabalho: apontar diretrizes para a construção de um sistema redes de governança colaborativa, e análises essenciais para o desenho de políticas públicas multicêntricas em cidades do Estado da Bahia, com a finalidade de buscar a melhor decisão que atenda aos interesses de toda a sociedade.

Subsidiariamente, através da pesquisa, será possível: examinar o conceito e o modelo de governança pública; identificar as diretrizes que determinam a governança pública colaborativa até a decisão das políticas públicas e de como evolui para políticas públicas multicêntricas.

2 MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E REDE DE GOVERNANÇA COLABORATIVA

Esta seção apresenta o levantamento da literatura que alicerça a análise desta pesquisa com o fim de fundamentar e dar a credibilidade à temática estudada, para produzir, por meio de uma breve revisão de literatura, as bases conceituais que contemplem pelo olhar e balizamento dos autores sobre o cerne da questão, da governança, da rede de governança colaborativa e políticas públicas multicêntricas, a contextualização desse debate em meio às organizações, tendo como foco as cidades de pequeno e médio porte do Estado da Bahia. Busca-se nestas teorias um recorte para uma governança factível, dialógica, propositiva, deliberativa, disciplinada em rede gerando sustentabilidade e harmonia com os objetivos de desenvolvimento sustentável em governança pública para o século XXI.

Os primeiros passos ocorrem a partir de 1980, 1990, um forte movimento rumo à modernização da gestão pública toma conta da agenda nacional, busca-se agilidade, resultados positivos, o ápice destes estudos é a reforma do Estado conhecida como a Nova Gestão Pública (NGP), cuja origem decorre de cinco fatores: da incapacidade de mudança e adaptação da gestão burocrática, da crise fiscal, da concentração dos centros de poder, predomínio do neoliberalismo e a globalização das comunicações.

Administração Pública eficiente e efetiva emerge como fruto da cobrança e do controle pela sociedade (ABRUCIO, 2007). Exige-se um novo serviço público, baseado menos no direcionamento político e mais na prestação do serviço (DENHARDT; DENHARDT, 2007). Aumentar cooperação entre órgãos e entidades externas e considerar com mais ênfase as sugestões comunitárias (BINGHAM; O'LEARY, 2008, p. 88). Com a aproximação dos diversos agentes públicos e da comunidade, e a inserção da forma cooperada em toda a cadeia produtiva, o papel e a proatividade do governo tendem a se reduzir (SANTOS; PINHEIRO, 2011, p. 88). Há, ainda, controvérsias importantes sobre as possibilidades do NPM como causa ou resposta à equidade social e a concomitância da eficiência e equidade (TAYLOR, 2002).

Segundo Bourgon e Milley (2010) considera-se que a maior parte das reformas ocorridas no setor público desde a data inicial 1980 é uma “jornada incompleta” uma vez que, focando-se na melhoria do desempenho das organizações públicas, prestaram pouca atenção à necessidade do ajustamento dos sistemas às práticas, referindo-se, por exemplo, que um maior compromisso para se alcançar melhores resultados públicos exigiria um sistema de gestão e controle do desempenho; uma abordagem integrada dos processos de tomada de decisão e um reposicionamento da centralidade do governo, como garantia de uma maior coerência no espaço

intergovernamental. Constatase que ainda há muito por fazer, a eficiência do século passado, a qualidade do nível de prestação de serviços e o foco na satisfação do cidadão continuam a ser os valores que norteiam e que devem ser preservados, ao tempo que deve-se estar atentos por incorporar tecnologias da informação e da comunicação, permitindo uma maior proximidade do cidadão, o principal *stakeholder* para a criação de serviços e decisões mais acertadas envolvendo, aproximando e harmonizando o binômio governo e cidadãos, fortalecendo a governabilidade e não ao contrário, dando-lhes voz e espaço de intervenção nos processos decisivos de formulação em políticas públicas multicêntricas.

Os desafios que põem o papel do Estado no quadro do modelo de governança colaborativa é a força do fenômeno da globalização das comunicações, a qual já se encontra entranhada tornando real uma sociedade interconectada por meio de rede, uma sociedade complexa e dinâmica. Neste contexto se liquefazem os conceitos da modernidade do distanciamento de povos e nações pela nova realidade que gera entre os países, estados, cidades e sociedade uma crescente interdependência, tanto interna quanto externa.

O primeiro desafio reporta-se às alterações estruturais relativas ao modelo antigo que ainda persiste e a este modelo de organização e funcionamento do estado que convida a que se “minimize o papel formal dos atores governamentais” (PETERS, 2000). Além deste, o desafio de lidar com múltiplas instituições, e um obstáculo ainda maior de lidar com uma sociedade em rede, difusa, instável. Esta é a maior dificuldade da governança colaborativa.

Em tempos atuais a governança pública emerge como solução viável, um padrão de aproximação e harmonia em uma condição pós-moderna daquilo que é velho em convívio de transformação por aquilo que é novo e assusta, restando claro ao estado que é do estado a “capacidade para orientar, dirigir, influenciar, se não até para controlar completamente as ações na economia e na sociedade” (PETERS, 2000). De acordo com esta perspectiva, no processo de governança pública, o estado é e continuará sendo o legítimo detentor do poder, o detentor da última palavra em virtude do papel central que aí ocupa e que, segundo Rocha (2010, p. 80) entender de outra maneira, é a mais absoluta falta de conhecimento da evolução dos tempos, uma verdadeira desconexão, pois com os estados estão os recursos técnicos e orçamentários, o monopólio do uso da força e da legitimação democrática. Assim, sem risco algum, o estado continuará a ser o recurso mais poderoso e indispensável para gerir de forma positiva as mudanças que a globalização impõe (CATALÀ, 2005). Os estados deixam de ser os provedores universais, para se converterem em catalisadores, habilitadores, protetores, orientadores, negociadores, mediadores e construtores de consensos (CATALÀ, 2005).

O segundo desafio que se coloca aos modelos de governança colaborativa prende-se ao fato de nem sempre ser fácil proceder a uma clara definição da operacionalização do conceito de interesse público. A concessão de interesse público como valor normativo universal, definido centralmente pelo estado e que prevaleceu desde a implementação do estado liberal de direito e que ainda hoje persiste no plano jurídico, vem sendo persistentemente contestada. Tanto pela sua perspectivas individualistas, como pela sua associação ao pluralismo relativista pós-moderno, pelas concessões desregulamentadoras propostas e implementadas pelas políticas neoliberais, “por concessões que procuram ajustar-se à crescente complexidade, diversidade, instabilidade e imprevisibilidade das sociedades atuais” (FERRÃO, 2010).

De acordo com estas perspectivas, uma sociedade proativa que tem em conta e preza pela diversidade de valores, o interesse público pode ser entendido como um processo resultante do “trabalho conjunto de diferentes *stakeholders*, no contexto de modelos participativos de governança” (FERRÃO, 2010). Partindo desta premissa, o interesse público passa a ser definido como um constructo de geometria variável, por meio de dinâmicas de negociação, nem sempre fáceis, entre os diferentes atores públicos e privados, uma nova realidade que não aceita retrocessos. Assim, face ao exposto e às transformações que estão a olhos vistos e que aflige a todos, induz a projeção um novo serviço público, assim como uma nova forma de como se articula e se relaciona com os cidadãos, com a sociedade de modo em geral, não há mais espaço, torna-se gradativamente caduca a ideia de que o interesse público deva ser entendido como matéria exclusiva do estado, mas resultante de um processo, de um esforço de construção dinâmico e enraizado em contextos de firmes dormentes.

O terceiro desafio, que se prende com a legitimidade dos processos de decisão, é talvez o mais complexo, porque depende da presença combinada de um conjunto de variáveis fundamentais fazendo com que o desenvolvimento de governança colaborativa em rede seja bem-sucedido, se torne uma realidade na conduta da sociedade do futuro que se avizinha. Nessas variáveis incluem-se: a história prévia de situações de conflito ou de cooperação entre os atores; nível das lideranças carismáticas, desenvolvimento de estímulos, de meios com garantias jurídicas para que os interessados participem; os recursos disponíveis e o contexto organizacional em que decorrem os processos de negociação voltados para atender às decisões oriundas deste contexto multicêntrico; o papel dos organismos de controle e o seu nível de consciência do que representam proativos e atentos a sua importância e seu papel perante um tempo de escassez e de alta complexidade na gestão pública; a capacidade de entendimento dos novos gestores, do seu papel e importância na construção de uma nova forma de fazer perante

os avanços da globalização; o estímulo das pessoas em participar e da forma de como vê a sua realidade, pela forma de como cuida do outro, do coletivo, entendendo que a sua prosperidade individual depende do seu cuidado para com o coletivo, para com a cidade.

Simultaneamente, existe um conjunto de fatores que são cruciais para a governança colaborativa. Esses fatores incluem novos conceitos que necessitam de familiaridade, a exemplo de: liderança facilitadora, o indivíduo que acompanha funcionários e servidores, de modo a orientá-los em um modo de pensar planejado envolvendo indagações de como, quando, quanto, para que, para quem, por que, por quem, onde, como fazer e quanto custa. Decisões serão tomadas a partir do exame do impacto que elas causarão em benefício das maiorias sociais que tomaram ciência do poder que têm e não ao contrário, a nova liderança deve ser mais capacitada para o diálogo, ouvir mais e falar de forma acertada, atenta ao objetivo geral previamente determinado; a nova liderança deve estar imbuída dos conceitos de planejamento estratégico, da sua missão, do seu valor, da sua visão desde a sua campanha política, pautada em um plano de governo construído, alicerçado pelos princípios da participação; na construção de relações de confiança firmada na transparência e na cooperação; na concretude de compromissos e entendimentos partilhados; transmitindo a percepção pelos *stakeholders* de que o processo é justo, equilibrado e aberto, e ainda, de acordo com Alexander, Comfort, e Weiner (1998 apud ANSELL; GASH, 2008), isto transmite a convicção de que a harmonização e a geração de confiança público-privada é uma questão de tempo sem condição de retorno, distantes de velhos hábitos que distanciam, acordos à portas fechadas ou de bastidores que geram suspeitas, atrasos e distanciamentos sociais.

O quarto desafio, assume uma dimensão especialmente crítica aos modelos de governança, aparece sistematizado por Bourgon (2009), desperta atenção para as confusões quanto aos processos. Incompreensão dos conceitos, no que diz respeito aos efeitos da participação dos cidadãos, a falta de cristalinidade no pensamento político em nível de gestão pública contemporânea, resulta em processo de decisão inacabados, incompreendidos, serviço público engessado, reativo, governos sem capacidade de proatividade, congelados, processos de participação dogmatizados com resquícios de religiosidade medieval, estruturados em estratégias militaristas do século XIX, sociedade de indivíduos que se juntam para se repelir, escravizar e dominar um ao outro.

Diante de tais comportamentos não resta alternativa, exceto se convidar o “novo” a entrar e ser acolhido, tendo na participação cidadã a mais factível e concreta opção. Para além disso, acrescenta-se que é preciso distinguir os grupos de pressão da sociedade organizada,

capazes de dar voz aos seus interesses nos processos de tomada de decisão e aqueles que entendem, se facilitarem, ficarão à margem de qualquer organização, e serão sistematicamente excluídos dessa participação (DAVOUDI et al., 2008). O quinto desafio, situado em um nível mais geral, prende-se com o fato de que os processos de governança colaborativa, necessitam de um quadro normativo-jurídico que estipule claramente a divisão de funções, as responsabilidades e os recursos dos atores nos distintos níveis de governo, e que estabeleça as condições de funcionamento de uma governança colaborativa (COMISSÃO EUROPEIA, 2010). Certamente que este desafio será o mais difícil de ser ultrapassado, pois consolida todos os desafios supracitados.

Assim, gestão pública soma-se com a governança colaborativa, no sentido de juntas consolidar uma sociedade madura e mais democrática, consciente de seu poder de inferência, de influenciar nas decisões mais acertadas. Portanto, o estilo de gestão que promova desenvolvimento, surge por meio de novas práticas, de um novo comportamento, uma nova linguagem, uma cultura de transformação no setor público dotado de uma maior capacidade de solução de dilemas na medida em que se vale de conceitos oriundos da multidisciplinaridade, dos variados campos do conhecimento (POLLITT, 2009). A governança pública se posiciona como uma nova forma de fazer gestão pública distinta da gestão burocrática ortodoxa. Alguns advogam tratar-se realmente de um novo paradigma que trazem novos ingredientes, os quais não estavam presentes na administração burocrática ortodoxa (OSBORNE, 2010); outros defendem uma linha multiparadigmática, no sentido de que a governança pública combina elementos dos paradigmas anteriores com novos elementos (AGUILAR, 2006); de acordo com Hood, (2011) assim como há também aqueles que adotam posturas paradigmáticas, que criticam apressadamente a paradigmática da governança pública. A dinâmica do desenvolvimento da governança exige inovação institucional em dupla face, no sentido de aprimorar a adequação daquilo que já existe, como também da criação de novas experiências e alternativas. A governança colaborativa é a governança em rede em dupla face, atuação conjunta de múltiplas instituições e relacionamento direto com a sociedade em rede.

As redes colaborativas assumem relevância nas pesquisas diante das constantes parcerias entre governo e sociedade civil. O Estado, o mundo corporativo e a sociedade, conectados em um procedimento continuado que envolve: confiança, consenso, objetivos comuns, múltiplos atores interdependentes, regras claras e formais, deliberação inclusiva com base na prática de políticas públicas multicêntricas, aplicadas em cidades do Estado da Bahia.

É de interesse identificar os conceitos que sustentam a governança colaborativa e rede, para analisar procedimentos e desafios na pavimentação da resposta que desafia esta pesquisa, objetivando identificar procedimentos e diretrizes para um ciclo de políticas públicas: avaliação, formatação da agenda, formulação de políticas públicas, tomada de decisão, centrada na eficiência da governança pública. O setor público, na maioria dos países, passou por significativas mudanças nas últimas décadas, descritas como reformas, modernização, reinvenção (PETERS, 2001).

O modelo dominante de reforma do setor público nas últimas décadas tem sido discutido como o *New Public Management* (HOOD, 2000, p. 7), a ideia destas reformas é tornar o governo mais eficiente.

2.1 A REINVENÇÃO DO GOVERNO E A GESTÃO EMPREENDEDORA

A reinvenção do governo e a gestão empreendedora pode ser compreendida como a troca de paradigma da qualidade gerencial que existe hoje pelo modelo que vai permitir a organização avançar e desempenhar os papéis que lhe competem, atingir o objetivo geral desenhado no ciclo de políticas públicas multicêntricas.

O empreendedorismo no setor público surge a partir de ideias e oportunidades, caracteriza-se uma gestão pública empreendedora quando a ideia certa vem no momento certo tendo na experiência o seu diferencial, no estar aberto e capacitado para buscar, desenvolver e querer lidar com ferramentas inovadoras, é estar preparado para navegar em novas de ideias que conduzam a um processo contínuo de transformação, que envolve um conjunto complexo de decisões inter-relacionadas separadas de forma diferente, caracteriza-se um estado empreendedor um modelo de estado futuro, um estado desejado, criteriosamente planejado, ou seja, pautado na missão, na visão e nos valores, fundamentado nos seus propósitos, seus objetivos, desafios e metas, tendo os seus objetivos de longo prazo relacionando-se com as estratégias e ações para alcançá-los. A gestão empreendedora é aquela que tem um olhar sistêmico, holístico por todo o município, entendendo cada fase do planejamento desenvolvido, buscando sempre a melhor direção e avaliando as oportunidades como força incontável que pode favorecer a ação estratégica, é estar fazendo análises dos cenários econômicos que transformam continuamente.

A gestão empreendedora consiste em observar a cidade como um sistema, como um corpo; como um conjunto de partes em constante interação, interconectado e interdependentes

que formam o todo como se fosse um objetivo geral, um objetivo comum, a isto denominamos gestão empreendedora, fortalecida em novas crenças.

Sair do hábito, do padrão, da caixa da “velha cultura” para respirar ares novos, do cimo da montanha mais gélida, e assim delinear o papel do governo na sociedade, coerente o suficiente para orientar e apoiar as ações e decisões oriundas da sociedade; flexível o suficiente para abraçar a diversidade de contextos, mandatos e circunstâncias, moderno o suficiente para permitir que o estado seja capaz de forjar novas relações e de se envolver em novos paradigmas e diálogos para atender ao interesse de todo coletivo (BOURGON, 2009).

Dois tendências inovadoras são visíveis a partir dos anos 1970: o ativismo democrático e, nos anos 1980, o empreendedorismo competitivo, esta última estimula a redefinição do papel dos governos locais na busca de maior eficiência da gestão urbana (MOURA, 1993). Em 1993 o presidente Clinton lançou a Revisão Nacional do Desempenho; em 1998 transformou-se em Aliança Nacional para Reinvenção do Governo. A recomendação foi do empreendedorismo governamental, com foco em resultados, descentralização de autoridade, redução da burocracia e competição dentro e fora do governo. Vários autores colaboraram, cujas referências são processos que vem sendo seguidos por cidades ao redor do mundo, dentre estes autores, ressaltam-se: Harvey (1994), quando discute o novo “empreendedorismo urbano”, defendia por meio de políticas públicas parcerias público-privada. Na atualidade, após duas décadas, esta prática continua de forma periférica, uma imitação do mundo desenvolvido, sem a participação dos vários atores, favorecendo as elites locais; Borja (1997), quando trata do “protagonismo cidadão”, este já difundido no Brasil também pelo Castells (2009), característico das redes de governança colaborativa para definir planos e projetos estratégicos, que buscam integrar o Governo Local e organizações da sociedade civil; assim como Osborne e Gaebler (1993), na abordagem do “governo empreendedor”. Além destes, outros autores foram tomados como referência (BATLEY, 1991; BIEREZ; NEVERS, 1994; LE GALÉS, 1995) este último chama atenção para as diferenças entre o fenômeno nos Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e Itália, tendo em vista que na Europa o Estado Central cumpriu, historicamente, um papel mais destacado.

Um dos componentes dessas reformas tem sido ampliar a autonomia dos administradores e de suas organizações, partindo da premissa de que se o talento gerencial não estivesse confinado à normas internas, o setor público seria mais eficiente (DILULIO, 1994). Na atualidade tem-se tornado conceito mais central, mais cristalino, o interesse crescente em reforma do tipo governança ampliava a dimensão participativa da mudança (PETERS, 2004).

O conceito de governança, diante da reforma administrativa, tem tido conotações vagas, por isto tem sido alvo de estudos e pesquisas e, mais recente, enfatiza-se o papel de novos atores em elaborar e implementar políticas públicas multicêntricas, destacando o papel das redes de governança colaborativa. O futuro reserva diversas transformações, especialmente na maneira de governar, destacando a desconcentração, constitui-se a transferência, a execução de um serviço de um órgão para outro dentro da administração pública direta, podendo ainda ser a transferência dentro do mesmo órgão de um setor para outro, trata-se de uma das mudanças mais importantes associadas ao *New Public Management*, tem criado diversas organizações autônomas ou quase autônomas, geralmente chamadas de agências (POLLITT; TALBOT, 2004; VERHOEST; HUMPHREYS; RUBECKSEN, 2007). Assim como a descentralização, a delegação, a transferência da execução de serviços públicos por intermédio de órgãos, agentes e pessoas jurídicas constituídas ou criadas, possibilitando a administração pública cumprir a sua tarefa, o grande desafio se encontra na concretização das mudanças mencionadas, são geralmente justificadas pela lógica de “direcionar e não fazer” (OSBORNE; GAEBLER, 1993), percebe-se que os governos estabelecem as direções, mas não concretizam os resultados. O crescente número de atores e organizações envolvidas no ato de governar traz a pluralidade de maneiras e métodos, certamente que aumentam a complexidade, ainda que esta complexidade não seja prejudicial em si, requer cuidados quanto ao ganho de eficiência objetivados pela reforma do PDRAE.

Acompanhando estas dinâmicas de transformação de formas da gestão rural ao tradicional, uma visão do mundo rural essencialmente agro produtivista tem vindo, nas últimas décadas, a ser substituída por uma outra onda, mais fluídica, mais ágil, focada com um olhar no objeto que é o resultado daquilo que se planejou. Essa nova forma de fazer se traduz na originalidade de pessoas e lugares, a diversidade que estimula um enorme potencial de crescimento, estimula a capacidade e promove a capacidade competitiva do empreendedorismo calçado na ação, transformação continuada e progressiva rumo aos resultados, corrige a sua rota sem afetar o seu escopo.

2.2 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA COLABORATIVA: UM DESAFIO

As redes representam uma nova perspectiva no ciclo de políticas públicas, das estruturas concebidas a sua implementação. Certamente que requer que ainda se busque sistematizar conceitos, estabelecer tipologias e estudar as poucas experiências já realizadas. Desperta atenção para a importância de analisar as políticas públicas a partir da perspectiva de redes, ressaltando-lhe as principais características e inserindo a discussão no contexto da literatura sobre redes Interorganizacionais. A principal contribuição está na manutenção destas redes.

Redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social. (CASTELLS, 2009, p. 497).

A difusão da lógica das redes constituem a nova morfologia social, modifica de forma substancial os processos e os resultados, modifica hábitos e cultura, a rede consiste em um conjunto de “*hub*”, “*nós*” interconectados, os nós podem ser os setores organizados, esta arquitetura configura uma relação de possibilidades pelas novas tecnologias. Redes são estruturas abertas que tende a se expandir, gerando novos nós, novas sociedades, nas redes os atores são coletivos, sem burocracia, sem hierarquia, sem líderes; o conceito de redes passa a caracterizar quase todas as práticas sociais, transforma a sociedade em uma sociedade pluralista, heterogênea e variada, colocando em xeque a própria estrutura do sistema organizacional político, sem contudo manifestar a menor intenção em substituí-los, apresenta-se uma nova concepção de liberdade, de democracia oriunda da vontade das maiorias, do consenso de todos, baseia-se na inovação, globalização e concentração descentralizada, trabalhadores e organizações tendentes à flexibilização e ao ajuste, uma cultura de desconstrução e reconstrução continua, novos valores lidando todo o tempo com novos humores, o sistema de redes conduz verdadeiramente a sociedade civil à esfera pública.

As maiorias sociais estão livres, apenas o estado se mantém prisioneiro de uma velha identidade nacional, regional e local, a uma antiga estrutura organizacional hierárquica, o estado ainda não se globalizou.

Todavia a noção de rede, em sua maioria, tem sido mencionada de maneira metafórica, poucos desenham redes como meio concreto de políticas públicas (LEMIEUX; OUIMET, 2012). Cabe considerar uma política pública como sendo um resultado de um conjunto de

procedimentos determinados por atores que o controla, com um enfoque mais interpretativo e, por consequência, menos positivista. Destaca-se da ideia de redes a cooperação, mobilização de recursos, solidariedade e confiança, em se tratando do campo da ação pública, o processamento de conflitos e divergências, a negociação e a democratização dos processos decisórios (LOIOLA; MOURA, 1996). São exemplos as redes sistêmicas Alter e Hage (1993), de redes políticas, segundo as definições de Miller (1994) e Lechner (1996). Diante desta perspectiva, encontram-se estudos que avançaram no sentido de agregar variáveis, as quais envolvem aspectos relativos aos atores, à natureza das relações e às funções da rede, entre outros Van Warden (1992). A partir daí, e tendo em vista o presente objeto de estudo, apontar diretrizes para a construção de um sistema redes de governança colaborativa, e análises essenciais para o desenho de políticas públicas multicêntricas em cidades do Estado da Bahia, com a finalidade de buscar a melhor decisão que atenda aos interesses de toda a sociedade, chegou-se a uma definição das seguintes variáveis para orientar a investigação: abrangência da rede, que indica a pluralidade dos atores envolvidos; grau de centralidade, ou seja, a incidência do Governo no processo e a participação relativa das organizações/atores da sociedade civil; funções, remete aos papéis desempenhados pela rede; a natureza dos vínculos, a presença de relações de cooperação, os conflitos, a negociação e troca; publicidade, que indica o grau de visibilidade pública da rede.

2.3 A GOVERNANÇA COLABORATIVA

Governança colaborativa é a governança em rede em duplo sentido: relacionando à atuação de múltiplas instituições governamentais e não governamentais interagindo com os variados atores sociais, a sociedade em rede, em um mundo cada vez mais complexo, o envolvimento de partes interessadas para a tomada de decisões vem ganhando espaço, ressalta-se que a importância desta teoria em matéria de planejamento estratégico, se concentra no arcabouço teórico para estudos da governança, por sua amplitude e atualidade (FUKUYAMA, 2005). Os defensores da governança pública compreendem o envolvimento de atores além dos políticos profissionais e servidores civis, buscando aperfeiçoar a qualidade da atividade estatal. A governança pública abre, assim, um espaço para uma democracia que vai além da democracia representativa, uma vez que implica a participação do cidadão na gestão deliberativa das políticas públicas e, portanto, nos processos decisórios (RONCONI, 2008). Esse modelo rompe com a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo da formulação e implementação das políticas públicas; cidadãos passam a ser coprodutores e parceiros, na perspectiva de

compartilhamento de responsabilidades [...] a governança colaborativa tomou força na Europa por volta do ano 2000, tendo como ponto central a gestão compartilhada, todavia, nota-se um movimento global em busca de gestão mais transparente, descentralizada, voltada para a conscientização dos seus cidadãos, o tema tem emergido fortemente em países emergentes, como o Brasil (PASCARELLI FILHO, 2011), o bom funcionamento da governança colaborativa requer uma estrutura política administrativa sólida com tendência a se organizar, que pense em longo prazo. A maior parte da literatura é composta de estudos de caso com foco em questões específicas da área de governança, a exemplo de gestão escolar, gestão de cidades, policiamento comunitário, conselhos, consórcios intermunicipais, dentre outros Ansell e Gash, (2008). A maioria destes estudos empíricos trazem à tona convergências que colocam a governança como fator essencial para reforçar as bases democráticas e a eficiência das políticas públicas, da cidadania e direitos fundamentais. Diversas pesquisas teóricas e empíricas têm demonstrado a importância da ação governamental na gênese e estabelecimento de formas de participação dos atores sociais na formulação, prática e análise das políticas públicas (RONCONI, 2008). A governança colaborativa abre a gestão da participação de diversos atores e permite o controle social sob as ações políticas, sendo esse modelo capaz de criar a necessária cooperação e a ampla participação social. (RONCONI, 2008). Diante de tais afirmativas faz com que a governança colaborativa ultrapasse os limites da democracia representativa.

Deste modo, a governança colaborativa é de fundamental importância estratégica para o avanço das cidades, trata-se de uma ferramenta com amplas possibilidades administrativas, ampliando os poderes dos vários atores na participação, do controle e das decisões públicas, influenciando quem decide e de como os tomadores de decisão são responsabilizados. (RAQUEL; BELLEN, 2012). A governança pública, enquanto formato institucional, abre a gestão da coisa pública à participação de diversos atores e gera espaços públicos de participação e controle social a partir, também, de reivindicações de diferentes atores da sociedade civil (RONCONI, 2008). Diferente de outros sistemas democráticos onde imperam as opiniões da maioria, a orientação dos sistemas de governança participativa é para o consenso (ANSELL; GASH, 2008). Neste sentido, a ausência de legislação, em muitos casos, fragiliza o estado, enquanto ator vigilante do cumprimento legal e do equilíbrio de poder (ÁVILA, 2015). Contudo, o processo de governança independe de legislação, mas é totalmente dependente do estabelecimento de regras formais, estabelecendo claramente o papel de cada um no procedimento participativo, a exemplo de rede. Para isto se faz essencial três fatores: primeiro, garantir a interdependência dos membros, pelo respeito a perspectiva das partes interessadas

(*stakeholders*) reconhecendo e fazendo reconhecer-se a existência de uma responsabilidade comum entre todos os atores sociais e estatais para com o desenvolvimento da coisa pública, com a garantia da interdependência das partes por meio de códigos de ética, de *compliance*, de *accountability*, o respeito às regras formais adotadas em consenso, estabelecendo a consciência e a confiança de todos voltados para o desenvolvimento. Deste modo o estabelecimento de redes e práticas de governança colaborativa de participação, integração e coprodução nos serviços públicos, em que gestores e cidadãos, buscam fazer o melhor uso de seus recursos, contribuem para o alcance de melhores resultados públicos (BOVAIR; LÖEFFLER, 2009; KLIJN; KOPPENJAN, 2000).

Segundo, definir as bases para a negociação da agenda de debates, consiste de três componentes interativos: engajamento por princípios, motivação compartilhada e capacidade para ações conjuntas. “Os três componentes da dinâmica da governança colaborativa trabalham de maneira conjunta, interativa e iterativamente para produzir ações colaborativas ou os passos tomados para a implantação dos propósitos compartilhados.” (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012) e de interesse de todos.

Terceiro, criar um ambiente de confiança, interação, regulado por regras debatidas e consensualizadas, na Governança Colaborativa, as regras devem ser claras e alcançáveis, elaboradas por meio de um processo de decisão formal. De posse das regras claras é possível desenvolver um ambiente de confiança entre os atores envolvidos. Deste modo, “as regras e os protocolos proporcionarão a legitimidade processual a essa colaboração.” (ANSELL; GASH, 2008). Por outro lado, “a falta de regras claras, transparência, assim como prazos determinados e não cumpridos pode ser um fator crítico à legitimidade do processo colaborativo” (CÂMARA; CLEMENTINO, 2014).

2.4 DA GOVERNANÇA PÚBLICA À GOVERNANÇA COLABORATIVA

A governança pública, prediz o compartilhamento dos atos públicos entre atores da sociedade buscando obter melhores resultados nas políticas públicas, tanto do ponto de vista do desempenho administrativo, como da legitimidade democrática (FREY, 2004). “A governança pública é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e geram a vida pública”. (BRESSER-PEREIRA, 2010). A governança pública pode ser entendida, ainda, como um tipo de administração pública pautada na cooperação, e até mesmo, na condução das relações entre

Estado, mercado e sociedade civil em prol de objetivos comuns (PECI; RODRIGUES; PIERANTI, 2008). Secchi (2009) salienta que:

(1) diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas; (2) mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos; (3) Resgate da política dentro da Administração Pública - diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

A governança colaborativa destaca-se com os principais teóricos Ansell e Gesh, (2008) e Emerson, Nabatchi e Balogh, (2012). Na governança colaborativa o Estado não mais se sobrepõe aos demais atores, toma a posição de coordenador e regulador, todavia atuando em um comportamento de confiança e parceria para a construção de políticas públicas mais efetivas e eficientes. Deste modo, a governança colaborativa convida à interação entre Estado e os diversos atores que compõem a cidade.

O decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017), em seu art. VIII, prevê a criação de um colegiado responsável pelo assessoramento da alta gestão, secretários, procuradores etc., o governo como entidade formado pelos órgãos superiores, à medida em que a comunicação flui, exige decisões. A governança envolve um processo, mais amplo, enquanto transmite a ideia de que as organizações públicas não estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central. (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Neste tipo de governança o grande protagonista é a multiplicidade de atores interdependentes e que buscam trabalhar em colaboração buscando o consenso de como aplicar pouco e obter resultados condizentes com a vontade da maioria dos cidadãos, a sobreposição é inaceitável, em especial do Estado sobre os demais atores.

2.5 MODALIDADES DE GOVERNANÇA:

Quadro 1 - Divergências da governança pública e colaborativa

Divergências entre Governança Pública e Governança Colaborativa Aspectos	Governança Pública	Governança Colaborativa
O PAPEL DO ESTADO	É de grande poder, ainda que se apresente alguns atores, a presença do Estado suplanta a de todos como coordenador e legislador, determinando os limites e as regras aos demais atores envolvidos, sem contar que estes atores não buscam o consenso, não são homogêneos.	A governança colaborativa, busca a colaboração de todos os atores envolvidos. O Estado não se sobrepõe diante dos outros atores. Se enquadra como mais um dos atores.
RESPONSABILIDADES DOS ATORES	As responsabilidades perante a governança pública não ficam claras nem bem definidas.	Na governança colaborativa os limites e fronteiras são permeáveis, podendo, assim, se estabelecer uma relação de colaboração através dessas fronteiras, que geralmente podem ocorrer entre órgãos públicos, níveis de governo e, ainda, entre as esferas públicas e privadas.
REGRAS DO JOGO	Não se percebe a estrutura formal.	Possui modelo de gestão formal, desenvolvida em fórum organizado, composto pelos atores de cada local.
FOCO DO PROCESSO DECISÓRIO	A tomada de decisões não busca o consenso, embora tenha envolvimento de outros atores, o viés é de verticalização partindo as decisões oriundas de um único ator, o Estado, condutor de todo o processo.	Busca-se o consenso para a tomada de decisões. Deste modo, na governança colaborativa, o Estado é apenas mais um ator.

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2020).

Trata-se de um acordo de gestão onde um ou mais órgãos públicos se envolvem diretamente com os atores não-estatais em um processo de decisão coletiva que é formal, consensual, deliberativa, e que tem o objetivo de fazer ou implementar políticas públicas ou gestão de programas públicos ou de recursos (ANSELL; GASH, 2008).

A partir desta definição de governança colaborativa Ansell e Gash (2008), enfatizam cinco pilares essenciais: 1- dentre os partícipes em maioria deve incluir os atores não estatais; 2- os atores participam diretamente do ciclo de políticas públicas no apontamento dos problemas, formulação, na tomada de decisão; 3- o fórum é evento organizado com a participação da representação de todos os atores que compõem a cidade; 4- o objetivo do fórum é desenvolver as diretrizes, buscar o consenso; 5- o foco da colaboração estará voltado para a realização de política pública eficientes e eficazes, na gestão pública de qualidade, na *accountability*, no controle da gestão pública.

Na governança colaborativa existem fatores que podem incentivar ou desencorajar a cooperação (ANSELL; GASH, 2008). Diante da afirmativa, as regras do jogo devem ser claras, colocadas em um ambiente de confiança propenso às práticas continuadas, proporcionando a legitimidade processual nesta colaboração, desenhando um procedimento comportamental que fortalece o ciclo colaborativo por meio de estímulo e uma comunicação de excelência, alicerçando a confiança, o espírito de pertença, compromisso com o lugar onde se mora, gerando resultados compartilhados e resultados de desenvolvimento e prosperidade. A governança colaborativa fortalece a democracia, consolida a governabilidade, equilibra os poderes, despressuriza a sociedade, aponta os problemas acertados, gasta-se menos, acerta-se mais.

Uma das principais características da governança colaborativa é a multiplicidade de atores interdependentes trabalhando em parceria na realização de uma gestão compartilhada. Assim, o processo decisório é valorizado pela multiplicidade de atores (CHOI; ROBERTSON, 2014), no qual se busca a interdependência por meio das diversas fronteiras dos órgãos públicos, dos diversos níveis de governo, e das esferas públicas ou privadas (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012). Essas parcerias envolvem organizações públicas, empresas privadas, organizações sem fins lucrativos e outros atores civis, que respondem coletivamente por questões públicas que não poderiam ser tratadas por um único ator eficazmente (BROWN; GONG; JING, 2012). Essa diversidade de atores trabalhando em conjunto proporciona maior legitimidade ao processo colaborativo, resultando em regras e soluções de maior qualidade na prestação de contas (FREEMAN, 1997). As alianças sobrevivem principalmente mediante a confiança mútua entre os parceiros. Ninguém deve sentir-se explorado ou enganado. Uma cultura de confiança não se cria por si só; ela resulta de longos anos de desenvolvimento de confiança e de um processo de aprendizagem entre os participantes (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

2.6 GOVERNANÇA COLABORATIVA E A GESTÃO PÚBLICA ATUAL

A prática da governança colaborativa desenvolve o sentimento de pertença, de cuidados com a coisa pública, como bem comum. É responsabilidade de todos participar dos seus cuidados e controle. Com isso, deve-se examinar os contextos culturais de algumas cidades do Estado da Bahia verificando o nível de interesse pela *accountability*, a transparência, o nível de governança pública, o comprometimento do gestor, a responsabilidade dos mecanismos de controle, de como funcionam, de como se conectam. A cultura, hábitos e costumes de um país

moldam o estilo de governança adotado (PECI; RODRIGUES; PIERANTI, 2008). Por isso é necessário compreender os comportamentos, as formas de relações culturais para aperfeiçoar sua capacidade adaptativa numa estrutura de governança colaborativa. Uma rede municipal que promova a colaboração da governança colaborativa é percebida como uma situação em que se verifica a colaboração do Estado com os múltiplos atores, operando em diferentes níveis de tomada de decisão. Quando um grupo mais influente domina o processo colaborativo em detrimento de outros, ocorrerá um desequilíbrio político, limitando a colaboração e forçando as regras colaborativas (ANSELL; GASH, 2008; CHOI; ROBERTSON, 2014; NEWMAN et al., 2004; PURDY, 2012). Ainda que na realidade se perceba que não ocorre distribuição igualitária de poder entre as partes interessadas, é imprescindível buscar esse equilíbrio (CHOI; ROBERTSON, 2014). Assim, cumpre avaliar o custo benefício com a aplicabilidade da governança pública, deste modo cabe um diagnóstico preciso da relação entre custo-benefício, a maioria das ações colaborativas não poderia existir (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012; FREEMAN, 1997). Ainda que a governança colaborativa busque a redução de gastos e das barreiras de informação, os interesses de ganhos futuros ou proteção advindos da governança colaborativa, é o que move as partes num regime de colaboração (ANSELL; GASH, 2008; EMERSON; NABATCHI, 2015). Em vista disso, verifica-se o crescente interesse pela prática da governança colaborativa, a confiança entre os atores e a interdependência é imprescindível, gera à sinergia positiva resultante da colaboração (EMERSON; NABATCHI, 2015), reduzindo custos, tornando as redes de colaboração possíveis, pois é um componente crítico de eficiência e eficácia (TEIXEIRA, 2008), portanto, a governança colaborativa é processo complexo que exige esforço para a sua implementação e adequação às condições culturais, econômicas de cada município.

No Brasil, os estudos e pesquisas sobre governança colaborativa e sistema de redes ainda são insípidos, dada a novidade do tema.

2.7 A ORIGEM DO TERMO GOVERNANÇA

A origem e o significado da evolução do conceito de governança, o seu desenvolvimento para governança colaborativa e políticas públicas multicêntricas data a sua origem do tempo em que as organizações são tomadas pela necessidade de crescimento e competitividade, ocasionando o impedimento que os seus próprios donos, sozinhos, como era costumeiro nas empresas familiares, continuassem administrando o seu próprio negócio. Os tempos mudaram, passaram a necessitar da intervenção, da administração de terceiros, a quem

foi delegada autoridade e poder para gerir os negócios, administrar a empresa, o dinheiro pertencente ao proprietário. A diversidade de preferências e das decisões, entre proprietários e administradores, concebem assimetria de poder e autoridade e isto conduz a um potencial conflito de interesses, na medida em cada um passa a defender as suas próprias preferências. A transparência do processo decisório e os elementos regulatórios passam a ser essenciais para o regular funcionamento, são determinantes para a sustentabilidade da empresa.

Dentre os principais fatos históricos que contribuíram para o surgimento da Governança Corporativa destacam-se a formação e evolução do capitalismo, o desenvolvimento do mundo corporativo e o poder das corporações, a difusão do capital de controle, a separação entre a propriedade e a gestão e principalmente os conflitos de agência. (CATAPAN; CHEROBIM, 2010, p. 208).

A partir da Revolução Industrial, notadamente a partir do século XIX, o mundo corporativo modificou-se, de repente se viu imerso em um mundo expandido e de alta competitividade, a agilidade na tomada de decisões era a regra, alterou a velocidade dos comportamentos, os índices demográficos eram outros, o desenvolvimento era visivelmente significativo, as melhorias tecnológicas trouxeram novas possibilidades de expansão dos negócios, produção em série, expansão econômica, desenvolvimento do mercado de capitais, investimentos públicos, globalização, fusões e aquisições, crescimento e proliferação de novas empresas, são alguns dos motivos responsáveis por novos mecanismos de gestão.

Em meio a isto tudo surge as prováveis tendências da Governança Corporativa, “[...] conjunto de valores, princípios, propósitos, papéis, regras e processos que regem o sistema de poder e os mecanismos de gestão das empresas” (ANDRADE; ROSSETTI, 2004, p. 25), ainda hoje a temática governança não é amplamente, como se devia ser, difundido e internalizado no meio empresarial, principalmente por suas práticas serem descritas a partir de vários aspectos, como por exemplo: direito dos acionistas, sistemas de governo e gestão, sistema de valores, regulação, padrões de comportamento etc. A partir disto são delineados três grandes marcos históricos que dão sustentabilidade à moderna Governança Corporativa nas empresas do mundo contemporâneo: o ativismo de Robert Monks este considerado um empreendedor bem sucedido, crítico da sua própria classe, o Relatório Cadbury, que definiu como programa de Governança Colaborativa focado nos aspectos financeiros; e princípios da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que dentre tantas outras contribuições, definiu o que são práticas de Governança Colaborativa influenciando na elaboração de diversos “Códigos de Melhorias Práticas”, resultando em valores, hábitos, padrões, traços culturais e

instituições presentes nas diversas sociedades. Os modelos que se apresentam no mundo giram em torno de cinco temas centrais da Governança Colaborativa: os conflitos de agências, os custos de agências, os direitos assimétricos entre acionistas majoritários e minoritários, o equilíbrio de interesse entre os *stakeholders* e as forças de controle, a exemplo dos ambientes legais, regulatórios, padrões contábeis, controle de mercados de capitais, concentração de propriedade, dentre outros.

A maneira de interpretação, resolução e desenvolvimento dessas cinco questões basilares, resultou nos diversos modelos de Governança Colaborativa praticados nos vários países. Dentre eles destaca-se o modelo anglo-saxão, alemão, japonês, latino-europeu, latino americano. O Brasil é fortemente influenciado pelo modelo latino-americano, de características: concentração da propriedade, grandes grupos privados familiares, baixa atividade do mercado de capitais, privatizações e abertura de mercados.

A governança Colaborativa se manifesta especialmente, por um sistema de relações entre acionistas, conselho de administração e a direção executiva. Neste sistema cabe a responsabilidade clara dos papéis e responsabilidades de cada um, missão e áreas de atuação como requisito essencial para uma Governança Colaborativa eficiente e eficaz

Segundo Ribeiro, Muritiba e Muritiba (2012), essas boas práticas potencializam a capacidade das empresas, aumentam o poder de avaliação de desempenho diante do mercado de capitais norteados por meio de princípios: *disclosure*, *accountability*, *compliance*. A governança Corporativa toma como finalidade principal ser um sistema de monitoramento da gestão e desempenho das organizações, com capacidade de aperfeiçoamento dos objetivos da alta administração harmonizando os interesses dos acionistas ou proprietários por intermédio de mecanismos de controle que acolham a transparência, responsabilidade, justiça e respeito. “A governança é um tema recente e relevante tanto para pesquisas científicas quanto para o meio empresarial.” (DUARTE; CARDOZO; VICENTE, 2012).

Para entender a aplicação atual da expressão governança na teoria organizacional há de se refletir e estimar de que forma o seu teor pode ser útil, segundo Kjaer (2004) indica que a expressão governança a partir dos anos de 1980 tem sido usada de forma variada, de maneira ampla, generalizada, muito mais do que a sua relação anterior e que um estudo da Social Sciences Index mostra que de 1999 a 2002 foram escritos 1855 artigos contra 1774 em um período de doze anos anterior de 1986 a 1998. Rhodes (1996) justifica que o termo governança se tornou popular demais, por isto impreciso, tem-se várias utilizações, defende-se que uma definição conceitual traria luz, direção, caminhos para as mudanças recentes em alta

complexidade, observando-se que as redes de governança são caracterizadas pela confiança e ajustamento mútuo. Dado a estes fatores, torna-se necessário conhecer o termo nas suas várias perspectivas observando suas convergências e divergências para depois optar por um conceito que seja útil para a construção organizacional e os direcionamentos da gestão pública brasileira.

Enquanto Meleuman (2008) mostra o contratempo que ocorre como a definição de governança que se encontra nos usos indistintos, tornando-se um termo tão genérico a ponto de perder seu significado e tornar-se uma tautologia.

Rhodes (1996), coloca que no campo das ciências políticas, pode parecer que governança tenha muitos significados para ser útil, mas o conceito pode ser resgatado estipulando-se um significado e mostrando como ele contribui, para a análise das mudanças no governo britânico.

Dessa forma, as seções subsequentes exploram os diversos significados para o termo “governança”, cabe propor um conceito aplicável para a análise das mudanças na gestão das organizações e na construção de uma complementação à teoria organizacional.

Segundo Kjaer (2004), etimologicamente, a palavra governança tem sua origem no verbo grego *kubernân* (pilotar ou conduzir) e foi utilizado por Platão para se referir a definição de um sistema de regras, o ato de governar os homens. O termo grego deu origem ao termo em latim medieval *gubernare*, que possui a mesma conotação de pilotar, conduzir ou elaborar regras. Ainda segundo Kjaer (2004), o termo foi utilizado como sinônimo de governo (*government*), como mostra a definição do Dicionário Collins. Nele, governança é “ato ou maneira de governar o posto ou função de governo”. Já o termo “governar” é “administrar ou controlar com autoridade; estar no governo”.

Percebe-se que o termo Governança é uma temática de raízes antigas, entretanto de folhagens e ramificações recentes, publicizado a partir das últimas três décadas. A análise das produções científicas dessa ideia é fundamental, o que vem motivando trabalhos de mapeamento da literatura da área principalmente ao longo das últimas duas décadas como o dos autores. “Os temas “governança corporativa” e “estratégia” estão em constante desenvolvimento teórico e metodológico.” (RIBEIRO; MURITIBA; MURITIBA, 2012, p. 83). Segundo Catapan e Cherobim (2010, p. 207), identifica uma “ausência de artigos normativos e predominância de artigos empíricos”.

Com o agigantamento das corporações, a dispersão do capital de controle, o divórcio entre propriedade e a gestão de conflitos de agências, intensifica-se a partir de 1930, pontuado pela necessidade de controle nas modernas firmas em que família e grandes acionistas

continuam no comando por meio de propostas assalariadas, diante do crescimento e a diversificação dos grandes bancos, que agora por meio das vultosas participações acionárias controlam as grandes corporações, tornando a separação entre propriedade e gerência uma realidade, os administradores controlam as empresas. Um segundo olhar paira sobre o capitalismo alemão do pós-guerra Segunda Guerra Mundial: taxa de crescimento de 8,2% entre 1950 e 1960 e de 4,4% entre 1960 e 1973, a produtividade subiu significativamente: 5,9% ao ano entre 1950 e 1973 (COATES, 2000), estes índices tornou a Alemanha o maior exportador do mundo com enorme capacidade competitiva, crescia ao lado de indicadores sociais positivos: política de distribuição de renda, salários elevados, taxas de pobreza e criminalidade baixas, desemprego próximo de zero, comércio confiante, segundo Soskice et al. (1999), o capitalismo alemão conta com vários mecanismos de regulação via *networks*, em que associações empresariais e sindicatos desempenham grande papel.

A relação sistêmica, interdependente, em que se posicionou a Alemanha, diferentemente dos Estados Unidos e o Reino Unido, basicamente regulados em linha vertical, fez toda a diferença. As Corporações de Ofício que dominara o século XVIII capitaneada pela Holanda, não vingaram como domínio na era industrial, restringindo-se ao capital comercial, segundo Berle e Means (1984) aparecendo nos Estados Unidos envolvidas em atividades públicas, construção de pontes, canais etc. após a guerra civil avançou sobre a construção de ferrovias, com a produção de massa ocupa a posição na indústria americana. Diante disto os valores ligados à propriedade foram perdidos pelos acionistas, nas grandes corporações nenhum indivíduo possui grandes parcelas de ações, o valor da riqueza como resultado do próprio esforço se perde, dependendo agora, das forças mercadológicas e da ação dos administradores, a riqueza cada vez menos pode ser gerida pelo seu dono, de maneira direta, surgem as diversas formas de controle e da influência da propriedade acionária sobre os mesmos: controle majoritário, controle por meio dos mecanismos legais, controle minoritário e controle gerencial. A isto denomina-se teoria da agência.

2.8 A TEORIA DA AGÊNCIA

Os modelos de negócios existentes na era pré-industrial, de característica familiar, cabia aos proprietários dos estabelecimentos gerenciar as transações administrativas. Com a revolução industrial no século XIX e a crescente competitividade em um mundo que se tornava gradativamente mais complexo e ambivalente passa-se a requerer novos hábitos, novos comportamentos, uma nova cultura na forma de administrar as firmas. Os proprietários sentem-

se impotentes e incapazes de continuar à frente das suas firmas, incapazes de gerenciar e controlar o seu próprio negócio percebendo a necessidade de se contratar agentes administradores para atuar de acordo com os interesses dos respectivos empresários.

Com a separação entre a propriedade e o controle, empresas que antes eram gerenciadas pelos proprietários passam a ser administradas por agentes. Neste momento, surgem dois papéis dentro da empresa: o papel do principal/proprietário e o papel do agente/gestor. A teoria da agência parte do pressuposto de que os interesses do principal e do agente são divergentes. Neste contexto, buscando amenizar os custos decorrentes do problema de agência surge a Governança Corporativa, como um conjunto de mecanismos externos e internos, de controle e incentivo. (JENSEN; MECKLING, 1976).

A teoria da agência define-se como uma pessoa, o principal que engaja, nomeia outra pessoa, o agente para administrar, alguma atividade em seu nome o que implica em transferir autoridade, para que tome decisões com racionalidade, adequando os meios aos fins, optando por escolhas que otimize os negócios, posicione a empresa para a competitividade, o crescimento a prosperidade, sempre agindo em nome do principal. A Teoria da Agência tem como escopo entender as causas e consequências dos conflitos entre o principal e o agente perante as organizações modernas. “A pedra angular da teoria da agência é a suposição de que os interesses do principal e do agente são divergentes.” (HILL; JONES, 1992).

De acordo a teoria da agência o principal deverá desenvolver mecanismos de controle para dirimir o distanciamento de função, incorrendo em monitoramento de custos previamente projetados com o fim de limitar a ação oportunista pelo agente, o agente tem a responsabilidade em agir ou não agir em prol da empresa, garantindo que o principal seja compensado pela sua ação ou inação, as determinações para o agente devem ser avaliadas *ex ante* e *ex post* garantindo que não haja perdas para o principal, apesar destes dispositivos reconhece-se que reste divergências entre os interesses e direcionamentos do principal e do agente, na medida em que se desenvolva mecanismos para dirimir esta divergência, aparenta estar o agente perdendo espaço e autoridade. Na visão de Jensen e Meckling (1976) argumentam que ao ser estudada a teoria da agência poderá levar a uma teoria das organizações que agora está faltado para estabelecer contratos entre o principal e o agente, ou entre uma corporação de principais e agentes, ou entre os vários grupos de interesse da empresa.

2.9 OS STAKEHOLDERS

Trata-se das partes interessadas, pensá-las em um amplo sentido estratégico, pensá-los como grupos de indivíduos que possam afetar ou serem afetados pelas decisões tomadas que

geram consequências positivas ou negativas. Deste modo, carece de estratégias que conduzam a abordagem das partes interessadas projetos com envolvimento das equipes delineando avaliações *ex ante* e *ex post*. Seja qual for a magnitude do *stakeholders* ele deve ser visto como parte de um nexo da relação positiva da empresa para contratos implícitos ou explícitos, os gestores estão no centro do contrato, são os agentes de outras partes interessadas, “daí a denominação de teoria da agência de teoria dos *stakeholders*.” (HILL; JONES, 1992, p. 134). As relações entre principal e agentes devem ser asseguradas pelo disciplinamento da governança, sugerindo que os relacionamentos do principal e do agente definido como teoria da agência podem ser vistos como um subagrupamento da classe geral das relações entre *stakeholders* e agentes, surgindo disto um diferencial de potência, um diferencial de forças, uma desigualdade de partes carente de equilíbrio. A inércia organizacional pode ser mais uma fonte de atrito (HANNAN; FREEMAN, 1984), como resultado do desequilíbrio, uma das partes, um dos grupos pode ser desfavorecido. A correção do desequilíbrio exige inovação das estruturas, no entanto a capacidade da parte desfavorecida em inovar pode sofrer impedimentos, pode ser dificultada por rigidez das partes mais fortes que optam pela inércia. Devido a inércia pode gerar dificuldades para alterar as rotinas e procedimentos que favorecem a alguns grupos avessos a transparência, a gestão horizontalizada, ao monitoramento da gestão, a reflexão de novas perspectivas, de novas possibilidades. De modo que, diante deste quadro, cabe pressão política, considerar dispositivos normativos que gerem hábitos, padrões, cultura, eliminando que a simples falta de imaginação sejam limitadas novas oportunidades.

Os desequilíbrios formam organizações ineficientes, no entanto uma das características do mundo contemporâneo é a constante mudança, provocando novos direcionamentos para a manutenção do equilíbrio. Percebe-se que o ponto fundamental do desequilíbrio está na conectividade entre o principal e o agente, entre os vários grupos de *stakeholders* que tem funções e visões diferentes.

A teoria da agência consiste no desequilíbrio de interesses, com acionistas maximizadores de riquezas e os agentes maximizadores de funções e burocracias. A teoria da agência denuncia a falta de confiança, insatisfação e reivindicações dos acionistas, reivindicações divergentes que dão origem ao conflito entre principal e agente, entre os vários grupos de *stakeholders*, de acionistas.

2.10 O EQUILÍBRIO

Inclina-se a afirmar que ao ser atingido o equilíbrio, as estruturas organizacionais exibirão a eficiência e a eficácia, certamente que ainda em equilíbrio destacar-se-á o controle discricionário pelo gestor.

Analisar a teoria da agência conduz a observar um caminho de possibilidades para modificações, acomodar teorias de poder, o que importa é levar um efeito das ações sobre as estruturas organizacionais e seus potenciais efeitos, diante disto cabe avaliar as relações entre as partes interessadas e estes vários interesses não de ser equilibrados.

Ao longo da História as mudanças provocadas pelas transformações econômicas têm ocorrido com a mudança de valores e o remodelamento da natureza humana, nos meios e formas de exercer autoridade sobre toda a sociedade, governos, empresas, famílias, associações. Recentemente tem-se reconhecido em um grau crescente a participação ativa das redes com sinais claros de uma mudança geracional de que os governados de ontem poderão ser os governadores de hoje. As cidades serão mais dinâmicas, menos governadas por antigos métodos de comando e obediência por amplos espaços de tomada de decisão e formulação de políticas públicas, tais mudanças representariam uma ruptura radical com o passado prevalecendo modelos de governança em redes colaborativa. Apesar de hoje ainda existir uma tendência geral para atribuir poder formal ao cidadão, a escolha dos objetivos e dos meios para alcançá-los, permanecem grande parte delegado, centralizado, burocratizados e hierárquico, o que denuncia que a sociedade está em meio a uma grande transição, estabelecimento de novas regras, hábitos, padrões e cultura que moldam a governança prática em rede de colaboração, com a finalidade de atingir resultados em todas as partes da sociedade.

As expectativas para o aceleração destas transformações em grande escala dependerá de um conjunto amplo de modificações no conjunto tecnológico, econômico, social e requisitos políticos em direção a um futuro que rompe com os padrões e métodos de ontem e hoje. O período não é inédito na História, houvera períodos semelhantes na história humana, transição da agricultura para a sociedade industrial, o que distingue deste período é a capacidade de publicização de uma nova governança com níveis mais elevados de tecnologia, dinamismo de gestão, decisões mais acertadas e dinamismo econômico e social. Com estes elementos pode-se dar origem a um círculo vicioso significativo. O reforço da governança promove uma relocação na esfera do poder, tornando-o mais célere, efetivo e eficiente, a decadência das noções tradicionais de autoridade atingiu o seu nível máximo, discursos globais como sustentabilidade, erradicação da fome, educação de qualidade para todos, energia limpa,

redução das desigualdades, cidades e comunidades sustentáveis, vida sobre a terra, parcerias em prol de metas, estão se tornando legítimas e invadido o ideal das novas gerações, estão sendo legitimados, influenciando mudanças profundas na relação de autoridade, optando por regras e sistemas que modifiquem todo o desenho institucional, consolidando vínculos abertos por parcerias, redes interação entre microníveis e macroníveis de empresas, instituições, governos e indivíduos que os operacionalizem, rompendo barreiras e revelando interesses comuns, percebe-se que em períodos de transição dão origem a diferenças profundas, provocam rupturas assustadoras, acentua a percepção de risco, o sentimento de insegurança, provocadas pelas mudanças exógenas de desarrumação para arrumar, esferas públicas e corporativas, pela insegurança tornam-se empecilhos para as inovações da governança apropriadas para as circunstâncias.

O século XXI apresenta-se repleto destes conflitos, inseguranças e medos produzidos pela transição, a busca e o apoio em métodos e discursos antigos são evidentes. Emergem novos métodos e formas de organização capacitadas para sociedades altamente heterógenas susceptíveis a uma redistribuição de poder por meio de governos, empresas e famílias atreladas às responsabilidades na tomada da decisão para sociedades mais dinâmicas, produtivas e sustentáveis. Em um futuro próximo impulsionadas pelo avanço da tecnologia, do conhecimento e da economia globalizada, a compreensão de uma sociedade sistêmica mais complexa e diversificada.

2.11 O EFEITO DA GLOBALIZAÇÃO SOBRE A GOVERNANÇA

A globalização das comunicações, provocara debates acadêmicos, profusão de diferentes conhecimentos, denunciando lacunas crescentes entre países ricos e pobres, provoca calorosos debates entre os pensadores conservadores, moderados que, na maioria das vezes, aquecem as suas falas pelo calor das instintivas emoções, ideologias que fazem parte deste período de transição. Segundo Francis Fukuyama (1992), no seu livro intitulado o Fim da História, pode ser considerado o primeiro documento amplamente conhecido descrevendo uma sociedade que tinha entrado na sua fase nova e duradoura, anunciava uma mudança tão dramática que apelidou de o fim da História, apresentando o triunfo mundial da democracia liberal e o fim do comunismo, para o Fukuyama esta previsão não era original outros antes dele já o havia feito:

Tanto para Hegel quanto para Marx a evolução das sociedades humanas não era ilimitada. Mas terminaria quando a humanidade alcançasse uma forma de sociedade que pudesse satisfazer suas aspirações mais profundas e fundamentais. Desse modo, os dois autores previam o 'fim da História'. Para Hegel seria o estado liberal, enquanto para Marx seria a sociedade comunista. (FUKUYAMA, 1992).

Segundo Fukuyama (1992, p. 12), “a democracia liberal continuaria como a única aspiração política corrente que constitui o ponto de união entre regiões e cultura diversas do mundo todo”. Com a queda do muro de Berlim pareceu anunciar que o mercado havia triunfado sobre o Estado, em verdade não foi bem assim, não entregou o prometido. Ao iniciar-se o novo milênio, o fim da história um futuro extremamente distante em um planeta no qual a racionalidade neoliberal orienta as decisões e as tecnologias comandam as ações, palavras-chaves governam o pensamento, a produção de verdades e soluções valem mais que a capacidade de um grupo, capitalizar de maneira eficiente um conjunto de informações produzindo aquilo que é bem comum. A ideia em um mundo interconectado, sistêmico, defender a ideia do isolamento não é apenas imprecisa, como equivocada. Em meio a esta profusão de comportamentos e ideias, uma governança para o século XXI funciona como farol da nova sociedade, de um novo comportamento, busca combinar a composição institucional e constitucional, as qualidades do mérito.

Dentro dessa relação, entre principal e agente, ocorre uma assimetria de informações, pois o agente tem acesso a dados que o principal não tem e vice-versa. Assim, a hipótese fundamental dessa teoria é que as pessoas têm interesses diferentes e cada uma busca maximizar seus próprios objetivos. Em relação aos conflitos de interesse Roza (2003, p. 37) esclarece:

A teoria da agência trata de problemas resultantes dos conflitos de interesse que emergem numa relação de contrato, formal ou informal, quando as partes contratantes possuem informação assimétrica ou há presença de interesse. O principal objetivo dessa teoria é explicar como as partes contratantes efetuam seus contratos de forma a minimizar os custos associados aos problemas de informação assimétrica e incerteza.

Cabe pensar de que maneira as instituições voltadas ao controle da gestão pública se adequam à relação de agência, a quem se vincula, seu grau de interesse e conhecimento deste ramo de atividade, das suas finalidades e objetivos. A legalidade não se subsume à mera observância da Lei, mas o cumprimento dos seus ditames, o cumprimento dos seus limites, a obediência aos limites da Lei é garantia para o administrador, pois até a discricionariedade deve estar prevista, limitando a liberdade que deve ser voltada para o atendimento dos interesses de toda a sociedade. Nesse sentido, o Controle Social assegura o vínculo da sociedade para com as ações políticas de seus gestores e é um instrumento fundamental para a melhoria da aplicação

dos recursos a fim de atender à demanda e aos interesses da sociedade. Controle Social é um termo polissêmico, porém os contornos conceituais recentes buscam uma definição mais precisa para o termo que deve ser examinado *ex ante* e *ex post*.

Ex ante, começando na origem da formulação das políticas públicas com a finalidade de avaliar se o objetivo está claro perante a ação do Estado, se efetivamente pode ser alcançado, observando que o gasto do dinheiro público seja otimizado, buscando afastar qualquer possibilidade de erro na formulação, agindo com maior racionalidade na implementação. Essas avaliações serão uma ferramenta importante para viabilizar o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95 (BRASIL, 2016). O fundamento da análise *ex ante* é orientar a decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente.

Da análise *ex post* cabe lembrar que o termo políticas públicas é entendido como um conjunto de decisões e direcionamentos para serem transformados em programas, ações governamentais integradas e articuladas para a previsão de bens ou serviços, financiados pelos recursos orçamentários, investimentos, ou benefícios tributários, de modo que avaliação do andamento e conclusão das políticas públicas devem ser uma constante, um processo sistemático, integrado e institucionalizado, tendo como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão.

2.12 GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Da aplicabilidade da governança pública na administração pública brasileira ainda há muito por fazer, persiste o desconhecimento quanto aos benefícios que a governança traz e por isto a dicotomia entre instituições e instituições, entre governo e estado, entre os próprios servidores de cada setor, entre o estado e sociedade é de hábito da história do País com a coisa pública, todavia a percepção da necessidade da boa governança é perceptível entre as pessoas, gestores e sistemas de controle.

A governança pública é uma ferramenta que tem como fundamento planejar as atividades de controle externo e interno de modo estratégico, com vistas a oferecer a capacidade de desenvolvimento efetivo, em zona de alta complexidade, por meio de um conjunto de princípios e diretrizes focados na constante e gradual transformação nas organizações pública e corporativas, permitido a pavimentação de um caminho seguro direcionado para os objetivos oriundos da sociedade, desenvolvendo segurança e estabilidade da gestão pública, alinhando as engrenagens para gerar resultados a decisões bem definidas e estatuídas no ciclo de políticas

públicas, ou seja, a governança colaborativa tem a função de pôr o governo em ação, em trilhos de firmes correntes, rente à sociedade que detém mecanismos para uma continuada avaliação primando gestores, pessoas e controle pela cultura da transparência e assim podendo previamente identificar problemas *ex ante* e quando necessário propor mudanças e *ex post* avaliar a políticas públicas aplicada para com ela aprender e evoluir.

A governança pública estabelece metas claras para toda a sociedade, desenvolve projetos e planos capazes de concretizar resultados, coerência dentre as várias atividades da gestão, seus aliados e a sociedade. Atrai investimentos, promove a pacificação social, avalia e responsabiliza os dirigentes que persistem no erro de desempenho, assegura a participação de todos. Diante disto, a governança pública requer um gestor mais antenado com o seu real papel à frente das várias instituições, e dos macrogestores o reconhecimento que precisa, dar passos nesta direção, ser qualificado para o exercício da função. Neste caso, dois elementos se fazem pertinentes: primeiro, instituições preparadas com o objetivo de moldar as decisões legítimas para as ações implementadas pelo setor; segundo, servidores qualificados com capacitação continuada e focados nos resultados, trazendo a existência as políticas públicas, assessorando os dirigentes de modo holístico, sistêmico, agindo em alta complexidade. Deve-se observar, portanto, a forma de recrutamento, gerenciamento e recompensa.

2.13 O QUE SE PRETENDE COM A GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL?

Com a modernização do Estado nos últimos dez anos, motivada pela reforma da administração pública gerencial, acentua o conceito de governança pública com a meta de regular as relações de troca entre os setores público e privado, entre Estado, mercado e sociedade. A governança pública é a palavra que deriva do conceito de governo que requer cercar-se de cuidados analíticos na precisão do seu real significado, já que a mesma tem aplicações em variados campos com sentidos diferentes em praticamente todos, de modo que torna-se crucial compreender e verificar a sua aplicabilidade, a sua teoria prática para qualquer sociedade que deseja o seu desenvolvimento econômico e bem estar social de seu povo. Para desenvolver a boa governança, deve-se criar meios para responsabilização dos dirigentes pelo desempenho das responsabilidades previamente acordadas, assegurando a transparência permitindo e motivando toda a sociedade acompanhar.

A falta de governança pública tem vínculo intrínseco com a pobreza, o atraso, a falta de eficiência, eficácia e com os resultados, a gestão inadequada impondo custos elevados em épocas de recursos escassos e crises sucessivas.

O fortalecimento da governança colaborativa é uma realidade, dada a identificação com as normas imperativas à própria administração pública, e é destaque no direito público. Como recorte para esta pesquisa observa-se a sua aplicabilidade na administração municipal, fundamentalmente a uma municipalidade carente de critérios, caminhos seguros e bem definidos que estimulem a identificar a positividade em aplicar na gestão, de forma segura e clara, instrumentos da governança colaborativa como forma de alavancagem do desenvolvimento, da prosperidade e da produção de resultados.

De modo que a definição de um conceito enxuto, um conceito para a boa governança implica na responsabilidade de dar um norte, um suporte, uma direção para um Estado que sinaliza querer o amadurecimento do seu sistema democrático, pelo aumento da confiança das pessoas nas suas instituições, no seu governo, na medida em que os seus vários atores sociais tomam conhecimento, de modo claro, dos seus programas, dos seus números, planos e limitações e que são corresponsáveis na previsão de políticas públicas, tendentes a aprimorar a eficiência e a eficácia da gestão pública.

A Constituição Brasileira de 1988, credibiliza, de forma clara, os municípios na dimensão do poder local para desfrutar da autonomia política em buscar a melhor decisão para o seu planejamento estratégico, sua *compliance*, sua *accountability*, sua política administrativa, legislativa e financeira.

Assim coube escolher dentre os vários conceitos aquele que melhor se adequa a administração pública brasileira. Escolheu-se o conceito de governança pública defendido pelo Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, como forma de alicerçar o controle, a gestão, a supervisão, a responsabilização e a pavimentação de caminhos para decisões adequadas que gerem políticas públicas com resultados. O desafio é fugir do cipoal de conceitos mais gerais de conotação ampla, intangível, inapropriados, que mais confundem, para conceitos apropriados, deslocando a materialidade da governança para um plano do inalcançável, urge um conceito que gere planos alcançáveis e decisões mais acertadas, tirando a sombra do inatingível que paira sobre governança, transformando-a em algo possível e de extrema essencialidade, desejável, de sorte que torna-se premente eleger, dentre os vários, um conceito norteador que agregue os mecanismos de liderança, estratégia e controle. O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, trata a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Sedimenta-se a escolha por tratar-se de uma definição que ampara mecanismos importantes para o sucesso de uma política de governança, reforça a construção de políticas públicas e da coordenação de políticas focadas no cidadão.

Diante das várias transformações nas relações Estado-sociedade das últimas décadas, o modelo burocrático sofreu críticas por sua excessiva via racional-instrumental. Entretanto, os movimentos posteriores não foram diferentes. A nova gestão pública, *New Public Management* (NPM), incorporada na administração pública brasileira em meados dos anos 1990, buscava alternativas para o modelo engessado burocrático, excessivamente hierarquizado, surgindo a administração gerencial, com resquícios do setor privado para o gestão pública, o movimento gerencialista não logrou êxito, mas deixou a percepção da necessidade da ação conjunta estado e sociedade para a condução da gestão pública gerando valores por meio de processos colaborativos, contudo no quesito da tomada de decisão ainda resta muito a desejar, se perpetua centralizada, os tempos atuais requer um estado que não sobreponha-se aos atores sociais, parceiros do desenvolvimento, que se posicione na estrutura da dialogicidade e construção conjunta de decisões acertadas.

Diante disto a governança colaborativa surge como uma perspectiva organizada em rede de relações, pautada no exercício compartilhado de poder, em uma contínua interação, alicerçada por meio de regras legais construídas pelo executivo, o legislativo ou o judiciário como bem diz Rhodes (1996), construídas e negociadas com elevada autonomia do Estado, gerando formas institucionalizadas de coordenação para a elaboração de regras de trabalho, interconectando agentes públicos, econômicos e a sociedade civil organizada, associados na defesa da boa governança, pelo hábito, a nova cultura da transparência, da *accountability*, do controle e da participação como responsabilidade de todos.

A governança colaborativa, extrapola o conceito de governança pública, traz algo a mais, envolve várias possibilidades, vários atores, busca uma nova forma de fazer, fortalece a e dá visibilidade à governabilidade, abre espaço para a indagação, requer nova mentalidade, novos hábitos; a construção de uma nova cultura onde os gestores públicos e os cidadãos dos vários municípios em desenvolvimento estejam atentos à transparência, ao sistema de controle eficiente para desaguar no ciclo de políticas públicas multicêntricas.

Colaboração como um processo que em atores autônomos ou semiautônomos interagem através de negociações formais e informais, criando conjuntamente regras e estruturas que governam suas relações e modos de ação ou de decisão sobre as questões que os uniram, é um processo que envolve normas compartilhadas e interações mutuamente benéficas. (THOMSON; PERRY; MILLER, 2009).

Com os avanços da evolução de governo para governança, tem-se dado renovada atenção às formas de organização que atravessem fronteiras da agência, restabeleça a convivência harmônica entre o Estado e a sociedade pela confiança. Assim, justifica-se a objetividade conceitual, pois governança ainda é conceito novo que induz à muitas definições.

A governança colaborativa está para facilitar a busca de soluções para organizações de alta complexidade, focando sempre nos objetivos em conectividade com as várias fronteiras e relações multissetoriais, de múltiplos atores, de múltiplos interesses, a governança colaborativa está alicerçada na reciprocidade, a confusão se instala nos conceitos de colaboração, coordenação e cooperação (GRAY, 1989; GRAY; WOOD, 1991), observa-se que esses conceitos são diferentes, porque “cooperação” e “coordenação” não capturam a natureza dinâmica e evolutiva de “colaboração”.

A colaboração, a partir dessa perspectiva, é melhor examinada como uma dinâmica ou emergentes processos ao invés de uma condição estática. A governança colaborativa é menos autônoma de mais alto nível de integração de serviços, gestores públicos em ambiente de governança colaborativa encontra-se como líderes de uma complexa organização unitária que tem o seu trabalho facilitado e operado por meio de arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não poderiam ser resolvidos com a eficiência, efetividade que requer por meio das organizações individualizadas.

O ambiente das organizações públicas tem se modificado com muita urgência por todo o mundo, tanto no ambiente administrativo público, quanto no colaborativo. Os desafios no ambiente público são maiores do que uma organização corporativa, conectividade, novas abordagens para tratar de problemas hoje que não são os mesmos de ontem. Percebe-se na sociedade civil uma manifestação em participar mais, o desejo de melhorar a eficácia dos programas de políticas públicas, identificar novas formas de prestação de serviços públicos de modo acertado: onde, quando e como gastar. A sociedade de modo em geral toma consciência que as agências governamentais possam compartilhar informações de uma maneira mais transparente, integrativa e interoperável, obtendo um resultado mais enfático e percebido pelas maiorias. Em suma, os cidadãos estão buscando caminhos adicionais para se engajar na gestão pública, opinando, questionando.

Todavia muitos desafios são colocados para uma práxis rente à governança colaborativa: a diferença de interesses, redes com capacidade diferentes, motivação de desempenho colaborativo desconexo, podendo afetar negativamente o desenvolvimento da rede de governança colaborativa. O que demonstra que a governança colaborativa, embora

frequentemente celebrada como forma ideal para se processar a complexidade dos problemas públicos contemporâneos, não é algo simples de se implantar. O gerenciamento destas diferenças pode ser um formidável desafio para gerar um valor público sustentável, assim, destacando-se pela forma de como a sociedade dialoga, pensa e colabora para a decisão rente ao gestor municipal, gerando uma decisão resultante de forte avaliação e debate, orientado pelo princípio da inclusão, do pluralismo, da participação social, da autonomia e do zelo pelo bem comum, como responsabilidade de todos, conscientes da necessidade de se reinventar a democracia, alertando para a falência das formas tradicionais de gestão da coisa pública e de se fazer política. O desafio está em desenvolver novas capacidades administrativas, para que os governos sejam capazes de melhor comunicar seus projetos, planos e metas interna corporis, como também externa corporis.

Os colaboradores trazem expertises, conhecimentos técnicos, recursos, novas possibilidades, valores e esforços colaborativos, fortalece a representatividade do gestor.

A característica precípua da boa governança se encontra na gestão que toma como modelo a atividade de tomada de decisões e regras conjuntas para governar a colaboração, incluindo e desenvolvendo regras jurídicas que fortaleçam e assegurem a participação efetiva dos colaboradores que irão interagir, comunicar, e trabalhar dentro da estrutura previamente pensada, elaborada para impedir o conflito no decurso da aplicabilidade do projeto, promovendo correções de rotas *ex ante*, avaliação e possibilidades dos recursos, o grau de flexibilidade necessário para que se atinja o resultado previamente planejado. A incapacidade do Estado *per si* de se auto-organizar, coordenar todas as ordens, instâncias e interesses políticos se mostra desastrosa, a governança surge com a capacidade de envolver a sociedade civil e o poder político de cada local em um padrão organizacional de desenvolvimento.

3 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A política pública pode ser definida como uma atividade ou como uma ferramenta de regulação orientada a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios com o propósito de transformar a realidade.

Como atividade a política pública está voltada a persecução da realização de determinados objetivos, tem como elemento orientador a consolidação da democracia, promoção da justiça social, a manutenção do poder, a felicidade, todavia pode-se ainda referir-se à política pública como um conjunto de preceitos normativos e atos administrativos tendentes a resolução de problemas de ordem pública previamente identificados que aflige a maioria da sociedade ou parte da mesma.

A política pública traz dois fundamentos: a sua finalidade pública e a resposta a um problema público, toma-se como objeto das políticas públicas, em primeira instância, os atos legislativos, em um segundo momento a implementação do ciclo das políticas públicas que se desdobram. É importante ressaltar que o procedimento de política pública não possui uma racionalidade manifesta, uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado, são dotadas de extrema complexidade e aparente debilidade do Estado para cumpri-las.

O procedimento das políticas públicas mostra-se como forma contemporânea de lidar com as incertezas decorrentes de rápidas mudanças para responder, de forma eficiente, às demandas e necessidades sociais, sofre uma variedade de desdobramentos, políticas públicas de saúde, educação, comercial, emprego, restaurativas etc. As políticas públicas, desenvolvem-se por meio de várias etapas: a formação da agenda, ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público, a elaboração, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades, a formulação, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro. A implementação, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. A execução, que é o conjunto de ações destinados a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização, o acompanhamento, que é o processo sistemático

de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes) que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos, a avaliação, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

Percebe-se que a literatura não traz um consenso na definição do que é políticas públicas. A elaboração das políticas públicas há quem defenda a exclusividade do Estado, outros consideram essencial a participação da sociedade organizada, organismos multilaterais, as denominadas redes de políticas públicas, envolvendo múltiplos atores desde a identificação do problema, a organização da agenda, formulação dentro de uma organização institucional do Estado, embora as iniciativas e decisões sejam oriundas de diversas origens.

Segundo Kickert, Klijn e Koppenjan (1997) padrões (mais ou menos) estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, em relação a determinados problemas ou programas de políticas públicas. Já Menahem (1998) define redes de políticas públicas como relações integradas, estáveis e duradouras entre atores governamentais e não-governamentais, [as quais] proveem de um ambiente em que os interesses do estado são definidos e um paradigma de política prevalece. Essas definições tomam as redes de políticas públicas como um fenômeno empiricamente observável no processo de políticas públicas, assumindo que os processos nos subsistemas políticos não são controlados apenas por atores de dentro do estado, mas são caracterizados pela interação entre atores públicos e privados (ADAM; KRIESI, 2007).

A política pública é: “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer.” (SOUZA, 2006). Em outras palavras, a matéria das políticas públicas tem o escopo singular, buscar a decisões mais acertadas, a ser executada pelos governos que são os detentores da capacidade de fazer ou não fazer. A análise de políticas públicas requer cuidados, exige pesquisa, sobre os processos a serem seguidos, vislumbrando a concretização daquilo que foi decidido com eficiência e eficácia, podendo ser reformulado ou abortado em qualquer tempo ao constatar-se a impossibilidade de sua inteireza, evitando assim gastos dos recursos orçamentários ou oriundos de fontes investidoras, gerando confiança e credibilidade para novas políticas públicas.

O interesse é algo importante, considerado muito útil, pode ser material, social ou moral, estas diferenciações que já eram complexas e geograficamente localizadas, se expandiram com a globalização em múltiplas possibilidades de competição, cooperação, se

tornaram ambivalentes, gerando verdadeiros conflitos e crises. Para a administração do conflito e das sucessivas crises, requer negociações isto é o *politics*, ao formular propostas surge a *policy*, a tomada de decisão.

As políticas públicas ou *policy* é o resultado da atividade política, a *politics*. As políticas públicas envolvem um conjunto de decisões complexas, carente de diversas ações previamente determinada.

Não existe a definição de políticas públicas perfeita, nem a melhor definição, Mead (1995) define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn e Gould (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue a mesma linha: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936 apud SOUZA, 2003 p. 5), ou seja, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses.

Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. (SOUZA, 2003, p. 6).

Deste modo o campo de estudos da política pública é campo multidisciplinar, e seu foco está na esfera pública, arena dos vários interesses sociais onde coexistem os seus principais interessados e que devem ser estimulados a se engajarem num discurso acerca de uma agenda para toda a sociedade, em igual oportunidade para contribuir e participar de um sistema que identifique as reais necessidades e estabeleça as reais prioridades que levem ao desenvolvimento de todos. Dado a estes fatores, a busca é pela natureza de políticas públicas e suas possibilidades de participação de toda a sociedade.

A política pública busca colocar o governo em ação ao tempo em que analisa as suas ações e quando necessário está vigilante a propor mudanças no rumo e até mesmo abortar a política pública deliberada. A política pública é holística situa-se em meio a diversas linguagens que se interconectam em uma totalidade organizada, diante disto aceita vários olhares, avalia várias possibilidades, após desenhadas desdobra-se em planos, programas, projetos, base de dados ou sistemas de informação e pesquisas, uma vez em prática submete-se ao acompanhamento *ex ante* e *ex post*.

3.1 OS FUNDADORES

Os quatro grandes pilares das políticas públicas nos EUA foram: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis*, análise de política pública, ainda nos anos de 1930, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos, *policy makers*, argumentando, que “a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional”. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, autointeresse dos decisores, etc. Lindblom (1959) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Surge a partir de então a necessidade de ser incorporado outros elementos à formulação e a sua análise além da racionalidade, ou seja, o papel da burocracia, dos partidos e grupos de interesse. Segundo Eastone (1965), políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

3.2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Muitos analistas reconhecem que um dos primeiros autores que subsidiou a consolidação teórica deste campo de análise e do enfoque das fases foi Harold Lasswell, um cientista social que iniciou nos anos 1930/40 uma abordagem que unificava áreas de

conhecimento (sociologia, psicologia, administração, ciência política e outras) para estudar os problemas públicos e a política.

Também é possível reconhecer a contribuição do trabalho de Herbert A. Simon, publicado em 1947, no qual aplica sua teoria sobre escolha humana e tomada de decisões administrativas para especificar os problemas organizacionais, definindo três distintas fases neste processo: inteligência, desenho e escolha.

Em 1951, em livro coeditado com Daniel Lerner – *The Policy Sciences* – Lasswell propôs uma simplificação e divisão do processo de construção e desenvolvimento do ciclo de políticas públicas em sete estágios, circunscritos ao âmbito governamental, a saber: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

Ainda nos anos 1950, Charles Lindblom, outro importante precursor no campo da análise de política, foi um crítico agudo do modelo proposto por Lasswell, acusando-o de demasiadamente ‘racional’, rejeitando a ideia de pensar a política como se esta fosse um processo meramente administrativo e funcional, dividido em ‘etapas’ estanques. Lindblom questionou a utilidade deste modelo e propôs uma análise que levasse em consideração o poder e a interação entre as fases. Com isso, destacou que “o processo político e decisório é um processo interativo e complexo, sem início ou fim.” (LINDBLUM, 1959).

O ciclo de políticas públicas está vinculado ao *brainstorming* de vários autores, envolvendo-se com as diversas etapas do processo, requer a presença de indivíduos, instituições, setores organizados da sociedade, governo e sociedade civil organizada, estes são os atores da política pública que auxiliam no afunilamento do problema, na eleição das prioridades. Certamente que a decisão suprema de fazer cabe ao governo constituído, pois tem a capacidade financeira e técnica para a execução, isto sem desconsiderar essencialidade da participação de diferentes autores oriundos da sociedade civil que contribuíram com as suas expertises para resolver, da melhor forma, o problema que os afligem. Muitas das vezes estes autores estarão organizados em redes capazes de resolver problemas complexos.

3.3 A FORMAÇÃO DA AGENDA

De que forma um problema desperta a atenção da sociedade e do governo passando a integrar gerando a necessidade de compor a agenda de políticas públicas? Dois modelos buscam explicar, o modelo de equilíbrio pontuado de Frank Baumgartner e Brian Jones em 1993 e o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon em 2003, estes dois modelos nos apresenta ferramentas relevantes para o desenho da agenda, da avaliação das políticas públicas, sinalizam

possibilidades de mudança na agenda governamental, reservando destaque a dinâmica das ideias no processo político.

John Kingdon busca responder: “por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública?” (KINGDON, 2003, p. 2). Dentre os quatro processos destacados por John Kingdon, formação da agenda, formulação das alternativas, decisão e implementação, em seu modelo de múltiplas escolhas destaca dentre os quatro os dois primeiros os quais denomina como estágios pré decisórios. O modelo de John Kingdon tornou-se referência para os estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais

O modelo dos múltiplos fluxos é composto pelos fluxos do problema político, e da política pública e da política em si. No fluxo do problema político, algumas coisas adquirem relevância para as autoridades governamentais e para atores importantes de fora do governo. Ao ser despertadas as suas atenções para uma determinada questão, a qual passa a chamar atenção da mídia, tornando-se um problema político e podendo ser priorizada e pensada como uma política pública. A mudança de enfoque de estado das coisas para problema político pode se dar por meio de indicadores, eventos, crises ou pelo *feedback* de ações dos governos. “Os problemas são, então, construções sociais, que envolvem interpretação.” (CAPELLA, 2006, p. 26).

Diante disto surgem os defensores de diferentes direcionamentos, apresenta-se várias soluções por meio de vários analistas, estes grupos opinam por meio de comissões especiais de altos funcionários, os critérios de aceitabilidade das alternativas incluem viabilidade técnica e razoabilidade de valor. Deste modo, a agenda da política pública estadocêntrica define-se dependendo: da relevância do problema público, das políticas públicas construídas pelos atores invisíveis (acadêmicos, consultores, funcionários legislativos, burocratas e analistas de grupos de interesses), dos atores visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc.).

Por fim quando o problema atinge relevância, avaliado pelos tomadores de decisão, costuma-se chamar de janela de oportunidade, que pode ter periodicidade determinada.

3.4 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSO DECISÓRIO

A formulação é a fase em que se desenha o plano de ação, a taxinomia da formulação está na fase pré-decisória, envolve a fundamentação do problema público, trata-se de uma fase do ciclo de políticas públicas de grande relevância, pois gera impacto sobre todas as seguintes

fases, orienta o debate que conduzirá a decisão e interferirá no momento da implementação e avaliação

Trata-se de uma ferramenta que tem como fundamento planejar as atividades de controle externo e interno de modo estratégico com vistas a oferecer a capacidade de desenvolvimento efetivo, em zona de alta complexidade, por meio de um conjunto de princípios e diretrizes voltados para a constante e gradual transformação nas organizações públicas e corporativas, permitindo a pavimentação de um caminho seguro direcionado para os objetivos oriundo da sociedade, desenvolvendo segurança e estabilidade a gestão pública, alinhando as engrenagens para gerar resultados a decisões bem definidas e estatuídas no ciclo de políticas públicas ou seja a governança colaborativa tem a função de pôr o governo em ação, em trilhos de firmes dormentes, rente à sociedade que detém mecanismos para uma continuada avaliação primando gestores, pessoas e controle pela cultura da transparência e assim podendo previamente identificar problemas *ex ante* e quando necessário propor mudanças e *ex post* avaliar a políticas pública aplicada para com ela aprender e evoluir.

Se segue a abertura da agenda a formulação o *braistorming* das alternativas no âmbito das instituições, trazer as ideias para o campo da racionalidade, verificar as diferença, os efeitos que irão provocar na sociedade, que tipo de racionalidade propõem a política pública, verifica-se se elas estão relacionadas com os valores sociais, econômicos ou políticos, será elaborada cartorialmente ou se deverá haver o debate público.

3.5 OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os instrumentos de políticas públicas consistem nas variadas técnicas à disposição do governo para atingir os objetivos almejados, como exemplo de instrumentos de políticas públicas estão: os gastos financeiros, regulamentações, parcerias, troca de informações, estudos, licenciamentos, prestação de serviços, contratos, leis, subsídios a autoridades etc.

3.6 QUEM FAZ POLÍTICAS PÚBLICAS?

Aqueles que fazem políticas públicas reconhecidamente são os que têm a autoridade legitimada para fazer, a autoridade para resolver problemas de ordem pública, àqueles que têm a autoridade de impor diretrizes normativas para deflagrar a ação de resolutibilidade do problema. Estas autoridades constituídas para a elaboração de Políticas Públicas, deverão ser assessorados por conselheiros qualificados para tal função. As ações para a regência das

políticas públicas podem estar em uma pessoa ou grupos de pessoas destinadas a desenvolverem o ciclo de políticas públicas, um processo interativo, onde deve ser identificado o problema requerendo o envolvimento das partes que decidem e daqueles que sofrem o problema, definir a formulação da decisão a ser deliberada para desenvolver metas seguras com a finalidade de atingir resultados almejados, definir o processo de avaliação.

3.7 O PAPEL DOS GOVERNOS

Debates sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas. Não se defende aqui que o Estado (ou os governos que decidem e implementam políticas públicas ou outras instituições que participam do processo decisório) reflète tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo. Também não se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado. (SOUZA, 2003, p. 8).

Em tempos coevo o processo de formulação de políticas públicas, em sociedade e estados complexos se aproxima daqueles que defendem uma autonomia relativa do Estado “o que faz com que o mesmo encabece todas as ações sem perder poder, ao contrário, agora caminhando rente à toda a sociedade”, (EVANS et al., 1985, p. 8) o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável às influências externas e internas. “A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país”. (SOUZA, 2003, p. 8). “Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade.” (PETERS, 1998, p. 409)

3.8 REDE DE GOVERNANÇA COLABORATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS MULTICÊNTRICAS

A origem e o significado da evolução do conceito de governança, o seu desenvolvimento para governança colaborativa e políticas públicas multicêntricas se deu pela tomada do crescimento, por conta da alta complexidade da gestão, da competitividade, da necessidade da gestão pública se reinventar, o governo voltar-se para uma gestão empreendedora, uma verdadeira troca de paradigma na forma de fazer adotando um modelo ágil, burlando a burocracia, permitindo o desempenho das responsabilidades que competem a

uma gestão pública colaborativa, concretizar a decisão tomada no ciclo de políticas públicas multicêntricas, gerar resultados.

O conceito de “governança” enquanto expressão de um arranjo decisório não hierárquico de produção e implementação de políticas públicas começa a se difundir com a crise do Estado que emergiu no pós-guerra, destacando-se pela regulação da economia, assim como pela produção de políticas de bem-estar. Os novos arranjos de governança consistiram, segundo Pierre e Peters (2000), em convidar e delegar aos atores corporativos e “*hubs*” grupos organizados da sociedade civil as atividades de prestação de serviços públicos.

Uma boa governança busca o padrão para o desenvolvimento políticas públicas mais acertadas e estratégias que gerem resultados positivos, constitui fonte de vantagem competitiva e desempenha importante papel para o desenvolvimento econômico e social. Na última década do século passado o conceito de governança emergiu da obscuridade para tomar posição central nos debates contemporâneos das ciências sociais (PIERRE; PETERS, 2000).

Alguns autores associam o crescimento do uso do termo às transformações que têm ocorrido no padrão, na forma de governar a sociedade de modo em geral. Björk e Johansson (2000) argumentam, por exemplo, que o termo governança é usado para refletir as mudanças nas condições de gestão pública, em que o foco da atuação muda de “governo” para governança. Para os autores, essas mudanças estão associadas à transferência crescente daquilo que era função exclusiva de Estado para instituições especializadas e para outros atores dentro do Estado.

Com um enfoque semelhante, Kettl (2000) destaca que novos processos e instituições, normalmente não-governamentais, estão se tornando fundamentais para a condução de políticas públicas. Os governos confiam cada vez mais na capacidade de organizações e técnicas do mundo corporativo que exercem e gerenciam bens e serviços por todo o planeta, em crescentes novas responsabilidades.

A governança se diversifica e bom ponto de partida para entender as suas variadas formas é analisar a diferença do uso do termo nos setores público e privado. No setor privado, o termo, denominado governança corporativa, engloba a estrutura e o funcionamento do corpo de diretores e os sistemas de prestação de contas para os acionistas da empresa. Segundo Santos e Almeida (2002), o fundamento das relações de governança corporativa parece ser simples: a direção da corporação reporta-se ao conselho de administração e este aos acionistas, investidores ou instituidores.

Na área pública, o termo governança pode assumir diferentes dimensões, em função dos objetivos dos órgãos públicos e do seu papel na sociedade e na estrutura do aparelho governamental. Conforme Lynn, Heinrich e Hill (2001), o conceito de governança no setor público é usualmente mais complexo do que no setor privado. No setor público, os objetivos e os resultados das transações são menos visíveis e quantificáveis, o poder da direção e controle é mais disperso e os objetivos dos atores são mais variados e por vezes conflitantes.

Além da diferenciação dos conceitos de governança nos setores público e privado, é importante, também, identificar diferenças conceituais do termo governança no contexto das teorias e dos modelos econômicos, geralmente baseados em enfoques ou abordagens de racionalidade. Os modelos *principal-agent*, teoria dos custos de transação, contratos incompletos, teoria dos jogos e a teoria da ação coletiva são alguns dos exemplos de teorias empregadas para a análise da lógica de governança no contexto econômico.

Observa-se que quando a governança tem como foco principal o setor público, as teorias que tratam das questões econômicas e do ambiente de mercado não se aplicam de forma apropriada. O ambiente de mercado inclui as interações que são intermediadas pelo mercado ou por meio de acordos privados, entre a firma e outras partes (BARON, 1995). Normalmente, essas interações são voluntárias e envolvem transações econômicas e trocas de propriedade. A governança pública está vinculada ao ambiente do não-mercado. O ambiente do não-mercado inclui as interações que são intermediadas pelo público, *stakeholders*, governo, mídia e instituições públicas (BARON, 1995). Esse ambiente compreende os arranjos sociais, políticos e legais que estruturam as relações entre organizações ou instituições e seus públicos.

Rhodes (1997) é um dos autores que contribui de forma significativa para o entendimento da noção de governança. O autor definiu seis perspectivas diferentes associadas ao termo: Estado mínimo; governança corporativa; nova administração pública; boa governança; sistemas sócio cibernéticos, e redes auto organizáveis.

Stoker (1998) contribui de maneira similar, apresentando cinco proposições complementares sobre governança. Essas proposições são derivadas dos principais temas encontrados na literatura sobre o assunto:

- a) A governança se refere a um conjunto de instituições e atores delineados a partir do governo, mas que também estão além dele;
- b) A governança reconhece a falta de clareza nos limites e responsabilidades para o manejo das questões econômicas e sociais;

- c) A governança identifica a dependência de poder nas relações entre as instituições envolvidas na ação coletiva;
- d) A governança diz respeito a redes de atores que se autogovernam;
- e) A governança reconhece que a capacidade de ação não reside no poder de comando do governo ou no uso da sua autoridade.

As proposições de Stoker (1998) e as perspectivas de Rhodes (1997) sobre governança destacam um aspecto comum: a coordenação e auto-organização de redes. A associação da noção de governança ao conceito de redes também pode ser verificada nas considerações de outros autores da área. Para Kooiman (2003), o conceito de governança indica uma estrutura ou ordem que não pode ser externamente imposta, mas é resultado da interação de uma multiplicidade atores que se influenciam mutuamente.

Constata-se que a governança possibilita um vasto campo de pesquisas e a criação de novas teorias dando margem para debates sobre o assunto. Contudo, embora o campo seja amplo e promissor, não é objetivo desta pesquisa seguir demonstrando exemplares de redes de governança, mas sim demonstrar os mecanismos de operação das redes de políticas públicas dentro do seu processo decisório. É importante destacar que a essência da teoria sobre as redes de políticas públicas está construída sobre os conceitos da ciência política.

A ciência política é notadamente conhecida por ser a “teoria da decisão”, uma vez que ela se preocupa com o cálculo dos custos e benefícios e pela otimização dos efeitos das decisões. Essa teoria é centrada na figura de um ator principal, que toma as decisões e tem por objetivo “a sistematização de todas as políticas possíveis, para uma análise sistemática similar das consequências de cada alternativa possível e para uma eleição política para servir metas e objetivos separadamente.” (BRAYBROOKE; LINDBLOM, 1963). O modelo das políticas públicas consiste em fases, do ciclo de políticas públicas a saber: a formulação, a decisão e a implementação.

Do ponto de vista dos tomadores de decisão, é válido ressaltar que não existe uma situação de informação plena, o que determina a “racionalidade limitada” das políticas públicas. Portanto, os processos políticos podem ser imprevisíveis em virtude das informações incompletas e falta de clareza de valores (BRAYBROOKE; LINDBLOM, 1963). Boa parte da literatura sobre a implementação e os instrumentos de política pública estão igualmente incluídas no enfoque da racionalidade limitada do tomador de decisões (KLIJN; KOOPENJAN; TERMEER, 1995).

Na década de 1970 em diante, a análise se torna ainda mais interessante, surgem novas teorias, anunciando expondo que a política pública é o resultado de interações estabelecidas entre os diversos atores que esquadrinham influenciar o processo político a fim de garantir uma direção favorável aos seus “repertórios de ação coletiva” (TILLY, 2010). Como exemplos dessas teorias ressalta o modelo da “lata de lixo” desenvolvido por Cohen, March e Olsen (2006), argumentando que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em latas de lixo, requerendo mais cuidados nas análises o “enfoque da interação” tecido pelos autores Lindblom et al. (1979), e por último, as “teorias de definição de agenda” propostos por Cobb e Elder (1983).

As redes de governança colaborativa apresentam elevado grau de complexidade, devido às dinâmicas sociais e a diversidade de atores existentes em sua composição. Nessa mesma linha de raciocínio são estabelecidos os processos de políticas públicas dentro das redes, uma vez que os diferentes atores influenciam no processo de tomada de decisão, suas preferências não são fixas e as interações complexas de diferentes formas geram ações estratégicas com percepção dos problemas e das soluções, que mudam com o tempo (KLIJN; KOOPENJAN; TERMEER, 1995).

O interesse por redes de governança colaborativa em políticas públicas é recente caracterizado pelo esforço de contextualização do enfoque no processo das políticas públicas. Nas décadas de 1970 e 1980, autores como Fritz Scharpf (1991) colocaram em dúvida a utilidade de um único *decisor*, concluindo que “é pouco provável, senão impossível, que uma política pública com um mínimo de relevância poderia resultar do processo de decisão por meio de um único ator”. A formação de políticas públicas e sua implementação são, indubitavelmente, “resultados de interações entre uma pluralidade de atores distintos com interesses, objetivos e estratégias distintas” (SCHARPF, 1991). Fica evidente que o novo modelo de múltiplos atores está presente no processo das políticas públicas. Os padrões se alteram e o Estado passa a ser mais um ator nas redes, devendo coordenar e gerenciar as relações através de suas capacidades organizativas.

Para Morgan (2007), a organização é “um padrão de tarefas bem definidas, organizadas de maneira hierárquica por linhas de mando e comunicação definidas com precisão”. Em outras palavras e aplicando ao contexto do Estado: são unidades com objetivos claros, com uma estrutura de autoridade bem definida que domina seus processos, além de procedimentos organizados com comunicação, controle e coordenação, em uma espécie de governança verticalizada.

A aproximação entre os enfoques da governança colaborativa e redes de políticas públicas vislumbra a natureza interativa da implementação, revelando a importância do contexto institucional para o seu processo decisório. Portanto, para que o Estado possa coordenar as interações existentes no ambiente das redes de políticas públicas, faz-se necessário que todo seu aparato institucional tenha como característica a manutenção de relações relativamente estáveis entre suas organizações, mantendo fluxo de recursos em prol do desenvolvimento delas. Isso se justifica, pois na ótica da governança as organizações governamentais já não são os atores, tão pouco a direção central para a consecução dos processos de políticas públicas.

Grande parte das teorias de governança apontam que para caracterizar o estilo de políticas públicas está relacionado ao ator que dispõe de maiores recursos, impedindo que os demais atores da rede tenham igual poder, este é o enfoque estadocêntrico. No mundo coetâneo exige-se romper com a visão mais tradicional.

As atividades de gestão estão dirigidas a melhorar e manter a interação entre os diferentes atores que compõem toda a sociedade, deste modo, as organizações governamentais não apenas ocupam uma posição diferente, como também se envolvem em diferentes atividades. É evidente que os atores estatais, enquanto atores situados dentro das redes de governança, devem utilizar-se de seus instrumentos de gestão para induzir políticas públicas específicas que atendam às necessidades das maiorias sociais.

No processo de implementação de políticas, tal como salienta Bichir (2016), os desafios são essencialmente políticos e não apenas técnicos ou de gestão e devem ser considerados na “construção de horizontes comuns de atuação entre distintos setores de governo, seja no nível federal ou municipal, a partir da interação de atores e comunidades de políticas com diferentes interesses, visões, perspectivas e recursos.” (BICHIR, 2016, p. 114).

Os estudos urbanos chamam atenção na perquirição de ampliar os conhecimentos de como atuar nas políticas das cidades e com o amadurecimento destas buscas alguns autores se encontram e passam a considerar o enfoque das redes de governança para implementação de políticas públicas multicêntricas. No Brasil estes estudos ainda são incipientes, contudo, começam a surgir trabalhos de qualidade voltados para esta linha visando traduzir a realidade das políticas públicas local.

Os estudos realizados por Marques (2003) destacaram a importância do capital social urbano para o detalhamento das políticas urbanas locais. O autor rejeita a ideia do Estado pelos setores corporativos, especialmente daqueles ligados aos processos gerais de acumulação.

A ideia é estabelecer a importância dos setores corporativos como atores que influenciam na produção de políticas públicas, através de estratégias que conduzam a uma decisão mais acertada em conexão com diversos atores que se envolvem direta ou indiretamente com as instituições que produzem as políticas decididas.

Governar é, dentre outras coisas, a capacidade de rastrear a decisão mais acertada, que resolva conflitos e concretize vontades com os resultados, governar é coordenar os comportamentos privados e regular os mercados em benefícios das maiorias sociais.

De modo que, em um primeiro momento, os enfoques que cercam a governança são contextualizados empenhando-se por entender a essência das redes. Este arcabouço inicial pavimenta o entendimento do processo de políticas públicas multicêntricas, uma vez que o Estado é conduzido a alterar seus padrões de funcionamento, sendo transformado a sua forma de comportamento, sem contudo diminuir o seu tamanho e poder, ao contrário, é incentivado a ser mais eficiente e eficaz na prestação de serviços à população.

Essas mudanças requerem do Estado um alto grau de coordenação de suas instituições, e entendimento das suas reais responsabilidades, gerindo e disponibilizando instrumentos que concretizem a participação da sociedade na ação pública.

Cabe destacar que as relações horizontais encontradas nas redes de políticas públicas multicêntricas escapam aos padrões tradicionais da política pública estadocêntrica, sendo altamente capazes de agir conforme a vontade oriunda do estado somada à vontade dos atores sociais que a compõem.

Em essência, entender todo esse processo de coordenação horizontalizado no âmbito das redes de governança colaborativa horizontalizada, rente com a vertical no âmbito do Estado, além das respectivas características organizacionais, evidencia-se a dificuldade para o processo de implementação de políticas públicas multicêntricas dentro do atual modelo de governança pública.

Diante da necessidade de novos arranjos de governança pública torna-se imprescindível questionar sobre “quem governa” as políticas públicas, especialmente quando as redes que compõem os atores políticos e sociais se tornam cada vez mais dispersas e densas. Cabendo considerar que o processo de governança implica necessariamente a interação de diferentes atores, o que determina a elevada complexidade do processo. O olhar deve ser bidirecional na relação governantes e governados, analisando as possibilidades de construção de mecanismos que harmonizem estes atores. Por consequência, o desenho de uma boa

estratégia por parte do estado no âmbito de rede de governança colaborativa e sua influência em um ambiente multinível como o principal ator de notável relevância.

Municiados da teoria da rede de governança colaborativa e do processo decisório das políticas públicas multicêntricas, há de se reforçar a ideia de que a centralidade, o ator principal de gerenciamento, de coordenação em ambientes de alta complexidade para governar quando ninguém governa, é do estado.

3.9 GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTADO

Qual a importância da aplicabilidade da política de governança pública em rede e políticas públicas multicêntricas na esfera municipal? No atual contexto político os parâmetros fundamentais para uma eficiente administração pública concentram-se em novos modelos de avaliação de desempenho e novas formas de controle pela participação dos vários atores, mas, sobretudo concentram-se em proporcionar resultados, serviços públicos que sejam direcionados ao atendimento das preferências de toda a sociedade. É nesse contexto administrativo que o modelo de rede de governança se aplica preenche o vácuo deixado pela sensação de ineficiência do modelo de administração burocrática, focando em uma nova gestão pública voltada para ouvir e entender a real necessidade da população com resultados públicos prestados com maior qualidade, eficiência fazendo mais com menos.

Nestes novos tempos as políticas públicas são afetadas a sua eficiência deve ser evidente, assim o conceito de políticas públicas multicêntricas vem ao encontro deste novo momento, voltada para solucionar problemas, uma vez que por meio deste conceito o leque se alarga pela sua maior capilaridade de atores e recursos disponíveis permitindo que os resultados atendam a vontade da maioria social. A abordagem multicêntrica é conglobante, considerando a participação global das organizações corporativas, não governamentais, organizações multilaterais, juntamente com os atores sociais e estatais, como protagonistas de políticas públicas.

O Estado é formado pelo conjunto de instituições públicas permanentes que estão organizadas para atender às demandas oriundas da população. No âmbito do governo se encontram variados grupos com a incumbência de direcionar a definição e implementação das políticas públicas voltadas a atender aos interesses daqueles que se encontram no poder. Os estados complexos estão mais arraigados na autonomia do Estado por formular políticas públicas, “o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (EVANS et al., 1985). Ao gerir as políticas públicas o Estado

define o seu conjunto de programas, planos e projetos, propõe para a sociedade uma forma de ser, configurando o seu direcionamento político. As políticas públicas pode-se afirmar que é o Estado em ação voltado para atender setores da sociedade. Na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes (HOFLING, 2001), é importante mensurar se a presença no ciclo de políticas públicas dos cidadãos tem importância fundamental na identificação do problema, na formulação, na qualificação da decisão no acompanhamento *ex ante*, nos resultados positivos, de como o equilíbrio entre o Estado e a sociedade é afetado por fatores do governo. Vários são os fatores que contribuem para a ineficiência e ineficácia das políticas públicas no Brasil, as implementações de políticas públicas em caráter emergencial, em que o problema escolhido ocorra por forte pressão pública, como: enchentes, rompimento de barragens, política antidrogas, segurança etc., agindo na consequência e não na busca de solução, e avanço. Quando se dissipa o apelo popular, enfraquece também o projeto das políticas públicas planejadas estrategicamente, as decisões são rápidas, quase sempre motivadas pela iminência da crise financeira, a existência de modelos já testados de reformas econômicas neoliberais, e a natureza da famosa canetada oriunda da vontade de um, ou de um grupo. Dessa forma, as políticas públicas “mais recentes, voltadas para a provisão de serviços públicos, especialmente saúde, educação, abastecimento de água e saneamento, revelou-se como uma das tarefas mais difíceis. Grindle (2000), observa a complexidade de como administrar os variados interesses dos múltiplos atores, os interesses dos vários grupos, o compromisso com longos prazos, a tomada de consciência da participação dos setores sociais alicerçados pela transparência dos dados, as correções e redirecionamentos em tempo hábil para não comprometer o orçamento planejado e inviabilização do projeto, organização *ex ante* para gestão e eliminação de futuros impedimentos que, porventura, possam se revelar no desenvolver da política pública.

A estruturação das políticas públicas no Brasil, culturalmente, desenvolve-se dentro da arena da burocracia das instituições do Estado pautadas em decisões de Governo, de modo pouco visível, não abertas e debatidas em uma arena apropriada para tal fim.

As decisões partem sempre das macro lideranças: presidentes, governadores, prefeitos, ministros etc., quase sempre restrita e motivadas pelo interesse de alguns, pautadas em modelos pré-existentes, ou reaproveitamento de antigos projetos, em sua maioria não coincidente com a vontade das maiorias sociais e quase sempre recheados de erros e equívocos. Estes hábitos perpetuam, em contraponto com a vontade da sociedade civil em participar, todavia continuam acontecendo de forma distanciada da sociedade por causa dos riscos políticos que tais mudanças

oferecem. Deste modo, os problemas para implementação das políticas públicas são, em maioria quase que absoluta, avaliadas e escolhidas pelos formuladores que se encontram distantes, hermeticamente fechados em seus gabinetes, “os interesses daqueles que recebem os serviços eram vistos muitas vezes pelos formuladores de políticas mais como um empecilho às mudanças do que como uma fonte de demandas”. (GRINDLE, 2000). O interesse dos provedores dos serviços tornou-se mais importante do que a voz dos consumidores dos serviços de saúde e de abastecimento de água (GRINDLE, 2000).

Diante disto, cabe desenvolver espaço de influência e participação rente ao Estado e à sociedade civil, no qual o Estado provedor, pela concentração financeira, da garantia do bem comum, há de se fazer presente nas várias lacunas e problemas que requer políticas públicas, e a sociedade civil participa não apenas pelas suas competências técnicas, bem como por ser ela a maior conhecedora do problema que a aflige, assessorando na decisão da prioridade que atenda as maiorias e gere a motivação necessária para atingir os resultados almejados pelas maiorias sociais. Especialmente quando referem-se as macropolíticas sociais, educação, saúde, previdência, saneamento, habitação, obras estruturantes, emprego e renda etc., os fatores que mensuram os resultados, exigem grandes esforços para a sua compreensão e a participação de todos os envolvidos.

A formulação das políticas públicas assoma a possibilidade da ineficiência, da ineficácia, da não entrega dos resultados quando é reduzida a burocracia pública, decisão que deve passar a existência oriunda de várias mentes e que são definidas apenas pela vontade de um ou de alguns, como único capaz de implementar políticas públicas. Comunga-se que a participação do Estado é essencial para a consecução das políticas públicas que passam a existir por força de um problema de caráter público, que há de ser resolvido. Política pública é responsabilidade do estado, pois os resultados dependem do orçamento, do engajamento de muitos, da máquina pública.

É imperiosa a remodelagem do Município por uma governança contemporânea adequada às exigências do século XXI, isto implica em rever o conceito de participação da sociedade, ponto principal para fazer frente aos imensos desafios da globalização, de uma sociedade extremamente competitiva. Perante este quadro destaca-se o decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 e o projeto de Lei da governança brasileira, como algo crucial para qualquer sociedade que deseje estabelecer o seu desenvolvimento, definindo o conceito, estabelecendo métodos e metas para a sua implementação no esteio da sociedade, pavimenta os caminhos para desenvolvimento de programas focados nos objetivos, a implementação que gere

os resultados definidos, a coerência necessária para que as atividades de Estado e Governo caminhem aliadas à sociedade civil.

A perspectiva Estado, Governança e Políticas Públicas requer a criticidade necessária para o real cumprimento das suas funções, servir à sociedade como um todo, sem privilégios deste ou daquele setor mais organizado, estabelecendo como prioritário projetos e programas mais universais oriundos e acompanhados pela sociedade *ex ante* e *ex post*, possibilitando avanços na luta contra o desequilíbrio entre estas três estruturas.

3.10 A RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas no Brasil predomina em toda a sua extensão o monopólio da política pública estadocêntrica, a política pública oriunda de atores pertencentes ao Estado, este tipo de comportamento está amparado pela crença da superioridade objetiva em fazer leis para que sejam cumpridas por toda a sociedade, a superioridade hierárquica do estado para corrigir, “prevalecendo o padrão intervencionista do Estado.” (MELO, 1999). Certamente que há de se ressaltar a relevância do papel do Estado para o enfrentamento dos problemas que originam as políticas públicas, todavia o estado não pode ser o único a protagonizar a formulação da agenda de políticas públicas. Os cidadãos são atores ativos neste processo, principal interessado e principal conhecedor das filigranas do problema que origina a ação. Segundo Kingdon (2014) políticas públicas, se estabelece sempre uma relação entre atores governamentais e os de fora, não de forma dicotômica, mas num processo contínuo e até mesmo independente da fase da política.

Os integrantes dedicados podem ser considerados como atores governamentais e atores não - governamentais. O conjunto dos atores governamentais estaria classificado em: parlamentares, membros do Congresso Nacional, membros da administração e servidores de carreira. Não resta dúvidas que são vitais para concretizar a formação da agenda, nem tanto para a formulação das opções, dos caminhos, menos ainda para a fase da implementação. Cabe a suplantação desta práxis de políticas públicas exclusivamente estadocêntrica, onde os cidadãos vivem na inação, como objetos banais e na maioria das vezes nem levados em consideração por este tipo de hábito para elaboração das políticas públicas. Por isso, um dos autores aqui resenhados traz a expressão “ação social” para designar a ação de "fazer" políticas públicas, em que se forma um vínculo entre atores governamentais e não governamentais, não de forma bifurcada, mas num processo constante, regular e até mesmo justo da fase da política.

Dentre os autores que escreveram sobre a fase da agenda, apresenta-se Kingdon (2003) inicia com a separação das fases das políticas em: elaboração da agenda; especificação de alternativas; da decisão de uma alternativa e implementação da decisão. Kingdon diferencia três tipos de agenda: a agenda sistêmica ou não governamental, a agenda governamental e de decisão; afirma que um assunto pode sair da agenda sistêmica para a governamental quando há eventos dramáticos ou crises que influenciem o quadro de indicadores ou acumulação de informações e experiências; questiona por que alguns problemas são colocados na agenda e outros não, desta forma a agenda é definida como o espaço que estabelece a prioridade dentre os inúmeros problemas que reclamam atenção.

Segundo Kingdon (2014, p. 4), “os grupos de pressão, agiriam mais no sentido de bloquear do que de promover assuntos; acadêmicos, pesquisadores e consultores; mídia; participantes das campanhas eleitorais; partidos políticos e opinião pública”. Os acadêmicos cuidariam mais da especificação de alternativas do que da construção da agenda, tendo sempre uma atuação de mais longo prazo; a mídia exerceria, sobretudo, influências regionais e de forma mais localizada; os partidos e a opinião pública teriam uma grande influência na formação da agenda.

Os dois grupos, o governamental e o não governamental podem ainda ser subdivididos em atores visíveis e atores invisíveis, sendo que os primeiros influenciam a formação da agenda e o segundo, a especificação de alternativas (VIANA, 1996). Os visíveis são membros do legislativo, executivo, sociedade organizada, os invisíveis consistem nos consultores, formadores de opinião participantes de modo em geral. Segundo Kingdon (2014), são as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas que podem responder melhor pelos tipos de processo e, portanto, pelo modo de selecionar os problemas.

Kingdon (2014) utiliza-se da teoria das organizações racional compreensivo ou racional exaustivo, onde o ambiente é minuciosamente detalhado e definido; onde o decisor dispõem de várias alternativas como dado da realidade; onde cada alternativa associa-se a um conjunto de consequências que deverão ocorrer a partir da decisão alicerçada na certeza, e as incrementalistas que privilegia os elementos políticos da decisão. Assim, ocorreria um *braistorming* um processo anterior para a formação da ideia, que o autor denomina de *policy* primaveral, quando inúmeras ideias são postas à mesa, debatidas, formuladas e confrontadas entre si pelas *policy communities*, sendo que só algumas ou uma delas sobreviverá em um processo natural de seleção que atendem e satisfaçam aos critérios estabelecidos pelos grupos

de especialistas. A sobrevivência de uma ideia ou um assunto dependeria, então, de sua factibilidade técnica; de sua aceitação pelos grupos de especialistas e pelos grupos sociais; gerando a força do consenso que mobiliza a todos a atingir os resultados almejados. Outro aspecto importante, que influencia a inclusão de um assunto na agenda, é o grau de fragmentação das comunidades de políticas, *policy communities*, pois isso influencia o grau de fragmentação da política, que por sua vez influencia a estabilidade da agenda.

3.11 ABORDAGEM ESTADOCÊNTRICA X ABORDAGEM MULTICÊNTRICA

O conceito de políticas públicas multicêntricas vem ao encontro de uma sociedade que clama por mais eficiência e eficácia no atendimento dos problemas públicos, estas qualidades deverão estar refletidas nos projetos gerados para solucionar os problemas sociais. O conceito multicêntrico abre um leque para a participação no ciclo de políticas públicas dos variados atores sociais, dos variados “*hubs*”, atores capazes de entender a problemática que os assola mais que ninguém, permitindo que se gaste acertadamente buscando os melhores resultados possíveis.

As políticas públicas multicêntricas harmoniza-se com o século XXI possibilitando que “o estabelecimento do conceito de planejamento estratégico para as políticas públicas sejam voltadas para resultados de médio e longo-prazo” (ABRUCIO, 1997).

As políticas públicas são conceituadas pela constatação do ator político que a implementa, ou seja, o protagonista da sua elaboração. A abordagem estatística considera a gestão de políticas públicas algo restrito, exclusividade aos atores governamentais, estes são os que avaliam se a política é ou não pública, a visão estatista traz a exclusividade do Estado para elaborar, moldar, executar de fiscalizar e de se fazer cumprir as leis; “assim o Estado tem uma superioridade hierárquica para corrigir possíveis falhas que os demais atores da política sozinhos ou em conjunto não conseguiriam por si só corrigi-los.” (SECCHI, 2014, p. 3).

A abordagem multicêntrica por outro lado, considera a sociedade organizada, setores corporativos, setores multilaterais, juntamente com os atores estatais, como protagonistas e principais interessados na implementação de políticas públicas. Segundo Aligica e Tarko (2012) “a abordagem multicêntrica é definida por permitir a existência de diversos centros tomadores de decisão dentro de um conjunto de regras previamente acordadas”. O que adota um enfoque mais interpretativo, mais analítico daqueles que têm intimidade com o problema, possibilitando uma melhor decisão, dado aos recursos, memórias e alcances que diferem do setor público, e em determinados casos, podem se tornar mais acertadas e efetivas ao atender a

demanda acertadamente das maiorias sociais. Essas ações tomadas por diferentes tipos de atores colaboram para que seja mais frequente a existência de estruturas em rede, que por definição é a busca de um objetivo em comum entre diversos atores, que concordam previamente em trabalhar em conjunto compartilhando recursos e conhecimentos. (SECCHI, 2014).

3.12 O POTENCIAL DE REDES DE GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Qual a importância da aplicabilidade da política de governança pública em rede e políticas públicas multicêntricas na esfera municipal? No atual contexto político os parâmetros fundamentais para uma eficiente administração pública concentram-se em novos modelos de avaliação de desempenho e novas formas de controle pela participação dos vários atores, mas, sobretudo concentram-se em proporcionar resultados, serviços públicos que sejam direcionados ao atendimento das preferências de toda a sociedade. É nesse contexto administrativo que o modelo de rede de governança se aplica preenche o vácuo deixado pela sensação de ineficiência do modelo de administração burocrática, focando em uma nova gestão pública voltada para ouvir e entender a real necessidade da população com resultados públicos prestados com maior qualidade, eficiência fazendo mais com menos.

Nestes novos tempos as políticas públicas são afetadas a sua eficiência deve ser evidente, assim o conceito de políticas públicas multicêntricas vem ao encontro deste novo momento, voltada para solucionar problemas, uma vez que por meio deste conceito o leque se alarga pela sua maior capilaridade de atores e recursos disponíveis permitindo que os resultados atendam a vontade da maioria social. A abordagem multicêntrica é conglobante, considerando a participação global das organizações corporativas, não governamentais, organizações multilaterais, juntamente com os atores sociais e estatais, como protagonistas de políticas públicas.

Para que as políticas públicas sejam formuladas e implementadas a fim de beneficiarem a sociedade, é preciso que haja participação ativa por parte dos cidadãos e cidadãs. O Estado deve dispor dos mais diversos mecanismos de participação social para que a população esteja cada vez mais próxima das etapas que compõem o ciclo de políticas públicas, ou seja, exercendo o controle social. Promovendo um salto qualitativo na relação Estado e sociedade e, conseqüentemente gerando uma relação de confiança, proximidade e legitimidade das decisões, na efetivação das políticas públicas para os entes federais, estaduais e municipais.

A Lei de Acesso à Informação e o Orçamento Participativo são dois grandes exemplos de instrumentos positivos e fundamentais para a participação social, mas que não podem ser

negligenciados e sejam transformados em instrumentos que aquietem os anseios e promova a continuidade da não participação.

Desde o fim do século XIX, Direito, Política e Constituição e sua inter-relação são temas centrais nos debates entre juristas a respeito das funções e escopo do Direito Constitucional, da natureza do Direito Público e das funções dos representantes do povo, mormente a partir da famosa controvérsia a respeito dos métodos do Direito Público na época de Weimar.

Mesmo assim, muitos desses debates parecem reaparecer de tempos em tempos como novidades sem passado. Estado mínimo, liberalismo, as funções e tarefas do Estado na ordem social e o papel do setor econômico privado na consecução do bem comum, são alguns poucos exemplos mais recorrentes. Sem embargo, as lições do passado têm muito a contribuir com o presente e com a construção do futuro, principalmente se for levado em conta que a atual Constituição Federal não se limita a prever garantias ou a desenhar as principais instituições estatais. As metas do Estado e da sociedade são parte fundamental da Constituição, são metas estabelecidas que desafia a fazer acontecer, como demonstra seu artigo 3º. A marca do constitucionalismo do final do século XX é a *esperança*. E a esperança, por sua própria natureza, é algo que se projeta para o futuro, que alimenta, fortalece e motiva.

Ao tempo em que o artigo 3º determina, denuncia a aproximação e afastamento da sua concretude, provoca a ação, o desejo de mudar, o atual estado é resultado de ação do passado, da esperança que invadiu a geração passada, da luta contra as desigualdades arbitrárias, dos modelos pretéritos de estado, da dominação legitimada pela política. “*Constituições são mutáveis*, como a própria essência da história.” (ZAGREBELSKY, 2011, p. 36). A ciência do Direito Constitucional tende a ratificar tal pretensão à imutabilidade dando pouca atenção à evolução histórica de seu objeto de estudo.

As aspirações de eternidade de um Estado ou Constituição não devem servir como fundamento para que a ciência do Direito abra mão de um cabedal tão rico como a análise da evolução histórica de seu objeto de estudo. A função crítica da ciência do Direito é tão ou mais importante do que sua função descritiva, os tempos mudam exigem adequação para o cumprimento daquilo que ainda que tenha sido gerada no passado já se encontrava presente no futuro. Requer novas experiências, novas práticas, novos desafios, novas esferas públicas de negociação, buscando elementos conceituais que conduza à reflexão de modo crítico, analítico e livre, gerar mecanismos de transformação e avanço.

A constituição vigente denuncia que, representantes, apenas representantes, gerentes daquilo que pertence a outrem, ao povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, foram escolhidos para a tarefa de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais: a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos; fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Promulgou-se, sob a proteção de Deus, a Constituição da República Federativa do Brasil.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

De modo que redes de governança em políticas públicas toma como base a proposição de que indivíduos agem em uma rede de relações sociais complexa, que passam a auxiliar na formulação de políticas públicas *ex ante* e *ex post* tanto voltadas para a análise de questões sociais complexas e a que utiliza o mesmo conceito para caracterizar uma estrutura de governança específica que vem sendo adotada, cada vez mais, tanto no setor público, quanto no setor privado. Busca-se especificar aspectos de rede de políticas públicas em governança. A vertente da abordagem de redes que considera o conceito de redes como um instrumento analítico remonta pelo menos à década de 20 e pode ser associada aos trabalhos de uma corrente especial da psicologia conhecida como “*Gestalt*”. Quando os indivíduos vivem alheios, como se cegos fossem, às atividades, aos objetos que os cercam de forma independente, só conseguindo fazê-lo por meio de esquemas conceituais construídos socialmente. Segundo Scott (2000 apud CALMON; COSTA, 2013, p. 4) “as percepções e as ações dos indivíduos são fortemente influenciadas pelo grupo ao qual pertencem, pela forma como eles se inserem nesse grupo e pela maneira como esse grupo se organiza”.

Um dos pioneiros dessa abordagem foi Jacob Moreno. Nascido em Bucareste em 1889, mas com formação em medicina e psicoterapia em Viena, Moreno migra para os Estados Unidos em meados da década de 1920 e lá aperfeiçoa uma abordagem terapêutica que ficou conhecida como “psicodrama¹”. Sua abordagem buscava compreender como o bem-estar do indivíduo é influenciado por macroestruturas sociais. Uma das suas principais contribuições foi

¹ MORENO, J. L. **Psicodrama**. 12.ed. São Paulo: Cultrix, 1946 [1997].

a tentativa de representar essas macroestruturas de relacionamentos mediante o uso de sociogramas, isto é, “diagramas análogos aos da geometria espacial, em que indivíduos são representados por pontos e suas relações sociais com outros indivíduos são representadas por linhas.” (SCOTT, 2000 apud CALMON; COSTA, 2013, p. 4).

Ao observar a conjuntura do mundo atual, a percepção é que a vivência da sociedade transcorre em um processo ambivalente, em uma velocidade cada vez maior, em meio a inúmeras tecnologias. Constata-se uma sociedade caracterizada por “saltos paralelos rumo a um planeta mais urbanizado e uma sociedade cada vez mais baseada na rapidez dos fluxos de informação” (GRAHAM, 1996) fazendo com que “a vida urbana pareça mais volátil e acelerada, mais incerta, mais fragmentada e mais difícil de entender hoje do que em qualquer outro momento desde o final do século passado.” (GRAHAM, 1996). Fica claro que as cidades não são pontos isolados, desconexos deixando ao sabor dos ventos, mas verdadeiros entroncamentos, *hubs* de uma imensa rede, centros nervosos de desenvolvimento regionalizado, todavia hoje “as cidades o maior *artefato físico* construído pela civilização industrial, são hoje verdadeiras ‘casas de força” (GRAHAM, 1996) cujas consequências são desastrosas, requer uma maior autonomia e capacidade de ação na busca de um desenvolvimento sustentável. Segundo Dowbor (2005), “é um instrumento fundamental na promoção da qualidade de vida, para tornar sustentáveis processos de transformação e para garantir transparência na atuação das empresas, poderes públicos e de outras organizações sociais; é *una condición clave para la construcción de procesos democráticos de tomas de decisión*”. “O desenvolvimento tecnológico traz novas possibilidades, “o aprimoramento de novas técnicas voltadas ao atendimento comunitário” (LOIOLA; MOURA, 1996).

4 METODOLOGIA

4.1 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

A pesquisa realizada caracteriza-se como descritiva, “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.” (GIL, 2002, p. 42). Quanto a sua natureza, “Apesar da liberdade da linguagem consagrada pelo uso acadêmico, não se está se referindo a uma modalidade de metodologia em particular. Daí ser preferível falar-se em abordagem qualitativa.” (SEVERINO, 2007, p. 119). A investigação qualitativa é encarada como uma incursão ao mundo da subjetividade, porquanto reconhece e valoriza as significações sociais elaboradas pelos variados atores sociais, por meio dos quais são captadas as experiências, seus desejos, idealizações e representações da realidade. Demarcando-se da concepção positivista de ciência, a investigação qualitativa valoriza a função do contexto social na compreensão da realidade bem como o papel dos sujeitos na produção de sentido.

Trata-se de uma perspectiva inovadora no que respeita à construção do saber, embora se reconheçam as dificuldades na aceitação da legitimidade deste tipo de investigação e da credibilidade do saber produzido. Os pressupostos paradigmáticos que se seguem são argumentos para justificar e esclarecer a natureza e a validade da investigação qualitativa e das metodologias a que recorre, demonstrando que o positivismo não constitui o padrão de referência para a investigação nas Ciências Sociais.

4.2 QUANTO AO PLANO AMOSTRAL

As pesquisas sociais abrangem um universo de elementos tão grande que se torna impossível considerá-los em sua totalidade. Por essa razão em pesquisas sociais é muito frequente trabalhar com uma amostra, ou seja, com uma pequena parte dos elementos que compõem o universo (GIL, 2002, p. 121).

O tipo de amostra utilizado foi a não probabilística que toma como tipo de amostragem pôr acessibilidade ou conveniência, quando aplica-se os questionários onde o acesso é possível, com aqueles que se dispuseram em responder, selecionada pelo critério da tipicidade, à qual é “constituída pela seleção de elementos que o pesquisador considere representativos da população alvo”. (VERGARA, 2007, p. 51). Uma das razões para se usar amostras por

conveniência é que a intenção da pesquisa não é a de estimar com acuracidade os valores da população, mas sim estudar relações entre as variáveis. (COZBY, 2006, p. 151), o pesquisador seleciona membros da população mais acessível, aqueles que por livre e espontânea vontade se dispuseram em responder.

O plano amostral foi dividido em duas etapas: a primeira, apresenta os municípios de Porto Seguro, Boninal, Cansanção, Luís Eduardo Magalhães, Jequié e Palmeiras 6 (seis) em sua totalidade. A escolha destes municípios se deu em meio à limitações que ocorreram desde a distância até a escassez de capital. Diante disso, foi constatado que só seria possível a aplicabilidade das entrevistas, sem comprometer a cientificidade da pesquisa, por meio de voluntários nas respectivas localidades, os quais necessitavam de motivação constante; na segunda etapa, foi apresentada a composição dos elementos de estudo e selecionados 9 (nove) entrevistados por município. A escolha das regiões, bem como a quantidade de entrevistados, ocorreu por conveniência como se encontra acima explicitado. Os questionários foram aplicados no período de Julho de 2018 a Novembro de 2018. Devido à insuficiência de recursos, optou-se por uma similaridade de grupo focal; os roteiros das entrevistas são semiestruturados para a coleta de dados, “o entrevistador permite ao entrevistado falar livremente sobre o assunto, mas, quando este se desvia do tema original, esforça-se para a sua retomada” (GIL, 2002, p. 120), como se encontra em apêndices A, B e C.

Quadro 2 - Perfil dos atores entrevistados

Tipo de questionário	Cargo/função	Quantidade entrevista p/ município	Quantidade Município	Quantidade total
Pessoas	Professor	1	6	6
	Funcionário público	1	6	6
	Dona de casa	1	6	6
Controle	Vereador	1	6	6
	Ministério público	1	6	6
	Procurador do município	1	6	6
Gestão	Prefeito	1	6	6
	Secretário	1	6	6
	Diretor	1	6	6
	Total	9	54	54

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Posteriormente, realizou-se a transcrição dos dados, edição e organização em temas para posterior correlação por meio da hermenêutica e dialogicidade.

4.3 QUANTO AO TIPO DE AMOSTRAGEM

Quando é citada “amostras fechadas por saturação teórica”, significa que definiu-se o conjunto de cidades que subsidiou a aplicabilidade dos questionários de pesquisa para posterior análise e interpretação dos dados, motivadas a partir da experiência do pesquisador, das suas observações de particularidades nos respectivos municípios pesquisados que representam o padrão de variáveis no comportamento, hábitos e deficiências da maioria das cidades de pequeno e médio porte no Estado da Bahia. Buscou-se nas interpretações dos dados, alicerce numa empiria pautada em raciocínios hermenêuticos dialéticos, instruídos pelo conhecimento teórico e os dados colhidos no campo, buscar possibilidades de entregar uma resposta provocada pela pergunta-problema que motiva este trabalho.

Nesta abordagem verifica-se o sistema político-administrativo, o que rege o processo decisório nas políticas públicas de cada cidade, de como os diferentes atores se manifestam por participar. O cerne da observação foi direcionado para perceber na dimensão da gestão, de como se organizam e interagem politicamente com os vários atores que compõem a sociedade; de como ocorre a participação da sociedade civil, assim como se harmoniza com os mecanismos de controle, de como são tomadas as decisões.

A observação está voltada para a práxis das dimensões: da gestão, das pessoas e do controle estão comprometidos na entrega de resultados, no incentivo e aceitabilidade de parcerias, possibilidades de aplicabilidade do decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 e decoro da legalidade.

Para observar os cenários optou-se pelo estudo de caso, próprio para avaliar situações complexas da vida, cuja análise síntese dos achados traz a possibilidade de surpreender, revelando perspectivas de estudos assemelhados.

O estudo de caso como abordagem metodológica justifica-se por ele permitir a compreensão em profundidade de uma situação particular (no caso, estudos em algumas cidades), possibilitando detalhamento dos processos envolvidos, descrição completa e literal do estudo e análise contextual (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2008). Além disso, ele consiste em “uma possibilidade de investigação dos fenômenos sociais e humanos” (GODOY, 1995).

Quanto aos tipos de estudo de caso (descritivo, interpretativo e avaliativo), Godoy (1995), defende que a escolha esteja alinhada à pergunta que se pretende responder. A própria definição pelo uso do estudo de caso como metodologia de investigação deve condizer com o problema da pesquisa (YIN, 2009).

Processo de planejamento da coleta de dados e evidências em estudo de casos:

Quadro 3 - Coleta de dados

1. Contato formal	2. Apresentação dos objetivos	3. Definição dos atores chave
4. Coleta das entrevistas	5. Organização dos dados	6. Análise

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

A análise de dados se fará pela Dialética:

Quadro 4 - Círculo hermenêutico

1. A dialogicidade	2. As contradições	3. Os efeitos
4. Compreensão	5. Interpretação	6. Nova compreensão

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

A hermenêutica é a busca de compreensão de sentido que se dá na comunicação entre seres humanos, tendo na linguagem seu núcleo central. (GADAMER, 1999). A hermenêutica trabalha com a comunicação da vida cotidiana e do senso comum, nas interconectividades, o ser humano como ser histórico e finito complementa-se por meio da comunicação ocupando no tempo e no espaço, um lugar.

A abordagem hermenêutica dialética como caminho qualitativo do pensamento crítico tem sido empregada por Minayo (2002, p. 77). A hermenêutica dialética constitui em método que considera a compreensão como o processo pelo qual nossa realidade psíquica interpreta os sinais apreendidos pelos sentidos (DILTHEY 1999 apud CARDOSO; BATISTA-DOS-SANTOS; ALLOUFA, 2015, p. 79)

Quadro 5 - Passo a passo da hermenêutica

Transcrição das evidências coletadas	Descrição detalhada das evidências	Análise das evidências	Cruzamento das evidências
--------------------------------------	------------------------------------	------------------------	---------------------------

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Quanto a estrutura dos roteiros de entrevistas

Quadro 6 - Das Pessoas

DAS PESSOAS		
Das pessoas	Da Transparência	Toma conhecimento sobre a origem e como são aplicados os valores dos recursos arrecadados no município.
		Qual a periodicidade de atualização do mecanismo de informação?
		Se todos os cidadãos podem acessar, de forma ilimitada, as informações sobre as contas do município.
		Como tirar as suas dúvidas sobre as contas públicas?
		Caso não encontre a informação desejada na publicização dos atos de governo, a quem recorrer?
	Da integridade	Quais os compromissos adotados pelo prefeito atual em relação ao combate à corrupção?
		Como e onde o cidadão formula as denúncias de fraude e corrupção e como elas são tratadas?
		A gestão pública municipal estimula a denúncia de irregularidades?
		Como você avalia a capacidade dos servidores do município na execução das suas tarefas?
	Do sistema de controle	Qual a sua opinião sobre a organização da gestão atual?
		Na sua opinião, as informações e serviços prestados são:
		Na sua opinião, os serviços públicos prestados à população pela administração atual são:
		Qual o percentual de funcionários públicos na cidade e número de vagas de emprego e renda proporcionado pela gestão atual?
		Quais os sistemas de controle existentes na cidade?
		Como se dá a atuação do Ministério Público e Conselhos em sua cidade?

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Quadro 7 - Dos Gestores

DOS GESTORES		
Dos gestores	Da Transparência	Como você avalia a prestação de serviço pela gestão pública municipal?
		Qual a periodicidade de atualização do mecanismo de informação?
		A administração pública desta cidade possui um Plano de Integridade, com planejamento de medidas a serem adotadas e revisão periódica determinada?
		A administração municipal possui Lei de Acesso à Informação?
		Como o município presta informações sobre as obras, prestações de contas e outros serviços prestados pela prefeitura?
		Cite pontos negativos da administração pública atual.
	Da Gestão	Você se considera bem informado sobre gestão pública, governança colaborativa?
		Tem Planejamento Estratégico?
		A gestão pública municipal estimula a denúncia de irregularidades?
		Como você avalia a capacidade dos servidores do município na execução das suas tarefas?
		Como você avalia a capacitação dos servidores do município?
		Em sua opinião, como está o serviço público da sua cidade?
		Dentre os itens abaixo, identifique, pela ordem três prioridades:
		De 0 a 10, que nota você daria à gestão pública atual?
		Qual a sua opinião sobre a organização da gestão?
		Cite alguns pontos positivos da gestão pública atual?
		Cite pontos negativos da administração pública atual?
		Qual o percentual de funcionários públicos perante o total de arrecadação?
		Qual o percentual que sobra para investimentos em infraestrutura?
		Cite projetos relevantes desta gestão para melhoria da cidade.
	Do sistema de controle	Os serviços de controle interno da gestão pública desta cidade, jurídicos e contábeis, são próprios ou terceirizados?
		Se não são próprios, por quê? Se são próprios, como são avaliados, medidos?
		Quantos Conselhos possui o município? Como atua os mecanismos de controle?
		A atuação dos Conselhos no município é positiva ou negativa?
		A administração pública possui código de ética? Se sim, como funciona?
		Quais os mecanismos de participação da sociedade civil na gestão pública municipal?
		Como a gestão pública atual monitora o desempenho e avalia a concepção, a implantação e os resultados das políticas públicas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas?

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Quadro 8 - Do Sistema de Controle

DO SISTEMA DE CONTROLE		
Do Sistema de Controle	Da Transparência	Como o município presta informações sobre as obras, prestações de contas e outros serviços prestados pela prefeitura?
		Você que faz parte do sistema de controle, se considera bem informado sobre gestão pública e a governança colaborativa?
	Da Gestão	Em sua opinião, como está o serviço público da sua cidade?
		Tem Planejamento Estratégico?
		Quais os mecanismos usados para concretizar o controle dos atos administrativos?
		Como você avalia a prestação de serviço pela gestão pública municipal?
		Como você avalia a qualidade técnica dos servidores municipais?
		Existe uma política ou um programa de capacitação para os servidores que integram a área de suprimentos e aquisições, incluindo a de licitações e contratos?
		A instituição adota uma política de avaliação de desempenho dos servidores e a realiza pelo menos duas vezes ao ano? Os resultados impactam sobre benefícios concedidos?
		Como você avalia a capacitação dos servidores do município?
		Qual a sua opinião sobre a organização da gestão?
		Cite alguns pontos positivos da gestão pública atual.
		Cite pontos negativos da administração pública atual.
		Qual o percentual de funcionários públicos perante o total de arrecadação?
		Qual o percentual que sobra para investimentos em infraestrutura?
		Cite projetos relevantes desta gestão para melhoria da cidade.
	Do sistema de controle	Os serviços de controle interno da gestão pública desta cidade, jurídicos e contábeis, são próprios ou terceirizados?
		Se não são próprios, por quê? Se são próprios, como são avaliados, medidos?
		A administração pública desta cidade possui um Plano de Integridade, com planejamento de medidas a serem adotadas e revisão periódica determinada?
		A administração municipal possui Lei de Acesso à Informação?
		Como funciona o sistema de controle do município?
		A atuação dos Conselhos no município é positiva ou negativa?
		De 0 a 10, que nota você daria à gestão pública atual?
		Como a gestão pública atual monitora o desempenho e avalia a concepção, a implantação e os resultados das políticas públicas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas?

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Os questionários buscam as ferramentas essenciais que convidem a hermenêutica e a dialética, essencial à reflexão e avaliação do ambiente e do cenário amostral, bem como a receptividade da sociedades, a desenhos de novos direcionamentos apresentados pelo decreto 9.203 de 22 de Dezembro de 2017 pavimentando um caminho de como formular um sistema

de gestão pública em rede de governança para pequenas e médias cidades do Estado da Bahia que gerem valor público sustentável.

4.4 QUANTO À TRIANGULAÇÃO DE MÉTODOS

Depois dos dados coletados, tomou-se quatro direções: redução dos dados, visualização dos dados, realização da hermenêutica e dialetização dos dados.

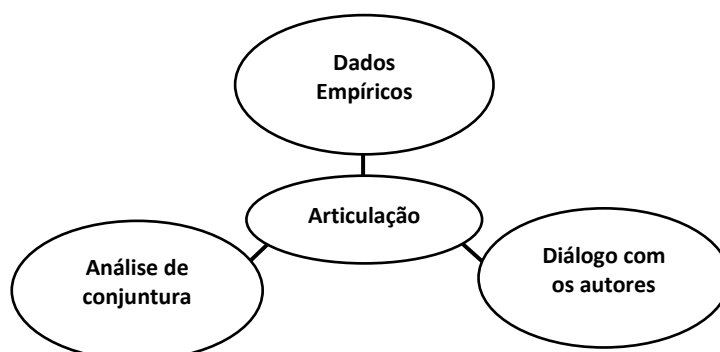
Quanto a visualização e redução dos dados iniciou-se pela comparação, diferenças e semelhanças de dados, entre as diferentes respostas para mesma pergunta; entre diferentes respostas para mesma estrutura e entre diferentes respostas para mesma pergunta a diferentes setores. A categorização destes dados ocorreu por meio de títulos determinados pelos objetivos específicos e o referencial teórico, somadas ao conhecimento e a experiência do pesquisador.

Na medida em que as transcrições foram avaliadas, deu-se início à fase de integração dos dados, desenhando teorias fundamentadas e baseadas nas informações coletadas, surgindo as primeiras ideias.

Dito isso, conclui-se, portanto, que, na Análise por Triangulação de Métodos, está presente um *modus operandi* pautado na preparação do material coletado e na articulação de três aspectos para proceder à análise de fato, sendo que o primeiro aspecto se refere às informações concretas levantadas com a pesquisa, quais sejam, os dados empíricos, as narrativas dos entrevistados; o segundo aspecto compreende o diálogo com os autores que estudam a temática em questão; e o terceiro aspecto se refere à análise de conjuntura, entendendo conjuntura como o contexto mais amplo e mais abstrato da realidade. A articulação desses três aspectos, para proceder à análise, é elucidada na Figura 1. (MARCONDES; BRISOLA, 2014, p. 204).

Esta articulação entre dados empíricos, autores que tratam da temática estudada e análise de conjuntura, configura-se como uma possibilidade, dentre várias outras, para o que se propõem minimizar o “distanciamento” entre a fundamentação teórica e a prática da pesquisa. (GOMES, 2004, p. 69).

Figura 1 - Análise por Triangulação de Métodos



Fonte: Marcondes e Brisola (2014, p.204).

A partir da triangulação de dados formada, é utilizada para análise qualitativa das informações coletadas, o processo interpretativo deve ser realizado mediante uma interpretação fenomênica e técnica dos dados até a sua exaustão, retomando os objetivos que motivam e norteiam esta pesquisa objetivando “à reconstrução teórica da realidade.” (GOMES et al., 2010, p. 199).

A opção pela Análise por Triangulação de Métodos significa adotar um comportamento reflexivo-conceitual e prático do objeto de estudo da pesquisa sob diferentes perspectivas, o que possibilita complementar, com riqueza de interpretações, a temática pesquisada, ao mesmo tempo em que possibilita que se aumente a consistência das conclusões.

4.5 RESULTADOS ALCANÇADOS – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE

O objetivo desta pesquisa é apontar diretrizes para a construção de um sistema de redes de governança colaborativa, e análises essenciais para o desenho de políticas públicas multicêntricas em cidades do Estado da Bahia, A metodologia utilizada na pesquisa, está coerente com a abordagem referenciada procedendo o esquadramento em três dimensões:

- a) Das Pessoas;
- b) Dos Gestores;
- c) Do Sistema de Controle.

Observa-se a aplicação coordenada e contextualizada aos objetivos específicos de: Examinar o conceito e o modelo de governança pública; Identificar as diretrizes que

determinam a governança pública colaborativa até a decisão das políticas públicas e de como evolui para políticas públicas multicêntricas pautado na sustentabilidade dada pelo referencial teórico rente a capacidade de resposta dos vários atores sociais, pautando as seguintes temáticas: Integridade; Confiabilidade; Melhoria regulatória; Prestação de contas e responsabilidade. Transparência, passando pela possibilidade de criação de redes de atores locais com o objetivo geral de: apontar diretrizes para a construção de um sistema de redes de governança colaborativa, e análises essenciais para o desenho de políticas públicas multicêntricas em cidades do Estado da Bahia.

Adota-se a pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, amostragem não probabilística dividida em duas etapas: a primeira foi aplicado os questionários em 6 (seis) das 417 cidades do estado da Bahia pelo critério da tipicidade, dentro das viabilidades possíveis; a segunda etapa consistiu na interpretação dos dados, que motiva a experiência do pesquisador, tipo de amostragem fechada por saturação teórica, não probabilística, é pesquisa conexa com abordagem referenciada, análise de dados pela hermenêutica dialética, tomando-se quatro direções: redução dos dados, visualização dos dados, realização da hermenêutica e dialetização dos dados, a triangulação de métodos ocorre pela articulação de dados empíricos, diálogos com os autores e análise da conjuntura.

Com a dialogicidade dos dados espera-se responder às 4 perguntas norteadoras: Como se deu a origem e o significado da evolução do conceito de governança o seu desenvolvimento para governança colaborativa e políticas públicas multicêntricas? Qual a importância da aplicabilidade da política de governança pública em rede e políticas públicas multicêntricas na esfera municipal? Qual a importância da participação social, por meio da governança colaborativa como forma de atração de investimentos e financiamento para projetos? Em que medida o conceito estatuído no decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 é importante para o desenvolvimento da governança pública nos municípios do Estado da Bahia?

Adota-se como forma de buscar respostas e evidenciar as contradições, avaliando os efeitos, a hermenêutica dialética para produzir uma nova compreensão, tomando-se como base a visão dos respondentes, possibilitando a pavimentação de um novo caminho pela melhor decisão do gestor público, o qual deve estar imbuído por responder aos interesses de toda a sociedade.

O perfil dos respondentes, em sua maioria, ocupam função pública na gestão, no controle, nos conselhos e possuem, em média, idade entre 30 anos a 55 anos. Os entrevistados

são oriundos das 6 (seis) cidades das 417 cidades do Estado da Bahia: Porto Seguro, Jequié, Luiz Eduardo Magalhães, Palmeiras, Cansanção e Boninal. Segue-se os resultados coletados nas três dimensões:

4.6 DIMENSÃO 1 – DAS PESSOAS

O princípio da transparência representa o compromisso da gestão pública com a divulgação das suas atividades, fornecendo informações relevantes e tempestivas à sociedade. A transparência é um dos pilares para a construção de um governo aberto, segundo conceito da OCDE, uma cultura de governança focada no cidadão. Deste modo reforça que para a concretização da ideia de uma rede de governança em políticas públicas multicêntricas passa pela aplicação do modelo do decreto 9.203, de 2017 demonstrando a atenção em avançar nesta direção. Apesar dos bons resultados das políticas de avanço e fortalecimento em nível federal serem positivas para o fortalecimento da governança pública, muito ainda há por fazer em nível de estados e municípios. Nesta pesquisa buscou-se tomar conhecimento do grau de informação da população, quais os meios de informação, de como manifestam a vontade em participar das informações oriundas da gestão pública, esclarecendo a origem dos recursos arrecadados no município, onde e como foram aplicados, assim como a periodicidade de atualização dos mecanismos de informação: se o acesso a estas informações é garantido a toda sociedade; se há espaço para esclarecimento de dúvidas, quando estas ocorrem, e na ausência desses espaços se há onde ou a quem recorrer.

Interpreta-se que o entendimento das pessoas acerca da rede de governança colaborativa está em consonância, particularmente, com os conceitos de Agranoff, (2005); Ansell e Gash, (2008); Ostrom (1990); “Exige-se um novo serviço público, baseado menos no direcionamento político e mais na prestação do serviço”. (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

O Novo Serviço Público (NSP) se compromete a trazer o cidadão para participar na construção de uma sociedade que pense no interesse coletivo/público em detrimento do individual e na promoção e desenvolvimento de serviços públicos prestados pelo Estado que satisfaçam os anseios da população com qualidade e no tempo desejado, como proposto por. (DENHARDT; DENHARDT, 2007, p. 36).

Sobre a percepção da transparência foram aplicadas as seguintes perguntas:

Quadro 9 - Pessoas - Da Transparência P1.P2.P3.P4.P5.

Como o senhor toma conhecimento sobre a origem e como são aplicados os valores dos recursos arrecadados no Município? (P1.1)
Internet (P1.1.3), Internet (P1.1.6), rádio, internet (P1.1.2)
Como o senhor(a) toma conhecimento sobre a origem e como são aplicados os valores dos recursos arrecadados no município? (P2.1)
Internet (P1.1.3), Internet (P1.1.6), radio, internet (P1.1.2)
Qual a periodicidade de atualização do mecanismo de informação? (P3.1)
Diariamente, semanal, mensal depende (P3.1.6), diário (P3.1.6), não acompanha a velocidade com que os recursos saem dos cofres públicos (P31.2)
Todos os cidadãos podem acessar, de forma ilimitada, as informações sobre as contas do município? (P4.1)
<i>Sim (P4.1.6), sim (P4.1.3), sim (P4.1.2)</i>
Como tiram as suas dúvidas sobre as contas públicas? (P5.1)
<i>Prefeitura P5.1.6), portal transparência, diário oficial (P5.1.3), Câmara de Vereadores (P5.1.2)</i>
Caso não encontre a informação desejada na publicização dos atos de governo, a quem recorrer? (P6.1)
<i>Secretário municipal (P6.1.6), TCM (P6.1.3), TCM, órgãos de controle (P6.1.2)</i>

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Percebe-se que ainda que se tenha disponível o mecanismo da internet e que a maioria da população sinta-se motivada em buscar, não se tem confiabilidade nas poucas informações postadas por variados meios da internet. A Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas.

Constata-se que a “administração Pública eficiente e efetiva emerge como fruto da cobrança e do controle pela sociedade”. (ABRUCIO, 2007, p. 67). Os desafios que colocam o papel do Estado no quadro do modelo de governança colaborativa é a força do fenômeno da globalização, da intercomunicabilidade. Deste modo, sociedade em rede é fato, uma sociedade complexa e dinâmica, no contexto da qual se gera entre países, estados e cidades uma crescente interdependência e autonomia social que se reflete tanto interna quanto externamente, a transparência. A confiança fortalece a governabilidade.

Quadro 10 - Ideias consensuais e não consensuais

IDEIAS CONSENSUAIS	IDEIAS NÃO CONSENSUAIS
<i>Dependem da disponibilidade de cada órgão para publicação.</i>	<i>Quando publicadas não acompanham a velocidade com que os recursos saem dos cofres públicos.</i>
<i>Todos desejam participar.</i>	<i>Alguns buscam o rádio.</i>
<i>A maioria busca a internet.</i>	<i>Não há periodicidade de publicação.</i>
<i>Quando publicado, todos podem acessar o Portal da Prefeitura.</i>	<i>Onde tirar dúvidas: Prefeitura, portal transparência, diário oficial, Câmara de Vereadores.</i>
	<i>Onde reclamar:</i>
	<i>Prefeitura, portal transparência, diário oficial, Câmara de Vereadores.</i>
POTENCIALIDADE	
<i>Todos buscam informação, tem o interesse em participar da gestão pública.</i>	

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e a *accountability*. Um dos problemas gerados pela inobservância de boas práticas de governança, é o da perda de confiança da sociedade na instituição.

Essa confiança é o elemento fundamental da legitimidade da atuação pública. Para o Banco Mundial, essa legitimidade deriva de três fontes:

- a. A constante entrega de resultados previamente pactuados;
- b. A percepção de que as políticas e as leis foram desenvolvidas e implementadas de forma justa e imparcial;
- c. A autoridade gerada pelo compartilhamento de um conjunto de valores e costumes entre os indivíduos e o governante. (BANCO, 2018, p. 21).

O primeiro desafio reporta-se às alterações estruturais relativas a este modelo de organização e funcionamento do estado que conduzem a “a minimização do papel formal dos atores governamentais” (PETERS, 2000, p. 30), as resistências são enormes no aspecto a mudança de hábito, para a aplicabilidade da rede de governança colaborativa, em países como o Brasil e em especial a Bahia, pois ainda gira em torno da liderança carismática, como definiu Max Weber (1982), o culto ao personagem, o que conduz ao enfraquecimento do governo pela desconfiança da população, provocando decisões equivocadas, distanciadas do interesse principal, provocando uma verdadeira deslegitimação inclinando-se em conceber políticas e projetos com custos muito altos em tempos de escassez, comprometimento da adesão voluntária, aumento do fosso da desconfiança, insegurança da gestão e ingovernabilidade.

Enquanto a capacidade de resposta aos problemas que assola a sociedade é dependente da confiança em que deposita-se no governo, isto é essencial para incentivar a rede de governança colaborativa, fundamental para que as cidades alcancem resultados sustentados em

termos de crescimento econômico e decisões acertadas em projetos, que contemplem as maiorias dos atores sociais.

A transparência é essencial para a escolha de líderes e gestão aprovadas, o acompanhamento da alta administração, de colegiados e conselhos, dos sistemas de controle, avaliação de desempenho, o combate aos desvios públicos; a transparência é essencial para que as organizações públicas se firmem por meio de critérios claros para promover e fortalecer hábitos, comportamentos de uma cultura ética.

Neste caso sugere-se a aplicação de um código de ética e conduta de *compliance* para estabelecer uma cultura de acordo a novos padrões de valores e princípios pautados na Constituição Brasileira, harmonizando os dois principais atores da governança pública: o principal e o agente, aqueles aos quais lhes fora delegado poder, a autoridade para administrar a coisa pública e a sociedade a qual constitucionalmente detém o poder, “podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-la.” (DALLARI, 2013, p. 18).

A falta de uma cultura ética implica na capacidade de resposta, representa a competência da gestão pública em atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações, a capacidade de resposta anda de mãos dadas com a prestação de contas, um dos princípios fundamentais da governança pública, um viabilizador do desenvolvimento, é atuar na proatividade, demonstra capacidade para a inovação, foco nos variados atores sociais, gestão por colaboração, o decreto 9.203 de 2017, prevê, nos incisos I e II do art. 4º, duas diretrizes de governança:

- a) Direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e as mudanças de prioridades;
- b) Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.

A primeira diretriz (art. 4º, inciso I) traz o foco nos variados atores sociais, além de demonstrar interesse público, demonstra a importância da antecipação das necessidades da sociedade assim como a superação das suas limitações orçamentárias, a ideia de integração e inovação personalizada se tornou uma premissa para muitos países do mundo que buscam lidar com demandas em alta complexidade.

A segunda diretriz (art. 4º, inciso II) robustece o mérito das iniciativas e práticas voltadas para à racionalização administrativa. A medida simplifica a atividade administrativa e moderniza a gestão.

No quesito Integridade investiga-se se é de conhecimento de todos os compromissos adotados pela gestão no combate à corrupção, onde formular denúncias de fraude, de como elas são tratadas, se a gestão incentiva o hábito da responsabilidade pela preservação da coisa pública, a denúncia de irregularidades, de como as pessoas percebem e avaliam os seus dirigentes. Neste sentido ter um portal único que forneça as informações e amplo acesso aos cidadãos é um grande exemplo de busca pela integração, certamente que desenvolverá uma forte percepção de uma sociedade que passará a exigir mais em relação aos temas da governança pública, assim como as redes de boas práticas relacionadas a temas específicos publicizados, podem servir como um importante canal de difusão de novas ideias e gestão mais eficiente.

Quadro 11- Pessoas - Da Integridade P1.1, P6.2, P6.3, P6.4.

Quais os compromissos adotados pelo prefeito atual em relação ao combate à corrupção? (P6.1)
Não existe (P6.1.1.2), não sei informar (P6.1.1.3), divulgação dos seus atos (P6.1.1.6),
Como e onde o cidadão formula as denúncias de fraude e corrupção e como elas são tratadas? (P7.1.2)
Pouco ou quase nunca acontece (P6.1.6), não sei informar (P6.1.3), MPE, MPF, PF (P7.1.2)
A gestão pública municipal estimula a denúncia de irregularidades? (P8.1)
Não tenho conhecimento (P8.1.2), sim (P8.1.3), sim (P8.1.6)
Como você avalia a capacidade dos servidores do município na execução das suas tarefas? (P9.1)
Regular (P9.1.6), regular (P9.1.3), bom (P9.1.2).

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

A integridade é princípio fundamental da rede de governança colaborativa, traz efetividade estratégica para o combate à corrupção, legitimidade e confiabilidade, como também eficiência e fortalecimento dos padrões morais de conduta. A integridade torna a gestão pública completa, inteira, confiável atrai investimentos pela excelente reputação; está intrinsecamente vinculada à prosperidade, pacificação social, qualidade de vida e ao crescimento; arremete para um ambiente saudável, gera qualidade nos serviços públicos. Integridade é alinhamento, a adesão por valores, princípios e normas éticas que priorizam o interesse público sobre os interesses privados.

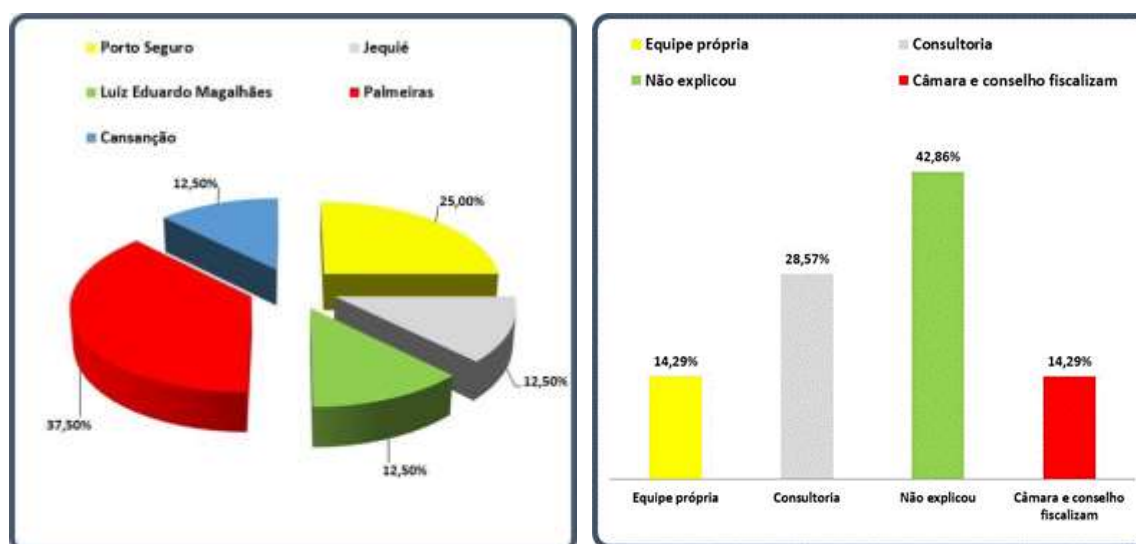
Quadro 12 - Ideias consensuais e não consensuais

IDEIAS CONSENSUAIS	IDEIAS NÃO CONSENSUAIS
Não existe compromisso no combate à corrupção.	Não sabe informar.
A maioria não reclama por falta de onde reclamar.	Falta divulgar os atos públicos.
A maioria não percebe nenhum estímulo da gestão pública para a população reclamar.	Alguns reclamam no: MPE, MPF, PF
	Outros percebem que a gestão estimula a reclamar.
O atendimento ao público pelos servidores, da gestão pública, é regular.	Pouquíssimos acham bom.
POTENCIALIDADE	
Ambiente favorável para execução e monitoramento do programa de integridade, buscando o alinhamento e a adesão de valores e princípios por meio de um código de ética que transmita sustentabilidade e priorize o interesse público.	

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

A Lei 13.303 de 30 de Junho de 2016, da Presidência da República - Secretaria geral, subchefia para Assuntos Jurídicos, deu um importante passo ao estabelecer regras de governança e integridade, focando em planejamento estratégico, controle interno, transparência e com o decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, apresenta mecanismos para a sua implantação. Um grande passo para a implantação da rede de governança colaborativa é o estímulo para o envolvimento e apoio da alta administração. Os estados deixam de ser os provedores universais, para se converterem em catalisadores, habilitadores, protetores, orientadores, negociadores, mediadores e construtores de consensos. (CATALÀ, 2005, p. 30).

Figura 2 - Gráficos da Integridade



Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Em que medida o conceito estatuído no decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 é importante para o desenvolvimento da governança pública nos municípios do Estado da Bahia? O decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, no seu Art. XIX, discorre:

Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos: Comprometimento e apoio da alta administração; Unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; Análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade.

Os órgãos e as entidades deverão instituir programa de integridade que demonstre o comprometimento da alta administração e que seja compatível com sua natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação.

4.7 DIMENSÃO 2 – DOS GESTORES

Na dimensão da Gestão, averigua-se a capacidade do gestor de informar e da percepção da sociedade se está bem informado sobre as garantias estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, a qual traz uma marca indelével ao processo civilizacional brasileiro. Ela amplia o conceito de público para além das fronteiras do Estado. O público foi reafirmado como imerso na sociedade. Deste modo, os gestores públicos deverão ser reconhecidos como servidores do interesse da sociedade.

Neste contexto, a publicidade e a transparência configuram valores de extrema relevância. Elas estabelecem a percepção pela sociedade de como está sendo efetivado o funcionamento da gestão pública, seja em termos de seus custos, eficiência, seja em termos do resultado de suas finalidades, a eficácia.

Saber como são gastos os recursos públicos e de como são entregues os resultados almejados pela sociedade, os produtos públicos e as ações estatais, como a oferta de saúde, educação e etc., é de extrema relevância para a governança pública, para o planejamento estratégico das atividades de gestão, a transparência é qualificador da gestão pública, quando estes dados não estão perceptíveis a qualificação está na média, entre ruim e ótima, ela está qualificada como regular.

Quadro 13 - Gestores - Da Transparência P7. P4. P01. P11. P24. P13

Como você avalia a prestação de serviço pela gestão pública municipal? (P7.1)
Regular (P7.1.1), regular (P7.1.2), regular (P7.1.3), boa (P7.1.4), regular (P7.1.6)
Tem Planejamento estratégico? (P4.1)
Sim (P4.1.7), não (P4.1.6), não (P4.1.5), sim (P4.1.4), não (P4.1.3), sim (P4.1.2), sim (P4.1.1).
Os serviços internos da gestão pública desta cidade: jurídicos e contábeis, são próprios ou terceirizados? (P01.1)
Próprios e terceirizados (P01.1.7), próprios e terceirizados (P01.1.2), próprios e terceirizados (P01.1.1), próprios e terceirizados (P01.1.6), próprios (P01.1.4), próprios e terceirizados (P01.1.3), próprios e terceirizados (P01.1.5).
Você se considera bem informado sobre gestão pública? (P11.1)
Não (P11.1.5), médio (P11.1.3), não tenho muito conhecimento (P11.1.4), não (P11.1.6), sim (P11.1.1), sim (P11.1.2)
Como o gestor público monitora o desempenho e avalia a concepção, a implantação e os resultados das políticas públicas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas? (P24.1)
Conselhos e audiências públicas (P24.1.2), não sei informar (P24.1.6), consultoria (P24.1.4), desconheço (P24.1.3), não sei informar (P24.5).
A atuação dos conselhos é positiva ou negativa? (P13.1)
Negativa (P13.1.5), positiva (P13.1.3), muito positiva (P13.1.4), negativa (P13.1.6), positiva (P13.1.2).

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

No que tange à liderança como também à objetividade, integridade e honestidade, constatou-se que a administração atingiu o quesito regular de maneira insatisfatória dada pela ausência dos procedimentos necessários para alcançar os padrões de comportamentos desejados, porém existe uma margem para se atingir os altos padrões de conduta, a vontade das pessoas em participar da gestão pública, a motivação em querer saber. Percebe-se a inexistência de um padrão, a ausência de um código formal de conduta que defina as normas de comportamento as quais todos os servidores do órgão devem seguir, essa afirmativa contraria as práticas da boa governança.

A ausência de um padrão desnuda as anomalias, a falta de gestão, as anomalias só serão eliminadas pela gestão eficiente, estas buscam atingir metas e deste modo é necessário estabelecer novos padrões, padrões da rede de governança colaborativa, o modificar padrões existentes, a padronização está no cerne da governança pública.

Das questões referentes à: como você avalia a prestação de serviço pela gestão pública municipal? Neste quesito, o resultado é a neutralidade por parte dos respondentes, significando que, na percepção das pessoas, não há uma opinião clara quando se trata de possuir conhecimento da gestão pública da sua cidade, do seu planejamento, da sua condição de bem informado.

As discordâncias de respostas no que tange a presença de gestores não integrantes do corpo efetivo do órgão, percebe-se uma falta de independência, podendo suscitar numa influência externa capaz de interferir na condição da gestão pública, causando uma deficiência para gerir os princípios da governança pública.

Já no que se refere aos serviços internos da gestão pública desta cidade: jurídicos e contábeis, são próprios ou terceirizados, tem-se uma ausência de um processo formal de avaliação. A ausência de um código de conduta, assim como a falta de avaliação periódica, reflete na precária aderência à transparência, princípio da governança no setor público, pois não deixa claro quais normas de comportamento os gestores e servidores devem seguir nem as consequências do descumprimento dessas.

Por fim, observa-se a falta de padrão no comportamento da gestão pública, falta de gestão efetiva e controle do governo por parte do gestor. Essa constatação se deu devido às respostas dos atores sociais.

Com a aplicação do questionário, constatou-se que a gestão pública atinge de maneira insatisfatória os procedimentos gerais para a boa governança, medidas de desempenho e auditoria externa.

Os resultados da pesquisa indicam que gestão pública, de modo em geral nas cidades examinadas, não institui um mecanismo único de divulgação dos seus dados, não busca a divulgação dos indicadores de desempenho pertinentes e, como resultado, dissemina a percepção de governos regulares na pesquisa em tela.

Quadro 14 - Ideias consensuais e não consensuais Gestores

IDEIAS CONSENSUAIS	IDEIAS NÃO CONSENSUAIS
A maioria percebem uma gestão pública regular.	
Dizem ter planejamento, mas não percebem a sua efetividade.	Uma parte afirma não ter planejamento.
A maioria dos serviços de controle interno são terceirizados.	A maioria percebem a gestão como regular porque as demandas da sociedade ainda não são contempladas em sua totalidade, em especial na área de educação pública de qualidade, acessibilidade e saúde preventiva.
Não se consideram bem informados sobre a gestão pública das suas respectivas cidades.	Percebem falta ajustes na área de saneamento básico.
O monitoramento da gestão por meio da atuação dos conselhos, audiências públicas.	Poderiam ser mais eficazes menos centralizadores.
A atuação dos conselhos é considerada positiva.	
PONTENCIALIDADE	
Os resultados da pesquisa, com base na entrevista estruturada, possibilitaram evidenciar a existência de procedimentos mínimos e insatisfatórios de cumprimento dos quesitos abordados nos três grupos (dimensões) apresentados. Contudo, vale observar que, apesar de terem obtidos como resultado geral uma sinalização negativa, dentro de cada um desses grupos, existiram a vontade social em participar, a semente inicial para a rede de governança colaborativa ressaltando as melhorias e as evidências negativas que devem ser vistas como oportunidades de melhoria para o órgão.	
Estabelecer sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas, concretizando um sistema de governança como modo, de como os diversos atores se organizam, interagem e procedem na concretização da rede de governança colaborativa.	
Compreender as instâncias internas e externas de governança, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento.	

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

O aprimoramento do planejamento estratégico estatal, pode dar maior coerência e previsibilidade para a atuação do gestor público e, com isso, facilitar a integração de políticas públicas e de governança para a observância de metas compartilhadas, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

A qualidade do líder, a qualidade do gestor é a mola propulsora de um padrão de conduta, de uma jornada sustentável de progresso continuado, alavancando resultados positivos e políticas públicas coerentes, observar a qualidade do gestor é estar buscando minimizar a probabilidade de eventos adversos aos interesses das maiorias sociais gerando consequências imprevisíveis.

4.8 DIMENSÃO 3 - DO CONTROLE

O conjunto de leis encaminhadas, negociadas e promulgadas pelo Executivo nos últimos anos, dotou o Brasil de um consistente aparato legal que vem sendo intensivamente utilizado no embasamento de ações orientadas para o enfrentamento de problemas de corrupção historicamente arraigados no país. Cita-se os normativos propostos e aprovados: a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011); a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013);

a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); e os decretos de vedação ao nepotismo (Decreto nº 7.203/2013), de gestão da ética (Decreto nº 6.029/2007), e o que criou o Sistema de Correição do Poder Executivo (Decreto nº 5.480/2005).

No âmbito do controle externo vários indicadores foram desenvolvidos para comparar a maturidade de governança organizacional notabilizando-se pela publicização da boa governança em diversos relatórios federais.

Quando se trata do Sistema de Controle, avalia-se a percepção pelas pessoas destes serviços, de como se organiza os serviços de controle interno e externo na organização da gestão atual, a coerência das informações e serviços prestados; da correlação do percentual de funcionários públicos, as vagas de emprego e renda para os investimentos essenciais nas cidades; de como se dá atuação do Ministério Público em sua cidade. Conforme ficará evidente, neste grupo, há uma grande expectativa com a possibilidade de um novo modelo de cultura organizacional, por parte da maioria.

Quadro 15 - Pessoas - Do sistema de controle P10.1, P10.2, P10.3, P10.4.

Qual a sua opinião sobre a organização da gestão atual? (P10.1)
Péssima! (P10.1.6), péssima (P10.1.2), bom (P10.1.3).
Na sua opinião, as informações e serviços prestados são? (P11.1.2)
Regular (P11.1.3), regular (P11.1.6), péssima (P11.1.2).
Na sua opinião, os serviços públicos prestados à população pela administração atual são? (P12.1.3)
Péssimo (P12.1.2), regular (P12.1.6), bom (P12.1.3).
Qual o percentual de funcionários públicos na cidade e número de vagas de emprego e renda proporcionado pela gestão atual? (P13.1.4)
54% (P13.1.3), 60% (P13.1.6).
Quais os sistemas de controle existentes na cidade? (P14.1.5).
TCM, MP (P14.1.2), TCM conselhos, Câmara (P14.1.6), MP, controle interno (P14.1.3).
Como se dá a atuação do Ministério Público e Conselhos em sua cidade (P15.1.6).
Processo administrativo (P15.1.3), participativo (P15.1.6), muito lento (P15.1.2).

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Em análise à pergunta, qual a sua opinião sobre a organização da gestão atual? Percebe-se, no resultado geral, um nível de concordância de que a organização da gestão é de péssima qualidade.

Contudo, ao observar a pergunta sobre as informações e serviços prestados, faz-se necessária uma abordagem pormenorizada aos itens considerados como neutros e discordantes. Dessa forma, pode-se considerar uma falta de opinião definida nos quesitos gestão pública, conselhos, controle e serviços públicos prestados. No que diz respeito ao número de servidores, os percentuais são próximos, transmitindo a condição de percepção em meio ao cenário.

Quanto aos sistemas de controle existentes na cidade, o resultado do questionário identificou uma falta de visibilidade, as respostas são difusas, não há destaque dentre os vários sistemas de controle apresentados, a lentidão dos setores de controle transmite a percepção de inércia, tudo fica difuso, indicando a necessidade de medidas mínimas de controle para assegurar uma dimensão controle de qualidade.

Não é perceptível na voz dos respondentes: a promoção de valores organizacionais e estabelecimento de padrões de conduta para os dirigentes e os gestores governamentais, mediante a utilização e disseminação de guias, códigos de ética e outros, que tratem da garantia da transparência dos processos e ações das organizações; da integridade nos relacionamentos, baseados na honestidade, na objetividade e em altos padrões de probidade na administração dos recursos públicos; da *accountability* por meio da responsabilização dos dirigentes e gestores públicos de prestar contas das decisões e ações envolvendo o trato dos recursos públicos e o alcance dos objetivos organizacionais.

A Comunicação clara com os vários atores, em nível do alcance dos objetivos e a forma de como os recursos são geridos, transmite segurança para os vários atores transmitindo-lhes de que a administração das instituições leva em conta os seus legítimos interesses, no entanto, percebe-se que a existência de unidade organizacional na estrutura do ente público, é praticamente inexistente na percepção dos atores sociais.

A falta de percepção por parte das pessoas também se dá pela ausência de: identificação dos riscos associados ao alcance dos objetivos, avaliação da probabilidade de ocorrência e do impacto destes, desenvolvimento e implementação de programas e procedimentos para mitigar as ameaças identificadas, monitoramento e avaliação das mesmas e dos programas a elas relacionados; emissão de instruções para a instituição e manutenção de controles que assegurem: alcance dos objetivos e metas da gestão pública, salvaguarda dos recursos públicos, confiabilidade e publicidades dos relatórios, conformidade dos procedimentos com as leis e regulamentos, adoção de procedimentos de controle de processos; atividades de desempenho, como: autorizações, aprovações, verificações, reconciliações, revisões e supervisões. Tudo isso é ocasionado pela falta de padronização e capacidade gerencial.

O sistema de controle abrange aspectos como transparência, prestação de contas e responsabilização, estabelece vínculo direto e define diretrizes para o sistema de gestão de riscos; observa se os fatores de risco da organização estão identificados e se os controles internos que possam mitigá-los estão devidamente implantados; o sistema de controle implica

em monitorar e avaliar o valor, a imagem da organização perante a satisfação dos atores sociais interessados, também deve garantir que sejam apurados indícios de irregularidades, promovendo a devida responsabilização em casos devidamente comprovados. Diante disto, o sistema dos sistemas controle deve atentar para investigação de sinais de desvios e aplicação das devidas sanções previamente definidas.

Os membros da alta administração e dos conselhos de administração ou equivalente são os responsáveis por prestar contas de seus atos, da sua atuação e devem assumir, integralmente, as consequências de seus atos e omissões. Tradicionalmente o sistema de controle integra mecanismos de prestação de contas, mecanismos de responsabilização para garantir a adequada *accountability*.

Quadro 16 - Ideias consensuais e não consensuais

IDEIAS CONSENSUAIS	IDEIAS NÃO CONSENSUAIS
A gestão atual é péssima.	A gestão atual é boa.
A percepção do serviço público para a população é regular.	A percepção do serviço público para a população é péssimo.
Falta de emprego e renda.	54% a 60% da força de trabalho é composta de servidores públicos.
O sistema de controle identificados pela maioria é o TCM, MP, Conselhos, Câmara de vereadores.	Diz não conhecer os sistemas de controle.
Os sistemas de controle são muito lentos.	O sistema de controle dar-se por meio de processo administrativo.
O MP é muito lento, quase omissos, os conselhos em sua maioria trabalham para atender os interesses da gestão municipal.	Participativo quando solicitado.
PONTENCIALIDADE	
Avaliar a imagem das organizações e a satisfação das partes interessadas com seus serviços, readequá-las com capacitação continuada, as pessoas estão preparadas para usufruir dos serviços.	
Em todas as cidades está evidenciada a participação dos conselhos, ainda que perdidos, mas tem existência e participação da população.	

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

A fragilidade dos sistemas de controle incita a fraude e a corrupção, agride a ética e a integridade, inviabiliza decisões acertadas e aumenta a desconfiança social. A eficiência dos sistemas de controle favorece a adoção de boas práticas de governança, gera confiança para a concretização de redes de governança colaborativa, visando a decisão mais acertada, resultados positivos estrategicamente planejados, pois auxilia no processo de prestação de contas do administrador público aos *stakeholders*, os reais proprietários da coisa pública, proprietários dos recursos, carentes de um grau de transparência coerente quanto ao fornecimento de informações relevantes aos interessados. O resultado da pesquisa sugere que um adequado sistema de controle interno, bem capacitado, bem estimulado seja capaz de contribuir, consideravelmente, para o alcance dos objetivos da organização pública, em termos de

efetividade e eficiência das suas operações; gerando confiabilidade dos relatórios financeiros e conformidade com leis e regulamentos, proporcionando adequada governança das organizações públicas, de forma a contribuir para a geração de benefícios à sociedade e atração de investimentos pela geração de confiança.

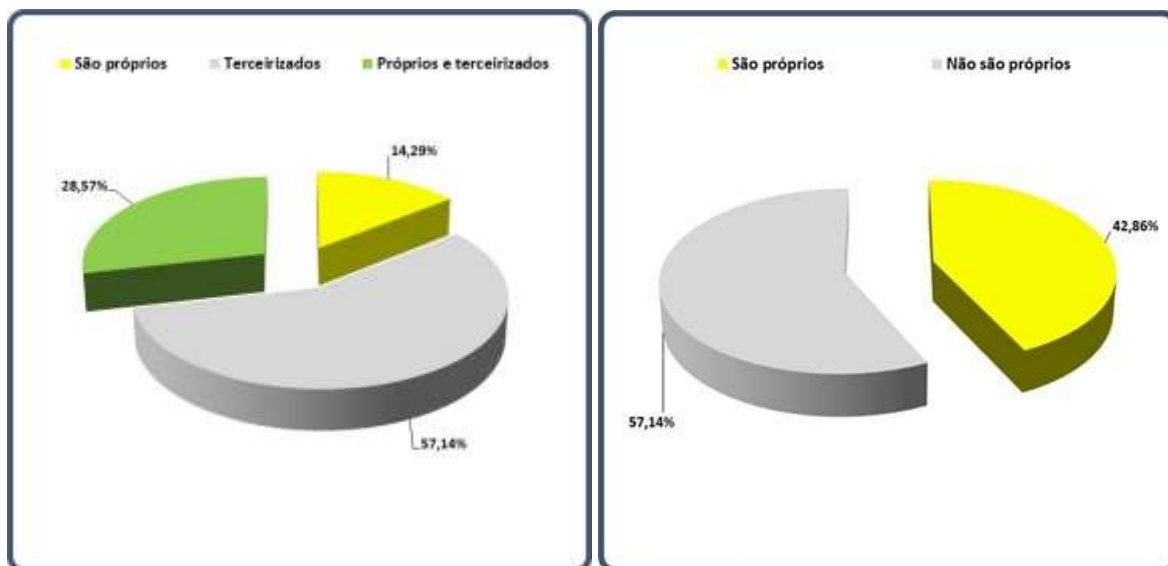
4.9 QUANTO AOS SERVIÇOS DE CONTROLE INTERNO DA GESTÃO PÚBLICA

Um sistema de controle eficiente é uma das dimensões de governança, em especial na perspectiva mais ancorada no Estado, mas não é a única. Soluções prescritivas de governança propuseram resolver, ou ao menos mitigar, os conflitos de agência, relatados pela teoria da ação do agente sob delegação do principal. Como já dissertou-se, a Teoria da Agência tem como escopo entender as causas e consequências dos conflitos entre o principal e o agente perante as Organizações modernas. “A pedra angular da teoria da agência é a suposição de que os interesses do principal e do agente são divergentes.” (HILL; JONES, 1992). Jensen e Meckling (1976) argumentam que ao ser estudada a teoria da agência poderá levar a uma teoria das organizações que agora está faltado para estabelecer contratos entre o principal e o agente, ou entre uma corporação de principais e agentes, ou entre os vários grupos de interesse da empresa.

Os sistemas de controle bem organizados é considerado variável de segunda ordem. Os de primeira ordem são simplesmente as entregas, os resultados almejados, todavia se um sistema de controle coerente, confiável, compromete a entrega dos resultados de maneira coerente e desejada.

A falta de organização no sistema de controle indica que a administração não está estruturada para resultados positivos, de acordo com os desejos da maioria dos atores sociais. Um sistema de controle comprometido conduz a uma corrupção desenfreada, a desqualificação dos governos. O conjunto de leis encaminhadas, negociadas e promulgadas pelo Executivo Federal dotou o país de um consistente aparato legal que vem sendo intensivamente utilizado nos últimos anos no embasamento de ações orientadas para o enfrentamento de problemas de corrupção, profundamente arraigados na administração pública federal. Vale citar os normativos propostos e aprovados com a participação da CGU, como: a Lei de Acesso à Informação (Lei no 12.527/2011); a Lei de Conflito de Interesses (Lei no 12.813/2013); a Lei Anticorrupção (Lei no 12.846/2013); e os decretos de vedação ao nepotismo (Decreto no 7.203/2013), de gestão da ética (Decreto no 6.029/2007), e o que criou o Sistema de Correição do Poder Executivo (Decreto no 5.480/2005).

Figura 3 - Gráficos dos gestores, sistema de controle



Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Quando feita a pergunta: “*Os serviços internos da gestão pública desta cidade: jurídicos e contábeis, são próprios ou terceirizados?*” Nota-se um grande desequilíbrio no sistema de controle, o qual se espelha numa proporção desigual, sendo próprios apenas 14,29% da totalidade dos municípios entrevistados, 28,57% são próprios e terceirizados, contra 57,14% são terceirizados.

A terceirização no serviço público mostra uma generalização, um fenômeno de fundamental importância para se compreender as transformações implementadas pelas quais vem passando o Estado brasileiro desde meados dos anos de 1990, pelo estado gerencial.

No âmbito do controle externo, nos últimos tempos o TCU desenvolveu, uma série de indicadores para comparar a maturidade de governança organizacional, a começar pelo índice de governança de tecnologia da informação (iGovTI), medidos em 2007, 2010, 2012, 2014 e 2016. Assim, o TCU notabilizou-se pela defesa da chamada boa governança em diversos relatórios, que deram origem a acordãos bastante conhecidos pela administração. Pode-se atribuir à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do TCU, criada em agosto de 2006 para fiscalizar a gestão e o uso de recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC), o impulso inicial do tema governança no âmbito do tribunal. Essa unidade técnica do TCU atuou enfatizando e estimulando a adoção de estruturas de governança de tecnologia da informação (GTI) junto a toda administração pública federal (Cunha e Souza Neto, 2014). A Sefti também teve papel ativo junto à Comunidade de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle (TIControle), constituída como comunidade de prática em abril de 2006, por gerentes das áreas de tecnologia da informação (TI) do TCU, da CGU, do Ministério Público Federal, do Ministério da Justiça, do Supremo Tribunal Federal e do Senado Federal, visando ao compartilhamento de problemas, experiências e iniciativas na área de TI entre órgãos responsáveis por ações de controle na administração pública. (ALVES NOGUEIRA, 2018, p. 4).

Todavia, requer atenção às necessidades de ajustes dos sistemas às práticas, consolidando, por exemplo, por um maior compromisso na busca por melhores resultados, o que exige um sistema de gestão e controle do desempenho independente; uma abordagem integrada dos processos de tomada de decisão e um reposicionamento da centralidade do governo como garantia de uma maior coerência no espaço intergovernamental, com foco na satisfação do cidadão como valor norteador.

Monitoramento e avaliação consistem em dois conceitos que geram confusão aos mais experientes, há quem interprete como a mesma coisa, acabam sendo usados como sinônimos, promovendo o distanciamento, a incongruência. A avaliação é um processo finalístico que busca entender o quanto os objetivos desenhados foram atingidos, trata-se de uma das etapas do ciclo de políticas públicas de notória importância. As políticas públicas multicêntricas devem ser acompanhadas por toda a sociedade, juntamente com os setores governamentais envolvidos, não obstante os critérios devem estar previamente estabelecidos e conhecidos de todos.

É aparente o desconhecimento, até mesmo da existência deste tipo de avaliação. Estabelecer critérios avaliativos, certamente gera resistências, uma vez que os dados oriundos da avaliação podem motivar desconforto, levando ao escamoteamento de dados importantes para a consecução vitoriosa da política pública avaliada, feita em tempo poderia corrigir rotas fazendo valer a decisão inicial.

O monitoramento difere da avaliação, não menos importante, tem a função de acompanhamento, meta a meta, entendendo e ajustando os instrumentos de ação ao longo dos processos utilizados na gestão da pública. Abrucio (2007, p.86) declara que a “administração Pública eficiente e efetiva emerge como fruto da cobrança e do controle pela sociedade”. Exige-se um novo serviço público, baseado menos no direcionamento político e mais na prestação do serviço (DENHARDT; DENHARDT, 2007, p. 84).

Muitos dos autores citados neste referencial teórico indicam a forma colaborativa como base da eficiência e da democracia administrativa aumentar cooperação entre órgãos e entidades externas e considerar com mais ênfase as sugestões comunitárias (BINGHAM; O’LEARY, 2008, p. 7).

Quadro 17 - Dos Gestores P6. P23. P12. P20. P11.

A administração pública desta cidade possui um Plano de Integridade, com planejamento de medidas a serem adotadas e revisão periódicas determinada? (P8.1)
Sim (P1.1.2). Sim (P1.1.1). Não sei informar (P1.1.6). Sim (P1.1.4). Desconheço (P1.1.3). Não sei informar (P1.1.5).
Cite projetos relevantes desta gestão para melhoria da cidade: (P23.1)
Merenda escolar, anel viário (P23.1.2). Área de saúde (P23.1.6). Rotatória (P23.1.4). Anel viário (P23.1.3). Saúde (P23.1.5).
Quantos conselhos possui o município? Como atua os mecanismos de controle? (P12.1)
Reuniões periódicas (P12.1,2). 1. Segurança (P12.1,6), 4. Conselhos (P12.1,4). Reuniões mensais (P12.1,3). 1. Conselho (P12.1,5).
Como você avalia a capacidade dos servidores do município na execução das suas tarefas? (P16.1)
Regular (P16.1,2). Regular (P16.1,6). Regular (P16.1,4). Regular (P16.1,3). Regular (P16.1,2,5).
Cite pontos negativos da administração pública atual: (P20.1)
Falta um centro administrativo (P20.1,2). Muito centralizador (P16.1,6). Não é do meu conhecimento (P16.1,4). Corrupção, má gestão (P16.1,3) Muito centralizador (P16.1,5).
Você se considera bem informado sobre gestão pública, governança colaborativa? (P11.1)
Sim (P11.1,2). Não (P11.1,6). Não tenho conhecimento (P11.1,4). Médio (P11.1,3). Não (P11.1,5).

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Nesta seção são apresentados o sistema de gestores, avaliado na dimensão do controle dos resultados e a discussão a partir das respostas do questionário aplicado ao gestores. Ao analisar as respostas dos entrevistados, buscou-se verificar o nível de aderência dessa dimensão municipal aos princípios de governança no setor de controle segundo a ótica da gestão.

A seguir, com base nesse questionário, foram identificados os níveis de concordância ou discordância, conforme a visão dos respondentes. No que diz respeito à pergunta: a administração pública desta cidade possui um Plano de Integridade, com planejamento de medidas a serem adotadas e revisão periódicas determinada? Consta-se que a administração não atinge de maneira satisfatória os procedimentos necessários para promover uma cultura de integridade pública, requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade na gestão municipal e em suas instituições, política fundamental para o desenvolvimento. É com esse propósito que os programas de integridade reúnem um conjunto de ações voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e corrupção na gestão.

Quando perguntados sobre a quantidade de Conselhos no município e como atuam os mecanismos de controle, o resultado, na percepção dos atores sociais, é que não há uma opinião clara quanto ao número de conselhos existentes em cada cidade, mas há evidência do controle pelo gestor destes organismos. Os conselhos municipais de políticas públicas têm sido considerados como verdadeiros fóruns institucionalizados, verdadeiras redes, de acordo com a Constituição de 1988 essas instâncias de participação devem abranger os atores sociais e a sociedade organizada, nas diversas áreas da gestão pública. Percebe-se que é necessário avaliar

a capacidade desses setores organizados serem verdadeiramente representantes dos interesses legítimos e distintos da sociedade.

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 traz a Integridade como princípio da Governança Pública (art. 3º, inciso II) e reforça a necessidade de criação de um comitê interno de governança para auxiliar a alta administração no desenvolvimento de ações que visem melhorar o desempenho institucional. O plano de integridade observa as diretrizes recomendadas pela OCDE, deve estar fundamentado em princípios, valores e padrões normativos do setor público, adotando uma abordagem para análise de riscos. Além da presença fundamental de planejamento estratégico, os princípios e as normas da administração pública devem alicerçar o Plano de Integridade, estabelecendo obrigações e práticas dos atos que atendam ao interesse público, obedecendo os princípios da legalidade, eficiência e moralidade administrativa.

Quadro 18 - Ideias consensuais e não consensuais dos gestores

IDEIAS CONSENSUAIS	IDEIAS NÃO CONSENSUAIS
Consenso a relação de plano de integridade ao PDDU.	Uns conhecem, outros desconhecem
Em nível de projetos é consenso: Merenda escolar. Área de saúde. Rotatória. Anel viário, sem contudo saberem explicar.	Os conselhos estão submissos ao gestor.
Todos reconhecem a presença de conselhos, variando a quantidade destes, atuando em reuniões periódicas.	
O gestor centralizador.	
Não se consideram bem informados.	
POTENCIALIDADE	
A aplicabilidade do modelo legal estatuído no decreto, Brasil nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, adaptado para municípios, como passo inicial estabelecer o comportamento adequado por meio de decreto, enquanto o projeto de lei tramita na câmara de vereadores.	

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Tradicionalmente a integridade está conectada à prevenção da corrupção, fortalecimento de padrões morais de conduta da coisa pública, exige conhecimento do seu real significado e importância, trata-se de um instrumento de impulsão econômica, produtividade, eficiência, permitindo que os cidadãos sejam o centro das decisões, possibilita controle interno pautados em gestão de risco privilegiando ações estratégicas de prevenção, todavia a efetividade de um plano de integridade depende de uma cultura de integridade, o que não se percebe na fala dos respondentes que afirmam conhecer. É importante o conhecimento de toda a sociedade do seu real significado e importância para o desenvolvimento.

É essencial que se estabeleça um padrão de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento, controle e condições de avaliação, ampliando de forma sistêmica e integrada o bem estar da sociedade, promovendo emprego e renda, oportunidades para os cidadãos.

Estabelecer estratégias, monitoramento e avaliação destes procedimentos por meio de indicadores de desempenho da organização. Uma abordagem integrada dos processos de tomada de decisão e um reposicionamento da centralidade do governo, como garantia de uma maior coerência no espaço intergovernamental (BOURGON; MILLEY, 2010, p. 8). A qualidade do nível de prestação de serviços e o foco na satisfação do cidadão continuam a ser os valores que norteia a gestão pública do futuro, os resultados positivos ofertados à maioria dos atores sociais.

Nesta terceira dimensão observa-se avaliar o grau de maturidade das instituições responsáveis pelo controle da gestão que emite os dados confiáveis, dos mecanismos utilizados para fazer acontecer, do interesse das pessoas por conhecer e confiar gerando governabilidade, amadurecimento da democracia.

Quadro 19 - Do sistema de controle P6. P23. P12. P16. P20. P11.

Quais os mecanismos usados para concretizar o controle dos atos administrativos? (P6.1)
Comissão de participação popular (P6.1.4.2). E-Sic (P6.1.4.1). Conselhos (P6.1.4.3). Princípios administrativos (P6.1.5). TCM, TCE, TCU (P6.1.3). Conselhos e audiências públicas (P6.1.1). Fiscalização (P6.1.2).
Como funciona o sistema de controle do município? (P12.1)
Conselhos, comissões e procuradoria do município (P12.4.2). Fiscalizamos as contas (P12.4.1). Audiências públicas (P12.4.3). Não respondeu (P12.5). Não posso informar (P12.3).

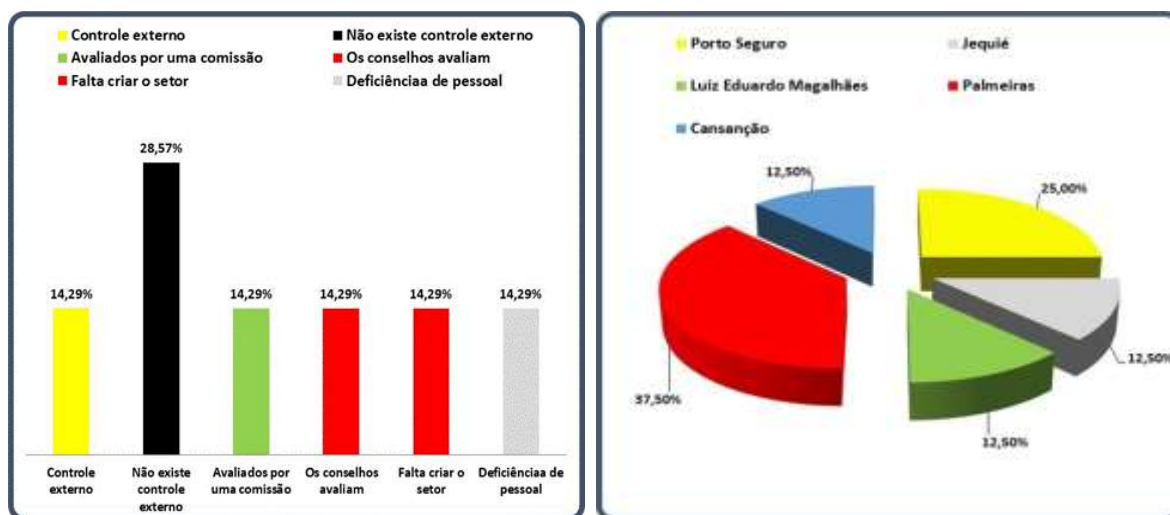
Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Quando se fala em controle social se pensa imediatamente em prestação de contas, em responsabilização do poder público, em responsividade, em transparência e em *accountability*, entre outras coisas. Entretanto, como perceber de forma clara e objetiva o controle social, a *accountability*, certamente que esta percepção virá acompanhada da consciência de que é atributo e da qualidade da gestão pública municipal, é dever da gestão sujeitar a estruturas formais e institucionalizadas aos mecanismos de integridade para constrangimento de ações intempestivas, fora do padrão frente a gestão pública, coloca a gestão como obrigada a prestar contas e a tornar transparente sua administração, publicizado suas ações e iniciativas de políticas públicas, bem como seus gastos orçamentários.

Por outro lado, o controle social é um atributo ou qualidade da própria sociedade civil, que deve ser municada, habilitada e estimulada por meio de mecanismos judicializados para acionar os mecanismos de interpelação junto à gestão pública, de modo que os cidadãos possam

impedir que seus interesses sejam contrariados. Para tanto, é necessário não só estabelecer um padrão de comportamento que funcione como instrumento de participação efetiva de toda a sociedade, com mecanismos de coerção do poder público, mas também que haja uma sociedade realmente capaz de controlar o poder público.

Figura 4 - Gráficos do sistema de controle



Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

Na seara pública, Peter (2007) expressa que o controle é considerado uma das funções básicas da administração, juntamente com o planejamento, a organização, a direção e a coordenação, conforme sistematização de Fayol. Defende, ainda, Peter (2007) a ideia de que, qualquer que seja o sentido ou a amplitude do controle, sua principal finalidade relaciona-se.

Quadro 20 - Ideias consensuais e não consensuais do sistema de controle

IDEIAS CONSENSUAIS	IDEIAS NÃO CONSENSUAIS
Destaca-se as comissões, conselhos e princípios administrativos.	TCM, TCE, TCU.
O sistema de controle se resume a conselhos, comissões e procuradoria do município.	Não sabem informar.
O sentimento dos respondentes “ <i>Comissão de participação popular</i> (P6.1.4.2), <i>E-Sic</i> (P6.1.4.1). <i>Conselhos</i> (P6.1.4.3). <i>Princípios administrativos</i> (P6.1.5). <i>TCM, TCE, TCU</i> (P6.1.3). <i>Conselhos e audiências públicas</i> (P6.1.1). <i>Fiscalização</i> (P6.1.2)”, demonstram disposição em buscar algo, evidenciam esperança, ainda que o contexto atual não seja satisfatório em decorrência das falhas e até total ausência das políticas públicas, seja nas atitudes dos gestores, o comportamento dos políticos marcados pela falta de confiança e o oportunismo de alguns que estão encastelados no poder público pela falta de geração de trabalho.	Quanto à percepção dos respondentes, nota-se um total desequilíbrio no que diz respeito ao controle. Identifica-se que, 28,57% dos respondentes atesta não haver controle externo, contra a simetria de 14,29% para controle externo, avaliação por comissão, conselhos. Outros 14,29% afirmam da falta do setor para tal função, outros afirmam a deficiência de pessoal.
POTENCIALIDADE	
Entender a vontade popular em participar para desenvolver um conjunto de instrumentos institucionais que assegurem o alcance dos objetivos estratégicos, subsidiando a tomada de decisão, contribuindo para o aprimoramento dos processos e, mitigando a ocorrência de possíveis desvios por meio de uma gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão eficaz.	

Fonte: Própria do autor desta dissertação (2020).

O sistema de controle é apontado como uma dimensão da governança pública, na medida em que atua comprometido em contribuir para o alcance dos objetivos organizacionais, da eficiência, da efetividade, da confiabilidade das informações e da conformidade legal, apoiando a gestão e assegurando aos cidadãos a transparência e a *accountability* da gestão, pilares da governança.

Os resultados desta pesquisa demonstraram que, quanto às características institucionais, apresenta um nível regular de entendimento e conseqüentemente de atendimento às práticas recomendadas, uma vez que, não é perceptível pelas partes interessadas, promovendo um baixo nível de alinhamento dos órgãos de controle, gestão e a população em geral. Tais constatações vão de encontro aos dispositivos recomendados pela CF, LRF, assim como pelos princípios da governança pública, emanado pelos órgãos de referência nacional e internacional.

Percebe-se que em decorrência dos resultados desta pesquisa constata-se que, pelo nível de alinhamento das instituições e a atuação do órgãos de controle municipal aos princípios e recomendações da governança pública, é parcial. No entanto é papel dos órgãos de controle interno e externo observar, com maior aderência, a prática de propagar ao público externo, ou seja, de comunicar aos cidadãos, as informações contidas em relatórios, que apresentam os resultados da gestão pública, inclusive os referentes à gestão de riscos, nos termos

recomendados. A expectativa é que haja um despertar para alinhamento de suas práticas às recomendações dos órgãos de referência nacional e internacional, que tratam da temática da governança pública, a fim de reduzir as assimetrias informacionais entre a Administração Pública e os cidadãos, proporcionando melhores serviços e o restabelecimento da confiança.

Há portanto dois desafios que carece de especial atenção: primeiro, motivar os municípios a planejarem suas ações, conectando-as a políticas de longo prazo, construídas a partir de metas claras e realistas, rente aos vários atores que compõem a sociedade, como desafio da governança colaborativa; segundo dotar os municípios de informação e meios para aferir resultados produzidos por suas ações, permitindo-lhe corrigir erros de percurso e ajustar sua trajetória de desenvolvimento com rapidez.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Justifica-se este estudo pela necessidade em analisar os desafios para a construção de um sistema de redes em políticas públicas multicêntricas em cidades da Bahia, investigando-se diretrizes para a construção de um sistema de redes de governança colaborativa, voltada para resultados em pequenas e médias cidades do Estado da Bahia. Por isto a importância do tema que nomina esta dissertação: Rede de governança colaborativa: análises e desafios para a construção de um sistema de redes em políticas públicas multicêntricas em cidades da Bahia.

Diante disto, a pesquisa teve como objetivo geral apontar diretrizes para a construção de um sistema de redes de governança colaborativa, e análises essenciais para o desenho de políticas públicas multicêntricas em cidades do Estado da Bahia. Consta-se que o objetivo geral foi atendido, indicando regras que definem a configuração jurídico-institucional da intervenção e seu modelo de gestão de modo que pode potencialmente promover o desempenho e capacidades colaborativas.

Atendendo ao primeiro objetivo específico de examinar o conceito e o modelo de governança pública pelo exame da literatura conhecida ao longo do referencial teórico, como segundo objetivo específico que é identificar as diretrizes que determinam a governança pública colaborativa até a decisão das políticas públicas e de como evolui para políticas públicas multicêntricas; atendido este objetivo pela identificação na fala dos respondentes correlacionada com a literatura referenciada sedimentando a apresentação de um desenho de práticas adequadas à gestão e à governança pública que requer o século XXI, novos desafios, novos valores, novas formas de fazer, novos hábitos, uma nova cultura.

Esta investigação contou como perguntas norteadoras como: **Qual a origem e o significado da evolução do conceito de governança e o seu desenvolvimento para governança colaborativa e políticas públicas multicêntricas?** A governança está associada ao momento em que as organizações deixaram de ser geridas diretamente pelos seus proprietários e passaram a ser administradas por terceiros, aos quais lhes fora delegada autoridade e poder de administrar recursos pertencentes a outros, a dinâmica do crescimento da complexidade exige à atuação conjunta de múltiplas instituições governamentais, não governamentais relacionando-se com os vários atores sociais, a governança colaborativa é esta governança em rede, quanto a abordagem multicêntrica em políticas públicas, diferentemente da estadocêntrica, lida com organismos multilaterais, redes de políticas públicas atuando com

múltiplos centros de tomada de decisão por meio de um conjunto de regras previamente concordadas.

Com a tomada do crescimento, a alta complexidade da gestão e a competitividade, surge a necessidade da gestão pública se reinventar, buscando a racionalização administrativa, a integração dos serviços públicos, monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas públicas; articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis das pessoas, dos gestores e do controle, incorporando padrões elevados de conduta pela alta administração, assim como manter o processo decisório pelas evidências; promover a tomada de decisão ponderando o parecer daqueles que estão próximos aos diferentes interesses. Diante disto conduz o governo a voltar-se para uma gestão empreendedora, uma verdadeira troca de paradigma na forma de fazer, adotando um modelo ágil, burlando a burocracia, permitindo o desempenho das responsabilidades que competem a uma gestão pública colaborativa concretizar a decisão tomada no ciclo de políticas públicas multicêntricas e gerar resultados almejados pela maioria social.

Nestes novos tempos as políticas públicas são afetadas, a sua eficiência deve ser evidente, assim, o conceito de políticas públicas multicêntricas vem ao encontro deste novo momento, voltada para solucionar problemas, uma vez que por meio deste conceito o leque se alarga pela sua maior capilaridade de atores e recursos disponíveis. A abordagem multicêntrica é conglobante, considerando a participação global das organizações corporativas, não governamentais, organizações multilaterais, juntamente com os atores sociais e estatais, como protagonistas de políticas públicas

No atual contexto político os parâmetros fundamentais para uma eficiente administração pública concentram-se em novos modelos de avaliação de desempenho e novas formas de controle pela participação dos vários atores, mas, sobretudo concentram-se em proporcionar resultados, serviços públicos que sejam direcionados ao atendimento das preferências de toda a sociedade. É nesse contexto cabe a segunda indagação: **qual a importância da aplicabilidade da política de governança pública em rede e políticas públicas multicêntricas na esfera municipal?** A governança pública em rede é a forma de como gerar resultados relacionados aos propósitos públicos, originários do valor público, uma espécie de retorno sobre os investimentos implementados pela sociedade no estado em forma de impostos, tomados como valores cívicos republicanos para serem transformados em uma percepção e satisfação de qualidade pelos resultados das políticas públicas multicêntricas,

devolvidos aos vários atores sociais nas obras e melhorias necessárias para o desenvolvimento da cidade como um todo, o componente direcionador do processo de governança oriundos das decisões do ciclo de políticas públicas em pequenas e médias cidades do Estado da Bahia.

O valor público em rede preenche o vácuo deixado pela sensação de ineficiência do modelo de administração burocrática, focando em uma nova gestão pública voltada para ouvir e entender a real necessidade da população, com resultados públicos prestados com maior qualidade, eficiência fazendo mais com menos. A abordagem multicêntrica define-se por convidar a participação dos diversos centros, “*hubs*”, nós, da rede dentro de um conjunto de regras previamente conhecidas participar do ciclo de políticas públicas.

A governança colaborativa visa o desempenho e o valor público da cadeia de governança de forma integrada tendo como meta precípua o resultado, pois se orienta para atender ao valor público em uma perspectiva pragmática e modificadora, neste sentido possui engajamento, é estimuladora de comportamentos de civilidade, instila otimismo, depende da confiança, ao tempo em que é promotora de capacidades, de ampliar consciências na resolução de problemas. Daí **a importância da promoção da participação social, por meio da governança colaborativa como forma de atração de investimentos e financiamento para projetos.**

No mundo coetâneo exige-se romper com a visão mais tradicional, parte-se do pressuposto de que as transformações contemporâneas vivenciadas pelas cidades (maior concorrência por investimentos corporativos, ênfase no planejamento estratégico, mercantilização dos espaços públicos, entre outros) podem ser melhor compreendidas, a partir da análise dos processos decisórios sobre as políticas urbanas, com maior presença dos negócios urbanos na política pública. A governança colaborativa traz a crença na possibilidade de que o equilíbrio parte do órgão governamental. Grande parte das teorias de governança apontam para caracterizar que o estilo de políticas públicas está relacionado ao ator que dispõe de maiores recursos, impedindo que os demais atores da rede tenham igual poder, este enfoque é estadocêntrico.

Nos tempos atuais, há de se investigar sobre qual o melhor modelo de Estado, seu papel, suas prioridades, em meio a isto, quase consensual, surge de que o Estado deve buscar o aprimoramento, este avanço se dá por conta da racionalidade, hierarquia e análises de custo benefício. O desafio está em coordenar contradições e permitir que os avanços institucionais sejam compatíveis com as necessidades do contexto social e este processo depende de um conceito coerente. Desta forma, espera-se que os mesmos objetivos que orientam a política de

governança do governo federal sejam seguidos pelos municípios brasileiros por todo o país, observadas as particularidades de suas estruturas e missões. Isso permitirá a criação de redes de boas práticas de governança, que contemplem objetivos e diretrizes comuns, facilitando a integração e a coordenação de serviços públicos e promovendo o desenvolvimento regional. Nesse contexto, as análises e diretrizes de governança pública estatuidos no decreto, Brasil nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 colaboram para o desenvolvimento dos municípios.

Considerando a pergunta que norteia esta pesquisa no que se refere às análises e diretrizes para a construção de um sistema de redes de governança colaborativa em políticas públicas multicêntricas, que objetivem a concretização de resultados sobre os problemas públicos complexos que afetam a sociedade, oriundos das decisões do ciclo de políticas públicas em pequenas e médias cidades do Estado da Bahia, a análise dos resultados comprovam a validade desta investigação indicando que a participação dos vários atores é de fundamental importância para pressionar e influenciar a implantação de rede de governança colaborativa. A visão sistêmica de um problema traz a melhor forma de garantir resultados mais eficientes, assim como uma visão mais ampla dos atores políticos, para além do Estado, permite que sejam ampliadas as possibilidades de entendimento, de melhoria das políticas públicas, uma vez que a conectividade das diferentes instituições, governamentais e corporativas, ou de terceiro setor, adotam um menor grau de formalismo possibilitando uma comunicação mais ampla e eficiente pelo *braistorming* entre agentes formadores e implementadores de políticas com os vários atores sociais. Inicialmente deverá concretizar-se esta nova cultura de gestão por meio de decreto, posteriormente deverá ser encaminhado projeto lei para as respectivas casas legislativas, com a finalidade de formar o CIG (Comitê Institucional de Governança) responsável pela coordenação da rede de governança dos respectivos municípios, estes comitês possuirão um alto grau de assessoramento aos gestores, sistema de controle e sociedade civil, para decisões mais acertadas, avaliando e buscando o melhor caminho para a concretização de resultados e assim, viabilizar as políticas públicas em tempos de escassos recursos e muito por fazer.

A metodologia utilizada para encontro das respostas foi a pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, amostragem não probabilística dividida em duas etapas: na primeira foi aplicado os questionários em 6 (seis) das 417 cidades do estado da Bahia pelo critério da tipicidade, diante da metodologia proposta percebe-se que o trabalho poderia ter sido realizado com uma maior amplitude na coleta de dados, todavia só foi possível analisar este contingente populacional devido a alguns desafios no percurso da presente pesquisa: o distanciamento,

escassez de capital, a falta de motivação das pessoas em aplicar os questionários, assim como em responder os questionários, a necessidade constante de acompanhamento e motivação, entretanto estes obstáculos não comprometeram a cientificidade que se propõe a envergadura desta investigação acadêmica; a segunda etapa consistiu na interpretação dos dados, que motiva a experiência do pesquisador, tipo de amostragem fechada por saturação teórica, não probabilística é pesquisa conexa com abordagem referenciada, análise de dados pela hermenêutica dialética, tomando-se quatro direções: redução dos dados, visualização dos dados, realização da hermenêutica e dialetização dos dados, a triangulação de métodos ocorre pela articulação de dados empíricos, diálogos com os autores e análise da conjuntura.

Assim, aspira-se que outros pesquisadores investiguem os princípios e diretrizes da governança a partir das recomendações da OCDE, do Banco Mundial. Apesar de difundidos os princípios, nem sempre permite definir o melhor interesse da sociedade no caso concreto, buscando-se preceitos mais práticos para que a sua atuação esteja focada no cidadão e no amadurecimento da democracia reforçando o conteúdo normativo dos princípios constitucionais.

Espera-se que este estudo não se encerre em si mesmo, que a perquirição teórica realizada contribua para que os interessados no tema tenham uma melhor compreensão do fenômeno em desenvolvimento e sobre os métodos existentes para ampliar seus horizontes. Além disso, que os resultados fomentem junto aos atores sociais e políticos municipalistas, a organização de fóruns, debates, palestras sobre as análises e desafios aqui expostos, e sobretudo, subsidie a formulação e a implementação de políticas públicas multicêntricas objetivando resultados positivos, o aprimoramento do nível da qualidade de vida e bem-estar da população brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, p. 52, 1997.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração**, v. 41, SPE, p. 67-86, 2007.
- ADAM, S.; KRIESI. The network approach. **Theories of the Policy Process**, v. 2, p. 189-220, 2007.
- AGRANOFF, R. Managing collaborative performance: changing the boundaries of the state? **Public Performance & Management Review**, v. 29, n. 1, p. 18-45, 2005.
- AGRANOFF, R. **Managing within networks: adding value to public organizations**. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2007.
- AGUILAR, L. F. **Gobernanza y gestión pública**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2006. 500 p.
- ALEXANDER, J. A.; COMFORT, M. E.; WEINER, B. J. Governance in public-private community health partnerships: a survey of the community care network SM demonstration sites. **Nonprofit Management and Leadership**, v. 8, n. 4, p. 311-332, 1998.
- ALIGICA, P.D.; TARKO, V. Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond. **Governance**, v. 25, n. 2, p. 237-262, 2012
- ALTER, C.; HAGE, J. **Organizations working together**. London: Sage, 1993. 342 p.
- ALVES NOGUEIRA, R. A questão do controle no debate de governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n 19, p. 4-10, dez. 2018.
- ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 2004. 412 p.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.18, n. 4, p. 543-571, out. 2008
- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. 371 p.
- ÁVILA, H. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 237 p.
- BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2017**. Brasília, 2018.
- BARON, D. P. The nonmarket strategy system. **MIT Sloan Management Review**, v. 37, n. 1, p. 73, 1995.

BATLEY, R. Comparisons and lessons. In: BATLEY, R.; STOKER, G. (Orgs.). **Local government in Europe: trends and developments**. London: MacMillan, 1991. p. 210-229.

BERGGRUEN, N.; GARDELS, N. **Governança inteligente para o século XXI: uma via intermediária entre ocidente e oriente**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. 247 p

BERGUE, S. T. Gestão estratégica e políticas públicas: aproximações conceituais possíveis e distanciamentos necessários. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, n. 2, 2013.

Disponível em:

<https://pdfs.semanticscholar.org/ccb3/005deeb5fd879f5d8b461988ea5d2470f5d9.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2020

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **Moderna sociedade anônima e a propriedade privada**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BICHIR, R. M. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 104-137, 2016.

BIEREZ, S.; NEVERS. J. Y. **Gouvernement local et politiques urbaines**. Grenoble: CERAT, 1994.

BINGHAM, L.; O'LEARY, R. **Big ideas in collaborative public management**. New York: M.E. Sharpe, 2008. 306 p.

BORJA, J. **Planejamento urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. 137 p.

BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 253-273, 1998.

BOURGON, J. **New governance and public administration: towards a dynamic synthesis**. Canberra (AUS): Australian Department of the Prime Minister and Cabinet. v. 24, 2009

BOURGON, J.; MILLEY, P. **The new frontiers of public administration: the new synthesis project**. Ottawa (CAN): Governança Pública Internacional, 2010.

BOVAIR, T.; LÖEFFLER, E. **Public management and governance**. New York: Routledge, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.480, de 01 de fevereiro de 2007.** Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007.** Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.203, de 04 de junho de 2010.** Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília, 2014. 80 p.

BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. E. **Strategy of decision: policy evaluation as a social process**. New York: Free Press, 1963. 268 p

BRESSER-PEREIRA, L. C. A construção política do Estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 81, p. 117-146, 2010

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 10, jun./ago. p. 2-19, 2007.

BROWN, T. L.; GONG, T.; JING, Y. Collaborative governance in mainland China and Hong Kong: introductory essay. **International Public Management Journal**, v. 15, n. 4, p. 393-404, 2012.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 1, p. 1-29, jul. 2013. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/download/11989/10510>. Acesso em: 27 fev. 2020.

CÂMARA, R. L. M.; CLEMENTINO, M. D. L. M. Governança de mega projetos urbanos: uma análise institucional da Copa do Mundo de 2014 em Natal/RN/Brasil. **Mega Eventos e a Cidade**, Rio de Janeiro, n.2, p. 1-21, 2014.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 6, p. 26-133, 2006.

CARDOSO, M. F.; BATISTA-DOS-SANTOS, A. C.; ALLOUFA, J. M. L. Sujeito, linguagem, ideologia, mundo: técnica hermenêutico-dialética para análise de dados qualitativos de estudos críticos em administração. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 14, n. 2, 2015. Disponível em: <http://fumec.br/revistas/facesp/article/view/2112>. Acesso em: 17 fev. 2020.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2009. 698 p.

CATALÀ, J. P. I. **De la burocracia al management, del management a la governanza**. Madrid: Instituto Nacional de Administración, 2005.

CATAPAN, A.; CHEROBIM, A. P. M. S. Estado da arte da governança corporativa: estudo bibliométrico nos anos de 2000 a 2010. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 9, n. 1-2, p. 207-230, 2010. Disponível em: <http://>

<http://www.spell.org.br/documentos/ver/37632/estado-da-arte-da-governanca-corporativa--estudo-bibliometrico-nos-anos-de-2000-a-2010>. Acesso em: 25 jun. 2019.

CHOI, T.; ROBERTSON, P. J. Caucuses in collaborative governance: modeling the effects of structure, power, and problem complexity. **International Public Management, Journal**, v. 17, n. 2, p. 224-254, 2014.

COATES, D. **Models of capitalism: growth and stagnation in the modern era**. Cambridge: Polity Press, 2000. 320 p.

COMISSÃO EUROPEIA. Conclusões do Quinto Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial: **o Futuro da Política de Coesão**. Bruxelas, 2010. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_pt.pdf, 2010. Acesso em: 17 fev. 2020

COZBY, P. **Métodos de pesquisa em ciências do comportamento**. São Paulo: Atlas, 2006. 454 p.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DASI, J. F. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 46, p. 32, 2008.

DAVOUDI, S. et al. Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. **BAGE: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 46, p. 33-52, 2008.

DENHARDT, J.; DENHARDT, R. **The new public service: serving not steering**. New York: M.E. Sharpe, 2007. 198 p.

DICIONÁRIO online Collins: inglês-português/português-inglês. Harper Collins Publishers. Disponível em: <https://www.collinsdictionary.com/pt/>. Acesso em: 15 fev. 2020

DILULIO, J. J. **Deregulating government**. Washington, DC: The Brookings, 1994.

DOWBOR, L. Información para la ciudadanía y el desarrollo sustentable. **Nueva Sociedad**, v. 196, p. 144, 2005.

DUARTE, E.; CARDOZO, M. A.; VICENTE, E. F. R. Governança: uma investigação da produção científica brasileira no período de 2000 a 2009. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 15, n. 1, p. 115-127, 2012. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/8339/governanca--uma-investigacao-da-producao-cientifica-brasileira-no-periodo-de-2000-a-2009>. Acesso em: 17 fev. 2020

DYE, T. D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ; Prentice Hall, 1984.

EASTONE, D. A. **Framework for political analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

EDELENBOS, J.; VAN BUUREN, A. The learning evaluation: a theoretical and empirical exploration. **Evaluation Review**, v. 29, n. 6, p. 591-612, 2005.

- EMERSON, K.; NABATCHI, T. Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: a performance matrix. **Public Performance & Management Review**, v. 38, n. 4, p. 717-747, 2015.
- EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.
- EVANS, P. B. et al. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. 390 p.
- FAWCETT, S. B. et al. Using empowerment theory in collaborative partnerships for community health and development. **American Journal of Community Psychology**, v.23, n. 5, p. 677-697, 1995.
- FERRÃO, J. Governança e ordenamento do território. reflexões para uma governança. **Prospectiva e Planejamento**, v. 17, p. 129-139, 2010
- FISCHER, T. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. *In*: FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1996. p. 13-23
- FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. **Ucla Law Review**, v. 45, n. 1, p. 1-98, 1997.
- FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, jul. p. 165-185, 2003.
- FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 118-138, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982>. Acesso em: 15 dez 2019
- FUKUYAMA, F. **Construção de estados governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.
- FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- GADAMER, H. **Verdade e método**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- GARCIA-RAMIREZ, M. E. A. Building international collaborative capacity: contributions of community psychologists to a european network. **American Journal of Community Psychology**, v. 44, n. 1-2, p. 116-122, 2009. Disponível: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10464-009-9247-7>. Acesso em: 15 dez. 2019
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2008. 460 p.

GODOY, A. S. Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2 p. 57-63, mar./abr. 1995.

GOMES, R. A. Análise de dados em pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, M. C.S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 67-80.

GOMES R. et al. Organização, processamento, análise e interpretação de dados: o desafio da triangulação. *In*: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Salvador: Edufba; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010. p. 185-222.

GONÇALVES, A. F. O conceito de governança. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - CONPEDI, 14., 2005, Fortaleza, **Anais [...]** Fortaleza, 2005 p. 1-16. Disponível em: <https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_o_conceito_de_governanca.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.

GRAHAM, S. **Rumo à cidade em tempo real: desenvolvimento urbano numa sociedade globalizada e telemidiática**. Disponível em: [www: wisetel. com. br/espaco_de_futuros/vcidade.htm](http://www.wisetel.com.br/espaco_de_futuros/vcidade.htm). 1996. Acesso em: 17 fev. 2020.

GRAY, B. Assessing Interorganizational Collaboration: multiple conceptions and multiple methods. *In*: **Cooperative strategy: economics, business and organizational**. London: [s.n.], p. 243–260, 2000.

GRAY, B. **Colaboratting: finding common ground for multiparty problems**. London: Jossey Bass, 1989. 309 p.

GRAY, B.; WOOD. D. J. Collaborative alliances: moving from practice to theory. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 27, n. 2, p. 139-162, jun. 1991.

GRINDLE, M. S. **Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000. 269 p.

GUNTON, T. I.; DAY, J. C. The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management. **Environments**, v. 31, n. 2, p. 5-20, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Thomas_Gunton/publication/289187250_The_theory_and_practice_of_collaborative_planning_in_resource_and_environmental_management/links/582ca7bc08ae138f1bfe30b6.pdf Acesso em: 17 fev. 2020.

HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. Structural inertia and organizational change. **American Sociological Review**, v. 49, p. 149-164, 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2095567?seq=1>. Acesso em: 12 fev. 2020.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1994. 349 p.

HILL, C. W.L; JONES, T. M. Stakeholder-agency theory. **Journal of Management Studies**, v. 29, n. 2, p. 131-154, 1992. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-6486.1992.tb00657.x>. Acesso em: 28 jul. 2019.

HOFLING, E. D. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 6 ago. 2019.

HOOD, C. **The New Public Manegemente**. [S.l.]: [s.n.], 2000.

HOOD, C. **Notas da conferência de abertura da 17a Conferência do International Public management Network**. Moscou. Notas da conferência de abertura. 2011.

HUXHAM, C. Theorizing collaboration practice. **Public Management Review**, v. 5, n. 3, p. 401-423, 2003. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1471903032000146964>. Acesso em: 18 fev. 2020.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v.3, n.4, p. 305-360, 1976.

JENSEN M.C.; MECKLING W.H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *In*: BRUNNER K. (Ed.) **Economics Social Institutions: Insights from the Conferences on Analysis & Ideology**. Dordrecht: Springer, 1979. v. 1 p. 163-231 (Rochester Studies in Economics and Policy Issues).

KICKERT, W.; KLIJN, E.; E KOPPENJAN, J. (Ed.). **Managing complex networks: strategies for public sector**. London: SAGE Publications, 1997.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins, 2003. 2 p.

KINGDON, J. W. **Agendas, altematives and public policies**. Boston: Pearson, 2014.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000300008&script=sci_arttext. Acesso em: 14 dez. 2019.

KJAER, A. M. **Governance**. Oxford: Wiley-Blackwell, [2004] 256 p.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. **Public Management an International Journal of Research and Theory**, v. 2, n. 2, p. 135-158, 2000. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030000000007> Acesso em: 14 dez. 2019

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J.; TERMEER, K. Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. **Public Administration**, v. 73, n. 3, p. 437-454, 1995.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: Sage, 2003.

LASKER, R. D.; WEISS, E. S. Broadening participation in community problem solving: A multidisciplinary model to support collaborative practice and research. **Journal of Urban Health**, v. 80, n. 1, p. 14-47, 2003. Disponível em:

<https://link.springer.com/article/10.1093/jurban/jtg014>. Acesso em: 17 nov. 2019

LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Book, 1936.

LE GALÉS, P. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. **Revue Française de Science Politique**, v. 45, n. 1, p.57-95, 1995. Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/43119350?seq=1> Acesso em: 13 out. 2019

LECHNER, N. Reforma do estado e condução política. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 37, p. 33-56, 1996. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000100003. Acesso em: 14 jan. 2020.

LEMIEUX, V.; OUIOMET, M. **Análise das estruturas de rede sociais**. 2. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2012.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling thorough. **Public Administration Review**, v. 2, n. 19, p. 79-88, 1959. Disponível em:

<http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/lindblom1959.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

LINDBLOM, C. E. et al. **Usable knowledge: social science and social problem solving**. London: Yale University Press, 1979.

LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, T. **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**, v. 2, p. 53-68, 1996.

LYNN, L. E.; GOULD, S. G. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica: Goodyear Pub. Co., 1980.

LYNN JR, L.E.; HEINRICH, C.J.; HILL, C.J. **Improving governance: a new logic for empirical research**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2001.

MARCONDES, N. A. V.; BRISOLA, E. M. A. Análise por triangulação de métodos: um referencial para pesquisas qualitativas. **Revista Univap**, v. 20, n. 35, p. 201-208, 2014.

Disponível em: <https://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/228>. Acesso em: 27 fev. 2020.

MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.

MARQUES, E. C. **Redes sociais e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003. 26 p.

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, (Newsletter of the Public Policy Section, APSA), v. 68, n. 3, p. 4, fev. 1995.

MELEUMAN, L. **Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of designing and managing governance style combinations.** Leipzig: Physica-Verlag, 2008. 402 p.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.) **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): ciência política.** São Paulo: ANPOCS, 1999. v. 3, p. 59-100. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/o-que-ler-1970-1995/volume-iii-ciencia-politica/648-estado-governo-e-politicas-publicas/file>. Acesso em: 31 jul. 2019

MENACHEM, G. Policy paradigms, policy networks and water policy in Israel. **Journal of Public Policy**, v. 18, n. 3, p. 283-310, 1998.

MERKHOFFER, M. W.; CONWAY, R.; ANDERSON, R. G. Multiattribute utility analysis as a framework for public participation in siting a hazardous waste management facility. **Environmental Management**, v. 21, n. 6, p. 831-839, 1997.

MILLER, H. Post-progressive public administration: lessons from policy networks. **Public Administration Review**, v. 54, n. p. 378-386, jul./ago. 1994.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social.** Petrópolis: Vozes, 2002.

MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

MOURA, S. Inovações municipais em tempos de democratização e crise: novos cenários da gestão urbana. **Análise de Dados**, v. 1, p. 127-137, jun. 1993.

MORGAN, G. **Imagens da organização.** São Paulo: Atlas, 2007.

MURDOCK, B. S.; WIESSNER, C.; SEXTON, K. Stakeholder participation in voluntary environmental agreements: Analysis of 10 Project XL case studies. **Science, Technology, & Human Values**, v. 30, n. 2, p. 223-250, 2005.

MUSSO, P. Filosofia da rede em tramas da rede. In: PARENTE, A. **Novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação.** Porto Alegre, Sulina, 2004. p.17-38

NEWMAN, J. et al. Public participation and collaborative governance. **Journal of Social Policy**, v. 33, n. 2, p. 203-223, 2004.

OSBORNE, S. **The New Public Governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance.** London: Routledge, 2010.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, from schoolhouse to statehouse, city hall to the Pentagon.** New York: Plume, 1993. 405 p.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PASCARELLI FILHO, M. **Nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança.** São Paulo: DVS, 2011.

PECI, A.; RODRIGUES, S.; PIERANTI, O. P. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

PETERS, B. G. **American Public Policy.** Chatham House, 1986.

PETERS, B. G. De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua. *In:* MOZZICAFREDO, J.; GOMES, J. S. **Administração e política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos.** Oeiras: Celta Editora, 2001.

PETERS, B. G. Globalization, institutions and governance. *In:* PETERS, B. G.; SAVOIER, D. J. **Governance in the twenty-first century: revitalizing the public service.** Montreal: Canadian Centre Management Development. 2000, p. 29-57.

PETERS, B. G. Governance and public bureaucracy: new forms of democracy or new forms of control? **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 26, n. 1, p. 3-15, 2004.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, politics and the state.** New York: Martin Press, 2000.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state.** Oxford: University Press, 2011.

POLLITT, C.; HUPE, P. Talking governance: the role of magic concepts. *In:* **EGPA Study Group on Performance in the Public Sector at the 2009 Conference of the European Group for Public Administration.** Saint Julian's, Malta, September 2-5, 2009.

POLLITT, C.; TALBOT, C. (Ed.). **Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation.** London: Routledge, 2004.

PURDY, J. M. A framework for assessing power in collaborative governance processes. **Public Administration Review**, v. 72, n. 3, p. 409-417, 2012.

RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. V. Contribuição a concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. *In:* ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO-ENANPAD, 36, 2012. Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB1003.pdf. Acesso em: 24 fev. 2020

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RHODES, R.A.W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability** (Public Policy & Management), Philadelphia, US: Open University, 1997, 252 p.

RIBEIRO, H. C. M.; MURITIBA, S. N.; MURITIBA, P. M. Perfil e crescimento dos temas "governança corporativa" e "estratégia": uma análise dos últimos 11 anos nos periódicos da área de administração no Brasil. **Gestão & Regionalidade**, v.28, n. 82. p. 83-99, 2012. Disponível em: http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/1415/1134. Acesso em: 20 fev. 2020

ROCHA, J. A.O. **Gestão do processo político e políticas públicas**. Lisboa: Escolar, 2010. 191 p.

ROMANO, J. O. **Políticas nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad, 2009. 304 p.

RONCONI, L. F. A. **A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de governança pública**. 2008. 27p Tese (Doutorado)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/91635>. Acesso em: 13 jun. 2019.

ROVER, O. J. Redes de poder e seletividades na governação de territórios regionais brasileiros. **e-cadernos CES**, n. 2, 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1446> Acesso em: 20 ago. 2019.

ROZO, J. D. **Relação entre mecanismos de governança corporativa e medidas de performance econômica das empresas brasileiras integrantes do índice Brasil da bolsa de valores de São Paulo**. 2003 Tese (Doutorado)-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. 206 p. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-16112014-160006/en.php>. Acesso em: 13 jul. 2019.

SANTOS, H. M.; ALMEIDA, M. I. R. Governança corporativa e estratégia organizacional: um estudo do funcionamento no contexto brasileiro. *In*: COSTA, Benny Kramer; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro (Coord.) **Estratégia: perspectivas e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2002

SANTOS, M. S. D.; PINHEIRO, I. Governo: um aliado nem sempre lembrado pelas empresas na hora de desenvolver as atividades de P&D. **Revista da Administração Pública**, v.45, n.5, p. 1465-1483, out. 2011.

SCHARPF, F. W. **Crisis and choice in European social democracy**. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n.2, p. 347-369, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000200004&script=sci_arttext. Acesso em: 17 fev. 2020.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007. 304

SIMON, H. **Comportamento administrativo**. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOSKICE, D. et al. Divergent production regimes: coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s. *In*: KITSCHOLT, H. (Ed.) **Continuity and change in contemporary capitalism**, 1999. p.101-107

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222006000200003&script=sci_arttext Acesso em: 27 fev. 2020

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, v. 16, n. 39, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2789/1/RCRH-2006-273%5B1%5D%20ADM.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2019

SPINOLA, N. S. **Mitos e controvérsias na teoria do desenvolvimento econômico**. Salvador: CORECON/BAp. 5-25, 2009. Disponível em: <http://www.corecon-ba.org.br/wp-content/uploads/2013/09/Mitos-e-Controv%C3%A9rias-na-Teoria-do-Desenvolvimento-Econ%C3%B4mico.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

SUSSKIND, L. A.; CRUIKSHANK, J. **Breaking the impasse: consensual approaches to resolving public disputes**. New York: Basic Books, 1987.

TAYLOR, M. The new public management and social exclusion: cause or response? *In*: MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S. P.; FERLIE, E. **New public management: current trends and future prospects**. London: Routledge, 2002. p. 109-128.

TEIXEIRA, F. Políticas públicas para o desenvolvimento regional e local: o que podemos aprender com os arranjos produtivos locais (APLs)? **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 57-75, 2008. Disponível em; <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v15n46/03.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020

TETT, L.; CROWTHER, J.; O'HARA, P. Collaborative partnerships in community education. **Journal of Education Policy**, v. 18, n. 1, p. 37-51, 2003.

THOMSON, A. M.; PERRY, J. L.; MILLER, T. K. Conceptualizing and measuring collaboration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 1, p. 23-56, 2009.

TILLY, C. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 3, p. 133-160, 2010.

- VAN WARDEN, F. Dimensions and kinds of policy networks. **European Journal of Political Research**, 1992.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007.
- VERHOEST, K.; HUMPHREYS, P.; RUBECKSEN, K. **The autonomy of public agencies: a comparative analysis**. Belgium: Katholieke Universiteit Leuven, 2007. 291 p.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 22 ago. 2019.
- WARNER, J. F. More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. **Water Resources Development**, v. 22, n. 1, p. 15-35, 2006.
- WEECH-MALDONADO, R.; MERRILL, S. B. Building partnerships with the community: lessons from the Camden Health Improvement Learning Collaborative. **Journal of Healthcare Management**, v. 45, n. 3, p. 189-205, 2000.
- WEYER, J. Soziale netzwerke als mikro-makro-scharnier. fragen an die soziologische theorie. In: WEYER, J. (Ed.) **Soziale Netzwerke: konzepte und methoden der sozialwissenschaftlichen netzwerkforschung**. Munique: Oldenbourg Verlag, 2000. p. 237-254.
- WORLD BANK. **World Development Report 2017: governance and the law**. Washington, DC, 2017. 281 p.
- YAFFEE, S. L.; WONDOLLECK, J. M. Collaborative ecosystem planning processes in the United States: evolution and challenges. **Environments: a Journal of Interdisciplinary Studies**, v. 31, n. 2, 2010.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- ZAGREBELSKY, G. **Historia y constitución**. Madrid: Trotta, 2011.
- ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time and multiple streams. **Theories of the policy process**, University of California, Davis, p. 65-92, 2014. Disponível em: <http://ruby.fgcu.edu/courses/twimberley/EVR2861/theorypolprocess.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.