

A IMPORTÂNCIA E OS DESAFIOS DE UMA GOVERNANÇA COLABORATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: O INSTRUMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Laércio Rodrigues de Carvalho¹; Rodrigo Emanuel de Sousa Almeida²

RESUMO

O capital e os interesses privados podem influenciar as tomadas de decisões públicas de maneira parcial. Logo, respaldando-se numa revisão de literatura sobre os temas relacionados ao estado democrático, governança e políticas públicas, o presente artigo tem como objetivo realizar uma discussão sobre as questões acerca da importância e os desafios de uma governança colaborativa, e como esse modelo pode influenciar na implementação das políticas públicas no Brasil, no qual debruça-se no instrumento da participação social. Os desafios encontrados na literatura são diversos. O Estado influencia diretamente nos modelos de governança que os gestores públicos adotam, uma vez que dominam as pautas, de forma que o capital sobrepõem-se nas discussões e impõem suas decisões frente aos desejos da sociedade civil. Sendo assim, a governança colaborativa apresenta estrutura suficiente para englobar no seu modelo os principais instrumentos criados para implementar as políticas públicas brasileiras.

Palavras-chave: Estado; Governança Colaborativa; Implementação; Políticas públicas; Participação social.

ABSTRACT

Capital and private interests can partially influence public decision-making. Therefore, based on a literature review on the themes of the democratic state, governance, and public policies, this paper aims to discuss the importance and challenges of collaborative governance, and how this model can influence the implementation of public policies in Brazil, focusing on the instrument of social participation. The challenges found in the literature are diverse. The state directly influences the governance models that public managers adopt, since it dominates the agendas, so that capital overrides the discussions and imposes its decisions in front of the wishes of civil society. Thus, collaborative governance has enough structure to encompass in its model the main instruments created to implement Brazilian public policies.

Keywords: State; Collaborative governance; Implementation; Public policy; Social participation.

¹Mestrando em Estudos Urbanos e Regionais - PPEUR, no Instituto de Políticas Públicas - IPP, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, e-mail: laercio.rodrigues.carvalho@gmail.com

² Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais - PPEUR, no Instituto de Políticas Públicas - IPP, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, e-mail: rodrigogeoalmeida@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Segundo Adam Przeworski (1995) o capitalismo é um sistema em que recursos limitados são apropriados por interesses privados. Contudo, nesse sistema a propriedade é institucionalmente separada da autoridade. Em consequência disso, existem dois mecanismos mediante os quais os recursos são alocados para usos diversos e distribuídos para os consumidores: o mercado e o Estado.

O estado continua ao longo do tempo um tema chave nos debates políticos e nas ciências sociais, mais especificamente na ciência política. Isso resulta num número elevado de teorias, que explicam o seu papel nas sociedades capitalistas. Na ciência política, podemos encontrar várias interpretações sobre o Estado contemporâneo, as quais se diferenciam no que diz respeito à compreensão da relação entre o Estado e a economia nas sociedades democráticas (ALMEIDA; SILVEIRA, 2017).

Segundo Marques (1997) o Estado na literatura marxista evidencia a questão das políticas públicas de um ângulo bastante preciso. São inúmeras as formas de explicar a relação Estado-capital, mas a subordinação do primeiro ao segundo encontra-se constatado ao longo das versões, mesmo que de forma indireta e mediada. As ações do Estado podem ser explicadas através da estrutura da sociedade capitalista, da ação direta e da articulação dos capitalistas, de sua ação indireta através de mecanismos de socialização política.

As relações que o Estado possui para tornar operacional as políticas públicas enfrentam diversas tensões, como colocam os autores Adam Przeworski (1995) e Marques (1997), em linhas gerais, o que essas teorias compartilham é a tese de que os estados, de uma forma ou de outra, são tão constrangidos pelos interesses do capital que atuam em favor daqueles que o detém.

O capital e os interesses privados exercem força desigual neste jogo, quando frente aos outros diferentes atores que devem estar envolvidos no processo, estes influenciam as tomadas de decisão de maneira injusta e até criminosa. Pensando desta forma, outros autores buscam esmiuçar-se sobre o entendimento e a aplicação de modelos de governança que sejam capazes de contornar estas nuances que tanto dificultam a implementação das políticas públicas no Brasil.

De acordo com Pires (2016) na literatura sobre governança analisa-se a viabilidade de configuração dessas relações com base em três matrizes ou princípios gerais: hierarquia, mercado e rede. A partir disso, constrói-se (ou se reforça) uma narrativa sobre a evolução

dos Estados contemporâneos que partiria da hegemonia dos arranjos hierárquicos (imposição, sanção e coerção), principalmente no que diz respeito às formações estatais no início do XX e pós-guerras, para a introdução gradual e cumulativa de arranjos inspirados nos princípios de mercado (trocas interessadas, contratos etc.) e na noção de redes (reciprocidade, solidariedade e identidade).

Quando tratamos sobre a temática das políticas públicas no Brasil nos deparamos com diversos entraves, principalmente para a sua implementação. Estes problemas se configuram como grandes desafios para a efetividade da funcionalidade do estado, visto isso, outros autores também buscam soluções para a temática que tornou-se muito discutida no campo de políticas públicas.

Pensando desta forma, a autora Souza (2003, 2006) então, resume a política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o 'governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Seguindo o que foi apresentado, respaldando-se numa revisão de literatura sobre os temas relacionados ao estado democrático, governança e políticas públicas o presente artigo tem como objetivo realizar uma discussão sobre as principais questões acerca da importância e os desafios de uma governança colaborativa, e como esse modelo pode influenciar na implementação das políticas públicas no Brasil, sendo que o trabalho foca o olhar na participação social.

Em especial, o debate crítico da literatura aqui proposto dedica-se ao entendimento de como surgiram as discussões sobre os conceitos e a efetividade de um modelo de governança colaborativa na implementação das políticas públicas no Brasil. Para tanto, este artigo levantou trabalhos acadêmicos que articulam os conceitos-chaves e os debates da área, de modo que mobilizou-se uma literatura recomendada sobre a temática em estudo.

Sendo assim, para construção da análise, dividiu-se o texto em três partes: a primeira dedica-se ao melhor entendimento das relações que o estado possui com os atores da sociedade e como isso influencia num modelo de governança colaborativa; a segunda destina-se à compreender como a efetividade de uma governança colaborativa pode interferir, de forma positiva ou negativa, na implementação de políticas públicas no Brasil; e a terceira dedica-se a uma análise dos conceitos e a aplicação dos instrumentos da participação social, para viabilizar a implementação das políticas públicas num modelo de

governança colaborativa.

Visto o que foi apresentado, a condução das ideias visa responder: Qual a importância e os desafios de um modelo de governança colaborativa voltada para a implementação de políticas públicas no Brasil, a partir do instrumento da participação social?

2. A INFLUÊNCIA DO ESTADO NUM MODELO DE GOVERNANÇA COLABORATIVA

Através dos estudos do autor Adam Przeworski (1995), acerca das discussões sobre o Estado na Ciência Política, apresentam-se três grandes grupos de interpretação, nos quais representam visões diferentes sobre o papel do Estado e a forma como ele se relaciona com a economia e com a sociedade: 1) a do governo do povo, que analisa o papel do Estado a partir dos interesses ou das preferências dos cidadãos; 2) a do governo do Estado, que interpreta as políticas governamentais como esforço dos governantes para atingir seus próprios objetivos; e 3) a do governo do capital, que apresenta o Estado como agente público que atuaria em favor dos interesses capitalistas.

Outras maneiras de interpretar o estado são apresentadas, em destaque específico a abordagem do “*State-in-society*”, que baseia-se no fato de que os Estados são parte da sociedade e são influenciados por ela tão ou mais do que a influenciam, sendo bastante interessante para a discussão, especialmente pela ênfase na autonomia e na permeabilidade do Estado. Além disso, essa perspectiva destaca importantes questões de escala de análise e tenta avançar na diferenciação interna ao Estado (MARQUES, 1997).

Visto isso, para os autores da “*State-in-society*”, as estratégias e as alianças constitutivas da política só podem ser percebidas se levarmos em conta o “labirinto de ramificações e organizações estatais”, e não observarmos apenas os as elites estatais nas agências centrais.

Segundo Marques (1997), para esta perspectiva, o resultado final das artimanhas políticas não é produto dos interesses do Estado entendido estritamente, como gostariam os neoinstitucionalistas, mas o resultado da “complexa interação entre os diferentes níveis do Estado e as pressões particulares enfrentadas em cada nível”.

Ao analisar-se o contexto latino-americano, o caso brasileiro ilustra a extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e

dotada de crescente densidade organizacional, razão pela qual o descompasso Estado-sociedade situa-se no cerne dos impasses presentes (DINIZ; BOSCHI, 1994 apud DINIZ, 1997).

O enfrentamento da crise requer um Estado eficiente. Entretanto, a concepção dominante de eficiência estatal e a percepção dos meios para garantir a almejada eficácia recriam os antigos vícios da marginalização da política e da primazia dos governos tecnocráticos controlados por círculos de especialistas. Tal modalidade de gestão pública, por sua vez, tende a produzir o isolamento do Executivo, comprometendo a racionalidade governativa (DINIZ, 1997).

Nesta mesma perspectiva, segundo Milani (2008) a crise do Estado e a consequente necessidade de reforma revelam igualmente limites dos próprios modelos poliárquicos conhecidos na América Latina e na Europa. As poliarquias das sociedades latino-americanas e européias apresentam profunda variação em termos de cultura política, confiança nas instituições, respeito às normas sociais, construção da cidadania.

Portanto, pode-se afirmar que o processo de transformação por que passam tais sociedades políticas remete-nos, de fato, a uma dupla crise de governança e governabilidade: de um lado, a crise de governabilidade refere-se à capacidade de formulação, gestão, implementação e articulação das políticas públicas; do outro, a passagem da lógica de governo a uma dinâmica de governança associa-se à legitimidade do Estado enquanto ator e arena política do processo decisório (MILANI, 2008).

Através do entendimento apresentado pelos autores das problemáticas envolvendo o estado e a sociedade civil, ocasionado pelos interesses e os modelos de governo que se sobrepõem, é notório o quanto os mecanismos democráticos são frágeis para a resolução de tais conflitos. Neste sentido, os estudiosos do tema continuam suas investigações a respeito de meios, instrumentos e ações que possam viabilizar a efetividade de um estado democrático, com equidade e justiça social.

De acordo com Pires *et al.* (2016) as últimas décadas do século XX e a primeira do século XXI foi marcada pelos processos de transformação das formas de organização e operação daquilo a que chamamos de Estado. O debate em torno do conceito de governança e suas aplicações uma das noções mais utilizadas na ciência política contemporânea - tem se dedicado a captar essas mudanças nas formas de exercício da autoridade estatal e a refletir sobre as possibilidades de configuração institucional e suas consequências para as relações entre Estado, mercado e sociedade na produção de políticas

públicas.

Na análise dessas transformações, Volker Schneider argumenta que a teoria da governança pode ser interpretada como uma espécie de cibernética institucional. Segundo o autor, "a palavra 'governança' remonta ao condutor (*kybemêtês*) dos antigos navios de guerra gregos; assim os filósofos gregos se referiam à condução do navio do Estado (...) nisso se apoia a palavra artificial '*cibernética*' (...) correspondentes latinos são *gubernare* e *regere*, que foram empregados tanto para a condução de navios quanto do Estado (*to govern*, *gouverner* e *regieren*), referindo-se a processos estatais de condução - condução do governo e da sociedade por meio de instituições e atores sociais... transcendendo o conceito tradicional estatal e remetendo a formas adicionais de condução social" (SCHNEIDER, 2005 *apud* PIRES *et al.* (2016).

Nesta linha de análise, o raciocínio apresentado por Pires *et al.* (2016) para o conceito de governança remete à obrigação dos agentes públicos de prestar contas a instâncias controladoras ou aos cidadãos. Em termos gerais, refere-se a formas de atribuição de responsabilidade por ações e políticas sua prestação de contas e à obrigação de agentes públicos publicizar suas ações e permitirem atribuir responsabilidades por ações e seus resultados. Várias dimensões ou mecanismos *accountability* foram desenvolvidos historicamente desde a introdução de controles procedimentais do cumprimento das normas burocráticas, passando pelo controle parlamentar, até os mecanismos mais recentes do controle de resultados e pela via de diferentes mecanismos de controle societários. (N.O.).

Na literatura sobre a governança examinam-se as possibilidades de configuração dessas relações com base em três matrizes ou princípios gerais: hierarquia, mercado e rede. A partir disso, constrói-se (ou se reforça) uma narrativa sobre a evolução dos Estados contemporâneos que partiria da hegemonia dos arranjos hierárquicos (imposição, sanção e coerção), principalmente no que diz respeito às formações estatais no início do XX e pós-guerras, para a introdução gradual e cumulativa de arranjos inspirados nos princípios de mercado (trocas interessadas, contratos etc.) e na noção de redes (reciprocidade, solidariedade e identidade) (PIRES *et al.* 2016).

Ainda segundo Levi-Faur, (2012 *apud* Pires *et al.* 2016) são diversos os autores que têm se referido aos debates sobre Estado nos termos de um itinerário intelectual que parte de reflexões sobre "*big government*" e se direciona para análises de "*big governance*", designando um crescente distanciamento de arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado para arranjos mais descentrados que envolvem a participação de múltiplos outros atores e mecanismos de articulação/coordenação.

Por fim, defende que as mudanças associadas à noção de governança têm o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado. Nessa linha, os autores têm defendido que a intensificação das interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas pode resultar em complementaridades e sinergias, e não apenas ou necessariamente em substituição (PIRES *et al.* 2016).

Tal como afirma Claus offe (2009):

A noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo assim para maior eficiência e efetividade (...). É possível pensar na existência de 'forças auxiliares' [e não substitutivas] na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público (...) podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz. (OFFE. 2009).

Os autores apresentam a necessidade de diversos instrumentos, fatores e posturas que devem ser adotadas pelo estado a fim de viabilizarem uma boa governança, é nítida a importância da adoção destes modelos de governança, uma vez que estes oferecem os meios mais práticos e justos para a implementação das políticas públicas no Brasil. Assim, a atuação do capital nos interesses públicos podem ser regulados e discutidos de forma ampla por todos os atores que são impactados por elas.

Contudo a forte influência de um governo do capital, Adam Przeworski (1995) que é exercida sobre o estado ainda é demasiado, os outros atores e mecanismos jurídicos acabam ficando esquecidos no arcabouço dos arranjos institucionais. A necessidade de estudos e publicização de informações são ferramentas imprescindíveis para vencer os desafios impostos pela efetivação de uma boa governança no Brasil.

Partindo disso, no que tange a temática abordada, os estudos sobre a governança metropolitana têm se concentrado nas soluções institucionais e arranjos para o problema do governo, isto é, da tomada de decisões e autoridade. Trata-se de um tema de grande complexidade, considerando-se a legislação brasileira, a descentralização fiscal e tributária e também a cultura política (FILGUEIRAS, *et al.* 2010).

Fragilidades existentes no nível local possivelmente repercutiram negativamente em articulações intergovernamentais, consórcios públicos e outros mecanismos importantes para a governança metropolitana. Nessa perspectiva, além de gerar coordenação entre os municípios para a governança metropolitana, é necessário, ao mesmo tempo, fortalecer as capacidades institucionais de cada governo municipal (FILGUEIRAS,

et al. 2010).

De acordo com Filgueiras *et al.* (2010) no contexto metropolitano, enfrentar as dificuldades relacionadas à exclusão social demanda sinergia e a formação de alianças. Daí a importância dos consórcios intermunicipais, que reúnem municípios em torno de objetivos comuns, procurando formular e executar de forma conjunta planos para o enfrentamento de problemas que ultrapassam a capacidade de resolução de cada município separadamente.

Na federação brasileira, coexistem tendências descentralizadoras e centralizadoras, em que governo federal, Estados e municípios se articulam de maneiras diversas em cada uma das áreas de política pública. Desse modo, arranjos com diferentes graus de descentralização e cooperação intergovernamental predominam nas áreas de educação, saúde e assistência social (ALMEIDA, 1995; ALMEIDA, 2005 apud FILGUEIRAS, *et al.* 2010).

O processo de descentralização não ocorre em um vazio, ao contrário, requer uma complexa engenharia político-institucional. São componentes importantes dessa engenharia o relacionamento intergovernamental e os arranjos institucionais que permitem gerir os problemas relacionados à coordenação e à autonomia em cada área específica de política (ARRETCHE, 2004).

Percebe-se então que, os arranjos que promovem os modelos cooperativos possuem maior capacidade de gestão municipal, pois englobam redes de apoio e múltiplos atores na construção, implantação e fiscalização das políticas públicas. Fundamenta-se pela ênfase que é dada pelos autores ao defender esse modo de governança colaborativa, pela frequência com que os conceitos são apresentados nas discussões.

Desta forma, esses debates apontam para que os governos que pautam sua gestão em arranjos de governança colaborativa, ou seja, a partir da cooperação com entes federados e com a multiplicidade de atores nas diferentes esferas da sociedade, possuem habilidades maiores na governabilidade frente as demais gestões municipais.

Novas ideias e abordagens estão acontecendo, tanto no Canadá quanto no Brasil, envolvendo uma nova visão da administração pública metropolitana. Um dos mais promissores caminhos para o gerenciamento sustentável das metrópoles passa por novas formas de governança urbana colaborativa, aqui entendida como a abordagem que implicitamente engaja todos os atores metropolitanos de forma democrática, ou seja, um somatório das interações entre a sociedade civil e os governos envolvidos, de forma justa e

equânime (CASTRO; JOHN WOJCIECHOWSKI, 2010).

Segundo Castro e John Wojciechowski (2010) essa abordagem envolve uma dimensão relacional, por implicar a cooperação entre os próprios governos e entre eles e a sociedade civil, e leva à discussão aberta das assimetrias de poder, de conhecimento, de informação e dos recursos disponíveis entre os atores envolvidos.

Além do grande desafio implícito na colaboração inter-institucional, existem exemplos que apontam alguns caminhos e suscitam algumas reflexões em diversas experiências canadenses. No bojo desse desafio, está o intrincado conjunto de relações que devem ser desenvolvidas entre a rede de atores e as agências no processo. Essas relações estão muitas vezes impregnadas do contexto e, portanto, apresentam desafios adicionais. Daí a dificuldade de definir políticas de ações generalizadas que possam ser aplicadas transculturalmente ou mesmo em diferentes cidades do mesmo país (CASTRO; JOHN WOJCIECHOWSKI, 2010).

O processo de implementação da governança urbana colaborativa implica desenvolver novas formas de pensar e de implementar iniciativas que estão, muitas vezes, em conflito com sistemas arraigados nas governanças municipais fragmentadas. Nessa situação, novas relações de trabalho, novos entendimentos e novas instituições devem ser criados. Isso é difícil mesmo quando há um arcabouço jurídico propício, capaz de dar legitimidade a novas formas de governança urbana (CASTRO; JOHN WOJCIECHOWSKI, 2010).

A governança urbana colaborativa é a práxis que busca maximizar o bem comum e, assim sendo, é a manifestação prática da compreensão sistêmica da metrópole. As características associadas à “boa governança” são, sem dúvida, implicitamente assumidas para as novas abordagens, seja da parte da sociedade civil, seja da parte dos governos: a governança colaborativa deve ser transparente, efetiva, aberta, prestadora de contas, obediente às leis vigentes, aceitando o pluralismo e a diversidade. E acima de tudo, deve estar engajada nas práticas que beneficiem os pobres e os grupos excluídos da metrópole (CASTRO; JOHN WOJCIECHOWSKI, 2010).

Como elemento de análise teórica, o caso do Conselho da Bacia do Rio Fraser, do trabalho do Autor Marshall (2010) servirá como base para que possamos identificar os principais elementos de uma governança colaborativa no Canadá, muito embora as questões metropolitanas no Brasil sejam muito diferentes das questões de governança na Bacia do Rio Fraser, em British Columbia, mas ambas as regiões podem beneficiar-se de

colaborações efetivas e com múltiplos interesses.

A colaboração efetiva resulta em soluções mais completas e duradouras, reduz a probabilidade de conflitos e intervenções posteriores; promove mais harmonia na região; e reforça a confiança da população, tanto no setor público quanto no setor privado. Sendo assim, Marshall (2010) define os princípios-chave para a colaboração eficaz, fundamentais para processos de colaboração:

- Transparência e *accountability*;
- Equidade e inclusão;
- Eficiência e eficácia;
- Responsividade;
- Imparcialidade;
- Processo decisório colaborativo;

Para considerar os aspectos metodológicos para efetivar uma governança colaborativa, conclui-se que o processo preferido deve ser benéfico para as diferentes partes. Em outras palavras, para garantir cooperação estável e eficaz, cada participante tem de estar plenamente envolvido na sua concepção e desenvolvimento. Embora o consórcio possa ser concebido de diferentes maneiras, irá exigir o compromisso das partes para o trabalho conjunto.

Seguindo a lógica do autor Marshall (2010) a concepção do acordo de colaboração (consórcio) exige a implementação, se não de todos, de vários dos seguintes passos:

- Assinatura de um memorando de entendimento, convenção ou acordo comprometendo cada uma das partes a trabalhar em conjunto, no melhor interesse de desenvolver o consórcio, de maneira a elevar o bem-estar social, fortalecer as comunidades e criar oportunidades econômicas;
- Elaboração de uma visão para o consórcio, no sentido de maximizar as oportunidades e minimizar os custos;
- Definição dos princípios fundamentais em que o consórcio irá operar;
- Análise da eficácia dos recursos de gestão existentes, formais e informais, para modelos ou processos de governança colaborativa (por exemplo, o Conselho da Bacia do Rio Fraser);
- Preparação de um plano de ação que descreva as principais prioridades e atividades no desenvolvimento da estrutura de governança preferida ou no processo para o consórcio; e
- Desenvolvimento de mecanismos para medição de desempenho e avaliação dos processos, a fim de garantir a máxima eficácia do consórcio (MARSHALL, 2010).

Utilizar uma nova abordagem colaborativa para um velho problema pode ser assustador, mas este é um investimento que extrai o melhor das pessoas e conduz a ganhos em longo prazo. Como resumiu um antigo presidente do da Bacia do Rio Fraser: Processos colaborativos reconhecem que emerge um tipo de processo decisório mais eficaz, potente e

sustentável quando interesses diversos se aglutinam em torno de valores fundamentais, e quando o consenso e a ação conjunta são preferidos ao confronto e à inércia (JACK BLANEY, PRESIDENTE FBC *apud* MARSHALL, 2010).

A partir da compreensão dos textos dos autores levantados, encontramos na literatura debates sobre o quanto a formação do estado é complexa e depende de diversos fatores, vê-se que o estado nunca segue apenas um modelo de governo, e o quanto é necessário estudos que busquem elucidar os dilemas entre a influência do estado na efetivação de um modelo de governança colaborativa.

O estado ainda se arrasta no que tange o seu desenvolvimento pleno, as questões que são entraves para a efetivação de uma governança colaborativa, partem da ideia de que o capital ainda concentra muito poder nas decisões de formulação e implementação das políticas públicas. Logo, vai de oposto aos princípios de uma governança colaborativa, que deve envolver a multiplicidade e diversidade de atores nesses processos.

Sendo assim, a governança colaborativa é muito importante para a superação dos principais desafios impostos pelo estado e o capital, de forma que é através deste modelo de governança que vislumbra-se maiores possibilidades de implementação de políticas públicas de forma adequada no Brasil.

3. GOVERNANÇA COLABORATIVA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A governança colaborativa requer vontade, ou pelo menos parceiros que não sejam muito teimosos. Estabelecer e manter relacionamentos entre as instituições é fundamental para fomentar a governança colaborativa. Isto requer um investimento considerável de tempo e recursos, tanto em nível político como em nível pessoal (KELLAS, 2010).

Segundo Kellas (2010) às características-chave da gestão metropolitana colaborativa apresentam-se quando a governança colaborativa é baseada na premissa de que uma abordagem consensual inclusiva irá produzir o melhor resultado para a região. A governança colaborativa bem-sucedida se baseia em três aspectos principais: construção de relações entre as instituições, definição de processos decisórios transparentes fundamentados na legislação ou em acordos legais, fomento de espaços de emancipação de uma liderança política.

Neste mesmo sentido Kellas (2010) defende que o consenso é objetivo de uma ação coordenada por um número de instituições independentes, é mais provável que o mesmo

seja alcançado se for criado pelo desenvolvimento conjunto e pelo compartilhamento de informações sobre o assunto em questão. Os atores devem ser envolvidos na determinação da natureza do problema a ser resolvido e na elaboração da ação. Esse processo será facilitado pela consolidação de relacionamentos e canais de comunicação.

Pensando assim, a governança colaborativa é um processo difícil, que exige cuidados permanentes. Em um ambiente metropolitano complexo, ela oferece a oportunidade de trazer o máximo de recursos para resolver os difíceis problemas de desenvolvimento regional. Isso requer clareza e disciplina nos processos decisórios fundamentados em relações institucionais e pessoais necessárias para celebrar acordos, pactuar novos arranjos interinstitucionais, fundamentar os processos no arcabouço legislativo e fomentar oportunidades para o surgimento de novas lideranças políticas (KELLAS, 2010).

Entendemos o arranjo institucional de implementação como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Assim, quando nos referimos ao arranjo de uma política específica, estamos basicamente chamando a atenção para o modelo de governança implícito na sua implementação." Isto é, quem são os atores envolvidos, quais são os seus papéis e de que forma interagem na produção da política em questão (PIRES et al. 2016).

Segundo Pires et al. (2016) esses arranjos de implementação podem assumir contornos variados - em função da mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, condicionados por trajetórias passadas - e dotar o Estado de maiores ou menores capacidades de execução. Nessa linha de raciocínio, as capacidades estatais necessárias à efetivação de políticas públicas passam a ser compreendidas como produto das características desses arranjos e da forma como incluem, articulam e organizam a interação entre os atores relevantes.

Visto a similaridade apresentada pelos autores entre os conceitos de governança colaborativa e os arranjos institucionais necessários para implementação das políticas públicas, percebemos que cada vez torna-se mais urgente que os governos, munidos de gestores públicos, busquem pela aplicação do modelo de governança aqui apresentado. Logo que, o modelo de governança colaborativa possui características que, a partir de seus princípios, quando aplicados, tornam-se sucesso para as gestões municipais e metropolitanas, contribuindo de forma positiva para implementação das políticas públicas

no Brasil.

Pensando assim, de acordo com Deubel (2002) a implementação de decisões públicas (políticas públicas) é um problema puramente administrativo, entendido como um problema técnico, de execução "simples". Ao contrário, a partir da perspectiva da análise de políticas públicas, essa etapa é fundamental porque é ali que a política, até então quase exclusivamente feita de discursos e palavras, se transforma em fatos concretos, na verdade «palpável». Se para os juristas ou advogados e para muitos políticos o problema se resolve com a emissão da norma, para os cientistas políticos o problema político é desloca-se para outro espaço, A aplicação do regulamento por diferentes entidades e em diferentes locais implica que a implementação não é uma, mas plural; existe um jogo com a região).

Grande parte dos estudos de políticas públicas teve sua origem para verificar que, apesar das decisões tomadas para remediar problemas específicos, estes não foram resolvidos e, pelo contrário, por vezes agravados. Parece que foi chamado de lacuna de implementação, ou seja, a diferença, a lacuna que existe entre a decisão e a realidade de sua aplicação; ou, em outras palavras, a distância (às vezes abismal) que separa a teoria da prática. Por muito tempo a implementação foi a grande ausente na discussão de Políticas Públicas. Se o processo de implementação sob uma abordagem de absoluta racionalidade é também limitada, trata-se apenas de um problema de capacidade administrativa ou de dificuldades e falhas na técnica de gestão pública empregada (DEUBEL, 2002).

As políticas públicas são desenhadas, decididas e implementadas por homens e mulheres que, por sua vez, são afetados positiva ou negativamente por elas. Todas as instituições e envolvidos em um processo de política pública ou administração, parlamento, executivo, grêmios, etc., têm características e interesses sociais e políticos que tornam cada um deles mais um ator no jogo político-administrativo. De maneira que a neutralidade pretendida ou desejada de uma administração pública que atua segundo "critérios técnicos, impessoais, de competência e legais", é mais do que tudo é um ideal de uma concepção política moderna e racionalista (DEUBEL, 2002).

Complementando a ideia de implementação de políticas, estas podem ser consideradas aquela fase do “*policy cycle*” cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de “*policy*” (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 86 apud FREY, 2000). A influência nos processos de decisão política e na implementação das políticas é normalmente exercida de forma direta e não de forma agregada, intermediada

por partidos e associações.

Pensando assim, a implementação das políticas públicas, a partir de um sistema político no qual os governos trabalham num modelo de governança colaborativa, pode ser efetivada quando adotada de acordo com os princípios estabelecidos, e que os casos de sucesso são variáveis, visto a natureza complexa do modelo proposto, devido a interação e colaboração nas gestões municipais. Contudo, a tendência deste modelo para ter sucesso depende das ações comuns entre os autores.

4. INSTRUMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Quanto à participação social, de acordo com Faria e Tatagiba (2018) a literatura sobre a temática no Brasil voltou-se, ao longo dos anos 1990, predominantemente para a análise dos processos e resultados da sua institucionalização, refletindo as mudanças no contexto político ensejadas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). As mobilizações em torno do processo constituinte favoreceram a nacionalização de vários movimentos e a estruturação de suas pautas, permitindo qualificar suas demandas e dotá-las de sentido fortemente propositivo. Após a CF/1998 ampliou espaços para experiências inovadoras de gestão no plano local, principalmente sob prefeituras progressistas, que fecundaram a imaginação política no sentido da proposição de novos arranjos na relação entre sociedade civil, Estado e políticas públicas.

Segundo Faria e Tatagiba (2018), a partir de 2013 foi possível perceber os entraves para a participação institucional. Devido os protestos e a crise política que se seguiu, o consenso em torno da legitimidade da participação institucional se enfraqueceu, e a derrota da Política Nacional de Participação Social (PNPS) no Congresso, em 2014, foi um sinal inequívoco das inflexões em curso. Essa ideia foi paulatinamente construída no interior do governo e, em 2013, em resposta aos protestos, o governo Dilma publicou o Decreto n. 8.243/2014 instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS), com o objetivo "de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil" (BRASIL, 2014)

Essa iniciativa gerou fortes reações contrárias na mídia e no Congresso Nacional. As origens do discurso sobre a participação social são múltiplas: encontram-se referências (e elogios) à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma

do Estado e das políticas de descentralização, mas também na prática de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local (FARIA; TATAGIBA, 2018).

A participação é reivindicação histórica de alguns movimentos sociais, por exemplo os relacionados à pauta dos trabalhadores rurais semterra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular. Além disso, o tema encontra-se bastante presente no âmbito acadêmico e intelectual: como lembram Paddison (1999) e Ziccardi (2004), a participação social é apresentada pelos intelectuais da nova direita como resposta necessária aos impactos nocivos do Estado-providência na construção de uma cidadania ativa; outros cientistas políticos e sociólogos vêm trabalhando com a hipótese do (re)surgimento da democracia participativa baseada em diferentes formas de delegação da representação política (AVRITZER, 2003; BEVORT 2002; BLONDIAUX E SINTOMER, 2002; MANIN, 2002; BLATRIX, 2002; TEIXEIRA, 2003; ZICCARDI, 2004 *apud* FARIA E TATAGIBA, 2018).

Com base em fontes diversas, constrói-se o “princípio participativo”, apoiado por atores tão diversos quanto o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a União Européia, as Nações Unidas, muitas organizações não-governamentais e integrantes do Fórum Social Mundial (ROJO; MILANI; ARTURI, 2004; MILANI; KERAGHEL, 2005 *apud* FARIA; TATAGIBA, 2018). É evidente que daí decorrem questionamentos críticos acerca do significado e do fundamento da participação social nos diferentes contextos.

Logo, para efetivação da participação social como elemento da governança Sabel (2004 *apud* PIRES *et al.*, 2016), diz que os arranjos de governança mais inclusivos permitem que atores "locais" julguem e revejam os processos de implementação de forma a corrigi-los, adaptando os objetivos gerais de uma política aos contextos e condições locais de entrega, em uma dinâmica em que o monitoramento e a reflexão coletiva sobre os resultados da política alimentam seu contínuo aprimoramento (*learning by monitoring*). Assim, arranjos complexos podem oferecer oportunidades para que uma pluralidade de atores use seus conhecimentos, criatividade e recursos na busca de formas novas e melhores formas de se produzir políticas públicas."

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transitoriedade nas questões que transcorrem as relações do estado, sociedade e economia são o arcabouço inesgotável de investigações que levantam os pesquisadores para

debruçar-se sobre o tema. Logo, a partir de breve revisão bibliográfica foi possível encontrar discussões que debatem sobre o papel opressor do estado sobre a vontade do povo, na efetivação de políticas públicas através dos seus mais diversos mecanismos.

O estado influencia diretamente nos modelos de governança que os gestores públicos adotam, uma vez que a dominação das pautas ainda encontram-se mal divididas, de forma que o capital detém maior relevância nas discussões e impõem suas decisões frente a posição da sociedade civil. Contudo, a partir dos avanços normativos e jurídicos aprovados e em tramitação, é possível notar que existem avanços consideráveis, mesmo diante as dificuldade.

O conceito de governança colaborativa apresenta estrutura suficiente para englobar no seu modelo os principais instrumentos criados na política pública brasileira. Desta forma, pode-se tornar viável a efetivação deste modelo para as gestões municipais brasileiras, uma vez que contribui de fato no auxílio do processo de implementação das variadas políticas.

Os desafios encontrados na literatura são diversos, os problemas são analisados pelos pesquisadores com frequência, contudo é necessário levar tais discussões para as esferas deliberativas que possuem autonomia para transpor as barreiras que impedem a adoção de uma governança colaborativa voltada para a implementação das políticas públicas no Brasil.

Os instrumentos jurídicos e normativos que são os consórcios públicos e a (PNPS) Política Nacional de Participação Social são ferramentas indispensáveis neste processo, pois oferecem aos gestores caminhos regulamentados, para fazer acontecer de fato o que está preconizado nas leis estabelecidas. Sendo assim, os desafios se concentram no entrave político, na falta de vontade de articulação e mudança tão esperada pelos legisladores.

AGRADECIMENTOS

Expressamos aqui nossos agradecimentos ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos (PPEUR), ao Instituto de Políticas Públicas (IPP), ligado à Universidade Federal do Rio Grande do Norte, e especialmente a agência de fomento da Capes/DS - Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane; SILVEIRA, Raquel. O Estado contemporâneo e suas várias interpretações. *In*: PAULINO, Robério. **O Estado como opressor e civilizador**. Natal: EDUFRN, 2017. p. 128-162

ARRETCHE, Marta, MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

BEST, Nina Juliette. **Cooperação e Multi-level Governance: o caso do Consórcio Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano**. 2011. 215 f. Dissertação de Mestrado – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2011.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 22 de agosto de 2022

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm > Acesso em: 28 de setembro de 2022.

BRASIL. **Decreto n. 8.243/2014, de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm#:~:text=DECRETA%20%3A,federal%20e%20a%20sociedade%20civil) m#:~:text=DECRETA%20%3A,federal%20e%20a%20sociedade%20civil. Acesso em: 28 de setembro de 2022.

CASTRO, Erika; JOHN WOJCIECHOWSKI, Maciej. **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010.

DEUBEL, André Noel Roth. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. *In*: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1997. p. 19-80.

FARIA, Cláudia; TATAGIBA, Luciana. Participação social no Brasil: trajetória, crise e perspectiva. *In*: HOLLANDA, Cristina; VEIGA, Luciana; AMARAL, Oswaldo (Orgs.). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. Curitiba: EDUFPR, 2018. p. 281-304.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; ANDRADE, Luciana Teixeira. Capacidades institucionais de governos municipais e governança metropolitana. *In*: CASTRO, Érika de; JOHN WOJCIECHOWSKI, Maciej. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2010, v. 1, p. 121-140.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 14 de janeiro de 2023.

KELLAS, Hugh. **Inclusão, colaboração e governança urbana: experiências brasileiras e canadenses.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista BIB**, n. 43, p. 1-37, 1997. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/184>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

MARSHALL, D. Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras. *In*: MACIEJ JOHN WOJCIECHOWSKI, Erika de Castro. (Org.). **Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: aprendizagem e capacitação institucional.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010.

MILANI, Carlos. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** RAP – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008.

NASCIMENTO, Alex Bruno Ferreira Marques do. **Relações de Cooperação em Consórcios Públicos de Regiões Metropolitanas: análises do CONDIAM/PB e Consórcio Grande Recife.** 2012. 170 f. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 5a ed. rev. Amp. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2017.

OFFE, Claus. A democracia contra o Estado de bem-estar? *In*: OFFE, Claus. (Org.). **Capitalismo desorganizado.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1989. p. 269-317.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais. *In*: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro. (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016. p. 101-127.

PRZEWORSKI, Adam. **O Estado e a economia no capitalismo.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta, MARQUES, Eduardo. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.