



GOVERNANÇA COLABORATIVA E CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DA LITERATURA

COLLABORATIVE GOVERNANCE AND DEVELOPMENT COUNCIL: LITERATURE ANALYSIS.

Área temática: Temas Transversais

Odirlei Fernando Dal Moro

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, MS, Brasil
odirlei.moro@ufms.br

Fabiano Martin Tiozzi

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, MS, Brasil
fabiano.tiozzi@ufms.br

Verônica Ribeiro Gonçalves da Silva

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, MS, Brasil
veribeirogs@gmail.com

Márcio Marconato

Universidade Cesumar, PR, Brasil
marconatoce@bol.com.br

RESUMO

Os termos “Governança Colaborativa” e Conselhos de Desenvolvimento” vem conquistando espaço e notoriedade no ambiente de administração pública e em vários campos de conhecimento, mas ainda há limitações de estudo, principalmente quando estes são associados de forma conjunta. Considera-se que ainda há uma necessidade de organizar processos e estruturas específicos para avaliar seus contextos de atuação. A teoria apresenta que os processos que envolvem a governança colaborativa devem ser inclusivos e respeitar e valorizar os interesses das partes envolvidas. Um conselho de desenvolvimento, por sua vez, tem como escopo propor e fazer executar políticas de desenvolvimento econômico, considerado como um dos mais importantes instrumentos contemporâneos de participação social no Brasil. A teoria apresenta, ainda, que o processo de governança colaborativa envolve múltiplos fatores, como a construção de confiança entre as partes envolvidas; a compreensão, pelas partes, do problema, e ainda, elevada capacidade de liderança para apoiar o engajamento e fazer com que o necessário aconteça, o que cria forte conexão com os conselhos de desenvolvimento. Diante disso, surge o questionamento: Como a literatura tem tratado o tema governança colaborativa e conselhos de desenvolvimento, de forma simultânea? Com base neste pressuposto, a pesquisa tem como objetivo identificar as principais contribuições teóricas e práticas sobre o tema governança colaborativa e conselhos de desenvolvimento, com vistas a levantar eventuais convergências e divergências. O estudo foi desenvolvido a partir de análise exploratória e descritiva, baseada em dados secundários. Os resultados demonstram, de forma geral, que ao comparar os conceitos entre si, é possível perceber que “governança colaborativa” e conselho de desenvolvimento” têm em comum o atendimento das necessidades públicas coletivas, com vistas a sempre promover o bem estar social da coletividade. Além disso, a implantação de conselhos de desenvolvimento combina com as abordagens para melhorar a governança, pois incentiva a participação democrática,

umentando a transparência, diminuindo a corrupção e evitando práticas que estejam em desacordo com as políticas públicas e a governança.

Palavras-chave: Administração Pública, Governança Colaborativa, Conselhos de Desenvolvimento.

ABSTRACT

The terms "Collaborative Governance" and "Development Councils" have been gaining space and notoriety in the public administration environment and in various fields of knowledge, but there are still study limitations, especially when they are associated together. It is considered that there is still a need to organize specific processes and structures to assess their contexts of action. The theory shows that the processes involving collaborative governance must be inclusive and respect and value the interests of the parties involved. A development council, in turn, aims to propose and enforce economic development policies, considered as one of the most important contemporary instruments of social participation in Brazil. The theory also shows that the collaborative governance process involves multiple factors, such as building trust between the parties involved; the understanding, by the parties, of the problem, and also a high leadership capacity to support the engagement and make the necessary happen, which creates a strong connection with the development councils. Therefore, the question arises: How has the literature dealt with the topic of collaborative governance and development councils, simultaneously? Based on this assumption, the research aims to identify the main theoretical and practical contributions on the topic of collaborative governance and development councils, with a view to raising possible convergences and divergences. The study was developed from exploratory and descriptive analysis, based on secondary data. The results demonstrate, in general, that when comparing the concepts with each other, it is possible to perceive that "collaborative governance" and "development council" have in common the meeting of public collective needs, with a view to always promoting the social welfare of the community. In addition, the implementation of development councils combines with approaches to improve governance, as it encourages democratic participation, increasing transparency, decreasing corruption and avoiding practices that are at odds with public policies and governance.

Keywords: Public Administration, Collaborative Governance, Development Councils.

1 INTRODUÇÃO

A governança colaborativa tem se tornado, exponencialmente, uma forma bastante popular de governança, podendo ser atingida por meio de participação igualitária, diálogos, debates e cooperação dos envolvidos. Na literatura internacional, pesquisas voltadas ao tema privilegiam "a identificação e o fortalecimento de elementos do regime de colaboração", enquanto que no nacional, há indícios que o assunto é importante para a pesquisa e a inovação em ambientes de incubadoras e parques científico-tecnológicos (TONELLI; COSTA; SANT'ANNA, 2018, p.2).

Conselho de Desenvolvimento, por sua vez, tem se mostrado bastante tímido na literatura, apesar de possuir legitimidade. De forma geral, os Conselhos começaram a ter

abertura com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (ALENCAR, 2014) e, em curto espaço de tempo, diversos conselhos foram criados, como saúde, educação, comunicação social, dentre outros.

Um Conselho de Desenvolvimento possui poder político à medida que tem representatividade social, ou seja, o reconhecimento da sociedade enquanto um órgão representativo e de respeito. Com isso, passará a ter poder de influência sobre políticas públicas e participar, de forma ativa, tanto como sujeito que propõe como sujeito que decide nos processos decisórios.

Após este preâmbulo, a pesquisa busca responder: Como a literatura tem tratado o tema governança colaborativa e conselhos de desenvolvimento, de forma simultânea? E, nesta linha, o objetivo é identificar as principais contribuições teóricas e práticas sobre o tema governança colaborativa e conselhos de desenvolvimento, com vistas a levantar eventuais convergências e divergências.

Para atender o objetivo proposto, a pesquisa está assim estruturada: (i) descrição da metodologia; (ii) referencial teórico; (iii) resultados e discussões; (iv) considerações finais.

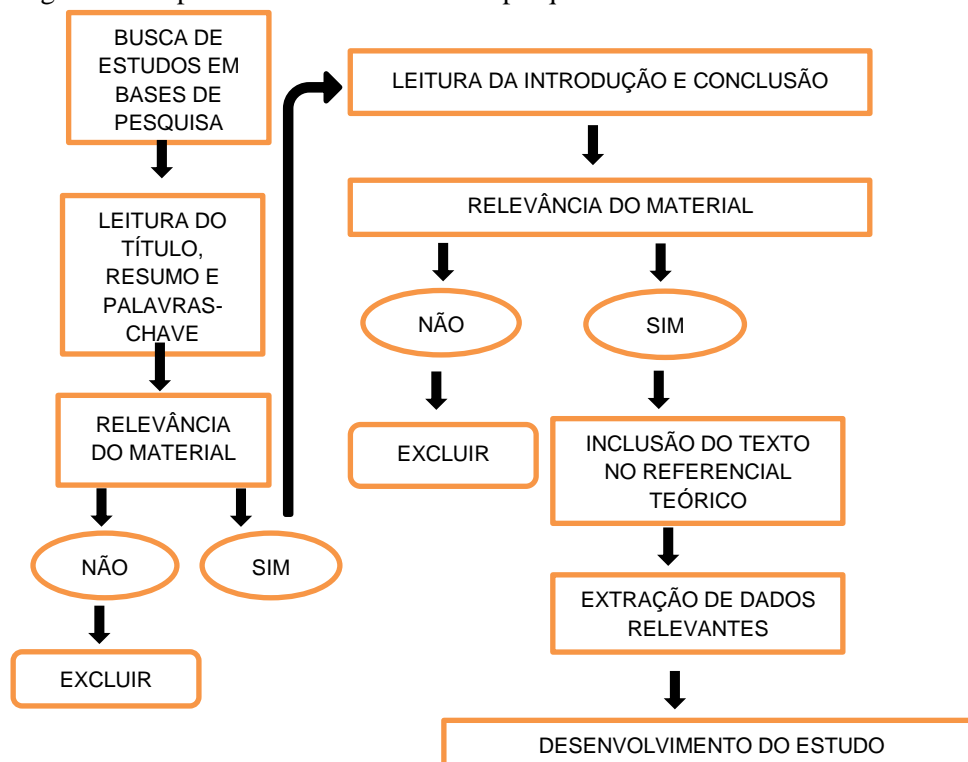
2 METODOLOGIA

Este estudo foi desenvolvido a partir de análise exploratória, descritiva e baseada em dados secundários. É ainda considerada como qualitativa, pois visa coletar e investigar dados que poderão ser usados para uma descrição ou construção de uma teoria, ou ainda, para refinar uma já existente (SHAH; CORLEY, 2006).

Os dados foram coletados em abril de 2021, tendo como palavras-chave “Development Council”, “Council for Economic, Sustainable and Strategic Development”, “Collaborative governance” e “Collaborative governance” AND “Development Council”. A base de busca utilizada foi a ISI Web of Science, considerada uma base prontamente atualizada e que fornece análises mais detalhadas, quando comparada a outras (FALAGAS et al, 2008). Além da WOS, foi utilizado o Google Scholar, utilizando os termos “Conselhos de Desenvolvimento”, Conselho de Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Estratégico”, “Governança Colaborativa” e “Governança Colaborativa” AND “Conselhos de Desenvolvimento”.

As etapas para o desenvolvimento da pesquisa são demonstradas na Figura 1.

Figura 1 : Etapas do desenvolvimento da pesquisa



Fonte: Elaborado pelos Autores.

A princípio, o intervalo de tempo definido foi entre os anos de 2011 e 2021, considerando as publicações dos últimos 10 anos. Todavia, ao encontrar um número limitado de publicações científicas neste período, em especial quanto aos Conselhos de Desenvolvimento, este intervalo foi redefinido, deixando o campo de data em aberto. Mesmo assim, poucos estudos relevantes foram encontrados no que concerne ao tema.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Governança colaborativa

A governança colaborativa surge como um conceito que vem alterando a forma como as agências públicas, seja local, regional ou nacional, se relacionam entre si, além da busca por parceiros-chave tanto nos setores privados como nos sem fins lucrativos (EMERSON; NABATCHI, 2015). Ainda, segundo Emerson e Nabatchi (2015), as ações em conjunto entre pessoas são práticas desenvolvidas desde o início da civilização, o que tem propiciado o aprimoramento de novas técnicas de colaboração. As autoras complementam que a governança colaborativa é um termo “da moda” muito utilizado nas áreas de administração e gestão públicas no século atual, utilizado tanto de forma casual quanto intencional ao se referir a assuntos voltados a políticas públicas.

Giugliani, Selig e Santos (2012) apresentam que o termo governança conecta-se à gestão de relações e a uma variedade de normas e regras elaboradas para disciplinar o comportamento de um grupo.

De acordo com Scott e Thomas (2016), várias áreas utilizam-se da governança colaborativa, como orçamento municipal, saúde pública, restauração ambiental e desenvolvimento econômico, dentre outras. É, ainda, um conceito que vem se tornando cada vez mais popular nos ramos de políticas públicas e gestão pública.

Em seu conceito, a governança colaborativa abarca a formulação de políticas colaborativas (DELEON; VARDA, 2009; WEIBLE; SABATIER, 2009) e também da gestão colaborativa (AGRANOFF, 2012; AGRANOFF; MCGUIRE, 2003), sendo ainda um setor inovador em vasto crescimento (EMERSON; NABATCHI, 2015). Para Ansell e Gash (2008) a governança colaborativa existe, explicitamente, para servir a propósitos públicos.

Para Emerson e Nabatchi (2015, p. 18), a governança colaborativa pode ser definida como “Os processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem as pessoas além das fronteiras dos órgãos públicos, níveis de governo, e / ou as esferas pública, privada e cívica, a fim de realizar um propósito público.” Feiock (2013) complementa a ideia citando que a governança colaborativa é sempre motivada por dilemas de ação coletiva.

A governança colaborativa pode ser definida, ainda, como a regulamentação e a administração de atividades, podendo ser usada como ferramenta tanto de mecanismos formais quanto informais, visando sempre atingir o objetivo proposto. Existem diversos mecanismos de governança, como regras, leis, diretrizes e outros, procedimentos estes que visam monitorar e verificar apoios e incentivos financeiros (WANG; RAN, 2018).

Emerson e Nabatchi (2015) citam que iniciar ações voltadas para a tema é um grande desafio, pois o assunto visa a resolução de problemas coletivos e, em grande parte, estimular as pessoas a somarem forças para a resolutividade desses problemas coletivos e compartilhados não é uma tarefa fácil.

Problemas nas políticas urbanas tem crescido em grande dimensão, fato que tem mobilizado as cidades a buscarem novas formas para seu enfrentamento, visto a complexidade que tem ultrapassado os limites de cada governo (EMERSON; NABATCHI, 2015). A reconfiguração das políticas urbanas atuais tem estimulado a práticas cada vez mais voltadas à governança colaborativa.

Na gestão pública, este tema é visto como um processo de estabelecimento, direção, facilitação, operação e monitoramento de ações coletivas (TANG; MAZMANIAN, 2010) Já a visão dos gestores públicos, a governança colaborativa é um conjunto de ferramentas capazes de resolver os problemas de ordem pública, podendo ser parcerias-público-privadas, contratos de compartilhamento de serviços, dentre outros acordos que podem ser firmados entre as partes interessadas (DONAHUE; ZECKHAUSER, 2011).

Scott e Thomas (2016) reforçam a ideia, quando citam que a governança colaborativa representa uma caixa de ferramentas usada para resolver problemas e que há muitas teorias e evidências que comprovam os seus benefícios, contribuindo para melhores resultados das políticas públicas, auxiliando o tomador de decisão em qual a melhor estratégia escolher. Visa tornar o governo mais cumpridor de suas funções, fazendo com que todas as partes interessadas participem do processo (MORALES; MEEK, 2019).

Embora não sejam os únicos, Scott e Thomas (2016) apresentam diferentes propósitos estratégicos que podem contribuir com a governança colaborativa, melhorando os resultados das ações praticadas voltadas à coletividade.

3.1.1 Aplicação da governança colaborativa em diferentes contextos

Corroborando o ora citado, a governança colaborativa pode ser considerada como um meio para melhorar os serviços de bem-estar da coletividade, contribuindo com os gestores públicos para tornarem as políticas e práticas mais responsivas aos destinatários (NEWMAN; BARNES; SULLIVAN; KNOPS, 2004). Em situações em que o gestor público não dispõe de competências específicas ou conhecimento acerca do problema, a utilização de ferramentas colaborativas tende a melhorar o desempenho e a implementação de programas públicos.

Todavia, Ulibarri e Scott (2017) citam que, cada vez mais, gestores públicos têm usado a governança colaborativa em rede para resolução de problemas complexos. Esse trabalho em rede abarca a junção do público com empresas do setor privado, no intuito de desenvolver ou implementar novas políticas e programas públicos.

Scott e Thomas (2016) apresentam diferentes áreas em que a governança colaborativa pode ser utilizada, juntamente com proposições para sua prática. São 9 áreas e 20 proposições. As áreas citadas remetem à governança colaborativa: para melhorar a qualidade dos resultados das políticas; para aumentar a legitimidade; para ampliar os limites geográficos; para alcançar economias de escala; para unir hierarquias; para diversificação de questões; e, nestas áreas, aponta atores do governo como líderes; como incentivadores e, como seguidores.

As 20 proposições são apresentadas, de forma sucinta, no Quadro 1.

Quadro 1: As 20 proposições para a prática da Governança Colaborativa

Proposições para a prática da Governança Colaborativa	
Proposição 1	Quando os gestores públicos administram uma política ou programa para uma subpopulação especializada, eles são mais propensos a usar ferramentas de governança colaborativa para implementar programas, planos ou projetos em conjunto com esta população-alvo.
Proposição 2	Quando os gestores públicos elaboram uma política ou programa que se estende além de suas competências essenciais, eles são mais propensos a usar as ferramentas de governança colaborativa para implementar programas, planos ou projetos em conjunto com especialistas na área.
Proposição 3	Quando os gestores públicos percebem que a legitimidade de sua organização é baixa, eles são mais propensos a usar ferramentas de governança colaborativa para, em conjunto, implementar programas, planos ou projetos com partes diretamente afetadas por tais ações.
Proposição 4	Quando os gestores públicos percebem que a legitimidade de sua organização é baixa, eles são mais propensos a usar ferramentas de governança colaborativa para, em conjunto, implementar programas, planos ou projetos com atores de rede de boa reputação.
Proposição 5	Quando os gestores públicos são incapazes de tomar ações unilaterais que correspondem à escala geográfica de um problema de política, eles são mais propensos a usar ferramentas de governança colaborativa para implementar programas, planos ou projetos em conjunto com jurisdições vizinhas.
Proposição 6	Quando os gestores públicos percebem uma deseconomia de escala na produção independente ou na prestação de serviços, eles são mais propensos a usar ferramentas de governança colaborativa para implementar programas, planos ou projetos em conjunto com outros produtores (ou futuros produtores).
Proposição 7	Quando os gestores públicos, em nível federal ou estadual, elaboram uma política ou programa que requer ações localizadas, eles são mais propensos a usar ferramentas de governança para implementar programas, planos ou projetos em conjunto com locais ou governos regionais.
Proposição 8	Quando os gestores públicos, em nível local ou regional, exigem capacidade ou recursos para perseguir um curso de ação desejado, eles são mais propensos a usar ferramentas de governança colaborativa para implementar programas, planos ou projetos em conjunto

	com agências estaduais ou federais.
Proposição 9	Quando as ações unilaterais dos gestores públicos são restringidas da aplicação de ferramentas de política desejadas, eles são mais propensos a usar as ferramentas de governança colaborativa para implementar, conjuntamente, programas, planos ou projetos com atores autorizados a agir de maneiras diferentes da agência do gestor.
Proposição 10	Quando os gestores públicos são obrigados a agir dentro de um setor de política, mas enfrentam um problema que abrange vários setores desta política, eles são mais propensos a usar ferramentas de governança colaborativa para implementar programas, planos ou projetos em conjunto com organizações que atuam em outros setores.
Proposição 11	Gestores públicos são mais propensos a convocar governança colaborativa na medida em que os recursos externos podem ser usados para compensar os custos incorridos pelo convocador.
Proposição 12	Os gestores públicos são mais propensos a convocar a governança colaborativa à medida que aumenta sua automaticidade potencial de aplicabilidade.
Proposição 13	Os gestores públicos são mais propensos a convocar governança colaborativa quando os custos percebidos de controvérsia e litígio são maiores do que custos incorridos pelo convocador.
Proposição 14	Os gerentes públicos são mais propensos a convocar a governança colaborativa quando ocupam uma posição mais central na rede.
Proposição 15	Os gestores públicos são mais propensos a encorajar a governança colaborativa na medida em que se posicionam como corretores de rede.
Proposição 16	Os gestores públicos são mais propensos a encorajar a governança colaborativa quando a instituição colaborativa reduz os pontos de contato para o incentivador.
Proposição 17	Os gerentes públicos são mais propensos a encorajar a governança colaborativa na medida em que podem ter certeza de como - ou com que propósito - seus recursos serão usados.
Proposição 18	Os gestores públicos são mais propensos a seguir a governança colaborativa quando estas se sobrepõem a sua agenda.
Proposição 19	Os gestores públicos são mais propensos a aproveitar os esforços de governança colaborativa na medida em que seus objetivos sejam compatíveis/semelhantes com os do incentivador e/ou líder.
Proposição 20	Os gestores públicos são mais propensos a seguir a governança colaborativa na medida em que já participam de outros locais de colaboração e/ou estão densamente inseridos em uma rede organizacional.

Fonte: Adaptado de Scott e Thomas (2016).

De acordo com o Quadro 1, há diversas proposições acerca de estratégias que a governança colaborativa pode utilizar, distinguindo os diferentes papéis que os gestores públicos são capazes de desempenhar no processo. Tanto as áreas quanto as proposições deixam claro que há uma forte intersecção entre as partes, o que tende a fortalecer sua aplicação.

Vale ressaltar que o processo de governança colaborativa envolve múltiplos fatores, como a construção de confiança entre as partes envolvidas; a compreensão, pelas partes, do problema, e ainda, elevada capacidade de liderança para apoiar o engajamento e fazer com que o necessário aconteça (ULIBARRI; SCOTT, 2017; NICOLA U.; SCOTT, 2017).

3.1.2 A participação ativa dos atores no processo de governança colaborativa

A governança colaborativa tem se tornado, de forma crescente, uma forma bastante popular de governança. A teoria apresenta que os processos que a envolvem devem ser inclusivos e respeitar e valorizar os interesses das partes envolvidas. No entanto, há estudos que apontam uma assimetria na forma como os diferentes atores são representados na

governança colaborativa (CARBONI et al, 2017), de forma que a dinâmica de inclusão não é bem compreendida (ANSELL et al, 2020).

Consoante Emerson e Nabatchi (2015), para que a governança colaborativa desenvolva seu papel de forma efetiva, é importante que a representação dos grupos interessados seja incorporada ao projeto e processos, de forma a fortalecer a representação e participação destes grupos interessados no processo de política. E, esses atores podem ser organizações sem fins lucrativos e/ou outros externos ao governo (CARBONI et al, 2017).

Koski et al. (2016) citam que, mesmo havendo estudos voltados para quem são os atores da governança colaborativa e a forma como eles estão conectados entre si, os resultados não deixam claros a conexão entre e a representação destes na prática e, complementa ainda que, fazer parte de um grupo de participantes não garante uma atuação de forma efetiva no processo.

O resultado destes estudos evidencia uma representação das partes interessadas abaixo do nível de representatividade que as estruturas de governança colaborativa possibilitam projetar para o envolvimento das partes, ou ainda, uma sub-representação, o que pode trazer implicações tanto aos participantes quanto aos resultados esperados, prejudicando, de forma significativa, a colaboração. É fato que, quando um determinado grupo de interessados não está significativamente incluído no processo, seus interesses e necessidades podem ser ignorados frente aos interesses e necessidades dos que estão fortemente representados (KOSHI et al., 2016).

Nessa vertente, Carboni et al (2017) apresenta uma ferramenta para avaliar sistematicamente a representação substantiva de atores individuais em relação a seus pares nos processos de governança colaborativa no decurso do tempo. Seu propósito é fornecer um diagnóstico para compreender os atores que estão significativamente representados no processo, diagnóstico este que pode ser o início para perceber e discutir porque alguns atores são ou não representados. Ainda, segundo Carboni et al (2017), tal ferramenta é capaz de oferecer uma análise sistemática da participação nos arranjos de governança colaborativa, identificando quem tem voz na mesa, e não apenas, quem tem um assento à mesa.

Tendo como ponto de partida o fato de que para a resolução de problemas é necessário ações coletivas, a governança colaborativa agrega valor ao tornar mais simples a comunicação entre o governo e seus parceiros prestadores de serviços, visando fracionar e resolver problemas, os quais normalmente tendem a ultrapassar jurisdições e barreiras governamentais. Em outras palavras, ao optar por uma governança colaborativa, isso é, uma relação entre governo-corporação-público, que também pode ser denominada como uma coordenação de acoplamento, é possível atingir um melhor alcance dos objetivos estabelecidos. Todavia, para que isso ocorra, é necessário que os stakeholders mantenham um bom nível de confiança, se comuniquem e cooperem entre si (LIU; MA; HUANG; TANG, 2020), de forma ativa, em todos os processos.

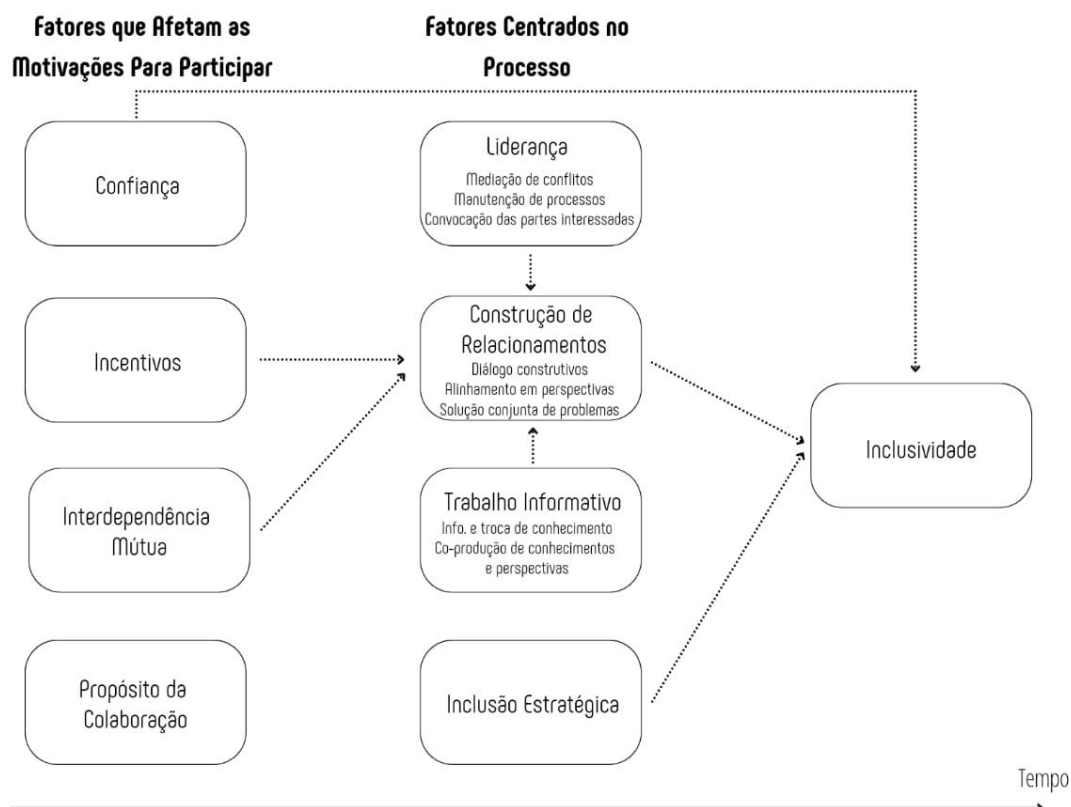
Ansell et al (2020) relatam que incentivos mútuos, a interdependência e, também a confiança, são pré-condições para a inclusão dos atores no processo, mas consideram ainda que a gestão da inclusão ativa é de grande relevância.

Apesar de existir um número baixo de estudos sobre governança colaborativa que tenham se acumulado diretamente em inclusão, há uma série de subcampos que nos permite reconhecer motivos que potencialmente moldam a inclusão das partes interessadas. De forma analítica, é possível identificar amplamente entre “fatores que representam o desejo ou disposição das partes interessadas em se incluir - auto-inclusão - versus aqueles fatores relacionados ao design ou conduta de colaboração que moldam oportunidades ou restrições

para inclusão - a estrutura de oportunidades”. Há que se considerar que esses fatores são, do forma constante, difíceis de distinguir claramente na prática (ANSELL et al, 2020).

Ansell et al (2020), apresenta um modelo de inclusão colaborativa, considerando alguns fatores que afetam a motivação dos atores, fatores estes que se relacionam com a liderança, a construção de uma relação e informações dos processos. A Figura 2 apresenta este modelo sintético.

Figura 2: Modelo sintético de inclusão colaborativa



Fonte: Adaptado de Ansell et al (2020).

Para Bryson et al (2013), a participação em processos de governança colaborativa surge de incentivos influenciados, intimamente, pelo propósito da colaboração, levando em consideração como a configuração e a conduta desta colaboração modelam a inclusão. O processo de inclusão permanente de atores depende da gestão do processo e da liderança desta colaboração (ANSELL et al, 2020). Além do mais, é comum ocorrerem acordos de governança colaborativa como forma de cumprir metas de política pré-estabelecidas. Há que se salientar que, atores de diferentes organizações podem participar de reuniões de projeto em estágios diferentes, podendo haver conexões interorganizacionais regulares e integradas (HUXHAM et al., 2000).

Se um dos objetivos de uma colaboração é encontrar soluções inovadoras para problemas difíceis, os idealizadores precisam definir uma percepção de quais atores governamentais e não governamentais devem fazer parte do empenho colaborativo e em que momento. Sendo assim, discussões colaborativas podem ser planejadas para incluir ou excluir atores e vozes (CROSBY et al., 2017).

Uma das formas de incluir novos atores é formar uma comunidade inclusiva de participação, desenvolvendo um trabalho informativo constante e relacional, unindo pessoas a partir de perspectivas diferentes, permitindo-lhes apreciar os sentimentos uns dos outros e assim, unirem forças para resolver os problemas (FELDMAN; KHADEMIAN, 2007). Nesta linha, Quick e Feldman (2011) aduzem que a inclusão deve ser orientada para realizar conexões entre pessoas, entre questões e ao longo do tempo.

3.2 Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

A teoria neocorporativista apresenta que, uma entidade como o CDES precisa ter representação de uma seção transversal da sociedade civil e atender três funções distintas: criar oportunidades de diálogo entre as autoridades e a sociedade; permitir um consenso apoiando a agenda de políticas e/ou reformas do governo; e fortalecer instituições que melhorem a governança democrática (DOCTOR, 2007).

A partir da literatura, observa-se que a melhoria da qualidade da democracia é atribuída à gestão macroeconômica e gestão setorial do neocorporativismo superior (SCHNEIDER, 2004), o que possibilitou a participação, nas decisões públicas, de um elevado número de cidadãos e grupos da sociedade civil, proporcionando melhores oportunidades de participação contínua e desvinculada de interesses. Essa atribuição se dá devido ao neocorporativismo apresentar características relevantes, como negociações tripartidas estruturadas para formulação e implementação de políticas, relações transparentes e sem fins lucrativos, focada no aumento da competitividade nacional e participação democrática institucionalizada, centrada no aprimoramento da governança (MCNAMARA, 1996). Além do mais, o neo-corporativismo, segundo Durand e Silva (1998), é notado, de maneira crescente, como um eficaz veículo institucional para a solidificação democrática e da governança.

Hall e Soskice (2001) citam que a limitação de espaço impossibilita qualquer análise minuciosa das teorias do estado, das relações de negócios e do corporativismo. A criação de políticas e sua efetivação são atividades coletivas que devem ocorrer de forma interna no contexto de uma determinada instituição. No sistema capitalista, deve ser acordada alguma forma de conexão institucionalizada entre o capital, o trabalho e o estado.

No Brasil, conforme Doctor (2007), o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), foi criado pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no início de seu primeiro mandato, em 2003. Essa foi uma das primeiras decisões do governo, que aconteceu com base em experiências de outros países que já tinham seus conselhos criados, como França, Holanda, Espanha e Portugal. No entanto, há que se destacar que, antes a essa criação, outras tentativas de modernização do corporativismo brasileiro foram tentadas. É importante destacar que a implantação do CDES não eliminou os hábitos anteriores das relações Estado-sociedade, mas construiu o que já era um sistema híbrido multipolar de representação de interesses. Doctor (2007) cita, ainda, que o CDES pode ser considerado como a evolução das câmara setoriais mesocorporativas.

É importante destacar que a implantação deste CDES combina com as abordagens para melhorar a governança, pois incentiva a participação democrática, aumentando assim a transparência, diminuindo a corrupção e evitando práticas que estejam em desacordo com as políticas públicas e a governança (DOCTOR, 2007; GINI, 2011).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como a literatura tem tratado o tema governança colaborativa e conselhos de desenvolvimento? Qual a relação existente entre eles? Há muitos estudos científicos voltados para esta temática? Foi a partir destes questionamentos que a pesquisa foi conduzida.

No intuito de encontrar estas respostas, foram investigados o que os pesquisadores têm estudado sobre o assunto. Os resultados apresentaram um número baixo de pesquisas na área de governança colaborativa, e menor ainda para os conselhos de desenvolvimento econômico e social. Quando os dois termos foram combinados entre si, a busca não trouxe artigos sobre.

A discussão dos resultados abordará resultados voltados à governança colaborativa, conselho de desenvolvimento econômico e social e a relação entre ambos.

4.1 Dos resultados sobre governança colaborativa, conselho de desenvolvimento econômico e social e a relação entre os conceitos

É fato que a governança colaborativa tem seu foco voltado para o atendimento de propósitos públicos (ANSELL; GASH, 2008; FEIOCK, 2013; SCOTT, THOMAS, 2016; EMERSON; NABATCHI, 2015; KIRK; NABATCHI, 2015; DONAHUE; ZECKHAUSER, 2011), mas, para que sua função seja colocada em prática, conforme propõe a teoria, é necessário que inúmeros atores cumpram seu papel.

Seu desenvolvimento está fortemente atrelado à aplicação de políticas públicas que atendam aos interesses da coletividade, desconsiderando quaisquer interesses que não estejam voltados ao coletivo.

Há que se destacar que o assunto é novo, estando ainda na fase embrionária, quando comparado a pesquisas de outras áreas. Esta afirmação se dá a partir dos estudos científicos voltados ao tema que, conforme resultados coletados na base de pesquisa *Web of Science*, iniciaram-se a partir da década de 1990, apresentando maior atenção a partir de 2015. As pesquisas, em sua maioria, estão concentradas na área de “Administração Pública” (36%), seguida das áreas de “Estudos Ambientais” e “Ciências Políticas” (15% cada).

Os resultados apontam que a governança colaborativa inicia seu processo de efetivação quando ocorre a inclusão colaborativa dos interessados, na medida em que fatores motivacionais como confiança e propósito de colaboração sejam respeitados e conectados à construção de relacionamentos saudáveis entre as partes e, em especial, com os líderes. Bryson et al (2013) corrobora essa ideia quando apresenta que os incentivos são influenciados, de forma direta, pelos propósitos de colaboração e, ainda nessa linha, Ansell et al (2020) reforça que, quando o processo de gestão do processo e a atuação efetiva da liderança acontecem, esta inclusão tende a ser permanente. Além do mais, Quick e Feldman (2011) citam, também, que a inclusão deve sempre promover a conexão entre as pessoas.

A princípio, a governança colaborativa era usada para implementações de políticas públicas, podendo ser tanto no setor da saúde pública, quanto em proteção ambiental ou uso de terras. Com o passar do tempo, o assunto passou a ter um nível central, especialmente na Administração Pública, visto que os riscos de problemas complexos têm crescido com maior intensidade (SOUZA, 2019).

Dessa maneira, é possível notar que a formulação de políticas governamentais podem variar segundo as tendências das situações vivenciadas. Especialmente em situações de desafios, tanto sociais quanto ambientais, é sugerido que políticas voltadas para inovação,

tenham a participação de atores privados, públicos e de terceiro setor, tornando possível prever consequências e criar novas ideias que agreguem a comunidade e a sociedade civil.

Ao analisar os estudos sobre conselho de desenvolvimento econômico e social, notou-se claramente a escassez de pesquisas na área. Assim como o tema governança colaborativa, estudos nesta área iniciaram-se recentemente, na década de 1980, mas o que mais chamou a atenção foi o fato de não existir, na base WOS, publicações a partir de 2011 e, quanto aos resultados dos anos que apresentaram estudos, o ano que teve maior resultado foi com 4 publicações. Há muitos estudos voltados para outros tipos de conselho, como saúde, criança e adolescente, assistência social e educação.

Os resultados da busca deixam evidente que, mesmo no Brasil, a implantação de um CDES deu-se a menos de 20 anos, ocorrida em 2003, no governo do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Menciona-se que com esta implantação, ocorreu uma evolução das então câmaras setoriais mesocorporativas, incentivando uma participação democrática que, como consequência, tende a causar maior transparência nas políticas públicas e governança.

Também foi realizada uma busca considerando a combinação entre os termos “governança colaborativa” e “conselhos de desenvolvimento”, tanto no idioma inglês, quanto português. Nenhum resultado foi obtido na WOS.

Ao comparar os conceitos entre si, é possível perceber que “governança colaborativa” e conselho de desenvolvimento” têm em comum o atendimento das necessidades públicas coletivas, buscando sempre promover o bem estar social da coletividade. Doctor (2007) torna essa colocação explícita quando menciona que a implantação de conselhos de desenvolvimento combina com as abordagens para melhorar a governança colaborativa, incentivando a participação democrática, o aumento da transparência e uma possível diminuição da corrupção.

Na prática, foram encontrados exemplos que evidenciam que a junção dos conceitos de “governança colaborativa” e “conselhos de desenvolvimento” dão certo e apresentam resultados positivos. Dentre eles, podemos citar Conselhos de Desenvolvimento de Cidades do Brasil como Maringá, Foz do Iguaçu, Cascavel, Uberlândia, Presidente Prudente, Ponta Grossa, Palmas, Marília, Bauru e Londrina.

Destes, o pioneiro é o Conselho de Desenvolvimento de Maringá (Codem), criado no ano de 1996, com caráter deliberativo e consultivo, com a finalidade de “propor e fazer executar política de desenvolvimento econômico”. Por ser o conselho pioneiro no desenvolvimento de cidades, o Codem tornou-se referência para diversas outras cidades no país, servindo como apoio na implantação de novos conselhos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo identificar as principais contribuições teóricas e práticas sobre o tema governança colaborativa e conselhos de desenvolvimento, com vistas a levantar eventuais convergências e divergências.

Flye et al (2021) sugerem algumas considerações como forma de aumentar a eficiência colaborativa. Dentre elas, propõe criar uma estrutura formal que se alinhe com as estruturas de poder e autoridades tomadores de decisões e, ainda, formalizar a efetivação da estrutura de governança por meio de treinamentos e/ou reuniões, garantindo que os

interessados compreendam os procedimentos operacionais, as funções e responsabilidades de cada um.

É possível perceber que, na prática, a governança colaborativa vem sendo desenvolvida com a implantação de diversos Conselhos de Desenvolvimento no país. Isso faz com que governo, sociedade civil, empresas privadas e de terceiro setor se organizem para a elaboração de propostas que vislumbrem o desenvolvimento organizado de um município e melhorias nos setores da saúde, educação e infraestrutura, dentre outros. Nota-se que a colaboração vem se alicerçando como um forte meio para o fortalecimento das redes de governança.

Com isso, fica evidente que a sociedade organizada torna-se fortalecida para alterar e melhorar os rumos da história. Há que se destacar que assumir responsabilidades e elaborar/desempenhar tarefas de maneira transparente tendem a contribuir em grande escala para o sucesso colaborativo.

No Brasil, como pioneiro nesta implantação, podemos citar o Codem - Conselho de Desenvolvimento de Maringá, no Estado do Paraná.

Importante mencionar uma grande dificuldade na realização da pesquisa, devido a existência de poucos ou nenhum estudos envolvendo os termos. Com isso, identifica-se uma lacuna de pesquisa entre as áreas, visto não haver estudos que combinem os termos entre si.

Duas contribuições deste estudo são levantadas: a primeira delas, volta-se para o ambiente acadêmico, com o intuito de despertar em pesquisadores o interesse em aprofundar novas investigações sobre o assunto, principalmente no Brasil, que ainda se mostra tímido nessa área; a segunda, para a prática, de forma a mostrar, principalmente a administradores públicos e a sociedade civil, a importância de ações colaborativas como forma de incentivar e impulsionar o desenvolvimento de uma cidade e/ou região. Por isso, fica como agenda de pesquisa, o desenvolvimento de novas pesquisas teórico/práticas que combinem os termos e aprofundem a relação existente entre eles.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. et al. Conselhos Nacionais: Perfil e Atuação dos Conselheiros. Relatório de pesquisa. Ipea, 2014.

ANSELL, C.; DOBERSTEIN, C.; HENDERSON, H.; SIDIKI, S.; HART, P. Understanding inclusion in collaborative governance: a mixed methods approach. *Policy and Society*, 2020.

ANSELL, C., GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 543–71, 2008.

AGRANOFF, R. *Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2012.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.



BRYSON, J. M.; QUICK, K. S.; SLOTTERBACK, C. S.; CROSBY, B. C. Designing public participation processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23–34, 2013.

CARBONI, J. L. ; SIDDIKI, S.; KOSKI, C.; SADIQ A.A. Using Network Analysis to Identify Key Actors in Collaborative Governance Processes. *Nonprof Pol Forum*, 8(2): 133–145, 2017.

CROSBY, B. C., ‘T HART, P.; TORFING, J. Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655–669, 2017.

DELEON, P.; VARDA, D. M. Toward a Theory of Collaborative Policy Networks: Identifying Structural Tendencies. *Policy Studies Journal* 37 (1): 59–74, 2009.

DONAHUE, J. D.; ZECKHAUSER, R. Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.

DOCTOR, M. Lula’s Development Council Neo-Corporatism and Policy Reform in Brazil. *LATIN AMERICAN PERSPECTIVES*, Issue 157, Vol. 34 No. 6, November 2007.

DURAND, F.; SILVA, E. Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America. Miami: NorthSouth Center Press, 1998.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. Collaborative Governance Regimes. Washington, DC: Georgetown University Press, 2015.

FALAGAS, M. E., PITSOUNI, E I., MALIETZIS, G. A., and PAPPAS, G. Comparison of Pub Med, Scopus, Web of Science, and Google Scholar: strengths and weaknesses. *FASEB J.* 22, 338–342, 2008.

FEIOCK, R. C. The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal* 41 (3): 397–425, 2013.

FELDMAN, M. S., & KHADEMIAN, A. M. . The role of the public manager in inclusion: Creating communities of participation. *Governance*, 20(2), 305–324, 2007.

FLYE, M. E. ; SPONARSKI, C. C.; ZYDLEWSKI, J. D.; MCGREAVY, B. Understanding collaborative governance from a communication network perspective: A case study of the Atlantic Salmon recovery framework. *Environmental Science and Policy* 115, 2021.

GIUGLIANI, E.; SELIG, M. P.; SANTOS, N. Modelo de governança para parques científicos e tecnológicos no Brasil. Brasília, DF: Anprotec; Sebrae, 2012.



GINI, S. Repensando... a construção da hegemonia empresarial nos 10 anos que mudaram Maringá (1994-2004). 2ª. edição. Maringá: Eduem, 2011

HALL, P.; SOSKICE, D. Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. New York: Oxford University Press, 2001.

HUXHAM, C.; VANGEN, S.; HUXHAM, C.; EDEN, C. The challenge of collaborative governance. *Public Management Review*, 2(3),337–358, 2000.

KIRK, E.; NABATCHI, T. Collaborative Governance Regimes. Washington, DC: Georgetown University Press, 2015.

KOSKI, C., S.; SIDDIKI, A. A.; SADIQ, A.A; CARBONI, J. Representation in Collaborative Governance: A Case Study of A Food Policy Council.” *American Review of Public Administration*, 2016.

LIU, Z.; MA, L.; HUANG, T.; TANG, H. Collaborative governance for responsible innovation in the context of sharing economy: Studies on the shared bicycle sector in China. *J. OPEN INNOV. TECHNOL. MARK. COMPLEX*. 2020, 6, 35.

MCNAMARA, D. Corporatism and cooperation among japanese labor. *COMPARATIVE POLITICS* 28: 379–397, 1996.

MORALES, H.; MEEK, J. Models of Collaborative Governance: The City of Los Angeles’ Foreclosure Registry Program. *Administrative Science*. 2019, 9, 83.

NEWMAN, J.; BARNES, M.; SULLIVAN, H.; KNOPS, A. Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy* 33 (2): 203–23, 2004.

NICOLA U.; SCOTT, T. A. Linking Network Structure to Collaborative Governance . *Journal of Public Administration Research And Theory*, 163–181, 2017.

QUICK, K. S., & FELDMAN, M. Distinguishing participation and inclusion. *Journal of Planning Education and Research*, 31(3), 272–290, 2011.

SHAH, S.K. ; CORLEY, K.G. Building better theory by bridging the quantitative-qualitative divide, *Journal of Management Studies*, Vol. 43 No. 8, pp. 1821-35, 2006.

SCOTT, T. A. ; THOMAS, C. W. . Unpacking the Collaborative Toolbox: Why and When



Do Public Managers Choose Collaborative Governance Strategies? The Policy Studies Journal, Vol. 00, No. 00, 2016.

SCHNEIDER, B. R. Business, Politics, and the State in Twentieth-Century Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SOUZA, P.S. Governança colaborativa e administração pública: uma revisão bibliográfica. Revista Transformar 13(1), jan./jul. 2019.

TANG, S. Y.; MAZMANIAN, D. Understanding Collaborative Governance from the Structural Choice - Politics, IAD, and Transaction Cost Perspectives. 2010.

TONELLI, D. F.; COSTA, H. A.; SANT'ANNA, L. Governança colaborativa em parques tecnológicos: Estudo de Casos em Minas Gerais. Gestão & Regionalidade - Vol. 34 - Nº101 - maio-ago/2018.

ULIBARRI, N.; SCOTT, T. A. Linking Network Structure to Collaborative Governance. Journal of Public Administration Research And Theory, 2017, 163–181.

WANG, J.; RAN, B. Sustainable Collaborative Governance in Supply Chain. Sustainability 2018, 10, 171.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. Coalitions, Science, and Belief Change: Comparing Adversarial and Collaborative Policy Subsystems. Policy Studies Journal 37 (2): 195–212, 2009.