

ESCOLA DE NEGÓCIOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

SABRINA CALLEGARO

**FATORES QUE INFLUENCIAM A TOMADA DE DECISÃO POR STAKEHOLDERS  
ENVOLVIDOS NA GOVERNANÇA COLABORATIVA: UM ESTUDO DE CASO DO  
PROGRAMA TODOS SOMOS PORTO ALEGRE**

Porto Alegre  
2020

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica  
do Rio Grande do Sul

SABRINA CALLEGARO

**FATORES QUE INFLUENCIAM A TOMADA DE DECISÃO POR STAKEHOLDERS  
ENVOLVIDOS NA GOVERNANÇA COLABORATIVA: UM ESTUDO DE CASO DO  
PROGRAMA TODOS SOMOS PORTO ALEGRE**

Dissertação apresentada como parte do requisito à obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Edimara Mezzomo Luciano

Porto Alegre  
2020





ATA n° 01/2020 – Defesa de Dissertação

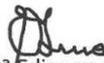
Ao vigésimo dia do mês de março do ano de dois mil e vinte, na sala mil e sete, do prédio cinquenta, do Campus da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, reuniu-se a Comissão Examinadora de Dissertação de Mestrado em Administração, para sessão pública com o objetivo de arguir a candidata **Sabrina Callegaro**, e avaliar a apresentação da dissertação “Fatores que influenciam a tomada de decisão por stakeholders envolvidos na governança colaborativa: um estudo de caso do programa Todos Somos Porto Alegre.” A Comissão Examinadora esteve constituída pelos professores Dra. Edimara Mezzomo Luciano - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (orientadora e Presidente da Sessão), Dra. Ana Clarissa Matte Santos - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Dra. Kadigia Fachin – UNISINOS. A aluna procedeu à apresentação do seu trabalho, seguida das considerações e questionamentos dos avaliadores e da manifestação do aluno acerca destas considerações e questionamentos. A Comissão Examinadora atribuiu o seguinte status à dissertação:

**APROVADO** ( ) Indicação de voto de louvor<sup>1</sup>

**REPROVADO**<sup>2</sup>

*1 – Registro obrigatório da justificativa no Parecer Individual de Examinador. A indicação será analisada pela Comissão Coordenadora frente aos demais requisitos expostos no Regimento Geral da PUCRS e será ou não endossada pela Comissão Coordenadora. 2 - Registro obrigatório da justificativa no Parecer Individual de Examinador.*

Nada mais havendo a constar, o Presidente lavrou a presente ata que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora e pelo aluno. Esta ata posteriormente receberá um visto da Coordenação do Programa de Pós-Graduação.

  
Prof. Dr.<sup>a</sup> Edimara Mezzomo Luciano  
Orientadora e Presidente da sessão

  
Prof. Dra. Ana Clarissa Matte Santos

  
Dra. Kadigia Fachin

  
Sabrina Callegaro  
Aluna

## Ficha Catalográfica

C157f Callegaro, Sabrina

Fatores que influenciam a tomada de decisão por stakeholders envolvidos na Governança Colaborativa : Um Estudo de Caso do Programa Todos Somos Porto Alegre / Sabrina Callegaro . – 2020.

107.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Edimara Mezzomo Luciano.

1. Governança Colaborativa. 2. Tomada de Decisão. 3. Política Pública. I. Luciano, Edimara Mezzomo. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Clarissa Jesinska Selbach CRB-10/2051

“O sonho é a satisfação de que o desejo se realize.”

*Sigmund Freud*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu marido, Thiago, meu maior incentivador, que em todos os momentos compreendeu a importância de cada passo e comemorou cada conquista me apoiando sempre. Juntos somos uma família ao lado do nosso querido filho, Benício, que apesar da pouca idade, soube exatamente o quanto essa etapa era necessária e importante.

Aos meus pais, que sempre primaram pela educação e me deram todo suporte para que meus estudos sempre estivessem em primeiro lugar, e aos meus irmãos que demonstram grande orgulho desta conquista e sempre me apoiaram.

Agradeço a minha orientadora, Prof.a Dra. Edimara Mezzomo Luciano, que tem minha admiração há quase 20 anos, quando a conheci na graduação, obrigada pelo apoio e por possibilitar meu contato com o tema desta dissertação e com outros com projetos que me enriqueceram tanto.

A todos que me receberam na Cooperativa Mãos Verdes e contribuíram com todo material desta pesquisa, especialmente o Sr. Leo Voigt que não mediu esforços para me auxiliar na busca de informações e intermediar o contato com os entrevistados.

À CAPES pela concessão da bolsa.

Por fim, a todos que colaboraram, cada um à sua forma, para a execução desta pesquisa e para que eu alcançasse mais um degrau na minha formação nesses 24 meses.

## RESUMO

A Governança Colaborativa é um arranjo governamental que envolve partes interessadas para tomada de decisão coletiva voltada ao consenso, tendo como objetivo a implementação de uma Política Pública. Os problemas contemporâneos, muitas vezes complexos, requerem a implantação de estruturas voltadas a cooperação de forma que haja o engajamento de diversos atores para que a tomada de decisão seja transparente e consistente. Pesquisas sobre Governança Colaborativa abordam os antecedentes, processos, resultados, número e diversidade dos atores envolvidos, sendo observada uma oportunidade de explorar o tema sob a ótica da tomada de decisão, desta forma, para compreender o processo de tomada de decisão, foi realizada uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório. Esta pesquisa tem como foco analisar os fatores relacionados ao processo de tomada de decisão *multi-stakeholder*. A questão de pesquisa a ser respondida é: **Quais os fatores influenciam a tomada de decisão em um processo de Governança Colaborativa?** A partir da questão de pesquisa e do referencial teórico, foi escolhido como estudo de caso, um projeto da Prefeitura de Porto Alegre que possui as características de um arranjo de Governança Colaborativa. Como técnica de coleta de dados, foram realizadas entrevistas com os stakeholders envolvidos no processo de tomada de decisão, além da análise dos principais documentos relacionados ao projeto. Os resultados permitiram a proposição de um framework com os fatores que influenciam a tomada de decisão, Compreensão Sistêmica, Relação entre os stakeholders, Orientação das Decisões, Burocracia, Complexidade e Poder, expandindo a compreensão sobre o tema e possibilitando um entendimento mais aprofundado sobre o processo decisório na Governança Colaborativa. Compreender os modelos e teorias sobre tomada de decisão são cruciais para atender as demandas da sociedade, desta forma, os fatores que influenciam a tomada de decisão podem servir como referência para a implementação de processos colaborativos, possibilitando a definição da estratégia a ser adotada.

**Palavras-chave:** Governança Colaborativa. Tomada de decisão. Política Pública.

## **ABSTRACT**

Collaborative Governance is a governmental mechanism that involves parts of collective decision-making oriented by consensus, intending to implement public policy. Contemporary problems, often complex, use the implementation of structures aimed at cooperation so that there are or involve different actors so that decision-making is transparent and consistent. Research on Collaborative Governance investigates antecedents, processes, results, number and diversity of actors involved, therefore there is an opportunity to explore the topic from the perspective of decision making, consequently, to understand the process of decision-making, one exploratory qualitative research was developed. This research focuses on analyzing the factors related to the multi-stakeholder decision-making process. The research question to be answered is: What factors influence decision-making in a Collaborative Governance process? Based on the research question and the literature review, a project by the Porto Alegre City that has the characteristics of a Collaborative Governance arrangement was chosen as a case study. The data collection was interviews with stakeholders involved in the decision-making process and analysis of the project main documents. The results support the proposal of a framework with the factors that influence decision making, Systemic Understanding, Relationship between stakeholders, Decision Orientation, Bureaucracy, Complexity and Power, increasing the understanding of the theme and enabling a deeper understanding of the decision-making process in Collaborative Governance. Comprehend the models and theories about decision making are crucial to meet the demands of society, consequently, the factors that influence decision making can be a reference for the implementation of collaborative processes, enabling the definition of the strategy to be adopted.

**Keywords:** Collaborative Governance, Decision Making, Public Polices.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definições de Governança Colaborativa .....	21
Quadro 2 – Categorias dos arranjos colaborativos .....	22
Quadro 3 – A escala de colaboração .....	27
Quadro 4 – Contrastes entre o contexto, propósito, escolhas e motivações de colaboração.....	28
Quadro 5 – Estrutura para avaliação do poder em processos colaborativos .....	29
Quadro 6 – Fases da Governança Colaborativa .....	34
Quadro 7 - Comparação das perspectivas de tomada de decisão estratégica .....	40
Quadro 8 – Fases da pesquisa .....	49
Quadro 9 – Relação dos stakeholders entrevistados .....	54
Quadro 10 – Relação dos documentos analisados .....	55
Quadro 11 – Categorias e subcategorias definidas a priori.....	58
Quadro 12 – Categorias e subcategorias definidas a posteriori.....	58
Quadro 13 – Estratégias de ação do Programa Todos Somos Porto Alegre .....	62
Quadro 14 – Categoria Complexidade .....	68
Quadro 15 – Categoria Compreensão Sistêmica .....	71

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Exemplo de situação de Governança Colaborativa.....	25
Figura 2 – Um modelo de Governança Colaborativa .....	31
Figura 3 – Estrutura integrativa de Governança Colaborativa.....	32
Figura 4 – Modelo da Racionalidade Limitada de Simon (Modelo Carnegie).....	39
Figura 5 – Principais componentes do modelo multi-stakeholder .....	43
Figura 6 – Desenho de pesquisa.....	48
Figura 7 – Resultados mensurados no Programa Todos Somos.....	61
Figura 8 – Stakeholders envolvidos no programa por nível de envolvimento .....	64
Figura 9 – Modelo de Gestão do Programa Todos Somos .....	65
Figura 10 – Matriz de impacto x complexidade .....	67
Figura 11 – Carrinheiro com Veículo de Tração Humana em Porto Alegre .....	69
Figura 12 – Carroceiro com Veículo de Tração Animal em Porto Alegre .....	69
Figura 13 – Antes e Depois da Unidade de Triagem Cavalhada.....	70
Figura 14 – Registro da reunião do Fórum de Catadores ocorrida no Ministério Público .....	74
Figura 15 – Manifestação dos Carroceiros em Frente a Prefeitura de Porto Alegre ..	82
Figura 16 – Framework para compreensão dos fatores que influenciam a tomada de decisão na Governança Colaborativa .....	87

## LISTA DE SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
NGP	Nova Gestão Pública
NPCC	<i>National Policy Consensus Center</i>
ONG	<i>Organização Não Governamental</i>
OS	Organizações Sociais
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
RGC	Regime de Governança Colaborativa
VTH	Veículo de Tração Humana
VTA	Veículo de Tração Animal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA DE PESQUISA E SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA .....	14
1.2 OBJETIVOS .....	16
<b>1.2.1 Objetivo geral</b> .....	<b>17</b>
<b>1.2.2 Objetivos específicos</b> .....	<b>17</b>
1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA .....	17
<b>2 EMBASAMENTO TEÓRICO</b> .....	<b>19</b>
2.1 A NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP) .....	19
2.2 GOVERNANÇA COLABORATIVA .....	21
<b>2.2.1 Modelos de Governança Colaborativa</b> .....	<b>31</b>
2.3 PROCESSO DECISÓRIO .....	35
<b>2.3.1 A racionalidade limitada</b> .....	<b>37</b>
<b>2.3.2 Abordagem coalizacional e o modelo político</b> .....	<b>38</b>
<b>2.3.3 A racionalidade comunicativa</b> .....	<b>40</b>
<b>2.3.4 Tomada de decisão multi-stakeholder</b> .....	<b>41</b>
<b>3 MÉTODO DE PESQUISA</b> .....	<b>46</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....	46
3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO .....	50
<b>3.2.1 Preparação do estudo</b> .....	<b>52</b>
<b>3.2.2 Coleta de dados</b> .....	<b>52</b>
<b>3.2.3 Análise dos Dados</b> .....	<b>56</b>
<b>3.2.4 Relatório Final</b> .....	<b>58</b>
<b>4 RESULTADOS</b> .....	<b>59</b>
4.1 PLANO DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA TODOS SOMOS PORTO ALEGRE .....	59
<b>4.1.1 Estrutura de Governança do Programa</b> .....	<b>62</b>
<b>4.1.2 Complexidade</b> .....	<b>66</b>
<b>4.1.3 Compreensão sistêmica</b> .....	<b>71</b>
<b>4.1.4 Orientação das decisões</b> .....	<b>75</b>
<b>4.1.5 Poder</b> .....	<b>78</b>
<b>4.1.6 Relação entre os stakeholders</b> .....	<b>80</b>

<b>4.1.7 Burocracia.....</b>	<b>83</b>
4.2 PROPOSTA DE UM FRAMEWORK .....	86
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>89</b>
5.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS .....	91
5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	91
5.3 SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS.....	92
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>93</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS STAKEHOLDERS .....</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS STAKEHOLDERS – INTEGRANTES</b>	
<b>UNIDADES DE TRIAGEM .....</b>	<b>106</b>
<b>APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO .....</b>	<b>108</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, serão apresentados os elementos introdutórios necessários para o entendimento deste estudo, tais como Delimitação e Situação Problemática, Objetivos Gerais e Específicos e a Justificativa do Tema.

### 1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA DE PESQUISA E SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA

A governança colaborativa é um processo instituído para lidar com questões contemporâneas, porém apresenta muitos desafios para uma implementação adequada, tais como a criação de condições favoráveis ou o desviar das condições desfavoráveis, pois muitas vezes a implementação deste processo requer o engajamento de todos os atores envolvidos, sendo este um desafio quando se trata da tomada de decisão.

Um processo de colaboração foi instituído em 2007 na cidade de São Paulo, em um programa denominado Córrego Limpo, que tinha como objetivo reduzir a deterioração dos córregos do município, sendo as ações complementares às intervenções do Projeto de Despoluição do Tietê. O programa funcionava como um convênio, firmado entre a Sabesp e a Prefeitura de São Paulo, com atribuições definidas a cada uma das partes (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018). A efetividade do programa dependia de um processo de colaboração, atuando na conscientização e educação da população sobre o lançamento indiscriminado de lixo, a população também tinha um papel importante pois era responsável por impedir que ligações clandestinas de esgoto fossem realizadas. O programa passou a apresentar resultados adequados quando implantou um processo de governança colaborativa, considerando a comunidade local juntamente com as outras partes interessadas no processo decisório, neste caso, o envolvimento das lideranças locais, por meio de discussões foi uma forma que a Prefeitura e a Sabesp encontraram para promover a participação da população (JUNIOR, SÉRGIO PAULO RAMIRES *et al*, 2015).

Há desafios e riscos na Governança Colaborativa, tais como os altos custos relacionados à quantidade de atores envolvidos, a complexidade na tomada de decisões, as relações de poder assimétricas entre os participantes, e o desafio em

manter a confiança entre organizações com diferentes culturas, normas e práticas, são alguns exemplos (FISH; IORIS e WATSON, 2010).

O engajamento entre atores do setor privado, da sociedade ou do público em geral nos processos e estruturas de tomada de decisão, com diversidade de comunicação, colaboração e delegação de poder (NEWIG *et al.*, 2018) é um dos princípios da Governança Colaborativa, que é definida por processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem as pessoas de forma construtiva através dos limites das agências públicas, níveis de governo e/ou das esferas pública, privada e cívica para realizar um propósito público que não poderia ser realizado de outra forma (EMERSON; NABATCHI e BALOGH, 2012).

O envolvimento das múltiplas partes interessadas (*multi-stakeholder*) visa reunir todos os principais interessados em um processo de comunicação e tomada de decisão baseado no reconhecimento da importância de alcançar equidade e responsabilidade entre as partes interessadas, orientados pelos princípios democráticos de transparência e participação (FREEMAN, 2010).

O processo executado para organizar opiniões, projetos, direitos, demandas, expectativas de *multi-stakeholder* produz diversificação, sendo as decisões binárias (sim ou não) ou consensuais não facilmente obtidas, trazendo complexidade à escolha de alternativas a serem consideradas na agenda prioritária de decisões governamentais (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2012). Porém, o aumento da participação da sociedade na tomada de decisão produz benefícios, gera resultados positivos quando os cidadãos se unem com o governo, colaborando e alcançando consenso para trazer mudanças sociais positivas (STANSBURY; IRVIN, 2004).

Os atores políticos colaboram durante os processos de tomada de decisão em troca de traduzir seus objetivos em políticas (FISCHER; SCIARINI, 2016). Esses processos podem ser simples ou complexos — podendo variar de acordo com o resultado a ser alcançado e das reflexões a serem geradas a partir das escolhas. Uma questão-chave para os interessados em desenvolver sistemas eficazes de Governança Colaborativa é como facilitar a dinâmica de tomada de decisão entre os diversos e interdependentes *stakeholders* que enfrentam problemas complexos (CHOI; ROBERTSON, 2013).

Há motivações que levam os participantes a se envolver em processo de governança colaborativa, sendo importante compreender o impacto que isso pode ter

na tomada de decisão. Se os participantes se concentram principalmente na busca de interesses próprios ou se estão mais orientados a garantir um bom resultado coletivo, isso provavelmente influenciará seu comportamento ao longo do processo (CHOI; ROBERTSON, 2019).

Estudos sobre Governança Colaborativa surgiram nos últimos anos demonstrando o desafio para aqueles que projetam ou participam da tomada de decisão coletiva DOBERSTEIN (2016). Entretanto, estas pesquisas abordam principalmente as dimensões, antecedentes, processos, resultados, desenho institucional, liderança, número e diversidade dos grupos envolvidos (ANSELL; GASH, 2008; EMERSON et al., 2012; THOMSON; PERRY, 2006), sendo observada uma oportunidade explorar o tema sob a ótica da tomada de decisão. A colaboração envolve, o compartilhamento de informações-chave antecipadamente, para que uma melhor decisão a longo prazo possa ser tomada.

Esta pesquisa tem como objeto de estudo a Governança Colaborativa e, como foco, analisar os fatores relacionados ao processo de tomada de decisão *multi-stakeholder*. A questão de pesquisa a ser respondida é: **Quais os fatores influenciam a tomada de decisão em um processo de Governança Colaborativa?**

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, optou-se por uma abordagem de estudo de caso. Thomas (2011) define estudos de caso como análises de pessoas, eventos, decisões, períodos, projetos, políticas, instituições ou outros sistemas que são estudados holisticamente por um ou mais métodos. Estudos de caso são essenciais para testar teorias na prática, particularmente em contextos onde as interações sociais não são lineares (Ansell e Gash, 2008), como em um processo de Governança Colaborativa. Neste projeto de pesquisa, foi realizado um estudo de caso para fornecer um conhecimento aprofundado das complexas dinâmicas e interações sociais no processo de tomada de decisão do Programa Todos Somos Porto Alegre, liderado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

## 1.2 OBJETIVOS

Nesta seção, serão apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos deste trabalho.

### 1.2.1 Objetivo geral

Propor um framework com a relação entre fatores que influenciam a tomada de decisão em um processo de Governança Colaborativa.

### 1.2.2 Objetivos específicos

A partir do objetivo geral, têm-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar os tomadores de decisão no contexto da Governança Colaborativa;
- b) Compreender como os tomadores de decisão se relacionam/comunicam;
- c) Identificar os fatores relacionados a tomada de decisão no processo colaborativo.

## 1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Na era industrial, as instituições públicas resolviam problemas e para que estes problemas fossem resolvidos, houve o crescimento da burocracia e conseqüentemente a contratação de funcionários para prestação de serviços. Um processo hierárquico, com muitas regras e regulamentos, com uma abordagem impessoal, entregando serviços padronizados em massa, como por exemplo o mesmo tipo de educação para cada criança, o mesmo tipo de verificação de bem-estar para cada pessoa (mesmo para as que estavam em vulnerabilidade social), ou seja, essa era considerada a forma certa e justa de fazer as coisas (OSBORNE, 1993). A busca por um Estado menos autoritário fez com que a descentralização do poder passasse a ser um sinônimo da democracia, principalmente na área social, saindo de um perfil excludente no que tange à sociedade e passando a promover a igualdade na distribuição de bens e serviços e à maior eficiência na operação do aparato estatal (SILVA, 2000).

O governo passa então a assumir novos papéis, orientando os parceiros, mas respeitando as considerações legais, políticas e as preocupações da sociedade (AGRANOFF, 2014), neste contexto, a atuação em rede e a participação são

adequadas para o governo aumentar a sua capacidade de prever, intervir, inovar, aprender, recuperar-se de crises e lidar com novos problemas (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2012). Na divisão de responsabilidades e poder, o ato de governar torna-se mais complexo, especialmente na relação entre autoridade de governo eleito democraticamente e a outorga de poder a atores sociais e privados na tomada de decisões relacionada as políticas públicas (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2012).

Existem problemas decisórios e organizacionais, decorrentes do grande número de atores envolvidos, da diversidade de opiniões e interesses e da ausência de estruturas institucionais desenvolvidas para a cooperação. Tentativas de direcionamento de modelos de *top-down* (de cima para baixo) geram resistência dos atores não envolvidos, mas interessados, no processo de tomada de decisão (KOPPENJAN, 2004). A implementação de um processo de Governança Colaborativa pode fortalecer diretamente os processos de tomada de decisão, levando a planos estratégicos mais aceitáveis e implementáveis, pois promove o engajamento e a participação frutífera de tomadores de decisão e partes interessadas na análise e avaliação de políticas públicas (NAFFAA, 2017). Em uma situação onde a decisão está relacionada a um alto risco, envolve um alto investimento em tempo ou dinheiro, ou tem consequências altamente negativas caso o resultado não seja adequado, a tomada de decisão colaborativa é geralmente o melhor caminho a seguir (WARNER, 2012).

Para Ansell e Gash (2008), empreendimentos colaborativos de maior sucesso (em termos de alcançar acordos e produzir resultados coletivos de alta qualidade) são os que um pequeno grupo de atores (em relação à rede global) colabora entre si para alavancar recursos e influenciar a elaboração de políticas. A natureza e as formas de engajamento das partes interessadas dependerão de como os formuladores de políticas e as partes interessadas caracterizam os problemas e procuram dar conta da complexidade inerente a eles.

Nos últimos anos, os governos têm empregado cada vez mais estratégias de Governança Colaborativa, tais como a rede da Plataforma +Brasil, denominada Rede +Brasil que é uma rede de governança colaborativa para o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos processos de gestão das transferências da União; o Programa Juntos que é uma iniciativa pelo Desenvolvimento Sustentável capitaneado pela Organização Não-Governamental Comunitas (comunitas.org) e a Rede Social

Colaborativa Colab, com um aplicativo de apoio às Cidades, iniciativa do Porto Digital da Cidade do Recife/PE. Estas estratégias foram criadas em reconhecimento as complexidades dos problemas enfrentados pela sociedade e para suprir as falhas das abordagens tradicionais de governança e a caracterizações alteradas de problemas políticos (SIDDIKI *et al.*, 2015).

Na Governança Colaborativa é necessário a orquestração na tomada de decisão, com ênfase na negociação e persuasão, enfatizando a colaboração e a capacitação, ao invés de hierarquia e controle (SALOMON, 2011). Essa visão é complementada por Emerson, Nabatchi e Baloghi (2012) e por Jacobi (2012) que destacam que a tomada de decisão deve ser voltada à coletividade e compartilhamento, com poder descentralizado, de forma que o envolvimento dos *múltiplos stakeholders* permita legitimar as decisões tomadas.

O presente estudo tem a intenção de elucidar o tema Governança Colaborativa quanto aos fatores relacionados à tomada de decisão *multi-stakeholder*, promovendo para os praticantes e acadêmicos uma melhor compreensão de como os envolvidos no processo colaborativo tomam decisões e se comunicam, visando contribuir para construção de uma teoria mais completa de Governança Colaborativa.

## **2 EMBASAMENTO TEÓRICO**

O objetivo deste item é apresentar os principais conceitos que embasam este estudo, apresentando as definições de autores relevantes sobre o contexto da Nova Gestão Pública, Governança Colaborativa e Tomada de Decisão Multi-Stakeholder.

### **2.1 A NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP)**

A Nova Gestão Pública (NPG) surgiu de uma preocupação com os fracassos do governo, as crenças na eficácia e eficiência dos mercados e na racionalidade econômica e um afastamento de grandes agências governamentais centralizadas para a devolução e privatização (BRYSON; CROSBY; BLOOMBERG, 2014). A NGP tinha como objetivos a redução da burocracia decorrente do excesso de procedimentos e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade, tendo como propostas a flexibilização da administração pública e o

aumento da prestação de contas com uma nova forma de provisão dos serviços, baseada na criação de entidades públicas não estatais, como as Organizações Sociais (OS) (SANO; ABRUCIO, 2008).

Para Osborne (2006), os elementos da NGP podem ser resumidos como:

- a) Atenção às lições da gestão do setor privado;
- b) Foco no profissionalismo com a divisão administrativa da administração pública;
- c) Foco na liderança empreendedora dentro de organizações de serviço público;
- d) Ênfase no controle e avaliação de insumos e produtos e na gestão de desempenho e auditoria;
- e) Desagregação dos serviços públicos para suas unidades mais básicas e um foco em sua gestão de custos; e
- f) Crescimento do uso de mercados, competição e contratos para alocação de recursos e prestação de serviços dentro dos serviços públicos.

A presença de várias partes interessadas que participam da governança e do ambiente social que a envolve dificultava a definição e a solução dos problemas que afetavam os serviços públicos. A velha gestão pública, ou seja, as formas hierárquicas tradicionais da administração pública, era incapaz de lidar com esses problemas principalmente devido a diferenças culturais e profissionais existentes nos departamentos e áreas funcionais das administrações (NOTO; BIANCHI, 2015).

A abordagem emergente da NGP destaca quatro posturas importantes que juntas representam uma resposta aos desafios atuais e às deficiências antigas, que inclui: uma ênfase no valor público; o reconhecimento de que o governo tem um papel especial como garantidor de valores públicos; uma crença na importância da gestão pública, amplamente concebida, e do serviço para e com o público; uma maior ênfase na cidadania e na governança democrática e colaborativa (BRYSON; CROSBY; BLOOMBERG, 2014).

A NGP pode ser entendida como um corretivo ao modelo tradicional de administração pública (ALFORD; HUGHES, 2008), no qual a cooperação entre organizações para alcançar resultados passou a ser uma preocupação, fazendo com que, na visão de alguns autores, a Governança Colaborativa suceda a Nova Gestão Pública (ALFORD; HUGHES, 2008; KERNAGHAN, 2003; STOKER, 2006).

## 2.2 GOVERNANÇA COLABORATIVA

Uma nova forma de governar surgiu nas duas últimas décadas, a fim de substituir os antigos modelos considerados contraditórios e gerenciais para a formulação e a implementação de políticas, tornando-se conhecida como Governança Colaborativa, o que permitiu reunir as partes interessadas públicas e privadas em fóruns coletivos com órgãos públicos para engajar-se em tomadas de decisão orientadas por consenso (ANSELL; GASH, 2008).

Os fracassos da implementação dos processos impositivos e ao alto custo da regulação impulsionariam o surgimento da Governança Colaborativa, sendo uma alternativa às diferentes visões dos grupos de interesse e às falhas na prestação de contas da gestão. Conforme o conhecimento passa a ser cada vez mais especializado e distribuído e, à medida que as infraestruturas institucionais se tornam mais complexas e interdependentes, a demanda por colaboração aumenta (ANSELL; GASH, 2008). Há duas definições de Governança Colaborativa amplamente utilizadas pelos diversos pesquisadores do tema, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Definições de Governança Colaborativa

Autores	Definição Governança Colaborativa
Ansell e Gash (2008)	Um arranjo governamental em que uma ou mais agências públicas envolvem diretamente partes interessadas não estatais em um processo de tomada de decisões coletivo que seja formal, orientado para o consenso e deliberativo e que tenha como objetivos criar ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos.
Emerson, Nabatchi e Balogh (2012)	Os processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem as pessoas de forma construtiva através dos limites das agências públicas, níveis de governo e/ou das esferas pública, privada e cívica para realizar um propósito público que não poderia ser realizado de outra forma.

Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

A definição de Ansell e Gash (2008) se concentra no setor público formal, que busca o envolvimento das partes interessadas. Por outro lado, a definição de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) incorpora outros parceiros no processo e na estrutura de tomada de decisão, trazendo uma visão voltada à coletividade, e captura uma gama mais ampla de formas emergentes de governança transfronteiriça,

estendendo-se além do foco convencional no gestor público ou no setor público formal, sendo mais abrangente que o conceito de Ansell e Gash (2008).

A nova governança é definida por Salamon (2011) como uma estrutura que reconhece a natureza colaborativa para atender às necessidades humanas, sendo o uso generalizado de ferramentas de ação que engajam redes complexas de atores públicos e privados, e a necessidade resultante do estilo diferente de gestão pública, enfatizando a colaboração e a capacitação em vez de hierarquia e controle. A gestão pública para a nova governança requer uma nova ênfase em negociação e persuasão, em colaboração e capacitação, incluindo também a ativação, a orquestração e a modulação, sendo necessárias devido à complexidade dos problemas que o governo precisa lidar sozinho.

A Governança Colaborativa é uma forma de governança compartilhada na qual a autoridade e a responsabilidade de tomada de decisão dependem de uma agência que deve informar ou consultar outros detentores de direitos e partes interessadas, no momento do planejamento ou implementação de iniciativas (BORRINI-FEYERABEND *et al.*, 2013). A Governança Colaborativa não se refere apenas a decisões formais e a leis oficiais, mas também a processos informais e a leis consuetudinárias (KOSSMANN, 2015).

Os tomadores de decisão e gestores públicos usam cada vez mais formas colaborativas e em rede de governança para abordar problemas públicos complexos. Em um processo colaborativo, os órgãos públicos trabalham em conjunto com outras organizações públicas e privadas para desenvolver ou implementar políticas e programas (ULIBARRI; SCOTT, 2017). O Quadro 2 sintetiza as categorias dos arranjos colaborativos e suas propriedades (TONELLI *et al.*, 2018).

Quadro 2 – Categorias dos arranjos colaborativos

(Continua)

Antecedentes		
Propriedades	A influência sobre a qualidade/natureza do:	Autores
Múltiplos atores	Processo de tomada de decisão; acesso a recursos	Ansell e Gash (2008); Choi e Robertson (2014); Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); Emerson e Nabatchi (2015); Foster-Fishman <i>et al.</i> (2001); Freeman (1997); Howlett (2014); Mah e Hills (2014); Purdy (2012); Siddiki <i>et al.</i> (2015); Sullivan, Bernes e Matka (2006); Tang e Tang (2014); Ulibarri (2015).

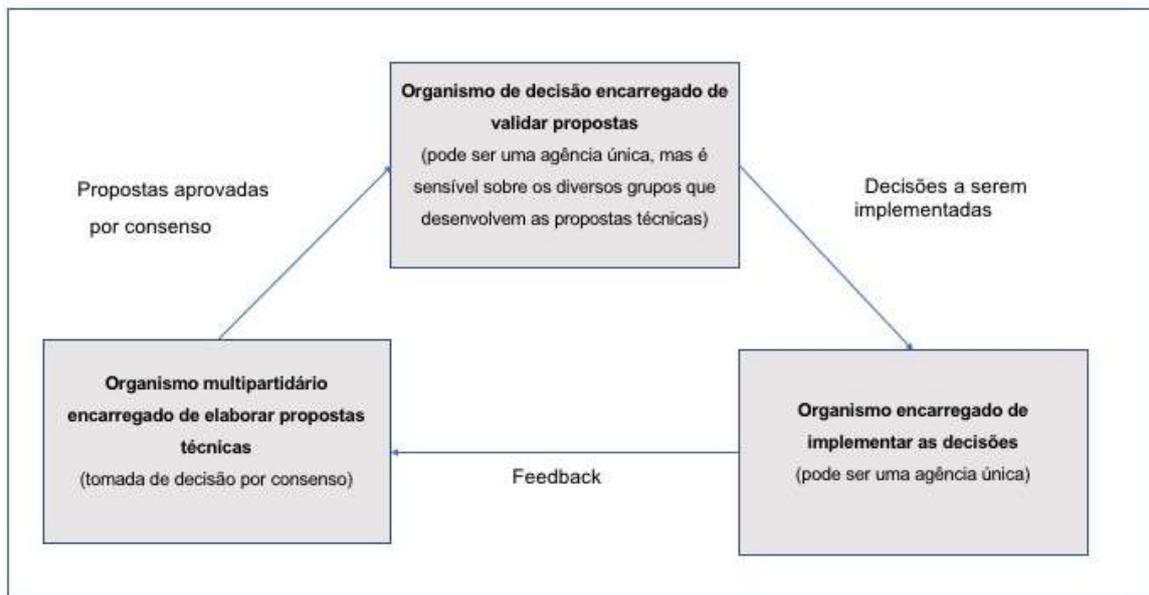
<b>Antecedentes</b>		
<b>Propriedades</b>	<b>A influência sobre a qualidade/natureza do:</b>	<b>Autores</b>
<b>Objetivos Comuns</b>	Ganhos coletivos; poder equilibrado	Ansell e Gash (2008); Foster-Fishman <i>et al.</i> (2001); Emerson e Nabatchi (2015); Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); García-Ramírez <i>et al.</i> (2009); Mah e Hills (2014); Purdy (2012); Weber e Khademian (2008); Weber, Lovrich e Gaffney (2007).
<b>Liderança Facilitadora</b>	Alcance de resultados; resolução de conflitos; inclusão de atores de motivação	Ansell e Gash (2008); Choi e Robertson (2014); Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); Foster-Fishman <i>et al.</i> (2001); Page (2010); Purdy (2012); Richie, Oppenheimer e Clark (2012); Robertson e Choi (2012); Van Buuren (2009); Weber e Khademian (2008); Weber, Lovrich e Gaffney (2007); Ulibarri (2015).
<b>Antecedentes</b>		
<b>Propriedades</b>	<b>A influência sobre a qualidade/natureza do:</b>	<b>Autores</b>
<b>Regras preliminares</b>	Comportamento e papel dos atores; a relação entre os atores	Ansell e Gash (2008); Foster-Fishman <i>et al.</i> (2001); Freeman (1997); Gazley (2010); Richie, Oppenheimer e Clark (2012); Shrestha (2013); Siddiki <i>et al.</i> (2015); Ulibarri (2015).
<b>Percepção de interdependência</b>	Habilidades; acesso à informação	Ansell e Gash (2008); Choi e Robertson (2014); Freedman (1997); Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); Newman <i>et al.</i> (2004); Robertson e Choi (2012); Siddiki <i>et al.</i> (2015); Tang e Tang (2014); Weber, Lovrich e Gaffney (2007).
<b>Investimento inicial</b>	Recursos tangíveis e intangíveis	Emerson e Nabatchi (2015); Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); Foster-Fishman <i>et al.</i> (2001); Gazley (2010); Mah e Hills (2014); Purdy (2012); Scott (2015); Tang e Tang (2014); Weber e Khademian (2008); Weber, Lovrich e Gaffney (2007).
<b>Processo Colaborativo</b>		
<b>Propriedades</b>	<b>A influência sobre a qualidade/natureza do:</b>	<b>Autores</b>
Processo deliberativo inclusivo	Processo democrático; Participação ativa; legitimidade dos processos decisórios	Ansell e Gash (2008); Choi e Robertson (2013); Choi e Robertson (2014); Elías e Alkadry (2011); Emerson e Nabatchi (2015); Foster-Fishman <i>et al.</i> (2001); Freeman (1997); Johnston <i>et al.</i> (2011); McDougall <i>et al.</i> (2013); Mah e Hills (2014); Newman <i>et al.</i> (2004); Purdy (2012); Richie, Oppenheimer e Clark (2012); Robertson e Choi (2012); Sullivan, Bernes e Matka (2006); Weber e Khademian (2008); Ulibarri (2015); Van Oortmerssen, Van Woerkum e Aarts (2014).
Compromisso com o processo	Manutenção da colaboração e percepção de coalizão; motivação permanente; inovação	Ansell e Gash (2008), Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); Foster-Fishman <i>et al.</i> (2001); Johnston <i>et al.</i> (2011); Sullivan, Bernes e Matka (2006); Weber, Lovrich e Gaffney (2007).
Construção de confiança	Colaboração ativa; experiências de colaboração; motivação dos atores	Ansell e Gash (2008); Johnston <i>et al.</i> (2011); García-Ramírez <i>et al.</i> (2009); Gazley (2010); McDougall <i>et al.</i> (2013); Sullivan, Bernes e Matka (2006); Weber, Lovrich e Gaffney (2007); Van Oortmerssen, Van Woerkum e Aarts (2014); Ulibarri (2015).

<b>Processo Colaborativo</b>		
<b>Propriedades</b>	<b>A influência sobre a qualidade/natureza do:</b>	<b>Autores</b>
Relações internas e externas	Cocriação; Capital social; melhoramento dos potenciais de colaboração; networking	Ansell e Gash (2008); Bingham (2010); Saavedra e Budd (2009); Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); Foster-Fishman <i>et al.</i> (2001); Freeman (1997); García-Ramírez <i>et al.</i> (2009); Siddiki <i>et al.</i> (2015); Shrestha (2013); Sullivan, Bernes e Matka (2006); Weber e Khademian (2008); Van Oortmerssen, Van Woerkum e Aarts (2014).
Construção de consenso	Comunicação; equidade de interesses; compreensão compartilhada	Ansell e Gash (2008); García-Ramírez <i>et al.</i> (2009); Robertson e Choi (2012); Van Buuren (2009); Weber, Lovrich e Gaffney (2007).
Gestão do conhecimento	Compartilhamento de informações; desempenho de rede	Newman <i>et al.</i> (2004); Rogers e Weber (2010); Van Buuren (2009); Weber e Khademian (2008).
<b>Resultados de equidade</b>		
<b>Propriedades</b>	<b>A influência sobre a qualidade/natureza do:</b>	<b>Autores</b>
Múltiplas fontes de investimento	Novos programas; autonomia da rede; reputação	Emerson e Nabatchi (2015); Foster-Fishman <i>et al.</i> (2001); Shrestha (2013); Tang e Tang (2014); Weber, Lovrich e Gaffney (2007).
Prestação de contas	Transparência; responsabilidade dos atores; acesso à informação	Bingham (2010); Fierlbeck (2010); Freeman (1997); McDougall <i>et al.</i> (2013); Weber e Khademian (2008).
Discurso e prática	Coerência entre discurso e comportamento	Purdy (2012); Weber, Lovrich e Gaffney (2007).
Desenvolvimento de novas competências (habilidades)	Resolvendo os novos desafios exigentes	Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); Foster-Fishman <i>et al.</i> (2001); García-Ramírez <i>et al.</i> (2009).

Fonte: Tonelli *et al.* (2018).

O engajamento entre atores do setor privado, da sociedade ou do público em geral nos processos e estruturas de tomada de decisão, com diversidade de comunicação, colaboração e delegação de poder (NEWIG *et al.*, 2018) é um dos princípios da Governança Colaborativa. A Figura 1 mostra um exemplo de situação de Governança Colaborativa.

Figura 1 – Exemplo de situação de Governança Colaborativa



Fonte: Borrini-Feyerabend *et al.* (2013).

Em um arranjo de Governança Colaborativa, atores públicos e privados trabalham coletivamente de maneiras distintas, usando processos particulares, a fim de estabelecer leis e regras para a provisão de bens públicos, ou seja, um arranjo governamental em que uma ou mais entidades públicas envolvem de forma direta partes interessadas privadas para uma tomada de decisão formal voltada ao consenso, para criação ou implementação de políticas públicas, gestão de programas ou ativos públicos (ANSELL; GASH, 2008).

A Governança Colaborativa é baseada na troca e no compartilhamento de recursos diretivos, dentro deste contexto, os recursos reguladores das organizações sem fins lucrativos são seu conhecimento local e o capital social que lhes dão poder e legitimidade para participar e resolver questões locais. As organizações sem fins lucrativos devem ser reconhecidas como membros da comunidade e até como representantes (JING; HU, 2017). A colaboração aumenta as oportunidades de aprendizagem social entre as partes interessadas, sugerindo que as partes interessadas seriam mais propensas a identificar e corrigir incompatibilidades com maior colaboração (ULIBARRI, 2015).

No Guia Prático de Governança Colaborativa (CARLSON, 2007), são elencados os seguintes princípios da Governança Colaborativa:

- a) **Transparência e Responsabilidade:** As discussões devem ocorrer aos olhos do público. Quando os acordos são alcançados, devem existir mecanismos para assegurar que as partes cumpram seus compromissos;
- b) **Equidade e Inclusão:** Diversos interesses e todos os que são necessários para trabalhar nas questões devem estar presentes ou representados;
- c) **Eficácia e Eficiência:** Bons processos devem ser projetados para produzir resultados que façam sentido prático;
- d) **Capacidade de Resposta:** As preocupações do público precisam ser autenticamente resolvidas;
- e) **Neutralidade do Fórum:** O processo deve ser conduzido imparcialmente, em uma atmosfera na qual os participantes compartilhem a responsabilidade de estabelecer regras básicas e gerar resultados; e
- f) **Tomada de Decisão Baseada em Consenso:** Este princípio aplica-se apenas aos processos colaborativos de tomada de decisão, nos quais as decisões são tomadas por consenso, e não por regra de maioria.

Para Siddiki *et al.* (2015), a Governança Colaborativa pode ser uma estratégia efetiva quando os problemas públicos são reformulados para dar conta de novas informações ou falhas das abordagens tradicionais de governança. Além disso, estruturas de governança diversificadas são mais produtivas quando os membros têm liberdade para alavancar expertise individual na formulação de políticas, em vez de simplesmente servir aos interesses das organizações que representam.

O'Flynn e Wanna (2008) apresentam duas dimensões distintas de colaboração que se cruzam contínua e diferencialmente: primeiro, a escala ou grau de colaboração, e segundo, o contexto, o propósito ou a motivação por detrás da atividade colaborativa. A escala ou grau de colaboração categoriza padrões de atividade que são evidentes ou pretendidos, ou seja, em quais níveis de atividade colaborativa são aparentes e quão extensas são as dimensões da colaboração, podendo ser descrita como uma escala crescente de comprometimento – do nível mais baixo de colaboração superficial ao mais alto e elaborado de integração. O Quadro 3 lista os níveis/escalas de colaboração relevantes para o processo de

formação de políticas e indica quais atividades estão envolvidas em cada um dos vários níveis.

Quadro 3 – A escala de colaboração

Grau de colaboração	O que está envolvido - atividades
<b>Nível mais alto:</b> alto compromisso normativo de colaboração; frequentemente maiores riscos políticos/gerenciais.	Interação transformadora entre atores da rede; engajamento substantivo e empoderamento; busca de alto grau de consenso e cooperação entre partes interessadas e inter-atores; construção de coalizões por atores governamentais e não-governamentais.
<b>Médio-alto nível:</b> forte orientação normativa; alto nível de risco político/gerencial.	Forte engajamento das partes interessadas nas decisões ou no processo e implementação de políticas; devolução das capacidades de tomada de decisão aos clientes; inovações mais complexas nos processos de entrega de políticas.
<b>Nível médio:</b> comprometimento com entrada e compra multipartidária; níveis moderados de risco político/gerencial.	Compromisso formal com consulta e colaboração entre agências; estratégias de governo aderidas; exercícios formais de participação conjunta e iniciativas conjuntas de financiamento.
<b>Médio-baixo nível:</b> formas operacionais de colaboração para fazer o trabalho; algum risco político/gerencial.	Formas de co-produção; melhorias técnicas nas cadeias de entrega; assistência para cumprir as obrigações; consulta direta com clientes sobre sistemas de entrega e conformidade; uso sistemático de dados de avaliação; relatórios públicos sobre alvos informados pelas preferências do cliente.
<b>Nível mais baixo:</b> ajustes operacionais marginais, baixos níveis de risco político/gerencial.	Ajustes incrementais usando processos consultivos; discussões de clientes e mecanismos de feedback; obter informações sobre as necessidades / expectativas dos outros.

Fonte: Adaptado de O'Flynn e Wanna (2008).

Deve-se também considerar o contexto, os propósitos, as escolhas e as motivações dos atores que buscam colaborar. No Quadro , é apresentado um conjunto de possíveis intenções e motivações para a colaboração.

Quadro 4 – Contrastes entre o contexto, propósito, escolhas e motivações de colaboração

CONTEXTO E PROPÓSITO	ESCOLHAS OU POSSIBILIDADES MOTIVACIONAIS	
Dimensão de poder	Colaboração coerciva e forçada.	Envolvimento persuasivo e voluntário na colaboração.
Nível de comprometimento	Colaboração significativa e substantiva.	Colaboração maquiada e sem sentido.
Internalização cultural	Compromisso filosófico com a colaboração - desenvolvimento da colaboração entre culturas colaborativas.	Colaboração como ferramenta, um instrumento disponível - nenhum compromisso real com a colaboração como um <i>modus operandi</i> .
Dimensão estratégica	Colaboração por motivos positivos e benéficos.	Colaboração para estratégias negativas e/ou preventivas.
Dimensão meios-fins	Colaboração como meio e processo; estágios, processo devido.	Colaboração como fim e resultado; estágios, resultados compartilhados, orientação para resultados.
Dimensão do objetivo	Objetivos compartilhados; intenções mútuas, estratégias e resultados consensuais.	Objetivos concorrentes; diferentes razões para participar em colaboração.
Dimensão da visibilidade e conscientização	Formas abertas e públicas de colaboração, a conscientização da colaboração é alta.	Colaboração secreta e por detrás das cenas; desconhecimento da colaboração.
Aplicabilidade do Problema	Colaboração em problemas simples; objetivos e responsabilidades simples.	Colaboração em problemas perversos; desafiando descrição e soluções.

Fonte: O'Flynn e Wanna (2008).

Uma característica importante que ajuda a distinguir a Governança Colaborativa dos mecanismos tradicionais de tomada de decisão é o equilíbrio relativo do poder formal entre os múltiplos atores envolvidos no processo decisório (CHOI; ROBERTSON, 2014). Para Purdy (2012), a Governança Colaborativa está relacionada aos processos que buscam compartilhar poder na tomada de decisões com as partes interessadas, a fim de desenvolver recomendações compartilhadas para soluções efetivas e duradouras para os problemas públicos.

Uma estrutura para avaliar o poder em processos de Governança Colaborativa é proposta por Purdy (2012), unindo as três fontes de poder com três arenas de poder descritas, conforme o Quadro 5. A estrutura de Purdy (2012) descreve como a autoridade, os recursos e a legitimidade discursiva podem ser usados para influenciar os participantes, o desenho do processo e o conteúdo de um processo colaborativo, possibilitando a análise do poder e seu uso em processos de Governança Colaborativa.

Quadro 5 – Estrutura para avaliação do poder em processos colaborativos

		ARENAS PARA O PODER		
		Autoridade Formal	Recursos	Legitimidade Discursiva
ELEMENTOS DO PROCESSO	Participantes	Seleção dos participantes	Número de representantes	Situação dos representantes
		Limite de participantes	Conhecimento dos representantes	Uso de coalisões
		Dono do processo	Como o processo é pago	Frequência das opiniões
	Desenho do processo	Expectativas de interação para o processo		Método para emissão das opiniões
		Número, duração e localização das reuniões		Comunicação sobre o processo
		Definindo a agenda	Distribuição da informação	Priorização dos problemas
	Conteúdo	Expectativas de resultados para o processo	Entendendo e analisando os problemas	Enquadramento das questões a serem abordadas
		Uso de autoridade indireta como direitos legais	Registro das reuniões	

Fonte: Purdy (2012).

O poder no processo de deliberação não é estático, mas muda à medida que as interações entre os participantes prosseguem. O poder não é distribuído igualmente entre as partes interessadas e flutua com seus objetivos, recursos, posições e oportunidades, as estruturas e os processos de Governança Colaborativa devem ser planejados para promover um equilíbrio substancial de poder entre as partes interessadas durante a deliberação e a tomada de decisões (CHOI; ROBERTSON, 2013).

Os parceiros que buscam colaborar devem entender como tomar decisões em conjunto, também precisam criar estruturas para chegar a um acordo sobre atividades colaborativas e metas através de arranjos de poder compartilhados. Essas ideias estão no centro da colaboração e englobam os processos de negociação e compromisso (THOMSON; PERRY, 2006). Os esforços para equilibrar o poder em um fórum colaborativo podem fracassar, sendo mais difícil chegar a um consenso entre participantes com interesses divergentes e poder relativamente igual, do que confiar numa autoridade para tomar a decisão. No entanto, quando o consenso é alcançado, há maior aceitação e comprometimento da decisão por todos os envolvidos (CHOI; ROBERTSON, 2013).

A tomada de decisão na Governança Colaborativa deve ser coletiva com um fluxo de comunicação bidirecional ou deliberação multilateral, ou seja, não basta apenas utilizar técnicas consultivas como pesquisas e grupos focais (ANSELL; GASH, 2008). Na visão dos autores, em relação aos fóruns de Governança Colaborativa para tomada de decisão, os seguintes critérios devem ser considerados:

- a) O fórum é iniciado por agências ou instituições públicas;
- b) Participantes no fórum incluem atores não estatais;
- c) Participantes engajam-se diretamente na tomada de decisões e não são apenas consultados por órgãos públicos;
- d) O fórum é formalmente organizado e se reúne coletivamente;
- e) O fórum tem como objetivo tomar decisões por consenso (mesmo que o consenso não seja alcançado na prática); e
- f) O foco da colaboração é na política pública ou na gestão pública.

Ulibarri e Scott (2017) destacam que fóruns colaborativos de alta capacidade de tomada de decisões podem não ser os mais inclusivos em termos de incorporação de todos os atores da rede na tomada de decisões, mas são instituições onde um subconjunto de atores-chave da rede está fortemente envolvido (partes interessadas que oferecem informações particularmente relevantes, mantendo os principais recursos e sendo críticos para alcançar resultados bem-sucedidos).

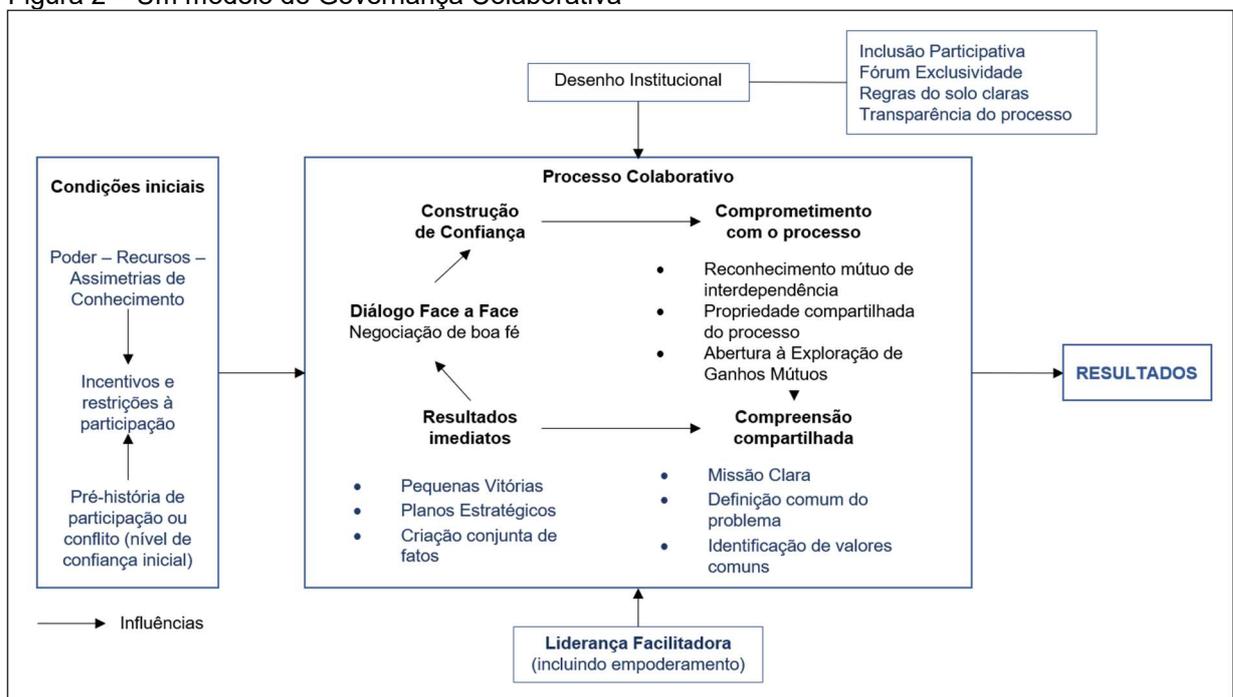
Choi e Robertson (2013) argumentam que, à medida que o tamanho do fórum aumenta, os participantes tendem a enfrentar maior dificuldade em tomar decisões coletivas. Conseqüentemente, uma questão-chave para os interessados em desenvolver sistemas eficazes de Governança Colaborativa é como facilitar a dinâmica de tomada de decisão entre os diversos e interdependentes *stakeholders* que enfrentam problemas complexos.

A Governança Colaborativa ainda enfrenta muitos desafios, dentre eles, a adoção e a implementação de modelos rígidos de governança, sem a flexibilidade necessária para lidar com situações específicas do local. Modelos de governança descentralizados podem economizar recursos ao delegar a tomada de decisões ao nível local e reduzir os custos administrativos (BORRINI-FEYERABEND *et al.*, 2013).

## 2.2.1 Modelos de Governança Colaborativa

Na literatura há destaque para dois modelos de Governança Colaborativa: o modelo de Governança Colaborativa proposto por Ansell e Gash (2008) e a estrutura Integrativa de Governança Colaborativa de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012). Na Figura 2, é apresentado o modelo de Governança Colaborativa proposto por Ansell e Gash (2008), que possui quatro variáveis – condições iniciais, desenho institucional, liderança e processo colaborativo.

Figura 2 – Um modelo de Governança Colaborativa



Fonte: Ansell e Gash (2008).

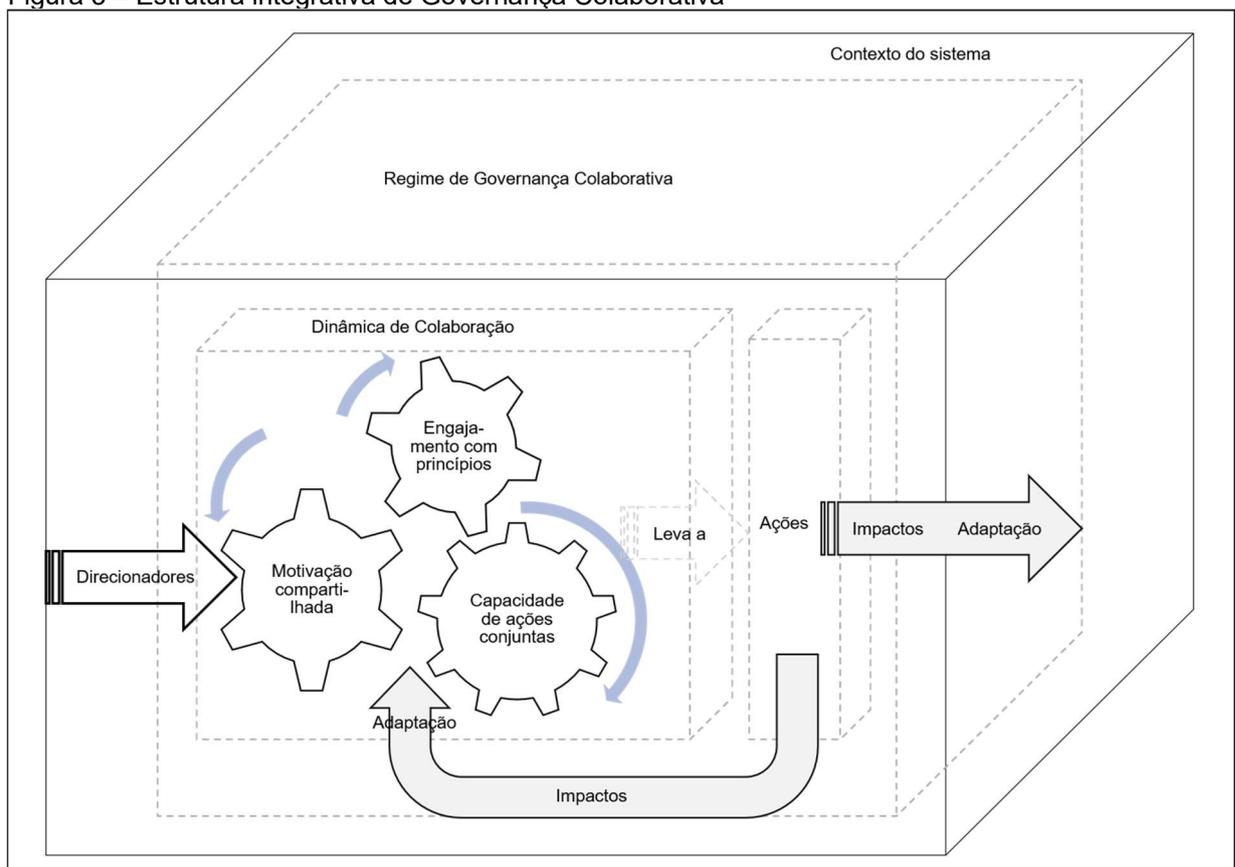
O núcleo do modelo é representado pelas variáveis do processo colaborativo, sendo as condições iniciais, o desenho institucional e a liderança representadas como contribuições críticas ou contexto para o processo colaborativo. As condições iniciais estabelecem o nível básico de confiança, de conflito e de capital social que se tornam recursos ou passivos durante a colaboração. O desenho institucional define as regras básicas sob as quais a colaboração ocorre e a liderança fornece mediação e facilitação essenciais para o processo colaborativo. O processo de colaboração em si é altamente iterativo e não-linear, sendo representado como um ciclo. O modelo que

representa a Estrutura Integrativa de Governança Colaborativa proposta por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) pode ser visualizado na Figura 3.

A estrutura representa o contexto geral do sistema, o Regime de Governança Colaborativa (RGC) e suas dinâmicas e ações colaborativas. A partir desse contexto de sistema surgem impulsionadores, incluindo liderança, incentivos consequentes, interdependência e incerteza, que ajudam a iniciar e a definir a direção para um RGC.

Na estrutura integrativa de Governança Colaborativa, há uma realimentação entre o processo do RGC e suas capacidades. Conforme os participantes do RGC se envolvem e fortalecem sua motivação para trabalhar juntos, estabelecem sua capacidade de colaboração, melhorando o engajamento entre eles (EMERSON; GERLAK, 2016).

Figura 3 – Estrutura integrativa de Governança Colaborativa



Fonte: Adaptado de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012)

A estrutura sintetiza as melhores práticas da criação de políticas colaborativas, planejamento e gerenciamento, bem como campos relacionados, como o gerenciamento de recursos de interesse comum, para conceituar um processo de

tomada de decisão completo, de direcionadores a resultados. No centro do processo colaborativo, estão três dinâmicas colaborativas (engajamento com princípios, motivação compartilhada e capacidade de ações conjuntas), cuja interação cria saídas, acordos e ações (ULIBARRI, 2015).

Segundo Kossmann (2015), nessa estrutura, as redes de Governança Colaborativa são influenciadas por um grande número de fatores, incluindo o ambiente legal, ambiental, político e socioeconômico. Os fatores criam um contexto de sistema no qual a Governança Colaborativa se desdobra. Direcionadores emergem do contexto desse sistema, como interdependência, incerteza, incentivos consequentes e liderança que levam ao estabelecimento de um RGC. A ação colaborativa terá, então, impactos no ambiente natural e social em que o RGC se desenvolve.

De acordo com Eldridge *et al.* (2018), os componentes do modelo de Ansell e Gash (2008) começam com condições iniciais seguidas por um processo colaborativo que é reforçado (ou dificultado) pelo desenho institucional e a liderança facilitadora, seguido por resultados. Já o modelo de Emerson, Nabatchi e Baloch (2012) é definido dentro de um regime de Governança Colaborativa que inclui motivadores que criam dinâmicas de colaboração – incluindo engajamento de princípios, motivação compartilhada e capacidade de ação conjunta – e levam a ações, impacto e, finalmente, adaptações. Ambos os modelos enfatizam um processo iterativo de Governança Colaborativa, em vez de progressão linear.

Os regimes conflitantes de poder e as diferentes normas e práticas que fluem dos modelos múltiplos e sobrepostos de Governança Colaborativa produzem tensões dentro do sistema de políticas públicas, gerando imperativos conflitantes para os atores locais, ou seja, incentivam a participação *bottom-up* (de baixo para cima), porém com a garantia do cumprimento das metas impostas de cima, mesmo quando estão em conflito com as visões locais (NEWMAN *et al.*, 2004).

Morse e Stephens (2012) apresentam, conforme apresentado no Quadro 6, um modelo sintetizado em quatro fases para um processo de Governança Colaborativa.

Quadro 6 – Fases da Governança Colaborativa

Avaliação	Iniciação	Deliberação	Implementação
A colaboração é necessária? Existem condições no lugar? Quem são as partes interessadas? Quem pode preencher funções-chave (patrocinador, organizador e facilitador)?	Como enquadrar o problema? Como engajar os <i>stakeholders</i> ? Quem/o que mais é necessário? Que tipo de processo?	Como desenvolver um grupo de trabalho eficaz? Quais regras básicas? Como inventar opções e decidir? Como facilitar a aprendizagem mútua?	Quem vai fazer o que? Como ampliar o suporte? Que tipo de estrutura de governança? Como monitorar o progresso?

Fonte: Adaptado de Morse e Stephens (2012).

A primeira fase da Governança Colaborativa envolve a avaliação, que lida com as condições iniciais que afetam significativamente a probabilidade de sucesso da parceria e se a colaboração é necessária e possível. Quando fica claro que as condições exigem colaboração e que o potencial de sucesso colaborativo é pelo menos um pouco favorável, o processo passa da avaliação para a iniciação. Depois de iniciar um processo com um grupo central de partes interessadas e obter compromissos para trabalhar juntos de alguma forma, o difícil trabalho de deliberação começa e, assim que os parceiros decidem sobre os resultados e estratégias, o processo colaborativo passa para a fase de implementação, que envolve uma variedade de componentes de suporte mútuo e também é quando muitas parcerias fracassam, uma vez que acordos e planos são feitos, mas pode ser difícil para os parceiros mudar ou seguir adiante.

Cada fase pode gerar outras adjacentes e, na prática, muitas vezes, há uma interação entre as fases de deliberação e implementação. Além disso, há uma grande variação dentro de cada fase em relação aos elementos específicos e ordenação de eventos. Os processos colaborativos raramente ocorrem de forma clara e passo a passo.

No Relatório de 2007 do *National Policy Consensus Center* (NPCC) intitulado *Integrating Collaborative Activities: Public Deliberation with Stakeholder Process* (NATIONAL POLICY CONSENSUS CENTER, 2007), é destacado que os processos de partes interessadas e fóruns deliberativos públicos provaram ser alternativas valiosas para as atividades tradicionais de governança. A combinação entre as duas atividades de Governança Colaborativa pode criar soluções ainda melhores para os problemas públicos, tais como:

- a) Os valores do público podem ajudar a enquadrar os problemas no início de um processo das partes interessadas;
- b) Soluções mais criativas para problemas públicos podem surgir;
- c) As partes interessadas podem implementar soluções públicas focadas e com maior aceitação;
- d) As comunidades sofrerão menos com os desafios atuais, como a política de grupos de interesse e o envolvimento limitado dos membros da comunidade nos esforços de solução de problemas;
- e) Os princípios democráticos serão imediatamente fortalecidos nos processos das partes interessadas; e
- f) Práticas democráticas serão melhor sucedidas ao longo do tempo.

Os processos de governança bem-sucedidos exigem que a capacidade de realizar a colaboração seja mobilizada e que os atores trabalhem em tarefas com pessoas e em contextos institucionais diferentes daqueles a que estão acostumados (VAN BUUREN, 2009).

### 2.3 PROCESSO DECISÓRIO

Decisões são tomadas constantemente, no contexto pessoal, familiar, social ou profissional e a capacidade de um indivíduo em tomar decisões pode ser influenciada, dentre outros fatores, pela sua vivência, maturidade e influência. Considerando tais aspectos, as decisões têm a capacidade de tornarem-se agentes de mudanças e agirem no meio em que estão inseridas (BARREIROS; PROTIL, 2008).

Os estudos sobre o processo decisório tiveram início com Herbert Simon em 1947, em seu livro intitulado *Comportamento Administrativo*. A partir deste estudo, surge a Teoria da Decisão, tendo como base o comportamento humano nas organizações, onde cada pessoa é considerada um sistema de decisão. Para Simon (1947) no processo da decisão, existem, pelo menos, seis elementos:

- a) Tomador de decisão: quem faz uma escolha ou opção entre várias alternativas de ação;
- b) Objetivos: pretensões que o tomador de decisão pretende alcançar com suas ações;

- c) Preferências: critérios que o tomador de decisão usa para fazer a escolha;
- d) Estratégia: é o caminho que o decisor escolhe para melhor atingir o objetivo;
- e) Situação: aspectos ambientais que envolvem o decisor;
- f) Resultado: consequência de uma dada estratégia.

Braga (1987) define o processo decisório como "o processo de pensamento e ação que culminará com uma escolha", sendo que a escolha consiste em selecionar dentre cursos alternativos de ação ou aceitar/rejeitar uma ação específica.

No processo decisório, os dados, as informações e o conhecimento devem estar disponíveis, porém muitas vezes estão divididos, dispersos e armazenados na cabeça dos indivíduos. Considerando estes aspectos, o processo de comunicação e o trabalho em equipe passam a ser fundamentais para resolução das dificuldades do processo de tomada de decisão. No processo de comunicação, obter o consenso permitirá o alcance dos planos individuais por meio da persuasão ao invés da imposição ou manipulação (ANGELONI, 2003) e com o trabalho em equipe pode-se obter mais informações e diferentes visões de análise, permitindo a validação da proposta que seja mais convincente a grande maioria (GUTIERRES, 1999).

Para Goodpaster (1991), o processo de tomada de decisão de um indivíduo ou de uma empresa pode ser visto em uma sequência de seis etapas a serem seguidas após uma questão ou problema se apresentar para a resolução:

- a) Percepção ou coleta de fatos sobre as opções disponíveis e suas implicações de curto e longo prazo;
- b) Análise dessas implicações, com atenção específica às partes afetadas e aos objetivos, valores, responsabilidades, etc. do tomador de decisões;
- c) Síntese desta informação estruturada de acordo com quaisquer prioridades fundamentais obtidas na mentalidade do tomador de decisão;
- d) Escolha entre as opções disponíveis baseadas na síntese;
- e) Ação ou implementação da opção escolhida através de uma série de solicitações específicas para indivíduos ou grupos específicos, alocação de recursos, incentivos, controles e *feedback*; e

- f) Aprender com os resultados da decisão, resultando em reforço ou modificação (para futuras decisões) do modo como os passos acima foram tomados.

A tomada de decisões em situações complexas, sendo individualmente ou em grupo, é uma tarefa que requer esforços pois visa atender diferentes objetivos, havendo dificuldade em identificar os impactos. Um maior número de pessoas envolvidas na tomada de decisão poderá promover resultados mais qualificados, pois permite obter mais conhecimento sobre a situação a ser analisada decorrente da junção de informações e conhecimentos, reduzindo distorções geradas pela visão individualizada (ANGELONI, 2003).

### **2.3.1 A racionalidade limitada**

Acreditava-se no modelo de decisão racional como uma forma de obter a melhor decisão, porém ao analisar as alternativas possíveis conforme o grau de importância e a consequência, visando a escolha da melhor alternativa possível e consequentemente tomar a decisão tida como correta, o ser humano, que possui algumas limitações, não considera todas as alternativas possíveis, tampouco tem acesso a todas as informações necessárias em um determinado momento. Muitas vezes, o decisor também não sabe estabelecer os objetivos de forma correta, por desconhecer o problema, além de preferir uma alternativa em prol de outra, decorrente de convicções próprias (LUCIANO; FREITAS; BECKER, 2000).

As decisões são tomadas em um processo organizacional limitado e fragmentado, não sendo possível a racionalidade total. As informações são apresentadas de forma parcelada, os problemas são desestruturados e os sistemas apresentam dados do passado, sendo necessárias respostas rápidas fazendo-se uso muitas vezes, da intuição da tomada de decisão devido a amplitude, ambiguidade e complexidade dos problemas. Encontrar as melhores soluções não depende apenas do racional, sendo muitas vezes necessário flexibilidade e capacidade adaptativa (GONTIJO; MAIA, 2004).

As informações utilizadas pelo agente para a tomada de decisão são baseadas em fatos muito subjetivos, como as percepções que os indivíduos têm acerca do ambiente em que vivem. A racionalidade dos indivíduos depende de suas crenças, e estas crenças dependem da disponibilidade das informações no momento das ações.

Um conjunto de informações completamente deturpadas pode gerar comportamento racional, desde que as ações de um grupo de indivíduos sejam amparadas por estas informações. Em situações complexas, os atores envolvidos não são capazes de obter e processar todas as informações relevantes necessárias para tomada de decisão, sendo este um argumento de racionalidade limitada (MELO, 2016).

O processo de tomada de decisão nem sempre é preciso, envolvendo incerteza. Simon (1972) considera a racionalidade no processo de tomada de decisão pois pressupõe que os tomadores de decisão almejam a resolução dos problemas, neste caso, não há a racionalidade absoluta, as decisões não são ótimas, mas satisfatórias e contingentes.

A troca de informações pode ser vital para o processo decisório, sendo necessário registro das informações tendenciosas e inconsistentes ligadas ao processo decisório. O uso da informação simboliza em alguns casos comprometimento com uma escolha racional (BRAGA, 1987).

### **2.3.2 Abordagem coalizacional e o modelo político**

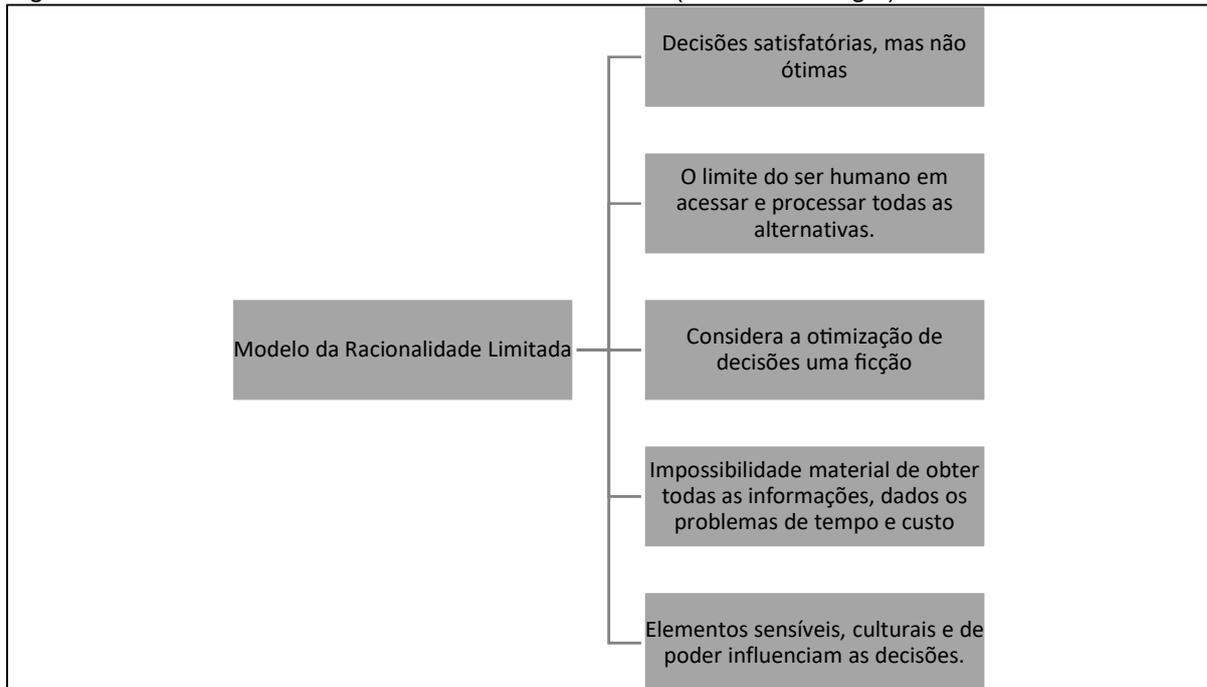
Semelhante ao modelo da racionalidade limitada, a aplicação do modelo político foi uma reação às premissas econômicas prevalentes de que as organizações possuem um único objetivo. As raízes da perspectiva política na tomada de decisões estratégicas surgem na literatura de ciência política na década de 50, os autores daquela época desenvolveram uma visão de tomada de decisão no governo que enfatizava a natureza conflituosa do processo, essa visão sustentava que as decisões eram o resultado de um processo no qual os tomadores de decisão têm objetivos diferentes, eles se reúnem através de coalizões e das preferências pelo triunfo (EISENHARDT; ZBARACKI 1992).

No modelo político busca-se a melhor posição de poder, havendo um quase desequilíbrio entre os objetivos individuais e organizacionais, com foco no comportamento do grupo para melhor compreensão da política de decisão da organização. Há divergência de objetivos, já que os resultados das ações influenciam a forma como os participantes exercem o poder, não prevalecendo a racionalidade devido aos interesses encobertos (GONTIJO; MAIA, 2004).

Richard Cyert, James March e Herbert Simon desenvolveram o modelo de Carnegie ou modelo coalizacional, que utiliza os princípios da teoria da racionalidade

limitada de Herbert Simon e considera que nas organizações, as decisões muitas vezes são tomadas por atores com visões e preferências conflitantes. Este modelo, apresentado na Figura 4, considera a diversidade de opiniões gerando maior aceitação quanto a decisão tomada, sendo a solução satisfatória quando atende aos interesses de todos os envolvidos no processo (DAFT, 1999).

Figura 4 – Modelo da Racionalidade Limitada de Simon (Modelo Carnegie)



Fonte: Motta e Vasconcelos (2012).

Os detentores de maior poder na organização influenciam o processo de decisão, pois tentam a exercer o domínio, manipulando o processo por meio da política. Neste modelo, os decisores preocupam-se com a busca de alternativas que gerem a adaptação dos distintos interesses na organização ao invés da melhor solução para o problema, onde as condições de ambiguidade são maiores que as de certeza (HATCH, 1997).

Eisenhardt e Zbaracki (1992) propõem uma comparação entre duas perspectivas de tomada de decisão conforme apresentado no Quadro 7.

Quadro 7 - Comparação das perspectivas de tomada de decisão estratégica

<b>Conceito</b>	<b>Racionalidade e Racionalidade Limitada</b>	<b>Políticas e poder</b>
<b>Contribuição chave</b>	Quebra da racionalidade perfeita	Quebra da consistência dos objetivos organizacionais
<b>Organização</b>	Coleção de pessoas com direções comuns	Coalizão de pessoas com interesses conflitantes
<b>Participação</b>	Depende das necessidades de decisão	Depende dos interesses e do poder
<b>Cognição</b>	Incremental	Super-herói
<b>Pesquisa e análise</b>	Local para encontrar a solução	Justificar a visão e vencer
<b>Objetivos</b>	Consistência razoável ou atenção sequencial	Conflitantes, múltiplos
<b>Conflitos</b>	Positivo quando não aplicado na resolução de problemas	Alto e que estimula jogos de políticas
<b>Processos de escolha</b>	Intencionalmente racional com limites cognitivos e circulares	Conflito de interesses dominados pelos poderes das coalizões
<b>Ênfase</b>	Resolução de problemas	Resolução de conflitos
<b>Novos debates</b>	Racionalidade como construto monolítico versus conjunto de heurísticas	Políticas efetivas versus políticas não efetivas

Fonte: Adaptado de Eisenhardt e Zbaracki (1992)

As organizações são retratadas com precisão como sistemas políticos nos quais tomadores de decisões estratégicas têm objetivos parcialmente conflitantes e capacidade cognitiva limitada. Além disso, a tomada de decisões estratégicas é melhor descrita por um entrecruzamento de processos limitados, racionais e políticos. É racional, na medida em que os tomadores de decisões estratégicas são cognitivamente limitados e engajam-se em um ciclo entre as etapas racionais de decisão, é político quando os tomadores de decisões estratégicas também se envolvam na política e que, em última análise, os mais poderosos entre eles determinem as decisões (EISENHARDT; ZBARACKI 1992).

### 2.3.3 A racionalidade comunicativa

A racionalidade comunicativa desenvolvida por Habermas (1984) é um conjunto de condições ideais para o discurso que, se seguidas, podem resultar em

conhecimento emancipatório - isto é, conhecimento que vai além das racionalizações autorrealizáveis que as sociedades desenvolvem.

O conceito de racionalidade comunicativa, fundamentado no diálogo e na aprendizagem conjunta entre os interessados propõe a ideia de que, se certas condições forem atendidas para inclusão e condução do diálogo, conclusões consensuais serão, em um sentido, racionais. A ideia básica da racionalidade comunicativa é que o conhecimento emancipatório pode ser alcançado por meio do diálogo que envolve todos aqueles com interesses diferentes em torno de uma tarefa ou problema. Para que o diálogo produza conhecimento, as partes interessadas devem ser igualmente informadas, ouvidas e respeitadas, e ninguém pode ter mais poder do que outros para falar ou tomar decisões (INNES; BOOHER, 1999).

O principal objetivo da racionalidade comunicativa é criar uma base racional para a construção de fins e meios em uma sociedade democrática, enriquecendo o discurso público e político. A racionalidade comunicativa foca-se na interação processos, em vez do processo deliberativo de um único ator, enfatizando o design dos processos de planejamento, participação e aprendizado e uma reconciliação de diferentes maneiras de entender as oportunidades de planejamento (WILLSON, 2001).

#### **2.3.4 Tomada de decisão multi-stakeholder**

Freeman (2010, p. 46), em seu livro *Strategic Management: A Stakeholder Approach* define o termo *stakeholder* como: “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela consecução dos objetivos da organização”. Exemplos de grupos de partes interessadas (além de acionistas) são empregados, fornecedores, clientes, credores, concorrentes, governos e comunidades. Um dos dificultadores da tomada de decisão responsável é entender como pode haver um relacionamento ético entre a administração e as partes interessadas que evite ser muito fraco ou muito forte (GOODPASTER, 1991).

Os trabalhos de cooperação passaram a ser desenvolvidos no intuito de traçar estratégias mais eficientes, promovendo a criação de grupos *multi-stakeholder* compostos por diferentes atores pertencentes aos mais diversos setores, mas que visam alcançar metas e resultados comuns. A tomada de decisão e a elaboração de

políticas estão sendo realizadas por atores que até então tinham uma participação indireta nesse tipo de situação (LOUISE; FAVARETO, 2012).

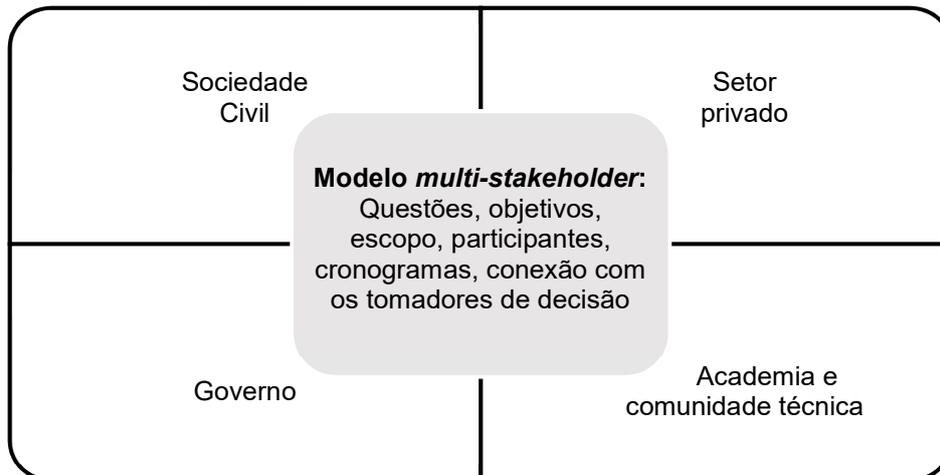
Uma mudança fundamental está ocorrendo nas sociedades modernas, rotuladas como uma mudança do governo para a governança, das hierarquias para as redes, da democracia representativa para a democracia deliberativa e do controle direto do Estado para as estratégias destinadas a engajar a sociedade civil na Governança Colaborativa. A ideia central da governança é de que o poder estatal é **descentralizado** e sendo exercido através de instituições plurais em um sistema disperso de poder e autoridade (NEWMAN *et al.*, 2004).

As expectativas das partes interessadas devem ser consideradas, pois a participação requer tempo e energia. Se uma das partes interessadas estiver ameaçando desertar da colaboração, o comprometimento de todas as partes interessadas provavelmente sofrerá, e será difícil desenvolver um senso de propriedade, compreensão ou confiança. Os retornos advindos da colaboração inicial podem influenciar positiva ou negativamente a colaboração futura (ANSELL; GASH, 2008).

Os processos com *multi-stakeholder* visam reunir todos os principais interessados em uma nova forma de comunicação e decisão sobre um assunto específico, baseando-se no reconhecimento da importância de alcançar equidade e responsabilidade na comunicação entre as partes interessadas. Estão fundamentados em princípios democráticos de transparência e participação e visam desenvolver parcerias e redes fortalecidas entre partes interessadas (ALMEIDA; GETSCHKO; AFONSO, 2015).

Jacobi (2002) destaca que a melhor governança ocorre por meio da participação, envolvimento e negociação de *multi-stakeholder* e da descentralização do poder, sendo o envolvimento de outros setores na elaboração e implementação de políticas públicas uma forma de legitimar as decisões tomadas. A Figura 5 apresenta uma composição típica de um modelo *multi-stakeholder*, incluindo partes interessadas e os principais componentes do modelo: metas, participantes, escopo, cronogramas e conexão com os tomadores de decisões oficiais.

Figura 5 – Principais componentes do modelo *multi-stakeholder*



Fonte: Almeida, Getschko e Afonso (2015).

Nas redes *multi-stakeholder*, atores de empresas, da sociedade civil e de instituições governamentais se reúnem para encontrar uma abordagem comum para uma questão que afeta todos e que é complexa demais para ser abordada de maneira eficaz sem a colaboração (ROLOFF, 2008b). Em outras palavras, a solução de problemas sociais complexos exige novas abordagens do poder público e das partes interessadas (MOSCOFIAN; WEGNER; CISLAGHI, 2018).

Os princípios de tomada de decisão *multi-stakeholder* destacados por Kambiz (2016) são:

- a) **Participação inclusiva:** A participação e o envolvimento dos principais interessados em todos os níveis e em todas as funções e setores são cruciais. Isso criará propriedade e compromisso com as decisões do grupo;
- b) **Bons resultados em comum:** É fundamental para o facilitador estabelecer desde o início que o objetivo é alcançar o melhor resultado possível para todos os envolvidos – o bem comum. Isso significa que as compensações são inevitáveis e as chamadas soluções **ganha-ganha** não são realistas;
- c) **Atitude de aprendizagem:** O processo de tomada de decisão deve ser visto como um processo de aprendizagem, pois os problemas complexos evitam abordagens simples, lineares e orientadas por especialistas; e

d) **Compreensão sistêmica:** É a chave que libera os modelos mentais e abre o caminho para aceitar trocas.

São praticados dois tipos de gerenciamento das partes interessadas, porém complementares: um com foco no bem-estar da organização (gerenciamento de partes interessadas focalizadas na organização) e outro no problema que afeta o relacionamento com outros grupos e organizações da sociedade (gestão das partes interessadas focada em questões). O gerenciamento de partes interessadas focado em questões permite que as corporações lidem com problemas e desafios complexos em cooperação, buscando a deliberação e ajudando a lidar com inúmeras e, às vezes, contraditórias demandas e aumentando a legitimidade (ROLOFF, 2008b).

Almeida, Getschko e Afonso (2015) destacam que a adoção de processos *multi-stakeholder* tem sido lenta porque os governos e órgãos intergovernamentais não se sentem confortáveis com a crescente influência de certos interessados, considerando-os como representantes não-eleitos que não têm legitimidade, sendo um aspecto crítico no processo de tomada de decisão permitir que as partes interessadas não apenas interpretem e tomem decisões com base em juízos de especialistas, mas também envolvam adequadamente as partes relevantes no processo de pesquisa e tomada de decisão (THABREW; WIEK; RIES, 2009).

Para Jacobi (2002), a introdução da participação popular no processo de tomada de decisão pode ser entendida como uma estratégia voltada ao desenvolvimento da base social e política, tendo como objetivo o fortalecimento do governo com a introdução de novos atores, que participarão de um processo mais democrático de gestão. Entretanto, os grupos comunitários e associativos são muitas vezes heterogêneos, contribuindo para complexidade na representação e criando conflitos quanto aos critérios de escolha.

O envolvimento do público na tomada de decisão tem como finalidade auxiliar na implementação eficaz das políticas, ou seja, quando a população é consultada, é mais provável haja apoio nas medidas políticas. Também estarão mais inclinados a apreciar quaisquer dificuldades práticas na implementação da política e, conseqüentemente, serão menos críticos e impacientes com os formuladores de políticas (YEARLEY *et al.*, 2003).

Para Yearley *et al.* (2003), nas sociedades democráticas, a população tem direito a um papel participativo, os órgãos oficiais utilizam o dinheiro público e

professam agir com base no interesse público. Considerando esse aspecto, quem melhor para expressar o que é o interesse público do que o próprio público?

Quando bem executada, a participação pública melhora a qualidade e a legitimidade de uma decisão e constrói a capacidade de todos os envolvidos em participar do processo político. Pode levar a melhores resultados em termos de objetivos sociais e também pode aumentar a confiança e o entendimento entre as partes (BREWER, 2008).

O Estado exerce um papel de controle ou participação em relação a criação de um ambiente capaz de mobilizar energias e recursos da sociedade, atuando no estímulo de parcerias público/privadas. Conceder a possibilidade de os cidadãos assumirem um papel no processo dinamização da sociedade fará com que eles tenham condições de intervir nos processos decisórios de interesse público, legitimando propostas e consolidando canais abertos de participação (JACOBI, 2002).

Estruturas colaborativas podem ser necessárias em áreas problemáticas nas quais o público simultaneamente prefere mais ação do governo e menos envolvimento do governo (MCGUIRE, 2006). Porém, Thomson e Perry (2006) destacam que, quando os parceiros colaborativos não estão dispostos a monitorar sua própria adesão às regras acordadas, a capacidade de construir compromissos confiáveis é perdida e a tomada de decisão conjunta é improvável.

Para Edmunds e Wollenberg (2001), em um processo adequado de tomada de decisão *multi-stakeholder* deve-se atender as seguintes premissas:

- a) Um espaço neutro ou objetivo para negociação pode e deve ser criado;
- b) O consenso é desejável;
- c) Todas as partes interessadas precisam estar envolvidas para que o processo seja eficaz;
- d) Negociações podem ser consideradas isoladamente de outras estratégias empregadas pelas partes interessadas; e
- e) Um processo de comunicação para uma ação coletiva efetiva.

Nas redes *multi-stakeholder*, embora a participação seja demorada e os investimentos, necessários, os resultados podem ser efetivos, quando o problema abordado é relevante, urgente e complexo. As empresas participantes tornam-se modelos para os outros e ganham uma reputação positiva devido à sua capacidade

de responder aos novos desafios de forma proativa e à sua vontade de assumir responsabilidades (ROLOFF, 2008a).

### **3 MÉTODO DE PESQUISA**

Neste capítulo, são descritos os procedimentos metodológicos utilizados em cada uma das etapas do presente trabalho, iniciando pela contextualização do estudo com as características de cada uma das etapas executadas para atingir os objetivos propostos para pesquisa. Em seguida, descreve-se as técnicas adotadas para a coleta e análise dos dados. Por fim, discute-se as formas de avaliação dos métodos com o objetivo de aumentar o rigor científico deste trabalho.

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA**

A pesquisa adota um caráter exploratório, buscando aprofundar os conhecimentos sobre os fatores considerados na tomada de decisão em um processo de Governança Colaborativa, a natureza da pesquisa é qualitativa, pois captura as visões e perspectivas dos atores envolvidos no estudo, além de coletar, integrar e apresentar dados de diversas fontes de evidência (YIN, 2016).

A exploração será realizada por meio de um estudo de caso único, porém com a análise de outras subunidades, resultando em um estudo de caso incorporado (YIN, 2015). O caso único tem uma natureza crítica, permitindo confirmar, alterar, modificar ou ampliar o conhecimento sobre o objeto de estudo. Nessa perspectiva, o estudo de caso único pode ter uma contribuição importante para o conhecimento e a construção teórica (GÓMEZ, 1999 quando realizada uma coleta de dados em profundidade e com múltiplas fontes de informação em um contexto considerado raro, como ocorreu nesta pesquisa.

O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que se concentra em entender a dinâmica presente dentro do ambiente único, combinando métodos de coleta de dados como arquivos, entrevistas, questionários e observações (EISENHARDT, 1989), cuja importância está em investigar como os atores interagem entre si, o processo de comunicação, o processo de discussões e tomada de decisões. Além disso, o uso de estudos de caso oferece vantagens nas pesquisas sobre Governança

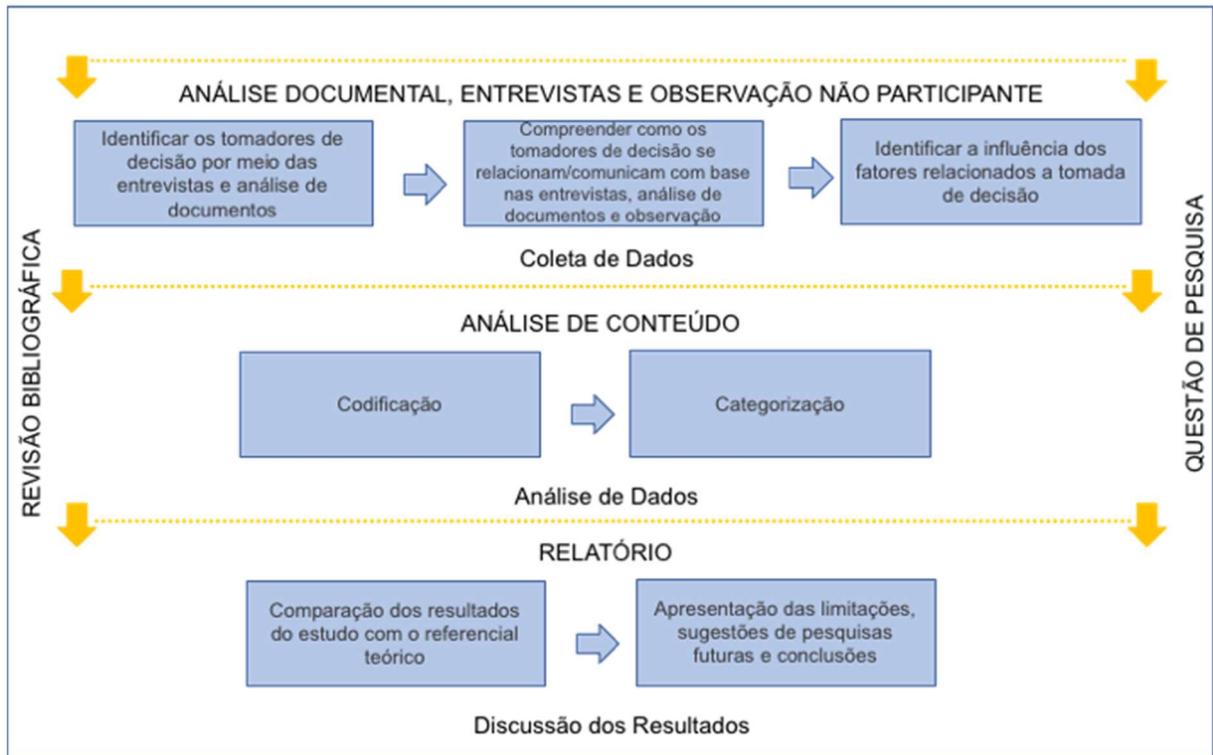
Colaborativa, devido à complexidade e contingência do tema, tendo em vista que o processo possui amplas fases, dentro das quais decisões devem ser tomadas (MORSE; STEPHENS, 2012).

Para a análise, foi escolhido um programa da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, denominado Todos Somos Porto Alegre, o qual se caracteriza como um caso surpreendentemente e único de um estratégia do governo local para lidar com um problema público que afetava a população e fez uso de um arranjo colaborativo com envolvimento de múltiplos perfis de atores, permitindo a investigação de um fenômeno atual em profundidade e no contexto da vida real. A opção por este caso ocorreu por ser um arranjo típico de Governança Colaborativa atendendo aos princípios propostos por Carlson (2007) e sendo classificado na escala de colaboração de O'Flynn e Wanna (2008) como nível médio-alto, que teve como propósito a criação de política pública com a participação da sociedade, representada por empresas privadas, cooperativas, instituições sociais, universidades, associações e movimentos sociais, entre outros atores, promovendo o acesso a alternativas de trabalho e renda aos condutores de VTHs (Veículos de Tração Humana) e VTAs (Veículos de Tração Animal) e ações voltadas a cadeia da reciclagem de resíduos sólidos urbanos, abrangendo coleta, triagem e comercialização.

Durante a análise, o pesquisador precisa estar atento a sua influência no campo de estudo, suas experiências anteriores e habilidade para reflexão (FLICK, 2009a), sendo fundamental atenuar esse efeito. O detalhamento dos procedimentos metodológicos da pesquisa aplicados na coleta e análise de dados permite demonstrar como esse efeito será atenuado durante a investigação e as técnicas aplicadas no tratamento das informações que permitirão demonstrar a imparcialidade do estudo.

A Figura 6, apresentada abaixo, demonstra as relações entre os diferentes procedimentos e técnicas utilizados na pesquisa.

Figura 6 – Desenho de pesquisa



Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

A pesquisa foi realizada em quatro fases. A primeira fase utilizou a abordagem exploratória onde foi efetuada a construção do referencial teórico, a definição do problema de pesquisa e desenvolvimento dos protocolos de análise e coleta de dados. Na segunda fase, foi realizada a coleta de dados, com os procedimentos de seleção dos entrevistados, coleta de documentos, transcrição e organização dos dados. A terceira fase consistiu na análise dos dados, sendo realizado o processo de codificação e categorização, bem como as etapas de avaliação do processo e saturação dos dados. Na quarta fase, foi realizada a comparação dos dados analisados com o referencial teórico e a finalização do relatório final. O Quadro 8 resume a execução das fases.

Quadro 8 – Fases da pesquisa

	Etapa	Objetivo	Autores
PRIMEIRA FASE PREPARAÇÃO DO ESTUDO	Estruturação do referencial teórico	Identificar as lacunas teóricas utilizando a pesquisa bibliográfica e discussão dos conceitos apresentados nos levantamentos mais relevantes sobre o tema de estudo	Flick (2012) e Gil (2008).
	Definição do problema de pesquisa	Definir o problema de pesquisa com base no referencial teórico e na identificação da lacuna de pesquisa.	Gil (2010)
	Desenvolvimento dos protocolos de coleta e análise dos dados.	Detailhar os procedimentos do projeto de pesquisa	
		Elaborar o roteiro de entrevistas	Flick (2009a).
		Elaborar o termo de consentimento	Gibbs (2009).
SEGUNDA FASE COLETA DE DADOS	Definição dos critérios de seleção.	Definir os critérios utilizados para selecionar os entrevistados e os documentos que serão analisados.	Flick (2009a).
	Seleção da amostra	Definir os participantes que serão entrevistados utilizando os critérios estabelecidos.	
		Selecionar os documentos que serão analisados	
	Coleta para análise de documentos	Selecionar e arquivar os documentos que serão utilizados na análise.	Gibbs (2009).
	Entrevistas	Executar e gravar as entrevistas com os participantes selecionados	
	Organização dos dados	Transcrever os áudios gravados durante as entrevistas.	
		Incluir os dados textuais (transcrições das entrevistas e os documentos selecionados) no software de análise.	
Identificar os dados por meio de metadados			
	Organizar os dados conforme a ordem cronológica de coleta		
TERCEIRA FASE ANÁLISE DE DADOS	Codificação	Codificar fragmentos dos textos transcritos das entrevistas, os textos da documentação, com base nos conceitos apresentados no referencial teórico.	Gibbs (2009) e Saldaña (2012).
		Codificar demais aspectos relevantes que não foram identificados na literatura.	
	Categorização	Agrupar os códigos identificados por similaridade.	
		Conceituar os rótulos dos códigos utilizando-se a abstração.	
		Identificar relacionamento entre as categorias e subcategorias.	
		Registrar os procedimentos de codificação e categorização e elencar as propriedades de cada conceito.	
	Avaliar se as informações coletadas já apresentam repetição exaustiva de códigos idênticos.		
Revisão das anotações e avaliação da qualidade do processo de pesquisa.	Revisar a evolução da construção das categorias e subcategorias registradas por meio das anotações no software de análise de dados.	Gibbs (2009).	
	Avaliar todas as atividades empreendidas em cada uma das etapas das fases anteriores.	Flick (2009b).	
	Identificar o rigor da aplicação dos protocolos estabelecidos.		
QUARTA FASE DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	Comparação com o referencial teórico.	Comparar as categorias e subcategorias identificadas nos dados coletados com os estudos relevantes elencados no referencial teórico.	Gibbs (2009).
	Conclusão do relatório final.	Descrever os procedimentos executados em cada uma das fases da pesquisa e a evolução dos códigos categorizados.	Flick (2009b).
		Elaborar o relatório final, apresentando as discussões, limitações e sugestões de futuras pesquisas.	Flick (2009a).

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

O estudo foi realizado em etapas distintas que permitiram uma melhor organização, apoiando-se nas recomendações de Flick (2009), Gibbs (2009) e Bardin (1977).

### 3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO

Na década de 1990, Porto Alegre foi uma das primeiras capitais do Brasil a implantar o sistema de coleta seletiva pública, estendendo esse sistema a 100% dos bairros. Além disso, a cidade conta com a atuação de lideranças expressivas dos catadores. No plano federal, a Política Nacional de Resíduos Sólidos – formalizada pela Lei 12.305/2010 – fomentou a criação de mecanismos de ampliação do processo de reciclagem e de apoio aos catadores através de uma política de Logística Reversa a ser estabelecida em sete setores industriais. Em paralelo, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) havia disponibilizado recursos não reembolsáveis para a implementação de ações de inclusão da população de catadores e o fortalecimento das coletas seletivas municipais nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014. Entre elas, Porto Alegre que se destacava por ter sido uma das primeiras capitais brasileiras a implantar a coleta seletiva e a Prefeitura havia feito um diagnóstico preliminar sobre as condições dos centros de reciclagem, em parceria com o Banco do Brasil e com recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Diante disso, foi possível a adoção de uma política pública de inclusão social na área da reciclagem denominada Programa de Inclusão Produtiva de Catadores de Material Reciclável – Todos Somos Porto Alegre, que ocorreu efetivamente a partir do começo de 2010, sob o impulso do prazo estabelecido pela legislação que instituiu a retirada gradativa de VTHs (Veículos de Tração Humana) e VTAs (Veículos de Tração Animal), das ruas da cidade. O Programa, foi formalizado no dia 5 de dezembro de 2012 com o evento de assinatura do Termo de Cooperação entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a Braskem e o BNDES sendo liderado pela Prefeitura Municipal, com a participação da sociedade – representada por empresas privadas, cooperativas, instituições sociais, universidades, associações e movimentos sociais, propondo alternativas de trabalho e renda aos condutores de VTHs (Veículos de Tração Humana) e VTAs (Veículos de Tração Animal), em decorrência da redução

gradativa da circulação de carroças e carrinhos prevista pela Lei no 10.531/2008. A legislação determinava que carroceiros e carrinheiros fossem cadastrados, qualificados profissionalmente e inseridos no mercado formal de trabalho. Indicava ainda que os cavalos recebessem os cuidados necessários. Entre as alternativas de trabalho e renda oferecidas por meio de ações de qualificação profissional, estava a atuação nas Unidades de Triagem do Município de Porto Alegre, responsáveis pelas atividades de reciclagem dos resíduos recolhidos pela coleta seletiva pública, sendo estabelecido o prazo de oito anos para que a proibição da circulação de VTAs e VTHs entrasse em vigor em todas as áreas da cidade.

Além dos catadores que trabalhavam nas ruas da cidade, o Programa destinava-se a toda a cadeia da reciclagem de resíduos sólidos urbanos, abrangendo coleta, triagem e comercialização. Por isso, adotou iniciativas para ampliar e qualificar a produção dos centros populares de triagem, que recebem os materiais da coleta seletiva pública, além de promover ações de educação ambiental dirigidas a sociedade.

O programa Todos Somos Porto Alegre implementou uma política pública fundamentada na Governança Colaborativa e no fortalecimento da resiliência da cidade de Porto Alegre, ancorado por três projetos. O Projeto 1 identificou o público-alvo, neste caso os catadores que atuavam nas ruas, executando uma busca ativa destas pessoas para acolher demandas de encaminhamentos de saúde, documentação e cursos de capacitação para trabalho e renda, com acompanhamento no período de reinserção produtiva. O Projeto 2 baseou-se na reestruturação das Unidades de Triagem, transformando-as em centros de empreendedorismo popular, para, com isso, melhorar as condições de trabalho e renda dos trabalhadores e também o sistema de reciclagem da cidade. O Projeto 3 baseava-se em ações de educação ambiental com o objetivo de incentivar a mudança de comportamento em relação ao correto descarte de resíduos pela população, para que fossem ampliados o volume e a qualidade dos materiais encaminhados às Unidades de Triagem, sendo que este projeto não foi concretizado.

O contexto do programa e a singularidade forneceram evidências iniciais para justificar este caso como único e representativo quanto ao arranjo de Governança Colaborativa e o processo de tomada de decisão.

### 3.2.1 Preparação do estudo

A primeira etapa conduzida para preparação do estudo foi a estruturação do referencial teórico, que teve como objetivo identificar os estudos de maior relevância sobre o tema, sendo o material organizado e avaliado, permitindo auxiliar na construção da questão de pesquisa e elaborar o roteiro preliminar de entrevistas.

A questão de pesquisa, definida após a estruturação do referencial teórico, foi elaborada em forma de pergunta, tendo como embasamento a lacuna teórica identificada conforme descrito na delimitação do tema e na situação problemática desta dissertação. Com base na questão de pesquisa, foram desenvolvidos os protocolos de coleta e análise de dados, sendo possível definir os detalhes do estudo. As etapas seguintes deste estudo foram ancoradas pelos protocolos.

### 3.2.2 Coleta de dados

A coleta de dados abrangeu a triangulação de três técnicas: a análise de documentos, entrevistas e observações diretas (não-participantes). O uso de mais de uma técnica de coleta de dados amplia o *corpus* de análise e permite um exame profundo acerca do contexto em que ocorre o processo de tomada de decisão no Programa Todos Somos Porto Alegre (YIN, 2015). A triangulação das evidências obtidas a partir das três fontes complementares de coleta de dados contribuem para confiabilidade e a validade dos achados do estudo de caso (MARTINS, 2008).

Como parte integrante do protocolo de coleta de dados, foi elaborado o roteiro de entrevistas com os stakeholders do Programa Todos Somos Porto Alegre (APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas Stakeholders Todos Somos) sendo este validado por dois pesquisadores, os quais sugeriram as adequações pertinentes ao roteiro, visando a interpretação coerente dos entrevistados acerca das perguntas proferidas (TRIVIÑOS, 1987). Adicionalmente, foram realizadas adaptações nas perguntas para os integrantes das Unidades de Triagem (APÊNDICE B – Roteiro de Entrevistas Stakeholders Todos Somos – Integrantes Unidades de Triagem).

Como parte integrante do protocolo, foi elaborado o termo de consentimento de entrevista (APÊNDICE C – Termo de Consentimento), tendo como objetivo formalizar a aceitação do entrevistado, por meio da assinatura, em participar da coleta de dados e fornecer informações que serão utilizadas na elaboração da pesquisa,

demonstrando que estavam cientes de sua participação no estudo, garantindo transparência e ética ao estudo (FLICK, 2009; GIBBS, 2009).

A fase de coleta de dados desta pesquisa iniciou com a definição dos critérios de seleção dos participantes por meio de uma entrevista preliminar com o responsável pelo projeto da Cooperativa Mãos Verdes, que conduziu as ações do Programa, permitindo o acesso à opinião e à interpretação deste entrevistado, identificando os atores envolvidos, quais critérios foram considerados para que fosse utilizada a Governança Colaborativa no programa, como ocorreu o envolvimento dos atores e os fatores determinantes para a realização do projeto, sendo indicados os nomes dos envolvidos no Programa Todos Somos Porto Alegre, bem como o papel desempenhado por cada um deles, primando por abranger diferentes papéis e responsabilidades. A amostra na pesquisa qualitativa segue critérios distintos da pesquisa quantitativa e tem como objetivo buscar exemplos de indivíduos que vivenciam o fenômeno estudado (FLICK, 2009).

A aplicação destes critérios permitiu elencar uma grande diversidade de atores envolvidos na construção do Programa, sendo realizado o contato com todos os indicados pelo responsável pelo projeto, ao todo 25 pessoas, entretanto, nem todos estavam disponíveis para participar. As entrevistas foram realizadas, preferencialmente, nos locais de trabalho dos entrevistados, ou na impossibilidade de ir até o local (nos casos de entrevistados que moravam em outros estados ou países) foram realizadas através de recursos tecnológicos que permitiram a execução da entrevista remotamente (software Skype e WhatsApp). A duração média das entrevistas foi de 45 minutos, sendo realizadas 16 entrevistas conforme os critérios pré-estabelecidos, com a apresentação do protocolo de pesquisa, uma explanação sobre o tema e solicitação de autorização do entrevistado para gravação da entrevista, apenas uma entrevista não foi gravada devido a impossibilidade tecnológica do recurso utilizado. O encerramento das entrevistas ocorreu por meio da saturação, ou seja, quando as informações fornecidas pelos novos entrevistados pouco acrescentariam aos resultados já obtidos, deixando de gerar novas contribuições (FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2008). O roteiro de entrevistas está disponível no Apêndice A.

Os critérios utilizados para a escolha dos entrevistados foram baseados na participação direta ou indireta no Programa e na função desempenhada. Essa escolha

teve o objetivo de obter uma representatividade de todos os *stakeholders* que se envolveram nas etapas de criação, formalização e implementação do Programa Todos Somos Porto Alegre, conforme apresentado no Quadro 9.

Quadro 9 – Relação dos stakeholders entrevistados

<b>Instituição</b>	<b>Papel Desempenhado</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Duração aproximada</b>
<b>Câmara dos Vereadores: responsável pela Lei</b>	Vereador autor da Lei 10.531/2008 que institui, no Município de Porto Alegre, o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana	01	25 min
<b>Prefeitura Municipal de Porto Alegre: aplicação da Política Pública</b>	Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI)	01	51 min
	Coordenadora de Projetos da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI)	01	56 min
	Prefeito de Porto Alegre durante o Programa	01	43 min
<b>Empresa Privada: apoiadora do Programa</b>	Diretor de Relações Institucionais	01	28 min
<b>Universidade: acompanhamento do Programa</b>	Professora do Curso de Engenharia de Produção e Transportes da UFRGS	01	15 min
<b>Cooperativa: coordenação do Programa</b>	Coordenador Geral	01	47 min
	Elaboração da Carta Consulta e apoio na coordenação do Projeto 2	01	01h 08 min
	Estruturador do planejamento e execução do Programa	01	40 min
	Coordenador do Projeto 1	01	01h :25 min
	Coordenadora do Projeto 2	01	01h 17min
	Autor do livro sobre o Programa	01	25 min
	Assistente Social	01	01 h 04 min
<b>Ministério Público do Trabalho no Rio Grande do Sul (MPT-RS): acompanhamento e apoio das ações</b>	Procurador-chefe	01	31 min
<b>Unidade de Triagem: entidade beneficiada pelo Programa</b>	Líderes Unidade de Triagem e participantes do Fórum dos Catadores – Vila Pinto e Campo da Tuca	02	49 min
<b>Total</b>		<b>16</b>	<b>704 min</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Por meio das entrevistas, que iniciaram em outubro de 2019, foram coletados os dados primários da pesquisa, diretamente com os participantes diretos ou indiretos do Programa. A pesquisa documental e a observação não participante, por sua vez, foram a fonte secundária de dados, efetuadas a partir da coleta de documentos

produzidos e reunidos em ocasiões distintas às entrevistas, fazendo parte deste acervo as atas das reuniões, roteiros de trabalho, relatórios e textos sobre o Programa, além dos artigos jornalísticos e publicações na mídia e em redes sociais. Os documentos, relacionados no Quadro 10, permitiram corroborar e aumentar a evidência das demais fontes utilizadas de modo a prover o conteúdo necessário para a contextualização do caso, expandir e evidenciar os relatos dos entrevistados e da observação não participante nos locais onde as entrevistas foram realizadas sendo frequentemente usada de forma tangente com outros métodos de coleta de dados e pode oferecer uma apreciação mais diferenciada e dinâmica de situações que não podem ser capturadas com facilidade por outros métodos (LIU; MAITLIS, 2010).

Quadro 10 – Relação dos documentos analisados

<b>Documento</b>	<b>Objetivo do documento</b>	<b>Data</b>
Lei 10.531/2008 que institui, no Município de Porto Alegre, o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana	Institui, no Município de Porto Alegre, o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana e dá outras providências.	Setembro/2008
Termo de Abertura do Projeto	Formalização do início da Implantação do Programa de Inclusão Produtiva e Inclusão Produtiva de Catadores de Resíduos e Reestruturação do Sistema Popular de Reciclagem de Porto Alegre	Agosto/2012
Ata reunião kick off	Ata reunião ocorrida na Secretaria Municipal de Governança Local da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.	Agosto/2012
Apresentação Braskem Inv Social	Apresentação sobre o projeto contendo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informações Gerais</li> <li>• Balanço do Trabalho</li> <li>• Lista de <i>Stakeholders</i></li> <li>• Estratégia desenvolvida</li> <li>• CVCA – <i>Costumer Value Chain Analysis</i></li> <li>• Matriz de Impacto X Complexidade</li> </ul>	Agosto/2012
Proposta de Trabalho para Implantação do Programa de Inclusão Produtiva de Catadores de Resíduos e Reestruturação do Sistema Popular de Reciclagem de Porto Alegre	Proposta de trabalho apresentada pela Cooperativa Mãos Verdes contendo os objetivos e resultados esperados para a fase de implantação do programa.	Agosto/2012
Plano de Gerenciamento do Escopo	Estabelecer como o escopo do projeto será gerenciado e definir como serão tratadas e controladas as alterações do escopo.	Setembro/2012

<b>Documento</b>	<b>Objetivo do documento</b>	<b>Data</b>
Cronograma com o plano de ação	Relacionar as ações e os responsáveis para a implantação do programa com as datas previstas.	Fevereiro/2013
Implantação do Programa Todos Somos Porto Alegre	Apresentação contendo o balanço do trabalho realizado, os produtos da fase de implantação do programa e os próximos passos.	Fevereiro/2013
Ata de instauração do Comitê Executivo	Instauração do Comitê Executivo e encaminhamentos iniciais do comitê.	Fevereiro/2013
Tarefas Comitê e SGC	Definir a sistemática das reuniões entre os integrantes da rede de stakeholders e as equipes executivas e operacionais, durante a execução do Programa.	Março/2013
Apresentação sobre o Programa de Inclusão Produtiva	Apresentação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre sobre o Programa Todos Somos	Junho/2013
Atas de reunião	Atas referente as reuniões ocorridas ao longo do programa.	2012 até 2016

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

A última etapa da fase de coleta foi a organização dos dados, sendo as entrevistas identificadas por meio dos metadados, que incluem data e local da entrevista, além de informações pessoais do participante, tais como nome, função que desempenhava no Programa Todos Somos Porto Alegre e função atual. Os metadados permitiram a gestão das informações, facilitando a comparação entre os casos (GIBBS, 2009). O software utilizado para a análise permitiu o registro dessas informações e a organização cronológica dos dados coletados. Na sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados na fase de análise das informações.

### **3.2.3 Análise dos Dados**

Após a realização das entrevistas, observações e categorização dos documentos, foi realizada a análise dos dados coletados.

Com relação às entrevistas, foi efetuada transcrição e a leitura dos dados de acordo com as fontes de informação, de forma a obter a percepção do que os entrevistados expressaram em relação aos questionamentos. Após essa etapa, foi utilizada a análise de conteúdo do tipo categorial proposta por Bardin (2009), que permitiu a identificação objetiva e sistemática dos dados levantados.

A análise foi organizada levando em consideração as três fases da análise de conteúdo (BARDIN, 2009): pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A pré-análise, que consistiu na fase em que as

ideias obtidas nas entrevistas foram resumidas, de forma que se possa desenvolver uma sinopse.

A fase de exploração do material consistiu na construção das operações de codificação, em que são realizados os recortes dos textos em unidades e registros, a definição das regras de contagem e a classificação e a agregação das informações em categorias simbólicas ou temáticas. Já na terceira fase de tratamento dos resultados, inferência e interpretação, foi realizada a captação dos conteúdos aparentes contidos em todo material coletado, ocorrendo a condensação e o destaque das informações para análise, em que são realizadas interpretações inferenciais, caracterizando-se como um momento reflexivo e crítico.

As entrevistas foram transcritas e após codificadas no *software* de análise qualitativa NVIVO versão 12 para MAC sendo este selecionado por apresentar características que facilitam a organização e análise do conteúdo dos documentos e entrevistas. Os dados obtidos nas entrevistas e na pesquisa documental foram organizados em um corpus de análise. Inicialmente, foi realizada uma primeira leitura dos dados para obter a percepção do todo e refletir sobre o significado das mensagens. Posteriormente, uma releitura foi conduzida para iniciar o processo de codificação, com o intuito de identificar as categorias relacionadas a uma determinada temática de acordo com a literatura. Essa releitura foi efetuada de forma livre, com a marcação de trechos relevantes e anotações, em frases curtas, sobre suas concepções a respeito dos códigos identificados nas entrevistas transcritas e nos documentos.

A análise de conteúdo e a definição dos códigos consistiram na identificação dos dados pertinentes as cinco categorias e as treze subcategorias descritas no Quadro 11.

Quadro 11 – Categorias e subcategorias definidas *a priori*

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	
Complexidade	Alta	Fish, R. D., Ioris, A. A. R., e Watson, N. M., 2010; Ferrarezi; Oliveira, 2012; Choi; Robertson, 2013
	Baixa	
Compreensão sistêmica	Estruturação e análise das informações	Angeloni, 2003; Gontijo; Maia, 2004; BRAGA, 1987; Luciano; Freitas; Becker, 2000.
	Envolvimento da sociedade	Jacobi, 2002; Yearley <i>et al.</i> , 2003; Brewer, 2008.
	Diversidade de conhecimento entre os atores envolvidos	Ulibarri e Scott, 2017.
Relação entre os stakeholders	Conflito	Eisenhardt; Zbaracki 1992; Daft, 1999; Jacobi, 2002.
	Confiança	Brewer, 2008
Orientação das decisões	Consenso	Ansell; Gash, 2008; Carlson, 2007; Angeloni, 2003.
	Votação	
	Diálogo	
Poder	Centralizado	Gontijo; Maia, 2004; Hatch, 1997; Ferrarezi; Oliveira, 2012; Choi; Robertson, 2014; Purdy, 2012; Ansell e Gash, 2008; NEWMAN <i>et al.</i> , 2004.
	Descentralizado	

Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base nos autores supracitados

No decorrer da análise, outros pontos emergiram do processo sistemático de releitura dos dados, permitindo identificar uma categoria e subcategorias *a posteriori* (BARDIN, 2009), relacionada no Quadro 12.

Quadro 12 – Categorias e subcategorias definidas *a posteriori*

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>
Burocracia	Relevante
	Irrelevante

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

### 3.2.4 Relatório Final

O desenvolvimento do relatório final iniciou com a compreensão das estratégias e ações adotados no Programa Todos Somos Porto Alegre. Na sequência, foram

identificados os fatores que emergiram das entrevistas e geraram influência na tomada de decisão. Somente desta maneira foi possível verificar quais fatores já haviam sido identificados pela teoria e quais emergiram da análise das informações. Também foi necessário descrever os procedimentos executados em cada uma das fases da pesquisa e a evolução dos códigos categorizados. Por fim, foi preciso discutir os conceitos identificados por meio da análise, apresentar as limitações desta pesquisa e sugerir questões para futuros estudos (FLICK, 2009).

## **4 RESULTADOS**

Neste capítulo são descritos os principais resultados obtidos após a coleta e a análise de dados.

### **4.1 PLANO DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA TODOS SOMOS PORTO ALEGRE**

Visando a modernização urbanística e melhoria da circulação na cidade, bem como o avanço nas estratégias de preparação da cidade para os eventos relativos à Copa do Mundo de Futebol em 2014, os gestores da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - PMPA decidiram interromper a circulação de carroças e de carrinhos de catadores de resíduos no espaço urbano, em atendimento a Lei 10.531/2008. Também decidiram alterar o estágio quase artesanal do sistema popular de triagem de resíduos, investindo e capacitando as Unidades de Triagem de Resíduos com metas de produção e escala de volumes processados, formando consórcios e redes de beneficiamento e comercialização de materiais.

Com a aprovação da Lei no 10.531/2008 e a instituição do Comitê Executivo do Programa de Redução Gradativa de Veículos de Tração Animal – VTAs e Veículos de Tração Humana - VTHs (Decreto no 16.638/10) foi necessário a implantação de um projeto, com a identificação das fontes de financiamento, metodologia de intervenção, cronograma físico-financeiro, estrutura de gestão e operacionalização.

O projeto em contratação entre a Prefeitura de Porto Alegre e o Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDES foi denominado inicialmente como Programa de Inclusão Produtiva de Catadores de Material Reciclável e Coleta Seletiva de Porto Alegre e foi desenvolvido entre dezembro de 2011 e junho de 2012 por um consórcio formado por atores com conhecimento em gestão de resíduos e inclusão de

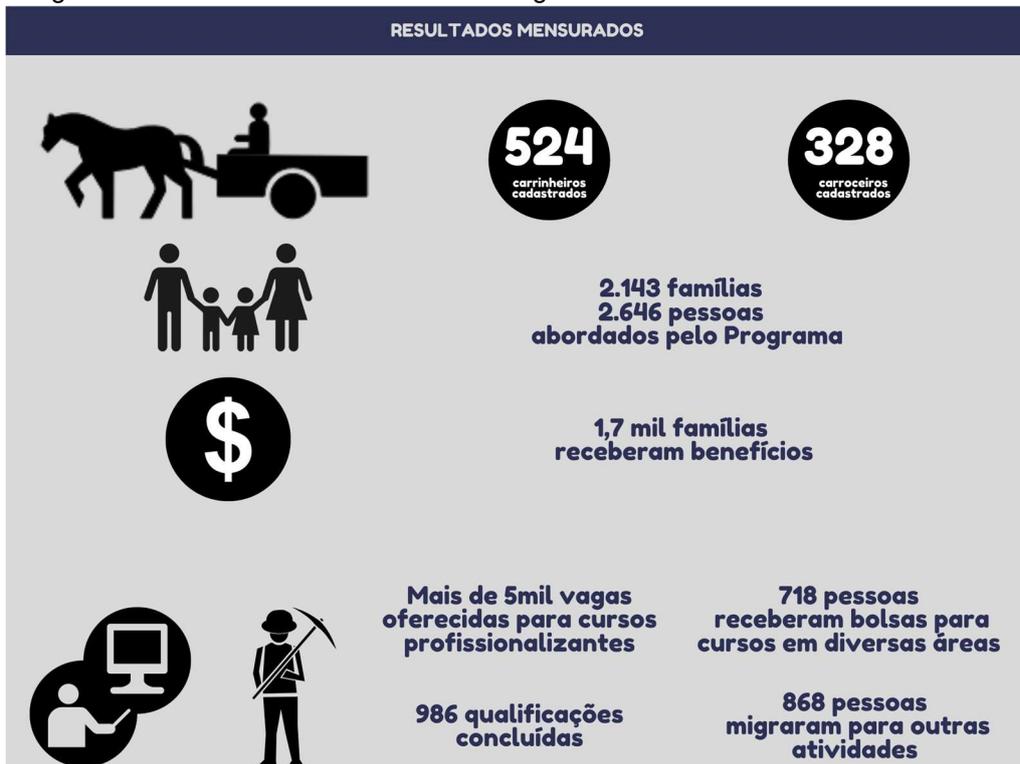
populações vulneráveis, sob o apoio da empresa Braskem, em colaboração com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre. O programa tinha como objetivo promover a inclusão produtiva de catadores de resíduos e a reestruturação das unidades de triagem de Porto Alegre. Os trabalhos transcorreram durante 26 (vinte e seis) meses envolvendo secretarias e departamentos da Prefeitura, o BNDES como agente financiador, Organizações Não Governamentais - ONGs conveniadas e especializadas na abordagem e atendimento da população de catadores e centros de triagem, além de diversas lideranças sociais e comunitárias, entidades privadas e os catadores, a quem a política se destinava.

Nota-se que havia um problema complexo a ser tratado, sendo estabelecida uma rede de colaboração para que o órgão público, neste caso a PMPA, trabalhando em conjunto com outras organizações públicas e privadas para desenvolver e implementar uma política pública (ULIBARRI; SCOTT, 2017).

Para execução do projeto foi estabelecido um termo de convênio e um contrato celebrado entre Braskem, PMPA e Consórcio Recicla Brasil Sul estando vinculado à Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local e deu origem ao Programa de Inclusão Produtiva, sendo instituída uma nova política pública. Foi aplicado um modelo de governança local integrada e participativa em que todos agentes tinham responsabilidades e motivações compartilhadas, na qual a autoridade e a responsabilidade de tomada de decisão dependiam de uma agência, no caso a PMPA, que era responsável por informar ou consultar outros detentores de direitos e partes interessadas, durante o planejamento e a implementação de iniciativas (BORRINI-FEYERABEND et al., 2013).

Na Figura 7 são apresentados os resultados mensurados durante a execução do Programa de 2012 até 2016.

Figura 7 – Resultados mensurados no Programa Todos Somos



Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa documental (2020)

Dentre as premissas do projeto destacavam-se o acesso as alternativas de trabalho e proteção com redução de VTAs e VTHs - dimensão de abordagem nas ruas da cidade, com atendimento e encaminhamento individual e personalizado; qualificação da rede de galpões populares de triagem de resíduos seletivos, redimensionamento jurídico e institucional, aumento da capacidade produtiva (escala), a elevação da renda e incubação (educação popular) como unidade produtiva, transitando da política da assistência social para a política do desenvolvimento econômico e social.

O Programa possuía duas estratégias de ação – descritas no Quadro 13. Para realização destas estratégias foram desenvolvidas 63 (sessenta e três) atividades e 79 (setenta e nove) metas gerenciais.

Quadro 13 – Estratégias de ação do Programa Todos Somos Porto Alegre

Unidades de Triagem - UTs	VTAs e VTHs
Diagnosticar a situação atual da UTs Financiar principais demandas Redimensionar o sistema produtivo Incubar a Associação Instituir política de comercialização Conhecer cases bem-sucedidos	Cadastramento e retroalimentação Abordagem no terreno, vínculo e adesão Acompanhamento/monitoramento personalizado Identificar habilidades e ofertar Menu de oportunidades e qualificações Capacitações e Bolsas Indenização de carroças, cavalos e carrinhos Acesso a políticas públicas transversais Retorno / reincidência “Alta do sistema”

Fonte: Base de documentos do Programa Todos Somos Porto Alegre (2012)

A partir da formulação das estratégias, atividades e metas gerenciais, Morse e Stephens (2012) destacam que o processo deve ser iniciado com um grupo central de partes interessadas, sendo obtido o compromisso para trabalharem juntos, iniciando o trabalho de deliberação e, assim que os parceiros decidem sobre os resultados e estratégias, o processo colaborativo passa para a fase de implementação, envolvendo uma variedade de componentes de suporte mútuo, uma vez que acordos e planos são realizados. O programa passa a definir os responsáveis pelas funções e ações de governança para consolidar uma rede integrada de apoio, dos seminários de melhoria contínua e das reuniões do comitê executivo, bem como a estruturação do processo de avaliação externa e a operação do plano de comunicação integrado a governança.

#### 4.1.1 Estrutura de Governança do Programa

Considerando os riscos que poderiam afetar a estrutura de governança proposta para o programa foi implantado um Comitê Executivo em fevereiro de 2013, bem como os mecanismos de gerenciamento deste comitê, que tinha como objetivo garantir a implantação do programa, analisando o andamento das atividades de acordo com o cronograma estabelecido. O comitê tinha como principal tarefa promover o direcionamento e alinhamento estratégico para todas as iniciativas do programa, retroalimentando o planejamento com novas definições, exercendo o papel de representação institucional do programa com a finalidade de construir e fortalecer alianças tanto com a esfera pública, buscando a sinergia com outros órgãos governamentais e com entidades privadas (empresarial e 3º setor) para ampliar recursos técnicos e financeiros dos projetos. Principais tarefas do comitê executivo:

- a) Convocar as reuniões de governança de forma ordinária e extraordinária;
- b) Instituir a equipe que deverá assumir a Coordenação Geral do Programa;
- c) Articular a Rede de Apoio para compartilhar os desafios e conquistas;
- d) Acompanhar as ações do programa e monitorar os indicadores de performance;
- e) Deliberar sobre alterações de escopo do projeto, quando necessário;
- f) Promover o alinhamento entre as diretrizes governamentais e os objetivos e métodos do Programa;
- g) Velar pela legalidade, moralidade e transparência;
- h) Responder perante os entes públicos, privados e a sociedade sobre o desempenho e os resultados da política pública.

Os setores estratégicos da prefeitura foram representados pela equipe operacional do projeto que atuava na linha de frente, relacionando-se diretamente com todos os prestadores de serviços do Programa, sendo as principais tarefas:

- a) Coordenar, supervisionar e responder pelo portfólio de atividades, metas, prazos e orçamento;
- b) Chefiar equipes e entidades contratadas;
- c) Promover mobilização, captação e prestação de contas;
- d) Gerenciar as ações operacionais de acordo com o planejamento.
- e) Dar suporte ao andamento das ações;
- f) Sugerir e indicar soluções e estratégias ao comitê executivo (estratégico-político);
- g) Participar de reuniões para dar suporte operacional na criação e execução de metodologias;
- h) Apoiar equipe de comunicação com o cronograma de eventos e notícias de interesse.

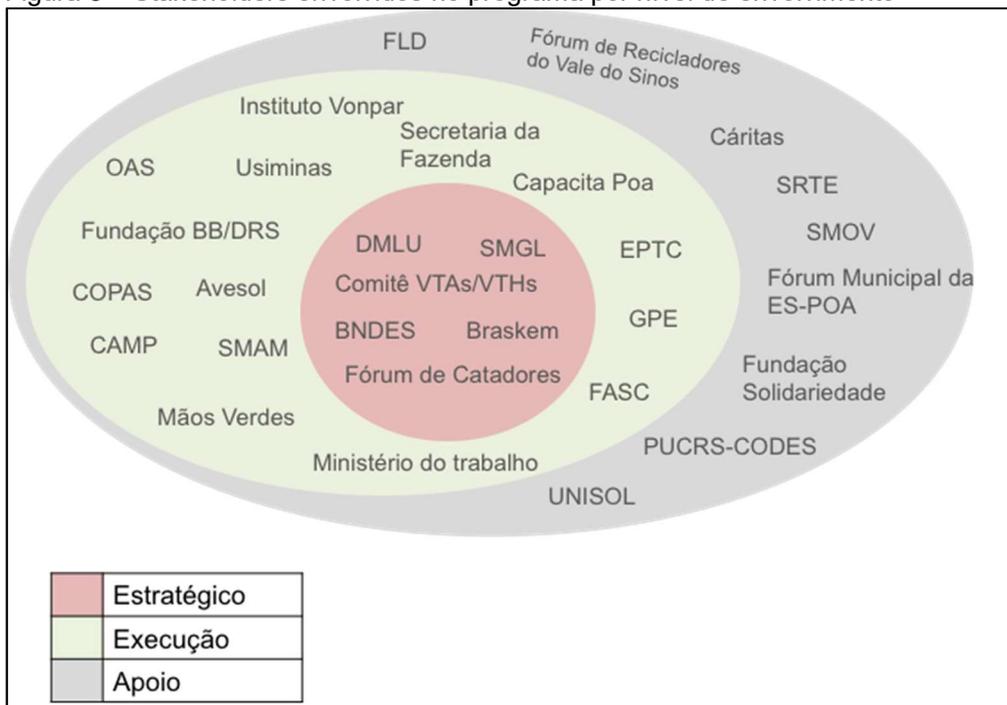
Adicionalmente, foi estabelecida a rede de apoio formada por organizações parceiras do programa, sendo fundamental para o processo de governança colaborativa, com o estabelecimento das seguintes funções:

- a) Função de cooperação: reunir e canalizar em favor do projeto, insumos técnicos e materiais que deverão potencializar os resultados;

- b) Função de fórum consultivo: emissão de pareceres sobre as formas de agir;
- c) Função político-institucional: espaço para legitimação da intervenção.

A rede de apoio era responsável por acompanhar as atividades e decisões, sendo formada por fóruns que contavam com a participação de atores não estatais tendo como foco a Política Pública em questão (Todos Somos Porto Alegre), seguindo os preceitos de Ansell e Gash (2008), e instituições dedicadas a atuação com os catadores, centros de triagem, empresas e fundações privadas financiadoras de sistemas de reciclagem, militantes e agrupamentos focados na causa dos catadores, órgãos públicos de diferentes esferas e autarquias. Foram contatados e participaram de alguma atividade do projeto, pelo menos 30 (trinta) organizações (stackeholders) sendo 9 governamentais e 21 não-governamentais, conforme demonstrado na Figura 8.

Figura 8 – Stakeholders envolvidos no programa por nível de envolvimento



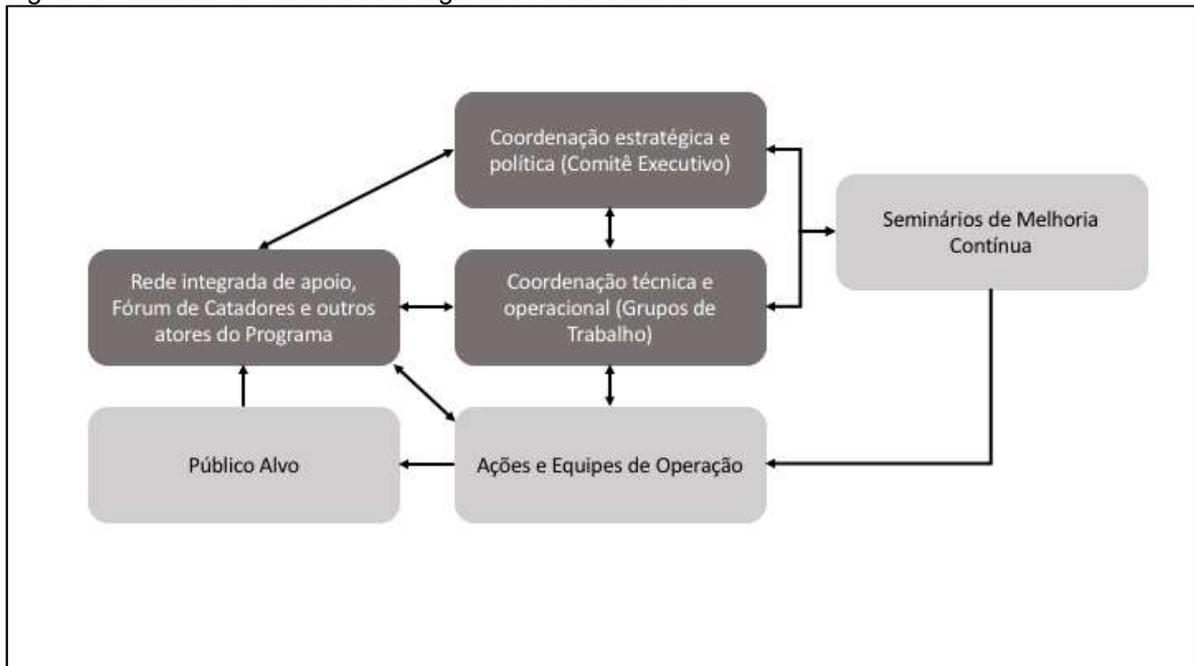
Fonte: Apresentação sobre o Programa de Inclusão Produtiva (2013)

Ulibarri e Scott (2017) destacam que as instituições onde um subconjunto de atores-chave da rede está fortemente envolvido (partes interessadas que oferecem informações particularmente relevantes, mantendo os principais recursos e sendo

críticos para alcançar resultados bem-sucedidos) pode ser a forma mais inclusiva em termos de incorporação de todos os atores da rede na tomada de decisões.

A Figura 9 demonstra o modelo de gestão do projeto e a quantidade de atores envolvidos.

Figura 9 – Modelo de Gestão do Programa Todos Somos



Fonte: Elaborado pela autora com base nos documentos do Programa (2020)

A coordenação estratégica e política do programa foi realizada pelo Comitê Executivo, sendo este responsável por indicar as principais ações a serem executadas pela Coordenação Técnico-Operacional, formada pelos Grupos de Trabalho de cada Projeto. Os Grupos de trabalho dialogavam com os prestadores de serviços e as equipes de operação que realizavam o contato direto com o público-alvo. Este, por sua vez, dialogava com as equipes de operações e com a Rede Integrada de Apoio e com o Fórum de Catadores. Os seminários de melhoria contínua tinham como objetivo reunir os colaboradores e gestores que atuavam no Programa.

Para tornar o processo de governança bem-sucedido a capacidade de realizar a colaboração deve ser mobilizada e os atores devem trabalhar em tarefas com pessoas e em contextos institucionais diferentes daqueles a que estão acostumados (VAN BUUREN, 2009).

#### 4.1.2 Complexidade

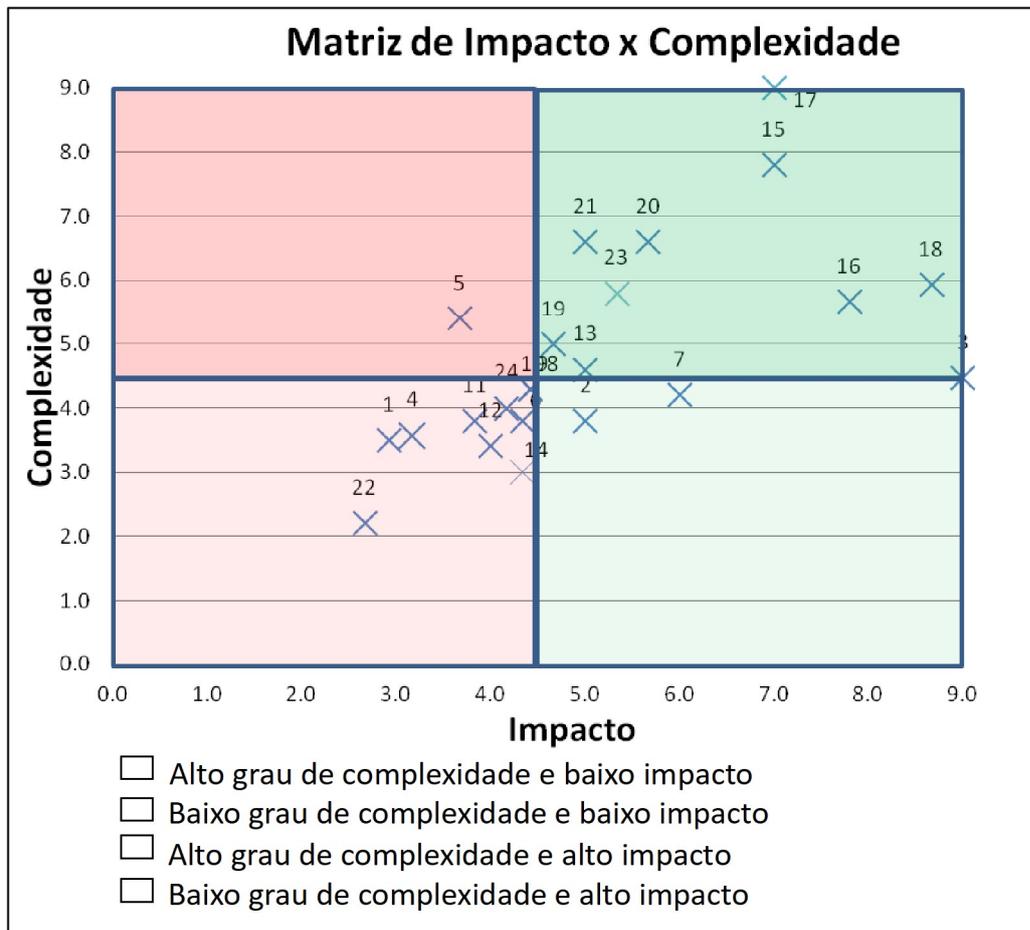
Complexidade é definida como a densidade e o dinamismo das interações entre os elementos de um processo e torna os resultados imprevisíveis e difíceis de controlar e, por esse motivo, os modelos participativos e deliberativos de governança são mais eficazes no aproveitamento da complexidade porque aumentam a interação dentro dos processos e, conseqüentemente, a diversidade e a criatividade do processo (FISH *et al.*, 2010).

Empregar estratégias de Governança Colaborativa passa a ser uma alternativa para lidar com problemas considerados complexos, entretanto a natureza e as formas de engajamento das partes interessadas dependerão de como os formuladores de políticas e as partes interessadas caracterizam os problemas e procuram dar conta da complexidade inerente a eles (SIDDIKI *et al.*, 2015). O programa Todos Somos Porto Alegre é caracterizado como complexo, sendo a complexidade uma fonte de dificuldades para a tomada de decisão e atingimento de objetivos no contexto analisado (REMINGTON e POLLACK, 2016).

Na fase de implantação do Programa foi identificada complexidade pelos responsáveis pelo projeto conforme a Proposta de Implantação do Programa, sendo realizadas reuniões com a equipe financeira da Prefeitura de Porto Alegre para identificar as definições jurídicas e legais que regiam a operação do fundo e das verbas do programa, o alinhamento de métodos de prestação de contas entre Prefeitura, o BNDES e Comitê Executivo, e por fim, a elaboração de Planos de Aplicação de Recursos para o Fundo Executor Público e o alinhamento do modo de repasse de recursos privados entre PMPA, BNDES e o comitê executivo.

Do ponto de vista da gestão financeira, também havia complexidade em virtude da estrutura de capitais financiada com recursos públicos e privados. Em função dessa complexidade e também devido à limitação de recursos humanos, o Programa buscou novas soluções, contratando uma consultoria especializada tanto na gestão financeira quanto na gestão de projetos. A complexidade foi avaliada no início da implantação do programa com base na análise do impacto das estratégias de ação, gerando o resultado apresentado na Figura 10.

Figura 10 – Matriz de impacto x complexidade



Fonte: Apresentação Braskem Inv Social (2012)

Em análise aos documentos do Programa, há destaque para complexidade considerando a necessidade de uma visão sistêmica sobre os diferentes perfis, as diversas demandas e necessidades da população exigindo um conjunto complexo de ações, projetos e competências. É destacada ainda a necessidade de elaboração de uma política de atendimento personalizado para avaliar e encaminhar cada caso dos catadores, notadamente perante as maiores complexidades.

O Quadro 14 apresenta as evidências de que a complexidade também foi um fator destacado pelos entrevistados considerando o contexto do programa Todos Somos e as situações vivenciadas principalmente em relação ao Projeto 1 que estava relacionado a retirada de circulação do VTAs e VTHs.

Quadro 14 – Categoria Complexidade

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Complexidade [26]	[23] <b>Alta</b>  E10 (5), E13 (4), E14 (3), E4 (3), E11 (2), E7 (2), E1 (1), E15 (1), E2 (1), E3 (1)
	[3] <b>Baixa</b>  E5 (1), E6 (1) e E8 (1)

Fonte: Elaborado pela Autora (2020)

O Entrevistado 10 relata que o Todos Somos era um projeto complexo, sendo necessário o entendimento do contexto dos catadores e unidades de triagem de forma a estabelecer as estratégias necessárias, “*alinhar as coisas com as pessoas, podia ter tempo de raciocinar trazer as ideias, não é no fogo que se toma uma decisão que é complexa*” (E10). Este mesmo entrevistado, ainda destaca em sua fala “*a gente botava na mesa as boas práticas de gestão que geralmente se usava em engenharia, na indústria, e a turma ia dando ideias em cima de como adaptar pro ambiente de um projeto público e complexo*” (E10).

A maior complexidade do Programa estava relacionada aos carrinheiros e carroceiros, pois era um público com muita diversidade que utilizava o carrinho ou a carroça para o sustento, em alguns casos para família e em outros era para compra de drogas.

*A gente teve dois problemas no Todos Somos, um, a complexidade dos carrinheiros por si só, o perfil deles, são pessoas na sua maioria que não tem uma organização, muitos são moradores de rua, eles tem sempre por trás um grupo explorador, são poucos realmente que tem independência e vivem num ciclo vicioso de envolvimento de drogas, não todos, mas a maioria, esse é um problema, e infelizmente por edital, nós acabamos contratando uma organização irresponsável, que usou todo recurso pra si, e não fez o trabalho que tinha que fazer, então a gente teve esses 2 problemas, pra mim foi a minha grande frustração, a gente ter pego essa entidade e não ter conseguido atender um número maior de carrinheiros (E01).*

O Entrevistado 13 fez uma analogia dos catadores ao *lumpen-proletariado* (homem trapo) de Karl Marx (1845), considerando que muitas vezes, eles trabalhavam com o carrinho ou a carroça para consumir drogas ou bebida alcoólica como um elemento de fuga. Tal aspecto relacionado a atividade considerada marginal foi

corroborado pelo Entrevistado 4 como uma questão complexa a ser tratada no Programa, “*esse problema era complexo e aí não tem cientista, não tem gênio que resolva um problema complexo mesmo que fácil, esse não era fácil, esse era difícil e complexo, mas tu não resolve um problema complexo sozinho*” (E04).

As Figuras 11 e 12 ilustram a situação dos carrinheiros e carroceiros em Porto Alegre.

Figura 11 – Carrinheiro com Veículo de Tração Humana em Porto Alegre



Fonte: Gaúcha ZH (2016)

Figura 12 – Carroceiro com Veículo de Tração Animal em Porto Alegre



Fonte: Gaúcha ZH (2013)

A complexidade do Todos Somos também estava relacionada as Unidades de Triagem, que possuíam condições distintas, algumas se assemelhavam a lixões e estavam localizadas em localidades dominadas pelo tráfico de drogas conforme relatado pelo Entrevistado 7. As unidades de triagem eram conveniadas com a coleta pública do DMLU, e apresentavam problemas de gestão, produtividade per capita abaixo do mínimo desejável e rotatividade próxima a 40%, renda média muito baixa (equivalente a um salário mínimo), sem o acréscimo de benefícios de férias, taxas e impostos, auxílio-saúde ou pagamento de INSS. Na Figura 13 é possível visualizar a situação de uma Unidade de Triagem antes da implantação do Programa, as melhorias realizadas no Projeto 2 e o resultado após as melhorias.

Figura 13 – Antes e Depois da Unidade de Triagem Cavalhada



Fonte: Base de documentos do Programa Todos Somos Porto Alegre (2016)

Os gestores públicos devem promover estratégias para aumentar a capacidade e a eficácia do setor público para lidar com problemas complexos, sendo necessário que os tomadores de decisão tenham informações de qualidade sobre os problemas. Em alguns momentos as melhores estratégias políticas podem exigir análises muito detalhadas, a fim de obter uma compreensão mais clara do problema (HEAD, 2008).

### 4.1.3 Compreensão sistêmica

Para Kambiz (2016), a compreensão sistêmica é a chave que libera os modelos mentais e abre o caminho para aceitar trocas em um processo de tomada de decisão multistakeholder. Para compreensão é necessário informação, não basta apenas ter conhecimento sobre as metas, sendo necessário o conhecimento sobre as forças ligadas as diversas metas e as formas como os processos adaptativos respondem a elas (SIMON, 1972).

Em um processo de tomada de decisão, em alguns casos as informações são apresentadas de forma parcelada e os problemas são desestruturados (GONTIJO; MAIA, 2004). A troca de informações pode ser vital para o processo decisório, sendo necessário registro das informações tendenciosas e inconsistentes ligadas ao processo decisório (BRAGA, 1987).

Em relação ao fator compreensão sistêmica o Quadro 15 apresenta as evidências para cada categoria e subcategoria, acompanhada da quantidade de evidências e dos entrevistados que as mencionaram.

Quadro 15 – Categoria Compreensão Sistêmica

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Compreensão sistêmica [126]	<p>[16] <b>Diversidade de conhecimento entre os atores envolvidos</b></p> <p>E10 (4), E1 (2), E11 (2), E14 (2), E9 (2), E3 (1), E 13 (1), E7 (1), E4 (1)</p>
	<p>[48] <b>Envolvimento da sociedade</b></p> <p>E3 (10), E5 (6), E11 (5), E10 (4), E13 (4), E2 (4), E14 (3), E1 (2), E12 (2), E6 (2), E9 (2), E15 (1), E4 (1), E7 (1), E8 (1)</p>
	<p>[62] <b>Estruturação e análise das informações</b></p> <p>E4 (10), E10 (9), E9 (7), E11 (5), E13 (5), E1 (4), E15 (4), E2 (4), E7 (4), E14 (3), E3 (2), E6 (2), E12 (1), E5 (1), E8 (1)</p>

Fonte: Elaborado pela Autora (2020)

A partir da observação do Quadro 15, a categoria **Estruturação e Análise das Informações** foi a mais citada pelos respondentes, atingindo um total de 62 (sessenta e duas) evidências. Essa categoria está relacionada ao registro das informações por meio das pautas e atas de reuniões, coleta e troca de informações entre os envolvidos

no processo de tomada de decisão, a forma como as informações são disponibilizadas e a adoção de estratégia e metodologia para gerenciamento do programa. O planejamento do Programa Todos Somos foi alimentado por práticas, métodos e ferramentas de gestão de projetos, proporcionando formalismo, que foi necessário ao desenvolvimento e gestão de um programa desta natureza.

Antes da execução do programa Todos Somos Porto Alegre, foram quase 12 meses de discussão com especialistas, técnicos e comunidade. O Programa adotou um modelo de gestão que permitia gerenciar todas as fases dos projetos em andamento, identificando riscos e diminuindo dificuldades e resistências em cada etapa e a aplicação de ferramentas oriundas da engenharia da produção com o objetivo de gerar benefícios sociais.

O Entrevistado 10 destaca que a estruturação de um plano de projeto e a implantação de um sistema para gestão da qualidade permitiram o planejamento do programa, o gerenciamento dos resultados e conseqüentemente a estruturação das informações. Além disso, foi instituído um Comitê Executivo responsável pela análise macro dos dados e a instituição de grupos de trabalho responsáveis pela execução do projeto. As pautas eram previamente definidas, e o registro das reuniões era realizado meio de atas.

*E a gente estruturou ele, já com uma cara de plano de projeto, entendeu, então o documento tinha uma linha de estratégia, de objetivos, tinham ações dentro de cada objetivo, tinha previsto uma estrutura de cronograma, a gente abriu um orçamento de execução, em cima do cronograma das ações, a gente construiu uma definição de análise de risco, sobre as ações que estavam planejadas, e ele ao mesmo tempo que cumpria as demandas do Banco de esclarecer qual era o pleito que a prefeitura estava fazendo a gente aproveitou pra construir as ferramentas, vamos dizer planejamento do programa (E10).*

Conforme o Entrevistado 4 descreve, os assuntos tratados nas reuniões eram registrados em atas e a pauta era previamente estabelecida, as informações eram obtidas com os grupos de trabalho e forneciam subsídios para que as decisões fossem tomadas e os erros minimizados. Além disso, o mesmo entrevistado cita que foi utilizado um método para execução do projeto, “*esse projeto na minha opinião foi a primeira vez que se usou método para se resolver um problema social, método, então as chances de acertar eram boas, se a gente continuasse muito melhores*” (E4).

Uma forma de obter dados e informações para o Programa, foi a Busca Ativa que designou assistentes sociais para obter as informações com o carrinheiros e carroceiros, tais como dados cadastrais, dados de atendimento, encaminhamento para vaga de trabalho e/ou cursos profissionalizantes que eram inseridas pelas equipes em um sistema desenvolvido pelo programa, sendo que esse sistema era a base para a estratégia de operação, fornecendo os dados que subsidiavam a tomada de decisão pelo Comitê Executivo que tratava os assuntos estratégicos do Programa Todos Somos.

A estruturação e análise das informações foi destacada por todos os entrevistados, sendo inclusive citada pelos integrantes do Fórum de Catadores que mencionaram que as reuniões eram registradas por meio de atas e as pautas eram previamente estabelecidas.

O engajamento entre atores do setor privado, da sociedade ou do público em geral nos processos e estruturas de tomada de decisão, com diversidade de comunicação, colaboração e delegação de poder (NEWIG et al., 2018) é um dos princípios da Governança Colaborativa sendo que o aumento da participação da sociedade na tomada de decisão produz benefícios, gerando resultados positivos quando os cidadãos se unem com o governo, colaborando e alcançando consenso para trazer mudanças sociais positivas (STANSBURY; IRVIN, 2004).

No contexto do Programa Todos Somos, o **Envolvimento da Sociedade** permitiu uma melhor compreensão sistêmica, já que a participação dos cidadãos envolvidos no programa foi um fator determinante para direcionamento das ações e para a tomada de decisão. A sociedade foi envolvida na fase de elaboração da Carta Consulta, documento que direcionava as ações do Programa para implantação da Política Pública e previa 3 (três) Projetos. No Projeto 1, os técnicos e educadores sociais, juntamente com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Cooperativa Mãos Verdes, buscaram a adesão (Busca Ativa) dos carrinheiros e carroceiros abordados ao programa, oferecendo alternativas de capacitação, trabalho e atendimento assistencial, conforme o caso, de forma que eles abandonassem a atividade atual, o Projeto 2, com a atuação dos assessores técnicos envolveu a reestruturação das Unidades de Triagem com desenvolvimento de sistemas, capacitação e compra de equipamentos para melhorar a reciclagem do lixo e por fim, o Projeto 3 de Educação

Ambiental que previa a capacitação da sociedade para reciclagem, porém não foi concluído devido a interrupção do Programa.

A sociedade foi representada pelo Fórum dos Catadores, Figura 14, onde líderes das Unidades de Triagem participavam das reuniões, sendo as informações levadas para análise do Comitê Executivo e registradas por meio de atas, conforme observado nos documentos do projeto e corroborado com as entrevistas. Conforme relato coletado no Livro sobre o Todos Somos, havia sintonia entre os atores, que iniciaram a implantação do Programa e buscaram a adesão de outros parceiros privados e a efetiva participação Fórum de Catadores para a implantação da política pública.

Figura 14 – Registro da reunião do Fórum de Catadores ocorrida no Ministério Público



Fonte: Documentos do Programa Todos Somos Porto Alegre (2013)

O Entrevistado 10 relatou que havia ONGs no programa dedicadas a lidar com os catadores e que executavam as ações de campo trabalhando com a Busca Ativa e com as unidades de triagem fornecendo suporte a gestão do Programa. O Entrevistado 11 complementa o relato do Entrevistado 10, *“eles participavam das reuniões com as equipes da busca ativa, a gente fazia o contato com eles, nas regiões, a gente fez muita reunião nas regiões, mas não tinha um líder que representasse, tinha até pessoas que se diziam representantes que iam lá”* (E11).

A maior dificuldade relatada era a falta de representação dos carrinheiros e carroceiros no Fórum de Catadores devido a desorganização da classe. O Fórum contava com a participação dos representantes das Unidades de Triagem, conforme relatado pelo Entrevistado 14.

*As unidades de triagem, eles tem o fórum, dos catadores, que é muito bom, muito forte, então nós nunca limitamos a participação, delimitamos, ou seja, sempre deixamos ao fórum que estabelecesse os representantes e obviamente eles participava, não tinha um número fixo, eu me lembro que era o Prado, a Marli, mais alguns, mas não era um número fixo, porque dependendo do assunto acabava aparecendo, porque entre eles também era uma situação muito simples, um grupo muito heterogêneo, eclético, mas eles construíam entre eles, então os representantes das unidades de triagem vinham através do fórum, e o fórum é que falava em nome das unidades de triagem (E14).*

O Entrevistado 3 destaca que o Comitê Executivo, em algumas situações, participava do Fórum dos Catadores e realizava reuniões abertas com os catadores, devido a dificuldade de uma representação dos catadores. Estes mecanismos permitiram que informações fossem coletadas para tomada de decisão e que o programa avançasse nas ações previstas.

Neste contexto, foi possível identificar que a compreensão sistêmica durante a execução do Programa foi fundamental para lidar com um problema complexo como o Todos Somos Porto Alegre.

A diversidade de conhecimento entre os atores envolvidos, o envolvimento da sociedade e a forma de estruturação e análise das informações permitiram uma melhor compreensão do problema, contribuindo para a tomada de decisão.

#### **4.1.4 Orientação das decisões**

Em um projeto considerado colaborativo, a tomada de decisão deve ser baseada no consenso, sendo raras as situações com votação, prevalecendo o diálogo entre os participantes. A construção do consenso permite uma melhor comunicação, equidade de interesses e a compreensão compartilhada sobre o processo (ANSELL; GASH, 2008), quando o consenso é alcançado, há maior aceitação e comprometimento da decisão por todos os envolvidos (CHOI; ROBERTSON, 2013),

entretanto uma premissa para construção do consenso é o entendimento compartilhado sobre o problema em busca da melhor solução (VAN BUUREN, 2009).

Em situações em que o consenso não possa ser alcançado, Van Buuren (2009) destaca que deve haver o consentimento entre os atores envolvidos e formas de satisfazer a todos antes de finalizar o diálogo. Na Governança Colaborativa, o Governo não se sobrepõe em relação aos outros atores, se colocando em um mesmo nível, em uma estrutura de diálogo e construção conjunta de decisões (ANSELL; GASH, 2008).

Durante a realização das entrevistas foi questionado aos respondentes como ocorriam as decisões, sendo identificada a existência de diálogo entre os participantes, prevalecendo o consenso com raras situações de voto, conforme relatado pelos entrevistados. Em relação ao fator orientação das decisões, o Quadro 16 apresenta as evidências para cada categoria e subcategoria, acompanhada da quantidade de evidências e dos entrevistados que as mencionaram.

Quadro 16 – Categoria Orientação das Decisões

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Orientação das decisões [44]	<p>[11] <b>Consenso</b></p> <p>E14 (2), E1 (1), E10 (1), E11 (1), E12 (1), E13 (1), E15 (1) E2 (1), E3 (1), E4 (1).</p>
	<p>[3] <b>Votação</b></p> <p>E13 (1), E3 (1), E5 (1).</p>
	<p>[30] <b>Diálogo</b></p> <p>E2 (6), E3 (5), E10 (3), E8 (3), E14 (2), E6 (2), E7 (2), E1 (1), E11 (1), E12 (1), E13 (1), E4 (1), E5 (1), E9 (1).</p>

Fonte: Elaborado pela Autora (2020)

A partir da observação do Quadro 14, a categoria **Diálogo** foi a mais citada pelos respondentes, atingindo um total de 30 (trinta) evidências. Foi identificado durante as entrevistas que havia uma construção do diálogo entre os envolvidos para tomada de decisão de forma a reduzir os conflitos. Foi relatado pelo Entrevistado 3 situações de conflito que ocorreram com o Fórum de Catadores, sendo necessário o diálogo e nas situações em que havia muito conflito, eram agendadas novas reuniões

para debater o mesmo assunto, permitindo estabelecer uma relação de confiança entre os envolvidos.

Nas Atas, referentes as reuniões que ocorriam com o Fórum de Catadores, também foi possível verificar que prevalecia o diálogo, havendo registro da manifestação de todos os envolvidos. O mesmo ocorria nas reuniões do Comitê Executivo. O Entrevistado 9 relata que todos participantes das reuniões se expressavam e emitiam opiniões acerca do assunto que estava sendo tratado.

O papel do líder do Governo responsável pelo Programa Todos Somos foi citado durante as entrevistas como fundamental para a construção do diálogo, devido ao perfil de gestão colaborativa que permitiu reduzir os conflitos e estabelecer a colaboração entre os envolvidos. Em um depoimento coletado no Livro sobre o Programa Todos Somos Porto Alegre, o líder, falecido em 2018 relata que desde o início, ficou estabelecido que as decisões a respeito do Programa teriam a participação da população interessada, para que ela pudesse ver nele uma alternativa efetiva de melhoria de sua condição de vida, e não uma restrição de suas atividades. Na opinião do líder, essa participação não se reduzia a uma interlocução consultiva, visto que os catadores tomariam parte na tomada de decisões por meio de representação no Fórum de Catadores.

O envolvimento da sociedade ficou claro durante as entrevistas, bem como as ações voltadas para construção do **Consenso**, que em algumas situações não era por maioria conforme relatado, entretanto havia reuniões pontuais para exaurir o debate, sendo a decisão tomada somente quando sanadas todas as dúvidas.

O **Consenso** que era alcançado por meio do diálogo, sendo que esta categoria foi citada por 11 (onze) dos 15 (quinze) entrevistados. Mesmo em situações de divergência, buscava-se o consenso conforme relatado pelo Entrevistado 1. Já o Entrevistado 10 relatou que em algumas situações era necessária a **Votação**, sendo esta categoria citada por 03 (três) entrevistados.

Na percepção do Entrevistado 11, em alguns casos as divergências prejudicavam as decisões, ou seja, mesmo buscando-se o consenso assemelhava-se a uma votação.

*Não chegava a ter que votar, mas a gente tinha as vezes assuntos que a gente divergia, esse por exemplo desta ONG foi um, que eu sempre divergi, sai estressada, era como*

*se fosse uma votação, o consenso definia a decisão final, sempre tinha, um debate e tal, e a gente entrava em consenso (E11).*

O consenso também foi citado pelos Entrevistados que participavam das reuniões do Fórum de Catadores, citando que as decisões eram tomadas em conjunto, porém nas situações de conflito durante as reuniões era necessário recorrer a votação, conforme destacado pelo Entrevistado 5, “*o consenso é quando não tem conflito, mas se tem conflito tem que ter uma votação, e sempre tem conflito, sempre tem alguma coisa, tu imagina tu juntar 40 pessoas e todo mundo pensar igual*” (E05).

O diálogo e o consenso prevaleceram e foram determinantes para orientação das decisões a serem tomadas, sendo necessário recorrer a compreensão sistêmica, buscando novas informações acerca da questão a ser analisada, consultado os grupos de trabalho e fórum de catadores, nos momentos em que mesmo com o diálogo, o consenso não era alcançado, conforme relatado pelos entrevistados e corroborado nas atas.

Pelo relato dos entrevistados foi possível concluir que o consenso deve ser construído por meio do diálogo, confirmado as colocações de Ansell e Gash (2008) em que a busca pelo consenso é difícil devido aos diversos interesses dos atores envolvidos e apesar das dificuldades há um entendimento compartilhado de que a decisão tomada passa a ser melhor solução para a tema identificado, havendo maior aceitação e comprometimento entre os envolvidos (CHOI; ROBERTSON, 2013).

#### **4.1.5 Poder**

Na Governança Colaborativa, a tomada de decisão deve ser voltada à coletividade e ao compartilhamento, com poder descentralizado, de forma que o envolvimento dos múltiplos stakeholders permita legitimar as decisões tomadas (EMERSON; NABATCHI e BALOGHI, 2012; JACOBI, 2012). O poder deve ser compartilhado entre as partes interessadas durante a deliberação e a tomada de decisões, com o objetivo de desenvolver recomendações compartilhadas para soluções efetivas e duradouras para os problemas públicos (PURDY, 2012; CHOI; ROBERTSON, 2013).

Em algumas situações, o Estado inicia e coordena as redes de políticas e mantém um grande poder sobre a natureza e o funcionamento da Governança

Colaborativa, prevalecendo a opinião deste ator na tomada de decisão (ECKERBERG; BJÄRSTIG; ZACHRISSON, 2015).

Nem todos os entrevistados puderam identificar se havia relações de poder entre os stakeholders envolvidos na tomada de decisão, conforme pode ser visualizado no Quadro 17.

Quadro 17 – Categoria Poder

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Poder [10]	[6] <b>Centralizado</b> E10 (2), E4 (2), E3 (1), E9 (1)
	[4] <b>Descentralizado</b> E3 (1), E4 (1), E5 (1), E6 (1).

Fonte: Elaborado pela Autora (2020)

Dos 15 (quinze) entrevistados, 6 (seis) identificaram que a existência de **Poder Centralizado**. Os Entrevistados 10 e 4 relataram que o poder estava centralizado no Governo, neste caso, na Prefeitura de Porto Alegre, entretanto destacaram que o ente governamental demonstrava estar sempre disposto a ouvir as opiniões de todos os envolvidos, prevalecendo o diálogo. Na opinião do Entrevistado 3, o poder estava centralizado na Cooperativa que apoiava a Prefeitura na coordenação do Programa Todos Somos, devido ao conhecimento técnico que este stakeholder possuía em relação ao Projeto e a influência que possuía no Comitê Executivo.

Na opinião de 4 (quatro) Entrevistados, havia **Poder Descentralizado**, sendo compartilhado entre todos os envolvidos, tanto no Comitê Executivo, quanto na equipe de Busca Ativa, conforme relatado pelo Entrevistado 3. Na fala do Entrevistado 5, quando indagado se havia alguém que dava a palavra final nas decisões, é possível observar que não prevalecia o autoritarismo nas decisões.

*Tem que fugir disso, isso é autoritarismo, eu sou tratado como uma pessoa por ser mais antigo, por ser muito sisudo, eu sou carinhoso com os amigos, mas questão publica assim, respeito com o governo, mas também dureza com o governo, mas não tinha né, a gente foge disso, não com medo de tomar decisão, a minha cabeça sempre tem a democracia como fundamento maior, que tu pode estar numa seara 2015 todo mundo ou do catador, a responsabilidade é sempre grande, tem que ter um olhar mais*

*firme para quanto mais pobre é, porque tem outros problemas que atrapalham, o estomago vazio, o dinheiro pra passagem (E05).*

O poder exerce influência na relação entre os stakeholders, principalmente quando ocorre de forma centralizada, podendo ocasionar conflito e também afetando a orientação das decisões, pois quando presente, pode influenciar os participantes ou até mesmo abalar a construção do consenso.

Os processos de Governança Colaborativa devem ser planejados para promover um equilíbrio de poder entre as partes interessadas durante a deliberação e a tomada de decisões (CHOI; ROBERTSON, 2013).

#### 4.1.6 Relação entre os stakeholders

Na tomada de decisão, todas as partes interessadas precisam estar envolvidas para que o processo seja eficaz (EDMUNDS e WOLLENBERG, 2001), entretanto em alguns momentos podem existir situações de conflito, que poderá ser um recurso ou um passivo durante a colaboração (ANSELL e GASH, 2008). Existem muitos interesses conflitantes entre as partes interessadas, mas elas devem ajustar suas preferências por meio de deliberação e do diálogo (CHOI; ROBERTSON, 2012).

Durante a realização das entrevistas foi questionado aos respondentes se ocorreram situações de conflito e como era a relação entre os envolvidos no projeto. Em relação ao fator relação entre os stakeholders, o Quadro 18 apresenta as evidências para cada categoria e subcategoria, acompanhada da quantidade de evidências e dos entrevistados que as mencionaram.

Quadro 18 – Categoria Relação entre os Stakeholders

<b>Categoria e número de evidências</b>	<b>Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)</b>
Relação entre os stakeholders [39]	[33] <b>Conflito</b>  E13 (6), E3 (6), E1 (3), E11 (3), E14 (3), E9 (3), E15 (2), E5 (2), E7 (2), E12 (1), E6 (1), E8 (1)
	[6] <b>Confiança</b>  E3 (3), E10 (1), E13 (1), E14 (1).

Fonte: Elaborado pela Autora (2020)

Dos 15 (quinze) entrevistados, 12 (doze) relataram situações de **Conflito**. O Entrevistado 13 relatou diferentes momentos que o conflito ocorreu, tais como denúncias ao Ministério Público, resistência dos catadores em aderir ao Programa, também destacou os conflitos de conceitos ideológicos entre os stakeholders que geraram momentos críticos durante a execução do Programa, sendo um deles a situação ocorrida com uma Organização não Governamental (ONG) que conforme relato dos Entrevistados 01 e 11, foi um dos momentos de maior conflito no Todos Somos.

*Tinhas organizações contratadas para fazer abordagem da população e uma das ONGs por motivação ideológica, de ideologismo, tinha agenda oculta contra o programa, e isso demorou muito pra gente perceber, o grau de identificação com eles, o grau de diálogo com eles nos criou uma certa tolerância demasiada com esta resistência profissional deles... ali eu assumi uma posição de olha, não vou tomar nenhuma decisão de ruptura enquanto eu não tiver certeza, eu não confio no relato destas equipes, então ali a coisa ficou tensa, muito tensa e ali eu fiquei assustado, e isso me tirou o sono, foi o único item que me tirou o sono, e ai a gente aprofundou nosso grau de monitoramento e acompanhamento (E01).*

*Eles invés de trabalharem pelos catadores, trabalhavam contra os catadores, porque eles diziam que estavam fazendo pelo programa, mas eles eram contra o programa, então eles ficavam induzindo os catadores, a não fazer, minando, atrapalhando, um bando de irresponsáveis. Eles atrapalharam tudo recebendo verba, tanto que eu lutei, e eu só fui ouvida no final, eu lutei pra que a gente quebrasse, rompesse o contrato, rescindisse o contrato com eles (E11).*

Durante o andamento do Programa, os carroceiros realizaram uma manifestação em frente a Prefeitura de Porto Alegre, conforme pode ser visualizado na Figura 15. Conforme relatos, no dia da manifestação, em torno de 80 (carroceiros) protestaram contra o Todos Somos.

Figura 15 – Manifestação dos Carroceiros em Frente a Prefeitura de Porto Alegre



Fonte: Olhar Animal (2016)

A manifestação, conforme o Entrevistado 14, foi um momento de tensão vivenciado no Programa. Além disso, também foram mencionadas pelos entrevistados situações relacionadas a divergências político-partidárias de algumas instituições participantes do Programa.

O Entrevistado 9 relembra que os conflitos e problemas eram diários e que eram mitigados devido a relação de **Confiança** estabelecida entre os envolvidos no Programa, principalmente no Comitê Executivo e Grupos de Trabalho. Essa relação era possível devido a pré-história de participação em outros projetos sociais dos integrantes do Comitê Executivo, que conforme Ansell e Gash (2008) contribui para elevar os níveis de confiança entre os envolvidos e conseqüentemente elevar o comprometimento, sendo corroborado na fala do Entrevistado 3.

*Nós tínhamos uma equipe muito boa dentro do governo tá, tinha uma equipe muito engajada dentro do governo, eu por exemplo tinha uma equipe dentro do governo na qual eu tinha que lidar, que talvez tu venha a conversar. As vezes tinha muitas dificuldades, mas eram pessoas que realmente estavam alinhadas em querer fazer acontecer como a gente, então havia uma confiança muito grande entre nós, a gente*

*sabia que mesmo que a gente discordasse em alguma coisa estávamos discordando em cima do que a gente queria fazer de melhor pro programa (E03).*

O Entrevistado 3 relata a relação de confiança estabelecida entre os stakeholders e também a confiança que havia face aos resultados do Projeto, estes aspectos foram fundamentais para fortalecimento da relação entre os envolvidos, mesmo com a existência dos conflitos e conseqüentemente influenciam as orientações das decisões. O Entrevistado 14 comenta que havia desconfiança em relação a um Projeto conduzido pelo Poder Público, sendo fundamental o papel do líder do Governo responsável pelo Programa Todos Somos, promovendo a condução do projeto de forma colaborativa, com diálogo e consenso.

#### **4.1.7 Burocracia**

Burocracia pode ser compreendida, no contexto desta pesquisa, como uma estrutura social cuja atividades são direcionadas de forma organizada por dirigentes que aplicam critérios impessoais e métodos racionais para determinar o controle (MOTTA, 2017).

Os processos de colaborações do setor público geralmente continuam refletindo relações hierárquicas implícitas entre os atores. O governo (ou seu serviço público) é responsável por estruturar as colaborações do setor público, neste aspecto, a burocracia pode exercer poder secreto por meio do acesso à informação e de sua capacidade de organizar recursos (WANNA, 2008). Embora a Governança Colaborativa tenha como objetivo uma tomada de decisão baseada no consenso deliberativo, em alguns momentos ocorreram situações em que a burocracia está presente como ocorre em um modelo tradicional de governança centralizada.

Durante a realização das entrevistas foi questionado aos respondentes situações críticas que vivenciaram durante a execução do projeto e o que poderia ter ocorrido de outra forma, ou seja, o que poderia ter sido melhorado. Em relação ao fator **Burocracia**, ela pode ser Relevante ou Irrelevante, no caso no Projeto Todos Somos, o Quadro 19 apresenta as evidências dos momentos em que os entrevistados mencionaram as situações que remetem a Burocracia, acompanhada da quantidade de evidências e dos entrevistados que as mencionaram.

Quadro 19 – Categoria Burocracia

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Burocracia [19]	[16] <b>Relevante</b>  E10 (4), E3 (3), E9 (3), E1 (1), E11 (1), E13 (1), E2 (1), E4 (1), E7 (1)
	[3] <b>Irrelevante</b>  E15 (1), E14 (1)

Fonte: Elaborado pela Autora (2020)

O Entrevistado 1 relata que o projeto teve que passar por duas longas etapas de aprovação que iniciaram em 2011 e foram concluídas dois anos depois, em 2013. A primeira etapa, foi a aprovação do BNDES, maior financiador do programa e a segunda, foi a aprovação da Prefeitura de Porto Alegre. Durante a execução do Programa, o Entrevistado 4 menciona que o tempo de implementação das soluções na Prefeitura foi um entrave, bem como as licitações, que é corroborado pelo Entrevistado 9, que destacou a burocracia na Prefeitura em relação ao sistema de contratação e aos gastos em obras das unidades de triagem, que mesmo com recursos disponíveis, era necessário a elaboração de editais públicos e uma prestação de contas exaustiva, que tornaram o processo moroso. Em duas unidades de triagem, conforme o Entrevistado 10, foi realizada uma parceria com uma empresa privada para reformas, havendo maior flexibilidade no direcionamento dos recursos, sendo realizada a prestação de contas de forma detalhada, porém mais voltada a apresentação dos resultados.

A criação de um Plano de Investimento Emergencial, para liberação de recursos financeiros foi mencionada pelo Entrevistado 13, como uma forma de realizar pequenos investimentos em reformas nas unidades de triagem, reduzindo a burocracia e dando maior visibilidade ao programa.

Os Entrevistados 2 e 11 mencionaram as situações de burocracia enfrentadas com o BNDES, principal financiador do programa, influenciando a continuidade do programa na troca de gestão da Prefeitura de Porto Alegre. Na visão do Entrevistado 11, as metas para serem cumpridas, dependiam de recursos do BNDES, porém para que fossem cumpridas, os recursos teriam que ser disponibilizados.

*Eu mandei tudo que tu imagina (para que os recursos fossem repassados) e cada vez que eu mando documento elas pedem mais, não tem Cristo, assim ó, de responder*

*número 1,2,20,100,200. Depois que tu responde ela diz ó, mas agora quero saber aquilo, e vai acrescentando, e aí culminou que lá no início da carta consulta a Mãos verdes fez metas, só que na hora de elaborar as metas, eu acho que houve uma superestimação de algumas metas, como eu não entendo disso eles que fizeram esse diagnóstico, eu realmente não participei da definição, e ao longo da implementação algumas metas pra serem implementadas elas dependem do recurso do BNDES, tu não tem como exigir da unidade de triagem algumas coisas, se tu não tem a esteira né, então o que o BNDES fez, não passou o dinheiro pra isso, e tá exigindo que o município cumpra a meta, aí nós tivemos uma reunião técnica com elas, explicando isso exaustivamente, mas elas não entendem, então elas botaram assim, vocês não atingiram a meta, como vão atingir a meta? Aí nós mandamos, para atingir a meta o município está fazendo isso, isso, mas o BNDES tem que liberar o recurso para poder fazer as obras, levar as esteiras (E10).*

Na opinião do Entrevistado 3 a dificuldade estava na morosidade do dinheiro ser liberado para compra dos equipamentos para as unidades de triagem.

*A dificuldade era muito mais a lentidão do dinheiro ser liberado para comprar os equipamentos, então era muito mais isso, a burocracia criava uma certa tensão, mas as pessoas estavam na expectativa, estavam concordando, só queriam que fosse mais rápido (E03).*

O mesmo entrevistado destaca que o governo é lento, porém a lentidão não está relacionada a tomada de decisão e sim na vazão as decisões, ou seja, nas palavras do entrevistado a lentidão estava em “colocar a decisão na rua, os processos internos necessários, as várias auditorias, etc. Elas nos atrapalharam muito em relação a liberar recursos para a gente poder executar efetivamente o que tinha decidido, então isso era uma coisa que a gente precisava melhorar”. As situações burocráticas enfrentadas demandaram a reestruturação e reanálise de informações, sendo necessário realizar ajustes nas ações, metas e cronograma do Projeto.

No Livro sobre o Programa Todos Somos, há um capítulo intitulado “Período de Limbo” que relata os atrasos decorrentes das estruturas organizacionais que não estavam enquadradas nas rubricas do regimento público que fizeram com que o projeto fosse afetado por questões burocráticas. Estas situações vivenciadas durante a execução do Programa afetaram significativamente o andamento das ações, um delas foram as inúmeras alterações realizadas na Carta Consulta, mesmo após aprovação do BNDES, fizeram com que ocorresse um atraso para início da ações do

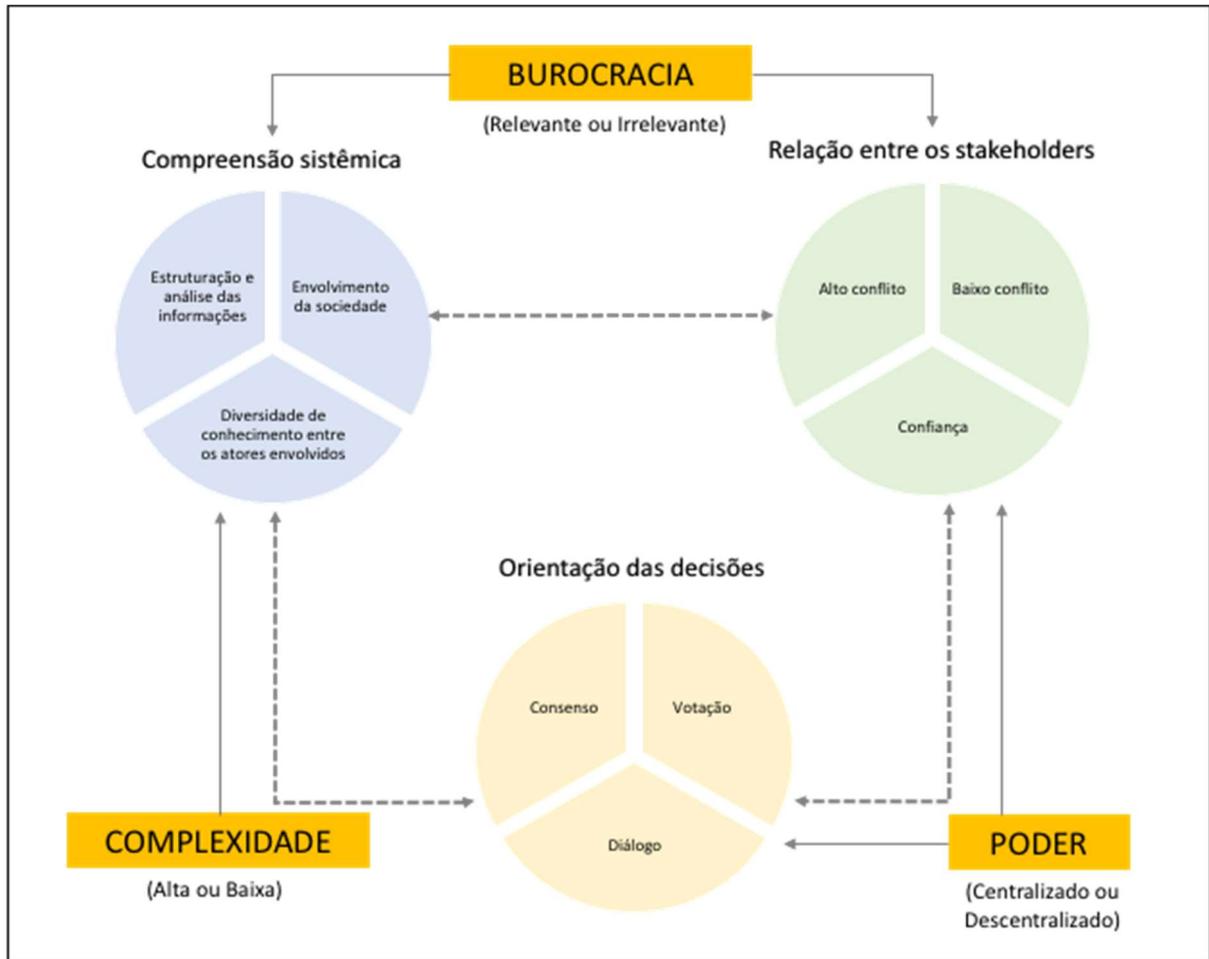
Programa, afetando a Busca Ativa, o encaminhamento para as vagas de emprego e a reestruturação de Unidades de Triagem. No final de 2013, a contratação das equipes de educadores sociais para assessorar as unidades de triagem estava na fase final, bem como a escolha da ONG e a definição das datas dos treinamentos, quando foi identificada uma falha no Edital, sendo necessário refazê-lo, culminando em adiar o processo seletivo para o ano seguinte, sendo os trabalhos iniciados somente em fevereiro de 2015.

As obras nas Unidades de Triagem também foram afetadas por um atraso de 08 (oito) meses, bem como a incorporação da assessoria jurídica para a transformação das associações de catadores em cooperativas que foi postergada por quase dois anos. Em decorrência dos atrasos no cronograma, o contrato com o BNDES foi estendido de julho 2015 (data prevista para o encerramento) para 2017.

#### 4.2 PROPOSTA DE UM FRAMEWORK

Neste capítulo, serão descritos os principais fatores que emergiram do campo e se consolidaram ao longo do processo de análise. Estes elementos compõem as categorias e propriedades do modelo apresentado na Figura 16 que representa o resultado principal deste estudo e serve como mecanismo de compreensão do processo de tomada de decisão em um contexto de governança colaborativa, para isso, foram utilizados como principal fonte de dados as entrevistas e os documentos relacionados ao Programa Todos Somos Porto Alegre. O framework composto por 6 categorias: (i) Complexidade, (ii) Compreensão Sistêmica, (iii) Relação entre os Stakeholders, (iv) Orientação das Decisões, (v) Poder e (vi) Burocracia, tem como objetivo apontar os fatores que influenciam a tomada de decisão em um contexto de governança colaborativa.

Figura 16 – Framework para compreensão dos fatores que influenciam a tomada de decisão na Governança Colaborativa



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

O processo de tomada de decisão é influenciado por três principais fatores, representados pelos círculos, a Orientação das decisões, a Relação entre os stakeholders e a Compreensão Sistêmica. As setas pontilhadas demonstram a interação e união destes fatores em um processo de tomada de decisão no contexto de Governança Colaborativa. Estes fatores, por sua vez, sofrem influência de outros externos representados pelos retângulos, que são a Complexidade, o Poder e a Burocracia.

Em um contexto de Governança Colaborativa, a **Compreensão Sistêmica** é fundamental para compreensão do problema/processo com estruturação e análise de informações, envolvimento da sociedade e diversidade de conhecimento dos atores envolvidos, promovendo uma tomada de decisão voltada a coletividade e ao

compartilhamento, construindo a capacidade de todos os envolvidos participarem do processo decisório e legitimando as decisões tomadas. Entretanto a **Complexidade** produz dinamismo ao processo e pode tornar os resultados imprevisíveis e de difícil controle, influenciando diretamente a Compreensão Sistêmica, desta forma, a seta que une a Complexidade e a Compreensão Sistêmica, demonstra que partir do nível de complexidade (alto ou baixo), deve-se buscar um melhor entendimento do processo.

A **Relação entre os Stakeholders** ocorrerá durante todo o processo de Governança Colaborativa, tornando-se mais evidente nas situações de tomada de decisão, quando poderá ocorrer conflito, sendo fundamental a confiança entre os atores envolvidos que influenciará a **Orientação das Decisões**, construídas com base no diálogo, na forma de consenso ou votação e nas situações em que não é possível obter uma resposta para tomada de decisão, é necessário retornar para a compreensão sistêmica. Embora o consenso deve ser perseguido em um contexto de Governança Colaborativa, nem sempre ele é alcançado, e na ocorrência de votação como última alternativa, o diálogo deve prevalecer. A Governança Colaborativa prima pelo poder descentralizado, sendo que o **Poder** influencia a orientação das decisões e a relação entre os stakeholders envolvidos no processo decisório, em algumas situações pode ter um comportamento dinâmico, ou seja, oscilando entre centralizado e descentralizado, sendo que os esforços devem ser direcionados para que o poder seja equilibrado entre os participantes.

A **Burocracia**, em algumas situações, pode ser interpretada como uma forma de poder, uma vez que é muitas vezes originada pelo ente público, influenciando a compreensão sistêmica, principalmente em relação a estruturação e análise das informações, ou seja, atrasos, entraves e excessos na prestação de informações fazem com que as estruturas do projeto sejam revistas, podendo abalar o processo decisório e por refletir uma hierarquia implícita entre os atores, afeta a relação entre os stakeholders, gerando conflito e perda de confiança.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os grupos de interesse e o público em geral passaram a exigir ações governamentais sobre problemas de enorme alcance que afetavam vários setores da população. Estes variavam da imigração à reforma orçamentária e à assistência médica e até se estendem a problemas globais como as mudanças climáticas e questões relacionadas a sustentabilidade. Tais problemas amplos e complexos exigiam colaboração entre governo, empresas, organizações de interesse público, grupos comunitários e outros - geralmente para responder a questões que resistiam à solução há anos, sendo necessário adotar estruturas colaboração, direcionando os esforços para implantação da Governança Colaborativa.

A Governança Colaborativa passa a ser assunto de um crescente número de estudos, visto por muitos como a nova forma de interagir com o governo. Apesar da popularidade do termo nas pesquisas e das reivindicações de seu uso amplamente difundido na prática, o estudo da governança colaborativa necessita de mais clareza e consistência conceitual. Nesta pesquisa, buscou-se identificar os fatores que influenciaram a tomada de decisão em um contexto de Governança Colaborativa e espera-se que possa contribuir com a melhoria dos estudos sobre o tema. A pesquisa foi delimitada a um estudo de caso do Programa Todos Somos Porto Alegre, delineado e executado por meio da parceria estabelecida entre a Prefeitura de Porto Alegre e o BNDES, contando com o apoio de diversos stakeholders que desempenhavam papéis relacionados a estratégia, execução e apoio.

O conhecimento necessário para o desenvolvimento da pesquisa foi construído durante o seu curso, sendo um processo subsidiado por informação, desde o início até a conclusão. Essa informação foi gerada, primeiramente, da literatura, seguida pelo resultado das entrevistas e análise dos documentos.

As informações e dados obtidos a partir das entrevistas e análise de documentos permitiram atender aos objetivos específicos da pesquisa, sendo eles: a) Identificar os tomadores de decisão no contexto da Governança Colaborativa; b) Compreender como os tomadores de decisão se relacionam/comunicam e c) Identificar os fatores relacionados a tomada de decisão no processo colaborativo. A partir da consolidação dos objetivos específicos, foi possível propor um framework

com a relação entre os fatores que influenciaram a tomada de decisão na Governança Colaborativa, atendendo o objetivo geral desta pesquisa.

Para atender ao primeiro objetivo específico foi necessário inicialmente identificar os stakeholders envolvidos no processo de Governança Colaborativa, bem como a existência de multiplicidade entre os atores, observando como os diversos interesses eram atendidos e que deveriam estar presentes e ser representados. Em relação ao segundo objetivo específico, para compreensão do relacionamento e comunicação entre os tomadores de decisão, foi necessário verificar por meio das entrevistas e análise de documentos como as opiniões eram manifestadas e a forma como ocorriam durante o processo decisório, bem como os aspectos que contribuíram e influenciaram as decisões. O terceiro objetivo específico consistiu na identificação dos fatores destacados nas entrevistas que influenciaram a tomada de decisão sendo atendido por meio da análise dos aspectos que orientaram a tomada de decisão, avaliando como ocorreu o envolvimento e engajamento dos stakeholders, o fluxo de informações e a forma como as decisões foram tomadas, sendo identificados: Complexidade, Compreensão Sistêmica, Relação entre os Stakeholders, Orientação para as Decisões, Burocracia e Poder.

A proposição do Framework com a interação entre os fatores em um processo decisório orientado pela Governança Colaborativa, como ocorreu no Programa Todos Somos, atendeu ao objetivo geral desta pesquisa, sendo observado que apesar dos conflitos e da complexidade existente, o diálogo e o consenso prevaleceram corroborando a pesquisa de Ansell e Gash (2008) e Ulibarri e Scott (2017) que destacam a necessidade de envolvimento dos diversos atores no processo por meio de fóruns de discussão promovendo o engajamento, sendo determinante para orientação das decisões a serem tomadas. Adicionalmente, o uso de metodologias para o gerenciamento de um programa socioambiental contribuiu para organizar as informações, sendo este aspecto essencial para compreensão sistêmica. Entretanto, observou-se que a Burocracia e o Poder exerceram influência nas decisões, respectivamente afetando a organização das informações e a obtenção do consenso.

## 5.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

Em relação às contribuições teóricas, o framework proposto apresenta proposições gerais sobre os fatores que influenciam a tomada de decisão na Governança Colaborativa em um contexto específico, conforme o estudo de caso apresentado. Essas proposições representam os primeiros passos para construção de uma teoria, pois estabelecem premissas gerais sobre os fatores e como eles trabalham juntos para produzir os resultados desejados, possibilitando o entendimento mais aprofundado sobre o processo decisório na Governança Colaborativa, uma vez que é possível expandir o conhecimento sobre o tema, não limitando apenas à compreensão da tomada de decisão baseada no consenso.

No cenário brasileiro, o governo modificou o seu papel nos últimos anos, de autoritário para democrático, saindo de um perfil excludente em relação a sociedade e assumindo um papel que visa a atuação em rede por meio do incentivo a participação, intensificando o processo de colaboração com novos arranjos envolvendo entes não governamentais e sociedade. Considerando que a demanda por melhor cooperação e coordenação entre o governo e as partes interessadas provavelmente aumentará em futuro próximo, espera-se que este estudo suscite a reflexão dos órgãos governamentais, de modo que se mobilizem em prol de ações mais participativas para criação de políticas públicas ou para a resolução de questões sociais. Em particular, compreender os modelos e teorias sobre tomada de decisão são cruciais para atender as demandas da sociedade, desta forma, os fatores que influenciam a tomada de decisão podem servir como referência para a implementação de processos colaborativos, possibilitando a definição da estratégia a ser adotada.

Em complemento ao que aponta a literatura sobre governança colaborativa, essa pesquisa identificou os aspectos relacionados a tomada de decisão. Alguns estudos fazem menção ao consenso e os aspectos relacionados a tomada de decisão multistakeholder, mas deixam à margem os fatores que influenciam o processo decisório da Governança Colaborativa.

## 5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Durante a realização das entrevistas não foi possível o contato com os carrinheiros e carroceiros, que representavam uma parcela da sociedade atendida pela Política Pública criada pelo Programa Todos Somos Porto Alegre, tratava-se de

uma classe não organizada dificultando o contato inicial por meio de telefone e a grande parte não possuía um endereço fixo.

Adicionalmente, estudo não utilizou uma teoria como base, podendo ser também uma sugestão para pesquisas futuras. A Teoria do Ator-Rede poderia ser utilizada como suporte metodológico para compreensão da interação entre os atores envolvidos no processo de tomada de decisão e das conexões entre os elementos humanos e não humanos, e como essa conexão pode influenciar o processo colaborativo e os resultados da tomada de decisão.

### 5.3 SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Como sugestão para pesquisas futuras, uma pesquisa quantitativa, em diferentes cidades no Brasil que utilizaram a governança colaborativa para criação de políticas públicas voltadas a resolução de problemas tidos como críticos pela sociedade, poderia contribuir para mensurar a relação entre os fatores que podem influenciar as decisões.

## REFERÊNCIAS

ABBUD, E. B.; TONELLI, D. F. Collaborative governance: The science parks building by the MG state government. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, v. 15, n. 2, p. 95-110, 2018.

AGRANOFF, Robert. Local governments in multilevel systems: Emergent public administration challenges. **The American Review of Public Administration**, v. 44, n. 4\_suppl, p. 47S-62S, 2014.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Multinetwork management: Collaboration and the hollow state in local economic policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 1, p. 67-91, 1998.

ALFORD, J.; HUGHES, O. Public value pragmatism as the next phase of public management. **The American Review of Public Administration**, v. 38, n. 2, p. 130-148, 2008.

ALMEIDA, V.; GETSCHKO, D.; AFONSO, C. The origin and evolution of multistakeholder models. **IEEE Internet Computing**, v. 19, n. 1, p. 74-79, 2015.

ANGELONI, Maria Terezinha. Elementos intervenientes na tomada de decisão. **Ci. Inf**, v. 32, n. 1, p. 17-22, 2003.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. ed. rev. e atual. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARREIROS, R. F.; PROTIL, R. M. A. X. Processo decisório nas cooperativas agroindustriais do Paraná: Uma análise comparativa utilizando o modelo racional e o modelo político de decisão. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 4, p. 3-22, 2008.

BINGHAM, Lisa Blomgren. The next generation of administrative law: building the legal infrastructure for collaborative governance. **Wisconsin Law Review**, p. 297, 2010.

BORRINI-FEYERABEND, G. *et al.* **Governance of protected areas: From understanding to action - Developing capacity for a protected planet**. Gland: International Union for Conservation of Nature, 2013.

BORZAGA, C.; DEFOURNY, J. (Ed.). **The emergence of social enterprise**. [s. l.]: Psychology Press, 2004.

BOURGON, Jocelyne. Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. **International Review of Administrative Sciences**, v. 73, n. 1, p. 7-26, 2007.

BRAGA, Nice. O processo decisório em organizações brasileiras. **Revista de Administração Pública**, v. 21, n. 3, p. 35-57, 1987.

BREWER, J. F. **Public participation in environmental assessment and decision making**. Washington: The National Academies Press, 2008.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

CARLSON, C. **A practical guide to collaborative governance**. Portland, OR: Policy Consensus Initiative, 2007.

CHO, J.; TRENT, A. Validity in qualitative research revisited. **Qualitative Research**, v. 6, n. 3, p. 319-340, 2006.

CHOI, T.; ROBERTSON, P. J. Deliberation and decision in collaborative governance: A simulation of approaches to mitigate power imbalance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 2, p. 495-518, 2013.

CHOI, Taehyon; ROBERTSON, Peter J. Contributors and free-riders in collaborative governance: A computational exploration of social motivation and its effects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 29, n. 3, p. 394-413, 2019.

CONNICK, Sarah; INNES, Judith E. Outcomes of collaborative water policy making: Applying complexity thinking to evaluation. **Journal of environmental planning and management**, v. 46, n. 2, p. 177-197, 2003.

CRESWELL, J. W.; CLARCK, D. **Projeto de pesquisa: Métodos mistos**. 2013

CRONIN, Patricia; RYAN, Frances; COUGHLAN, Michael. Undertaking a literature review: a step-by-step approach. **British journal of nursing**, v. 17, n. 1, p. 38-43, 2008.

DAFT, Richard L. **Teoria e projeto das organizações**. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

DOBERSTEIN, Carey. Designing collaborative governance decision-making in search of a 'collaborative advantage'. **Public Management Review**, v. 18, n. 6, p. 819-841, 2016.

ECKERBERG, K.; BJÄRSTIG, T.; ZACHRISSON, A. Incentives for collaborative governance: Top-down and bottom-up initiatives in the Swedish Mountain region. **Mountain Research and Development**, v. 35, n. 3, p. 289-299, 2015.

EDMUNDS, D.; WOLLENBERG, E. A strategic approach to multistakeholder negotiations. **Development and Change**, v. 32, n. 2, p. 231-253, 2001.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

EISENHARDT, Kathleen M.; ZBARACKI, Mark J. Strategic decision making. **Strategic management journal**, v. 13, n. S2, p. 17-37, 1992.

ELDRIDGE, K. *et al.* A collaborative governance approach to improving tertiary education in Papua New Guinea. **Asia Pacific Journal of Education**, v. 38, n. 1, p. 78-90, 2018.

ELÍAS, M. V.; ALKADRY, M. G. Constructive conflict, participation, and shared governance. **Administration & Society**, v. 43, n. 8, p. 869-895, 2011.

EMERSON, K.; GERLAK, A. K. Teaching collaborative governance online: Aligning collaborative instruction with online learning platforms. **Journal of Public Affairs Education**, v. 22, n. 3, p. 327-344, 2016.

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.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: Desafios à forma de organização burocrática do Estado. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, V.*, 2012, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: [s. n.], 2012. p. 1-26.

FIERLBECK, K. Public health and collaborative governance. **Canadian Public Administration**, v. 53, n. 1, p. 1-19, 2010.

FISCHER, Manuel; SCIARINI, Pascal. Drivers of collaboration in political decision making: A cross-sector perspective. **The Journal of Politics**, v. 78, n. 1, p. 63-74, 2016.

FISH, Rob D.; IORIS, Antonio AR; WATSON, Nigel M. Integrating water and agricultural management: collaborative governance for a complex policy problem. **Science of the Total Environment**, v. 408, n. 23, p. 5623-5630, 2010.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONTANELLA, B. J. B; RICAS, J.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 17-27, 2008.

FOSTER-FISHMAN, P. G. *et al.* Building collaborative capacity in community coalitions: A review and integrative framework. **American Journal of Community Psychology**, v. 29, n. 2, p. 241-261, 2001.

FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. **UCLA L. Rev.**, v. 45, p. 1, 1997.

FREEMAN, R. E. **Strategic management: A stakeholder approach**. [s. l.]: Cambridge University Press, 2010.

GARCÍA-RAMÍREZ, M. *et al.* 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.

GAÚCHA ZH. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2016/08/camara-de-porto-alegre-aprova-prorrogação-de-seis-meses-para-circulação-de-carrinheiros-7331754.html>. Acesso em: 27 dezembro 2019.

GAÚCHA ZH. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2013/09/carroceiros-fazem-protesto-por-restricao-de-circulacao-nas-ruas-de-porto-alegre-4255067.html>. Acesso em: 27 dezembro 2019.

GAZLEY, B. Linking collaborative capacity to performance measurement in government—nonprofit partnerships. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 39, n. 4, p. 653-673, 2010.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos: coleção pesquisa qualitativa**. Bookman Editora, 2009.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: Tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GÓMEZ, Gregorio Rodríguez; FLORES, Javier Gil; JIMÉNEZ, Eduardo García. **Metodología de la investigación cualitativa**. 1999.

GONTIJO, Arimar Colen; MAIA, Claudia Santos Castro. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v. 11, n. 4, p. 13-30, 2004.

GOODPASTER, K. E. Business ethics and stakeholder analysis. **Business Ethics Quarterly**, p. 53-73, 1991.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/programa-corrego-limpo-promove-revitalizacao-de-cursos-dagua-na-capital/>. Acesso em: 22 de outubro de 2018.

GUTIERREZ, Gustavo Luis. **Gestão comunicativa: maximizando criatividade e racionalidade: uma política de recursos humanos a partir da teoria de Habermas**. Qualitymark Editora Ltda, 1999.

HABERMAS, Juergen. *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society* Beacon Press. 1984.

HEAD, Brian W. *et al.* Wicked problems in public policy. **Public policy**, v. 3, n. 2, p. 101, 2008.

HOWLETT, M. From the 'old' to the 'new' policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. **Policy Sciences**, v. 47, n. 3, p. 187-207, 2014.

HUXHAM, Chris et al. The challenge of collaborative governance. **Public Management an International Journal of Research and Theory**, v. 2, n. 3, p. 337-358, 2000.

INNES, Judith E.; BOOHER, David E. Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. **Journal of the American planning association**, v. 65, n. 4, p. 412-423, 1999.

IRVIN, Renee A.; STANSBURY, John. Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. *Public administration review*, v. 64, n. 1, p. 55-65, 2004.

JACOBI, P. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, p. 443-454, 2002.

JING, Y.; HU, Y. From service contracting to collaborative governance: Evolution of government–nonprofit relations. **Public Administration and Development**, v. 37, n. 3, p. 191-202, 2017.

JOHNSTON, E. W. *et al.* Managing the inclusion process in collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. 4, p. 699-721, 2010.

JUNIOR, Sérgio Paulo Ramires et al. Governança colaborativa aplicada à gestão de conflitos socioambientais na despoluição de córregos na cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 11, n. 1, 2015

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. *A ideologia alemã*. 1845.

KAMBIZ, M. **Multi-stakeholder decision making for complex problems: A systems thinking approach with cases**. [s. l.]: World Scientific, 2016.

KERLINGER, F. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: Um tratamento conceitual**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda., 1980.

KERNAGHAN, K. Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. **Public Administration Review**, v. 63, n. 6, p. 711-719, 2003.

KOONTZ, T. *et al.* **Collaborative environmental management**. New York: Routledge, 2005.

KOPPENJAN, Johannes Franciscus Maria et al. **Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making**. London: Routledge, 2004.

KOSSMANN, C. **Collaborative governance in the nusa penida marine protected area, Indonesia**. 2015. Tese (Doutorado). Wageningen University & Research, Wageningen, 2015.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIU, F.; MAITLIS, S. Nonparticipant observation. *In*: MILLS, A. J.; DUREPOS, G.; WIEBE, E. (Eds.). **Encyclopedia of case study research**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2010. p. 610-612.

LOUISE, N.; FAVARETO, A. S. Governança e mercados na elaboração de políticas socioambientais em iniciativas multi-stakeholder: A emergência da governança não-estatal. *In*: Encontro Nacional da ANPPAS, VI., 2012, [s. l.]. **Anais [...]**. [s. l.: s. n.], 2012. p. 1-23.

LUCIANO, Edimara Mezzomo; FREITAS, Henrique Mello Rodrigues de; BECKER, João Luiz. Perfil decisório da indústria alimentar gaúcha. **REAd: revista eletrônica de administração**. Porto Alegre. Edição 16, vol. 6, n. 4 (jul/ago 2000), documento eletrônico, 2000.

MAH, D. N.-Y.; HILLS, P. Collaborative governance for technological innovation: A comparative case study of wind energy in Xinjiang, Shanghai, and Guangdong. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 32, n. 3, p. 509-529, 2014.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: Uma orientação aplicada**. [s. l.]: Bookman Editora, 2012.

MARTINS, Gilberto Andrade. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisa no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, p. 9-18, 2008.

MELO, Tatiana Massaroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3, p. 622-645, 2016.

MCDUGALL, C. *et al.* Does adaptive collaborative forest governance affect poverty? Participatory action research in Nepal's community forests. **Society & Natural Resources**, v. 26, n. 11, p. 1235-1251, 2013.

MCGUIRE, M. Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. **Public Administration Review**, v. 66, p. 33-43, 2006.

MORSE, R. S.; STEPHENS, J. B. Teaching collaborative governance: Phases, competencies, and case-based learning. **Journal of Public Affairs Education**, v. 18, n. 3, p. 565-583, 2012.

MOSCOFIAN, R. N. O.; WEGNER, D.; CISLAGHI, T. P. A estruturação de redes multi-stakeholders para a solução de problemas sociais complexos. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 12, n. 1, p. 21-37, 2018.

MOTTA, Fernando C. Prestes; DE VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia. **Teoria geral da administração**. Pioneira Thomson Learning, 2002.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. Brasiliense, 2017.

NAFFAA, Saffaa. Collaborative Modelling in Deltares. **Deltares**, Netherlands, 23 de ago. de 2017. Disponível em: <<https://publicwiki.deltares.nl/display/CM/Collaborative+Modelling+in+Deltares>>. Acesso em: 30 de jun. de 2019.

NATIONAL POLICY CONSENSUS CENTER. **Integrating collaborative activities: Public deliberation with stakeholder processes**. Portland: National Policy Consensus Center, 2007. Disponível em: [https://www.pdx.edu/npsc/sites/www.pdx.edu.npsc/files/integrating\\_activities.pdf](https://www.pdx.edu/npsc/sites/www.pdx.edu.npsc/files/integrating_activities.pdf). Acesso em: 5 abr. 2019.

NEWIG, J. *et al.* The environmental performance of participatory and collaborative governance: A framework of causal mechanisms. **Policy Studies Journal**, v. 46, n. 2, p. 269-297, 2018.

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

NOTO, G.; BIANCHI, C. Dealing with multi-level governance and wicked problems in urban transportation systems: The case of Palermo municipality. **Systems**, v. 3, n. 3, p. 62-80, 2015.

O'FLYNN, J.; WANNA, J. **Collaborative governance: A new era of public policy in Australia?** Canberra: ANU e Press, 2008.

OLHAR ANIMAL. Disponível em: <https://olharanimal.org/carroceiros-protestam-em-porto-alegre-rs/>. Acesso em: 02 janeiro 2019.

OSBORNE, David. Reinventing government. **Public productivity & management Review**, p. 349-356, 1993.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance?. **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

PAGE, S. Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. **The Leadership Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 246-263, 2010.

PESSOA, R. M.; MUNIZ, R. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Governança colaborativa para pesquisa em saúde: Uma análise do desenho do Programa Pesquisa para o SUS. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 17, n. 4, p. 206-231, 2017.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

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

REMYNGTON, Kaye; POLLACK, Julien. **Tools for complex projects**. Routledge, 2016.

RICHIE, L.; OPPENHEIMER, J. D.; CLARK, S. G. Social process in grizzly bear management: Lessons for collaborative governance and natural resource policy. **Policy Sciences**, v. 45, n. 3, p. 265-291, 2012.

ROBERTSON, P. J.; CHOI, T. Deliberation, consensus, and stakeholder satisfaction: A simulation of collaborative governance. **Public Management Review**, v. 14, n. 1, p. 83-103, 2012.

ROGERS, Ellen; WEBER, Edward P. Thinking harder about outcomes for collaborative governance arrangements. **The American Review of Public Administration**, v. 40, n. 5, p. 546-567, 2010.

ROLOFF, J. A life cycle model of multi-stakeholder networks. **Business Ethics: A European Review**, v. 17, n. 3, p. 311-325, 2008a.

ROLOFF, J. Learning from multi-stakeholder networks: Issue-focussed stakeholder management. **Journal of Business Ethics**, v. 82, n. 1, p. 233-250, 2008b.

ROSENBLOOM, D. H.; GONG, T. Coproducing "clean" collaborative governance: Examples from the United States and China. **Public Performance & Management Review**, v. 36, n. 4, p. 544-561, 2013.

SAAVEDRA, Casilda; BUDD, William W. Climate change and environmental planning: Working to build community resilience and adaptive capacity in Washington State, USA. **Habitat international**, v. 33, n. 3, p. 246-252, 2009.

SALAMON, L. M. The new governance and the tools of public action: An introduction. **Fordham Urban Law Journal**, v. 28, n. 5, p. 1611-1674, 2011.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: O caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2008.

SCOTT, Tyler. Does collaboration make any difference? Linking collaborative governance to environmental outcomes. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 34, n. 3, p. 537-566, 2015.

SHRESTHA, M. K. Internal versus external social capital and the success of community initiatives: A case of self-organizing collaborative governance in Nepal. **Public Administration Review**, v. 73, n. 1, p. 154-164, 2013.

SIDDIKI, S. N. *et al.* How policy rules shape the structure and performance of collaborative governance arrangements. **Public Administration Review**, v. 75, n. 4, p. 536-547, 2015.

SILVA, RVA da. Descentralização e municipalização: a redefinição do papel do Estado no âmbito local. **Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração**. Florianópolis. Anais, v. 24, 2000.

SIMON, H. A. Comportamento Administrativo: Estudos dos Processos Decisórios nas Organizações Administrativas. Tradução: Aluizio Loureiro Pinto. 1965.

SIMON, H.A. Administrative Behavior. **New York, NY: Macmillan**, 1947.

STOKER, G. Public value management: A new narrative for networked governance?. **The American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

SULLIVAN, H.; BARNES, M.; MATKA, E. Collaborative capacity and strategies in area-based initiatives. **Public Administration**, v. 84, n. 2, p. 289-310, 2006.

TANG, C.-P.; TANG, S.-Y. Managing incentive dynamics for collaborative governance in land and ecological conservation. **Public Administration Review**, v. 74, n. 2, p. 220-231, 2014.

THABREW, L.; WIEK, A.; RIES, R. Environmental decision making in multi-stakeholder contexts: Applicability of life cycle thinking in development planning and implementation. **Journal of Cleaner Production**, v. 17, n. 1, p. 67-76, 2009.

THOMAS, Gary. A typology for the case study in social science following a review of definition, discourse, and structure. **Qualitative inquiry**, v. 17, n. 6, p. 511-521, 2011.

THOMSON, A. M.; PERRY, J. L. Collaboration processes: Inside the black box. **Public Administration Review**, v. 66, p. 20-32, 2006.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Pesquisa qualitativa. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, p. 116-173, 1987.

TONELLI, D. F. *et al.* Antecedents, process, and equity outcomes: A study about collaborative governance. **Cogent Business & Management**, v. 5, n. 1, p. 1-17, 2018.

ULIBARRI, N. Tracing process to performance of collaborative governance: A comparative case study of federal hydropower licensing. **Policy Studies Journal**, v. 43, n. 2, p. 283-308, 2015.

ULIBARRI, N.; SCOTT, T. A. Linking network structure to collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 1, p. 163-181, 2016.

VAN BUUREN, A. Knowledge for governance, governance of knowledge: Inclusive knowledge management in collaborative governance processes. **International Public Management Journal**, v. 12, n. 2, p. 208-235, 2009.

VAN OORTMERSSEN, L. A.; VAN WOERKUM, C. M. J.; AARTS, N. The visibility of trust: Exploring the connection between trust and interaction in a Dutch collaborative governance boardroom. **Public Management Review**, v. 16, n. 5, p. 666-685, 2014.

WANNA, John. Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes. **Collaborative governance: A new era of public policy in Australia**, p. 3-12, 2008.

WARNER, Jon. Collaborative Decision Making. **Read to Manage**. 17 de ago. de 2012. Disponível em: << <http://blog.readytomanage.com/collaborative-decision-making/>>>. Acesso em: 30 de jun. de 2019.

WEBER, E. P.; KHADEMIAN, A. M. Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. **Public Administration Review**, v. 68, n. 2, p. 334-349, 2008.

WEBER, E. P.; LOVRICH, N. P.; GAFFNEY, M. J. Assessing collaborative capacity in a multidimensional world. **Administration & Society**, v. 39, n. 2, p. 194-220, 2007.

WILLSON, Richard. Assessing communicative rationality as a transportation planning paradigm. **Transportation**, v. 28, n. 1, p. 1-31, 2001.

YEARLEY, S *et al.* Participatory modelling and the local governance of the politics of UK air pollution: A three-city case study. **Environmental Values**, v. 12, n. 2, p. 247-262, 2003.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. [s. l.]: Bookman Editora, 2015.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. [s. l.]: Penso Editora, 2016.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS STAKEHOLDERS TODOS SOMOS

**Caso de Estudo:** Programa Todos Somos Porto Alegre

**Dissertação de Mestrado:** “Fatores que influenciam a tomada de decisão por *stakeholders* envolvidos na Governança Colaborativa: Um estudo de caso do Programa Todos Somos Porto Alegre”

**Aluna:** Sabrina Callegaro

**Orientadora:** Prof. Dra. Edimara Mezzomo Luciano

### Abordagem

- Apresentação pessoal do pesquisador;
- Agradecer a disponibilidade do entrevistado;
- Apresentar os elementos da pesquisa, motivadores e objetivos;
- Solicitar o consentimento para gravação da entrevista e anotações durante a realização e informar sobre a utilização dos dados apenas para pesquisa.

A entrevista em curso insere-se na Dissertação de Mestrado sobre o tema “Fatores que influenciam a tomada de decisão por *stakeholders* envolvidos na Governança Colaborativa: Um estudo de caso do Programa Todos Somos Porto Alegre”, sob a orientação da Professora Doutora Edimara Mezzomo Luciano, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. O objetivo da entrevista é compreender como ocorreu o processo de tomada de decisão do Programa Todos Somos Porto Alegre da Prefeitura Municipal.

A entrevista é composta por questões abertas terá a duração aproximada de 45 minutos, será gravada e, posteriormente transcrita. Os dados recolhidos nesta pesquisa serão utilizados para efeitos específicos desta investigação, sendo garantido o anonimato, através de utilização de códigos. Os resultados da pesquisa poderão ser disponibilizados, se assim o desejar.

### Dados do entrevistado

Nome:	
Telefone:	
Idade:	
Gênero:	
Data da entrevista:	
Local da entrevista:	

### Abordagem

Apresentação pessoal do pesquisador;

Agradecer a disponibilidade do entrevistado;

Apresentar os elementos da pesquisa, motivadores e objetivos;

Solicitar o consentimento para gravação da entrevista e anotações durante a realização e informar sobre a utilização dos dados apenas para pesquisa.

### Questões para entrevista

Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Questões
Propor um framework com os fatores que influenciam a tomada de decisão em um processo de Governança Colaborativa	Identificar os tomadores de decisão no contexto da Governança Colaborativa	2;8;11;12
	Compreender como os tomadores de decisão se relacionam/comunicam	4;9;10;11;14
	Identificar os fatores relacionados a tomada de decisão no processo colaborativo	5;6;7;10;17;18

### Questões:

- 1) Como você foi informado da existência do Programa Todos Somos Porto Alegre e quais informações foram passadas para você?
- 2) Qual era o papel no Programa Todos Somos Porto Alegre?
- 3) Conte como foi a sua experiência em participar do Programa Todos Somos Porto Alegre.
- 4) Você conhecia os participantes? Cite onde conheceu e como foi o relacionamento.

- 5) Como as reuniões eram organizadas e realizadas? (*como era informado, participantes, assuntos debatidos, local em que ocorriam, formato*).
- 6) Durante as reuniões havia algum registro? O que era registrado e como?
- 7) Havia regras para participar das discussões/reuniões? Você pode dar um exemplo (*votações, debate até tomar a decisão*).
- 8) Quem eram os responsáveis por definir quais e como os assuntos que seriam debatidos?
- 9) Havia diálogo entre os participantes para debater as decisões?
- 10) Fale sobre situações em que decisões foram tomadas. (*identificar se havia consenso*)
- 11) Todos participavam da mesma forma nas decisões ou alguém dava a palavra final para decidir? (*verificar se todos eram incentivados a participar*)
- 12) Como a sociedade (catadores) foi envolvida no programa?
- 13) A sociedade (representada pelos catadores) participava das decisões? Se sim, de que forma se envolvia?
- 14) A redação da lei dos catadores foi debatida entre os envolvidos no Programa? Quem participou do debate?
- 15) Na sua opinião, a Lei dos Catadores (Lei 10.531/2008) foi efetiva? Por quê?
- 16) Como a participação no Programa influenciou a sua vida?
- 17) Você se recorda de alguma dificuldade que vivenciou no Programa?
- 18) Destaque as vantagens e os aspectos a melhorar no Programa.

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS STAKEHOLDERS TODOS SOMOS – INTEGRANTES UNIDADES DE TRIAGEM

### Dados do entrevistado

Nome:	
Telefone:	
Idade:	
E-mail:	
Função atual:	
Data da entrevista:	
Local da entrevista:	

### Questões:

- 1) Como você conheceu o Programa Todos Somos Porto Alegre?
- 2) Que tipo de participação você tinha no Programa Todos Somos Porto Alegre?
- 3) Como a participação no Programa Todos Somos Porto Alegre influenciou a sua vida.
- 4) Você conhecia os participantes do Programa? *(como conheceu e como foi o relacionamento).*
- 5) Você participava de reuniões? Se sim, quais? *(como era convidado para participar)*
- 6) Onde as reuniões eram realizadas?
- 7) O que era conversado nas reuniões?
- 8) Você recebia ou assinava algum documento com os assuntos das reuniões?
- 9) Havia regras para participar das discussões/reuniões? *(votações, debate até tomar a decisão).*
- 10) Quem definia os assuntos das reuniões?
- 11) Você se lembra de algum assunto importante que precisou ser discutido nas reuniões? Como foi isso? *(identificar se havia consenso, se debatiam entre si, se participava das decisões)*
- 12) A sua opinião era ouvida? *(verificar se o entrevistado se recorda de algum momento em que você não foi ouvido/atendido).*
- 13) Na hora de decidir alguém dava a palavra final? *(verificar se todos eram incentivados a participar)*
- 14) O que o Todos Somos Porto Alegre foi para você?

- 15)** O que tinha de melhor e pior no Programa Todos Somos Porto Alegre?
- 16)** Você conhece a Lei dos Catadores (Lei 10.531/2008)? Se sim, a sua opinião sobre a Lei foi ouvida?
- 17)** Você acha que a Lei dos Catadores (Lei 10.531/2008) deu certo? Por quê?

## APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO

**Projeto de Pesquisa:** Dissertação de Mestrado

**Pesquisador(a):** Sabrina Callegaro (sabrina.callegaro@edu.pucrs.br).

**Orientador(a):** Edimara Mezzomo Luciano (eluciano@pucrs.br).

Prezado (a) Senhor (a),

O presente documento é um termo de consentimento de entrevista. Portanto, o Sr(a). está sendo convidado para participar como informante de uma pesquisa de forma voluntária. Quaisquer dúvidas que tenha serão esclarecidas pelo pesquisador e o Sr(a). tem o direito de desistir de participar da entrevista a qualquer momento, sem ônus algum. Todas as informações fornecidas pelo participante serão analisadas de forma impessoal, permanecendo confidenciais.

Desde já, agradecemos sua disponibilidade em contribuir para este estudo e colocamo-nos à disposição para esclarecer qualquer dúvida presente ou futura. Ainda, caso tenha interesse no resultado da pesquisa, por gentileza enviar e-mail para o pesquisador acima citado.

Eu, \_\_\_\_\_, declaro que fui informado de todos os procedimentos da pesquisa e todas as minhas dúvidas foram esclarecidas. Declaro, também, que estou ciente que os dados coletados serão utilizados como dados da pesquisa. Portanto, assino o presente documento em duas vias de igual teor e forma, permanecendo uma via em minha posse.

( ) Autorizo gravar entrevistas.

( ) Não autorizo gravações de qualquer tipo.

Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

---

Pesquisador Responsável

---

Participante da Pesquisa

**PUCRS**

**Campus Central**

Av. Ipiranga, 6681, - Prédio 50 – 11º andar – CEP 90619-900

Porto Alegre – RS – Brasil

Fone: (51) 3320-3524

E-mail: ppgad@pucrs.br

www.pucrs.br



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Pró-Reitoria de Graduação  
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar  
Porto Alegre - RS - Brasil  
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564  
E-mail: [prograd@pucrs.br](mailto:prograd@pucrs.br)  
Site: [www.pucrs.br](http://www.pucrs.br)