

Construção de um Processo de Governança Colaborativa: uma Visão à Luz da Teoria Ator-Rede

Building a Collaborative Governance Process: An Analysis from an Actor-Network Theory Perspective

Sabrina Callegaro¹

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS
scallegaro@hotmail.com

Edimara Mezzomo Luciano¹

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS
eluciano@pucrs.br

Luiz Eduardo Maneque Rosa¹

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS
luiz.rosa@edu.pucrs.br

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. Esta pesquisa teórico-empírica apresenta os resultados de uma investigação utilizando como pressuposto teórico-metodológico a Teoria Ator-Rede (TAR) tendo como objetivo identificar e analisar as controvérsias relacionadas a um Processo de Governança Colaborativa. A investigação, do tipo qualitativa, se caracterizou como um estudo de caso e se efetivou por meio da análise de documentos, utilizando como método a cartografia das controvérsias da Teoria Ator-Rede. Como resultado principal foi possível detalhar os conflitos enfrentados pelo Programa e as estratégias adotadas para estabilização da rede de colaboração considerando a inclusão de novos atores.

¹ Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Partenon – CEP 90619-900 – Porto Alegre (RS) – Brasil
Este é um artigo de acesso aberto, licenciado por Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0), sendo permitidas reprodução, adaptação e distribuição desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

Palavras-chave – Governança Colaborativa, Cartografia das Controvérsias, TAR.

Abstract: Collaborative Governance is a governmental arrangement that involves interested parties for collective decision-making aimed at consensus, with the objective of implementing a Public Policy. Contemporary problems, often complex, require the implementation of structures aimed at cooperation so that there is the engagement of various actors for transparent and consistent decision making. This theoretical-empirical research presents the results of an investigation using as theoretical-methodological assumption the Actor-Network Theory (ANT). The objective is identify and analyze the controversies related to a Collaborative Governance Process. The research, qualitative in nature, was characterized as a case study and was carried out through document analysis, applying the Actor-Network Theory (ANT) cartography of controversies as a method. As a result, it was possible to detail the conflicts faced by the Program and the strategies adopted to stabilize the collaboration network considering the inclusion of new actors.

Keywords – Collaborative Governance, Cartography of Controversies, ANT.

Introdução

Estudos sobre Governança Colaborativa tem surgido nos últimos anos, demonstrando o desafio para aqueles que projetam ou participam da tomada de decisão coletiva (Doberstein, 2016). A colaboração envolve o compartilhamento de informações-chave antecipadamente, para que uma melhor decisão a longo prazo possa ser tomada. 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. Esta 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 & Balogh, 2012).

Para uma pesquisa empírica, é relevante identificar os atores envolvidos e entender as atividades cotidianas destes atores e, conseqüentemente, as práticas estratégicas existentes na realidade estudada a partir do entendimento das redes de governança. Neste caso, não apenas as pessoas que participam e influenciam as estratégias de governança, mas objetos, artefatos, documentos e planos também têm funções em potencial. Muitas vezes, esses atores não humanos não são investigados e, como resultado,

alguns aspectos essenciais para compreender a governança e os resultados estratégicos organizacionais não são revelados (Montenegro & Bulgacov, 2014).

O objetivo desta pesquisa teórico-empírica é identificar e analisar as controvérsias que surgiram na construção de um processo de Governança Colaborativa e os conflitos entre os atores. Para esta análise foram adotados os conceitos da Teoria Ator-Rede (TAR), com a utilização da cartografia das controvérsias. Foi escolhido como estudo de caso um projeto da Prefeitura de Porto Alegre que possui as características de um arranjo de Governança Colaborativa, com complexas e dinâmicas interações sociais no processo de tomada de decisão.

A cartografia das controvérsias é um conjunto de técnicas para explorar e visualizar questões técnico-científicas, este método foi desenvolvido por Bruno Latour em 1990 como uma versão didática da Teoria do Ator-Rede (Venturini, 2010). A TAR afirma que qualquer ator, seja pessoa, objeto ou organização, é igualmente importante para uma rede social, sendo a ordem social um efeito causado por uma rede de atores funcionando sem problemas e esta ordem começa a falhar quando certos atores são removidos resultando em quebras significativas. Atores, sejam eles humanos e não humanos, se associam, combinam ou trocam propriedades entre si, de forma emaranhada, constituindo uma rede heterogênea para dar conta de dada tarefa social, neste caso, a Governança Colaborativa. Para Latour (2012), deve-se seguir os atores enquanto eles se orientam por meio das coisas que acrescentam às habilidades sociais, tornando as interações mais duráveis.

Revisão da Literatura

Teoria Ator-Rede

Sob a perspectiva da Teoria Ator-Rede (TAR), toda situação é resultado de associações contínuas entre os atores e não há coisas sociais pré-determinadas a serem estudadas. Visto dessa maneira, o ator se forma humano e não humano participando de redes. Seguindo esses atores e suas associações é que os fenômenos sociais e científicos podem ser entendidos (Latour, 2012).

A TAR tem o compromisso metodológico de seguir os atores (Latour, 2012), que permite que os pesquisadores se afastem da posição de pré-definir uma rede colaborativa nos estágios iniciais de um estudo e estabelecer uma demarcação possivelmente arbitrária entre quem é quem e se estes fazem ou não

parte de uma aliança colaborativa, estabelecendo as bases para a identificação de atores colaborativos que, de outra forma, poderiam ser negligenciados.

Os atores são entidades que agem e formam redes, causando mudanças no conjunto de elementos e conceitos habitualmente utilizados para descrever as coisas. Estes atores, definem o espaço e sua organização, tamanho e medidas, valores e padrões, fazendo com que outros elementos sejam dependentes deles, revelando seus desejos para sua própria linguagem, criando associações por meio das redes formadas (Alcadipani & Tureta, 2009).

Os atores estão constantemente envolvidos com outros na formação e destruição de grupos. Eles tentam fornecer explicações para suas ações, bem como para as ações de outras pessoas. Esses aspectos enfatizam novamente as diferenças metodológicas encontradas nas investigações baseadas na Teoria Ator-Rede, onde cada entrevista, narrativa e comentários, mesmo que aparentemente triviais, oferecem aos pesquisadores uma variedade de entidades para descrever o curso de ação (Alcadipani & Tureta, 2009). A rede de atores se caracteriza por estabelecer múltiplas conexões heterogêneas e múltiplas entradas, conectando atores humanos e não humanos, sendo necessário analisar de forma simétrica, todo e qualquer efeito das relações e negociações em rede, incluindo a natureza e a sociedade (Moraes, 2004).

Na TAR não há separação entre o ator e a rede, a atividade dos atores depende da rede tanto quanto a atividade da rede depende dos atores. Os atores agem e formam redes gerando mudanças no conjunto de elementos e conceitos normalmente utilizados para descrever as coisas (Alcadipani & Tureta, 2009). Os elementos heterogêneos têm igual importância e são vistos como parte de redes dinâmicas e nunca definitivas, nas quais a essência para a compreensão dos fenômenos sociológicos reside nas associações entre eles (Arnaboldi & Spiller, 2011).

A TAR é um método útil para entender como os atores estão conectados nas redes, como as alegações sobre a verdade são construídas e como os objetos e artefatos possibilitam a ação organizada (Whittle & Spicer, 2008). Latour (2012) destaca que uma forma de iniciar a análise das ações formadas é a partir das controvérsias entre atores e agências, porque qualquer coisa que mude o estado das coisas fazendo a diferença, é um ator, e as coisas podem formar ações de autorizar, permitir, conceder, incentivar, sugerir, influenciar, impedir, entre outros.

Cartografia das controvérsias como método de análise

A cartografia das controvérsias é o exercício de dispositivos artesanais para observar e descrever o debate social e representa a observação dos fenômenos mais complexos na vida coletiva (Venturini, 2010). Na visão de Bruno Latour, nada mais é do que observar e descrever, sendo possível concluir que o mapeamento de controvérsias não implica suposições conceituais e não requer protocolos metodológicos.

Controvérsias é o fenômeno mais complexo a ser observado na vida coletiva, são situações em que os atores discordam ou concordam com o desacordo, e surgem quando coisas que são consideradas como certas começam a ser questionadas e discutidas. As controvérsias começam quando os atores descobrem que não podem se ignorar e terminam quando os atores conseguem elaborar um sólido compromisso de viver juntos. Qualquer coisa entre esses dois extremos (o consenso frio da inconsciência recíproca e o consenso caloroso do acordo e aliança) pode ser chamado de controvérsia (Venturini, 2010), pode-se concluir que controvérsia é um debate ou uma polêmica (Cavalcante et al., 2017).

As alianças e oposições geradas pelas controvérsias determinam a posição e a identidade dos atores e, inversamente, as redes são definidas pelos atores aos quais a eles se conectam (Latour, 1999). Para entender como os fenômenos sociais são construídos, não basta observar apenas os atores, tampouco observar as redes sociais uma vez estabilizadas. O que deve ser observado são as redes de atores, ou seja, as configurações fugazes em que os atores estão renegociando os laços das redes antigas e o surgimento de novas redes que estão redefinindo a identidade e participação de todos os atores. Essas configurações constituem o objeto da TAR e da cartografia de controvérsias (Venturini, 2010).

A utilização da cartografia das controvérsias como método permite evidenciar que os processos de construção do conhecimento se misturam com os movimentos gerados pela própria rede formada (Pedro, 2010).

Governança Colaborativa

A nova governança é definida por Salamon (2000) 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.

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. 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).

Nos últimos anos, os governos têm empregado cada vez mais estratégias de Governança Colaborativa, tais como a 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 às complexidades dos problemas enfrentados pela sociedade e para suprir as falhas das abordagens tradicionais de governança e a caracterizações alteradas de problemas políticos (Siddiki, Carboni, Koski & Sadiq, 2015).

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 & Scott, 2017).

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.

Os processos 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 (Ansell & Gash, 2008).

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, Koppenjan & Klijn, 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 de tomadores de decisão e partes interessadas na análise e avaliação de políticas públicas (Naffaa, 2017).

Na visão de Kossmann (2015), as redes de Governança Colaborativa são influenciadas por muitos 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 Rede de Governança Colaborativa, onde a ação colaborativa terá, então, impactos no ambiente natural e social em que a rede se desenvolve.

A colaboração é considerada um fenômeno sociológico, na medida em que assume que a atividade colaborativa é o trabalho de pessoas ou entidades sociais (London & Pablo, 2017). Os processos de governança bem-sucedidos exigem que a capacidade de realizar a colaboração seja mobilizada e que os atores trabalhem em tarefas e em contextos institucionais diferentes daqueles a que estão acostumados (Buuren, 2009).

Metodologia

A pesquisa parte de uma abordagem qualitativa, de caráter interpretativista, de uma Política Pública elaborada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, denominada Todos Somos Porto Alegre, cujo objetivo era o de promover a inclusão produtiva de catadores de resíduos recicláveis e a reestruturação das unidades de triagem de Porto Alegre. A Política Pública em questão foi uma estratégia do governo local para lidar com um problema público que afetava a população e que 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 gestão de Políticas Públicas é complexa e requer a inter-relação de diferentes atores para uma ação coletiva voltada ao bem comum e a formação da rede de atores deve ser compreendida como um processo contínuo de associações (De Andrade, 2006). Considerando esse aspecto, a Política Pública foi analisada seguindo os passos da construção do processo colaborativo com a aplicação da Cartografia das Controvérsias como método, para acompanhar, identificar, descrever e analisar as controvérsias entre os atores. Foram analisados documentos como uma ferramenta de observação com base nos preceitos de

Venturini (2010) que considera que o pesquisador deve usar todas as ferramentas de observação em mãos, misturando-as sem restrições, para que o pesquisador permaneça tão aberto quanto possível, desta forma, a surpresa e a curiosidade devem inspirar suas noções e protocolos.

A pesquisa foi desenvolvida com base na documentação do Programa Todos Somos Porto Alegre, incluindo atas de reuniões, roteiros de trabalho, relatórios e documentos explicativos, assim como artigos jornalísticos e publicações na mídia e nas redes sociais. Os documentos listados no Quadro 1 permitiram a contextualização do caso.

Tabela 1.

Relação dos documentos analisados

Documento	Objetivo do documento	Data em que foram definidos
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
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
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
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
Notícias e imagens veiculadas na mídia	Reportagens que relataram as situações relacionadas ao programa.	2012 até 2016

A leitura dos documentos foi realizada de forma analítica, buscando elementos que visavam responder ao objetivo da pesquisa, com a aplicação da cartografia das controvérsias como método, de forma que o pesquisador não adotasse um posicionamento rígido, mantendo flexibilidade em relação aos objetivos da pesquisa (Cavalcante et al., 2017).

Para cada documento foi criada uma ficha de leitura contendo o resumo e as transcrições de trechos que poderiam ser utilizados posteriormente. A análise dos documentos do período de 2008 a 2016, que correspondeu ao tempo de duração do Programa, permitiu compreender a construção da Política Pública do Todos Somos Porto Alegre e as controvérsias para formação da rede de Governança Colaborativa.

A seguir será apresentado o caso estudado, com base na captação dos conteúdos 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.

Implantação do Programa Todos Somos Porto Alegre

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 contava 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. Paralelamente, 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 de resíduos recicláveis 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).

O resultado do diagnóstico trouxe uma proposta para a implementação da coleta seletiva pública e um redesenho logístico da cadeia de reciclagem com os principais objetivos de melhorar a mobilidade urbana e o desenvolvimento econômico para os participantes desta cadeia. A proposta foi efetivada com

o estabelecimento da Lei 10.531/2008 que determinou um cronograma para impedir a circulação de Veículos de Tração Humana (VTHs) e de Veículos de Tração Animal (VTAs), que se constituíam o meio logístico para mover a coleta de resíduos recicláveis da cidade de Porto Alegre. 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).

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. Foi aplicado um modelo de governança local integrada e participativa em que todos os 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).

Estrutura inicial 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 terceiro setor) para ampliar recursos técnicos e financeiros dos projetos.

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.

Adicionalmente, foi estabelecida a rede de apoio formada por organizações parceiras do programa, sendo fundamental para o processo de governança colaborativa, composta por organizações governamentais e não governamentais, conforme observado na Figura 1.

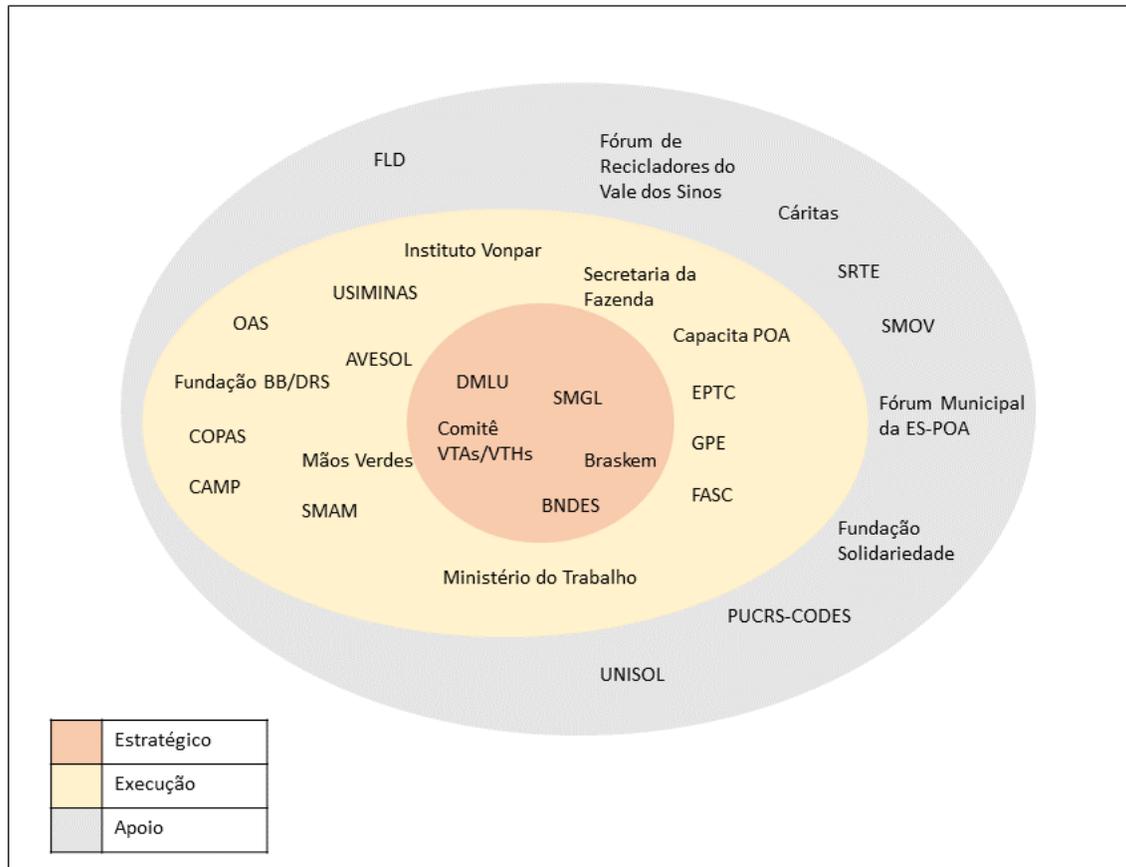


Figura 1. Stakeholders envolvidos no programa por nível de envolvimento

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

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, 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.

Análise dos Resultados

A realidade enfrentada pela força de trabalho do programa Todos Somos Porto Alegre provou ser mais complexa do que o esperado, uma vez que havia diferentes perfis, restrições do mercado de trabalho e resistência à mudança. Durante o curso do Programa, foi realizado um manifesto em frente à Prefeitura de Porto Alegre. De acordo com as informações obtidas nos documentos, no dia do manifesto, cerca de 80 representantes da força de trabalho (condutores de VTAs e VTHs) protestaram contra o Todos Somos. Novos atores emergem deste contexto, e a organização de associações e cooperativas na área de reciclagem foi necessária para a inclusão destas pessoas, a fim de propor uma nova alternativa de renda.

A legislação determinava que a força de trabalho fosse cadastrada, qualificada profissionalmente e inserida 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. A Política Pública estabeleceu o prazo de oito anos para que a proibição da circulação de VTAs e VTHs entrasse em vigor em todas as áreas da cidade.

Durante a implantação do programa, ocorrem situações de conflito entre os atores, o que também pode ser um recurso ou um passivo durante o processo de colaboração (Ansell & Gash, 2008). Existem muitos interesses conflitantes entre as partes interessadas, mas elas devem ajustar suas preferências por meio de deliberação e do diálogo. Nos momentos de conflito ocorrem as controvérsias (Venturini, 2010), sendo possível observar e mapear duas controvérsias que resultam durante a implantação do programa Todos Somos.

A **primeira controvérsia** identificada é a melhora na mobilidade urbana da cidade de Porto Alegre e do desenvolvimento econômico e social a partir da retirada das ruas dos VTAs e dos VTHs. A retirada de circulação das carroças e carrinhos das ruas de Porto Alegre era o objetivo principal da Lei 10.531/2008, entretanto, alternativas econômicas e sociais precisavam ser fornecidas para as famílias que obtinham o sustento desta atividade, já que estes não tinham mais a ferramenta utilizada para o sustento. As Figuras 2 e 3 ilustram a situação dos VTAs e VTHs na cidade de Porto Alegre.



Figura 2. Carrinheiro com Veículo de Tração Humana em Porto Alegre
Fonte: Gaúcha ZH (2016).



Figura 3. Carroceiro com Veículo de Tração Animal em Porto Alegre
Fonte: Gaúcha ZH (2013)

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. 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 dependem de como os formuladores de políticas e as partes interessadas caracterizam os problemas e procuram dar conta da complexidade inerente a eles (Siddiki, Carboni, Koski & Sadiq, 2015).

A **segunda controvérsia** estava relacionada à promoção do engajamento dos catadores de forma que estes se sentissem beneficiados com a Política Pública mesmo que esta tivesse como finalidade a retirada das carroças e carrinhos das ruas de Porto Alegre. Uma das premissas do Programa Todos Somos Porto Alegre era a participação ativa da sociedade, representada por empresas privadas, cooperativas, instituições sociais, universidades, associações e movimentos sociais, entre outros atores. Entretanto, um dos desafios era como promover o engajamento dos catadores.

Em análise aos documentos do Programa, observou-se que os diferentes perfis promoveram a visão sistêmica relacionadas as diversas demandas e necessidades da população exigindo um conjunto complexo de ações, projetos e competências. Considerando esse aspecto, foi destacada a necessidade de atendimento personalizado para avaliar e encaminhar cada caso dos catadores, notadamente perante as maiores complexidades, sendo criado o projeto denominado Busca Ativa, que visava abordar o problema gerado pela Lei 10.531/2008, que seria manter a subsistência desses importantes atores que representavam parte da sociedade afetada.

A Busca Ativa gerou uma ação que conforme os preceitos de Cavalcante et al. (2017), transformou a estrutura de governança do programa, pois contribuiu para um desvio da rota e novas articulações, nas quais cada elemento pode expressar estratégias de interesses, influências, negociações, modificando a

Construção de um Processo de Governança Colaborativa: uma Visão à Luz da Teoria Ator-Rede

rede. Por intermédio da Busca Ativa, foram nomeados técnicos e educadores sociais que foram às comunidades para se aproximarem da força de trabalho, coletando informações cadastrais para serem direcionadas a cursos profissionalizantes, oferecendo uma compensação para eles.

Para promover o engajamento dos catadores, foi criado o Fórum de Catadores, com atuação fundamental para a representação desta força de trabalho, permitindo que os líderes das Unidades de Triagem e catadores participassem das reuniões, com as informações sendo levadas ao Comitê Executivo para análise e registradas por meio de atas, conforme observado nos documentos do projeto. A criação do Fórum corrobora um dos preceitos da TAR, em que é preciso identificar aqueles que falam pela rede, e que sumarizam a expressão dos outros atores (Cavalcante et al., 2017).

A Figura 4 apresenta o desenho passo a passo do contexto, apresentando o modelo inicial de Governança Colaborativa (GC), o evento da manifestação seguida do mapeamento das controvérsias e o consequente modelo revisado da GC.

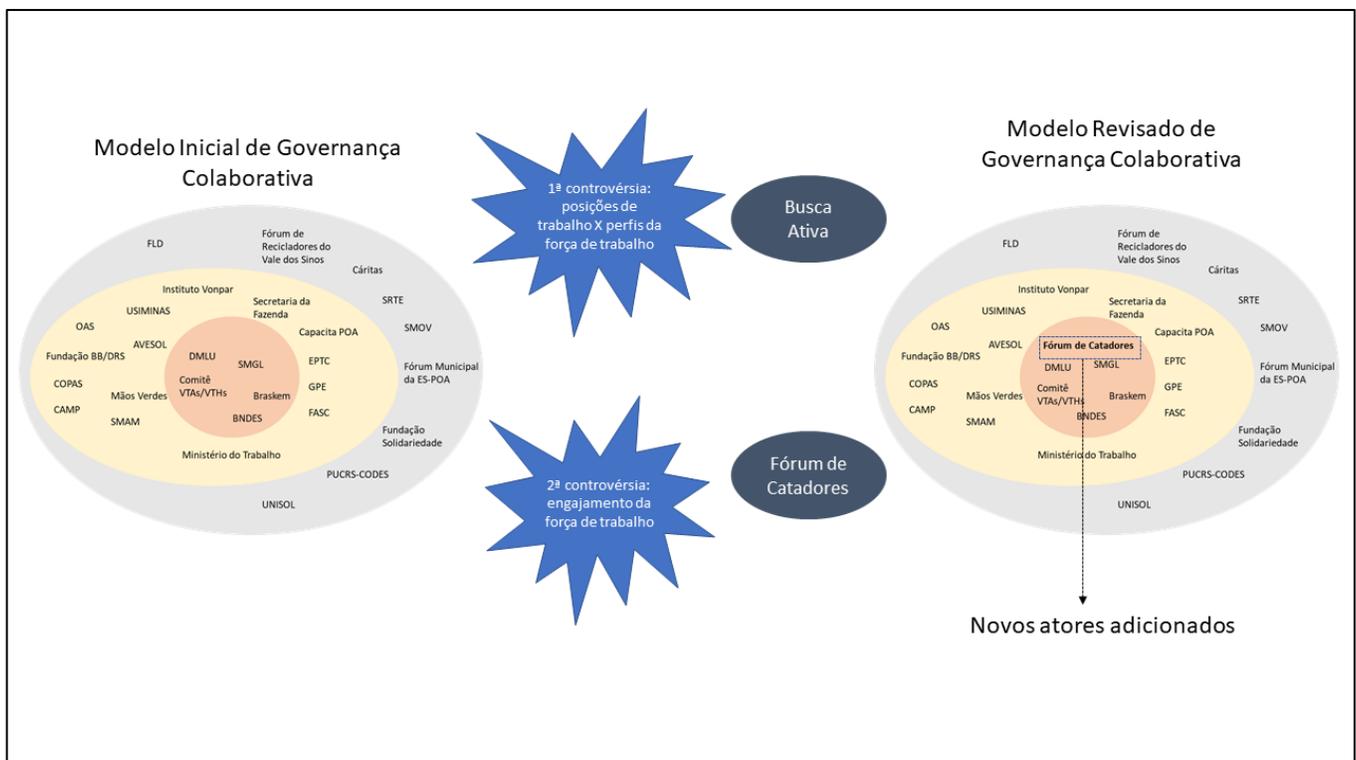


Figura 4. Passo a passo da Governança Colaborativa Inicial e Revisada

A causa-efeito da primeira controvérsia foi o programa de recolocação dos catadores, que foi revisado pela adição de novos atores de forma a considerar as posições de trabalho e o perfil de cada um. 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.

No modelo inicial de Governança Colaborativa não havia a presença do Fórum de Catadores e na visão de Buuren (2009), em um processo bem-sucedido deste modelo de governança, 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. A partir da participação do Fórum de Catadores e conforme os registros nas atas referentes as reuniões com estes destes atores, foi possível verificar que prevalecia o diálogo, havendo registro da manifestação de todos os participantes do Fórum. Estes mecanismos permitiram a coleta de informações para a tomada de decisões e para que o programa avançasse nas ações planejadas.

Redes de colaboração exigem interação, movimento e processo, com a participação ativa dos atores envolvidos. A tomada de decisão e as atividades são realizadas continuamente com base nos laços entre os atores e no conteúdo com o qual eles lidam (Montenegro & Bulgacov, 2014). Na Figura 5 são apresentados os resultados mensurados durante a execução do Programa de 2012 até 2016.

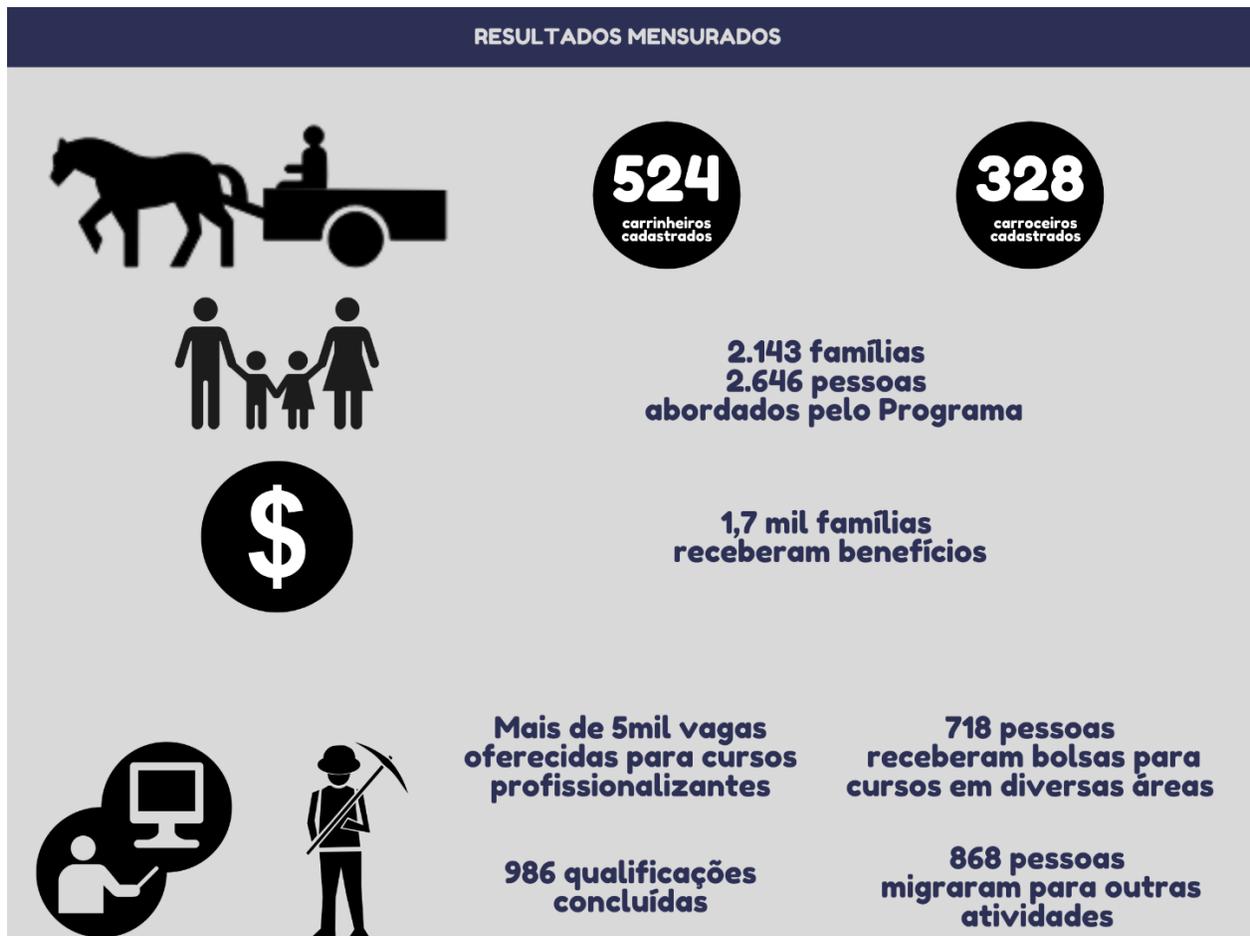


Figura 5. Resultados mensurados no Programa Todos Somos

A Política Pública Todos Somos Porto Alegre pode ser resumida como conjunto de ações, que tinha como objetivo redefinir o sistema de coleta seletiva de lixo e reduzir gradativamente a circulação de carroças e carrinhos na capital do Rio Grande do Sul até o final do ano de 2017.

Considerações Finais

Os grupos de interesse e o público em geral passaram a exigir ações governamentais sobre problemas de enorme alcance que afetam 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. Para o tratamento destes problemas, uma rede de

atores humanos e não humanos deve ser formada, sendo está uma visão ampliada da Governança Colaborativa com o uso da TAR.

As controvérsias são debatidas e surgem quando coisas e ideias que foram tomadas como certas começam a ser questionadas e discutidas (Venturini, 2010), o que pode ser observado durante a implantação do programa. A aplicação dos conceitos da TAR permite tomar consciência da ideia de que a colaboração pode assumir formas mais ambíguas e complexas, sendo necessária identificar os pontos de controvérsia, de forma a possibilitar a compreensão das relações muitas vezes heterogêneas formadas entre atores humanos e não humanos, onde a conexão entre eles é a causa e, ao mesmo tempo, a consequência das relações (London & Pablo, 2017). Entretanto, destaca-se a complexidade do método cartografia de controvérsias, conforme Venturini (2010) e Pedro (2017) trata-se de um método arriscado e incerto, já que não há um manual como orientações de como aplicá-lo.

É possível observar que controvérsias são conflitos, elas decidem e são decididas pela distribuição do poder, são lutas para conservar ou reverter as desigualdades sociais (Venturini, 2010). As controvérsias podem ser negociadas através de procedimentos democráticos, como o caso da Governança Colaborativa, sendo possível concluir que o Programa Todos Somos Porto Alegre ocorreu por meio de negociações entre os diversos atores da rede. Desta forma, espera-se, que este estudo provoque reflexões sobre a construção de redes de atores humanos e não humanos, bem como ocorrem as interações para tratar as complexidades dos problemas sociais enfrentados pela sociedade.

Como sugestão para pesquisas futuras, uma pesquisa em projetos de governança colaborativa em outras cidades do Brasil e do mundo, de forma a analisar as controvérsias existentes e compará-las considerando os diferentes contextos.

Referências

- Alcadipani, R., & Tureta, C. (2009). Teoria ator-rede e análise organizacional: contribuições e possibilidades de pesquisa no Brasil. *Organizações & sociedade*, 16(51), 647-664. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302009000400003>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

- Arnaboldi, M., & Spiller, N. (2011). Actor-network theory and stakeholder collaboration: The case of Cultural Districts. *Tourism Management*, 32(3), 641-654. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2010.05.016>
- Borrini-Feyerabend, G., Farvar, M. T., Renard, Y., Pimbert, M. P., & Kothari, A. (2013). *Sharing power: A global guide to collaborative management of natural resources*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781849772525>
- Buuren, A. V. (2009). Knowledge for governance, governance of knowledge: Inclusive knowledge management in collaborative governance processes. *international public management journal*, 12(2), 208-235. <https://doi.org/10.1080/10967490902868523>
- Carlson, C. (2007). *A practical guide to collaborative governance*. Policy Consensus Initiative.
- Cavalcante, R. B., Esteves, C. J. D. S., Pires, M. C. D. A., Vasconcelos, D. D., Freitas, M. D. M., & Macedo, A. S. D. (2017). A Teoria Ator-Rede como referencial teórico-metodológico em pesquisas em saúde e enfermagem. *Texto & Contexto-Enfermagem*, 26. <https://doi.org/10.1590/0104-07072017000910017>
- de Andrade, J. A. (2006). Redes de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil? *Gestão & Regionalidade*, 22(64).
- Doberstein, C. (2016). Designing collaborative governance decision-making in search of a 'collaborative advantage'. *Public Management Review*, 18(6), 819-841. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1045019>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- GAÚCHA ZH. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2016/08/camara-de-porto-alegre-aprova-prorrogaao-de-seis-meses-para-circulacao-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.
- Jing, Y., & Hu, Y. (2017). From service contracting to collaborative governance: Evolution of government-nonprofit relations. *Public Administration and Development*, 37(3), 191-202. <https://doi.org/10.1002/pad.1797>

- Koppenjan, J. F. M., Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making. Psychology Press. <https://doi.org/10.4324/9780203643457>
- Kossmann, C. (2015). Collaborative Governance in the Nusa Penida Marine Protected Area, Indonesia (Doctoral dissertation, Master Thesis). Wageningen University & Research, Wageningen).
- Latour, B. (1999). On recalling ANT. The sociological review, 47(1_suppl), 15-25. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1999.tb03480.x>
- Latour, B. (2012). Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede. Edufba.
- London, K., & Pablo, Z. (2017). An actor-network theory approach to developing an expanded conceptualization of collaboration in industrialized building housing construction. Construction management and economics, 35(8-9), 553-577. <https://doi.org/10.1080/01446193.2017.1339361>
- Montenegro, L. M., & Bulgacov, S. (2014). Reflections on actor-network theory, governance networks, and strategic outcomes. BAR-Brazilian Administration Review, 11(1), 107-124. <https://doi.org/10.1590/S1807-76922014000100007>
- Moraes, M. (2004). A ciência como rede de atores: ressonâncias filosóficas. História, Ciências, Saúde-Manguinhos, 11, 321-333. <https://doi.org/10.1590/S0104-59702004000200006>
- Naffaa, S. (2017). Collaborative Modelling in Deltares. Deltares, Netherlands, 23 de ago. de 2017. Recuperado 30 junho, 2020, de: <https://publicwiki.deltares.nl/display/CM/Collaborative+Modelling+in+Deltares>.
- Newig, J., Challies, E., Jager, N. W., Kochskaemper, E., & Adzersen, A. (2018). The environmental performance of participatory and collaborative governance: a framework of causal mechanisms. Policy Studies Journal, 46(2), 269-297. <https://doi.org/10.1111/psj.12209>
- Pedro, R. (2010). Sobre redes e controvérsias: ferramentas para compor cartografias psicossociais. Teoria ator-rede e psicologia, 1.
- Salamon, L. M. (2000). The new governance and the tools of public action: An introduction. Fordham Urb. LJ, 28, 1611.
- Siddiki, S. N., Carboni, J. L., Koski, C., & Sadiq, A. A. (2015). How policy rules shape the structure and performance of collaborative governance arrangements. Public Administration Review, 75(4), 536-547. <https://doi.org/10.1111/puar.12352>

- Ulibarri, N., & Scott, T. A. (2017). Linking network structure to collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 163-181. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw041>
- Venturini, T. (2010). Diving in magma: how to explore controversies with actor-network theory. *Public understanding of science*, 19(3), 258-273. <https://doi.org/10.1177/0963662509102694>
- Whittle, A., & Spicer, A. (2008). Is actor network theory critique? *Organization studies*, 29(4), 611-629. <https://doi.org/10.1177/0170840607082223>

Submetido: 25/07/2021

Aceito: 17/12/2022