



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ANTONIA DANNIELE JESKA TORRES DE OLIVEIRA

**INTENSIDADE DE PARTICIPAÇÃO NA GOVERNANÇA. UM ESTUDO
MULTICASOS DE CONSÓRCIOS MUNICIPAIS**

FORTALEZA – CEARÁ

2024

ANTONIA DANNIELE JESKA TORRES DE OLIVEIRA

INTENSIDADE DE PARTICIPAÇÃO NA GOVERNANÇA. UM ESTUDO MULTICASOS
DE CONSÓRCIOS MUNICIPAIS

Tese apresentada ao curso de Doutorado em Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas. Área de concentração políticas públicas.

Orientador – Prof. Dr. Rodrigo Santaella
Gonçalves

FORTALEZA – CEARÁ

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

Oliveira, Antonia Danniele Jeska Torres de.

Intensidade de participação na governança. um estudo multicasos de consórcios municipais [recurso eletrônico] / Antonia Danniele Jeska Torres de Oliveira. - 2024.
207 f. : il.

Tese (doutorado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Doutorado Acadêmico - Programa de Pós-graduação Em Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.

Orientação: Prof. Pós-Dr. Rodrigo Santaella Gonçalves.

1. Reformas do Estado. 2. Estado Administrativo. 3. Participação. 4. Governança. 5. Democracia. 6. Redes. 7. Stakeholders. 8. Encerramento de lições.. I. Título.

ANTONIA DANNIELE JESKA TORRES DE OLIVEIRA

INTENSIDADE DE PARTICIPAÇÃO NA GOVERNANÇA. UM ESTUDO MULTICASOS
DE CONSÓRCIOS MUNICIPAIS

Tese apresentada ao curso de Doutorado em Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas. Área de concentração políticas públicas.

Orientador – Prof. Dr. Rodrigo Santaella Gonçalves

Aprovada em 15 de março de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rodrigo Santaella Gonçalves

Prof. Dr. David Moreno Montenegro

Prof. Dra. Liduína Farias Almeida da Costa

Prof. Dra. Neiara de Moraes

Prof. Dr. Samuel Façanha Câmara

AGRADECIMENTOS

Com os melhores sentimentos de admiração agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Rodrigo Santaella Gonçalves pelo cuidado e liderança no desenvolvimento de nossa Tese de Doutorado. E a Universidade Estadual do Ceará pela oportunidade.

Respeitosamente agradecemos a Banca de Examinadora formada pelos professores: Dra. Liduína Farias Almeida da Costa, Dra. Neira de Moraes, Dr. Samuel Façanha Câmara e Dr. David Moreno Montenegro pelas brilhantes críticas.

Com carinho e admiração agradecemos aos coordenadores do Programa de Doutorado em Políticas Públicas: Prof. Dr. Horácio Frota e Prof.^a Dr.^a Rejane Bezerra pelo cuidado e compromisso com nossa formação.

Agradeço aos professores e aos colegas do Programa de Doutorado por compartilhar a caminhada, perspectivas e ansiedades da fase de doutoramento.

Meus agradecimentos carinhosos e respeitosos a Geógrafa Me. Gabriela Otero, a Engenheira Aléxia Malveiro, o Geógrafo Edvaldo Ribeiro, Advogada Fernanda Romero e Engenheira Lorena Dobre por permitirem as atividades de pesquisa em suas realidades profissionais. E a 2ª Turma do Programa de Estratégias Intermunicipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Agradeço com gratidão aos meus pais, irmãos, cunhadas, sobrinhos, tios, tias, avós e amigos pela paciência e cuidado que me ofertaram durante este período.

Agradeço a Prefeitura Municipal de Baturité pelo incentivo na minha formação.

Agradeço a Jesus Cristo, meu Anjo da Guarda e Deus. A existência da Fé nos encoraja a seguir firmes por nosso destino.

RESUMO

A presente pesquisa trata da participação institucional, sob o viés da gestão pública, nas etapas do ciclo de uma política pública, no contexto da chamada “governança”. Objetiva-se apresentar a participação por redes e as características de governança e intensidade de participação no contexto do Manejo de Resíduos Sólidos, mais especificamente na política de encerramento de lixões. Para isso, o referencial teórico se divide em quatro eixos: 1) discussão sobre o Estado Democrático, as crises do capital e a influência do neoliberalismo na constituição de políticas públicas; 2) discussão sobre o conceito de Estado Administrativo a fim de delinear a governança pública como atual elemento norteador das reformas administrativas, o que permite encaixar o conceito de governança como elemento ideológico estruturante das reformas do Estado; 3) discussões teóricas sobre a definição de políticas públicas; 4) discussão sobre as etapas de uma política pública com aprofundamento nas fases de implementação e formulação. Todo esse referencial teórico permite construir a ideia de participação durante as etapas de formulação e implementação de uma política pública, com uso das ferramentas das redes e dos stakeholders, para compreender os níveis de participação na governança. Como procedimento metodológico, constrói-se um estudo de casos múltiplos, com consórcios municipais. Para o desenho da pesquisa, utiliza-se métodos qualitativos e quantitativos. Através do plano de gerenciamento de cada consórcio observa-se a rede que consolidou o encerramento de lixões em cenários regionais brasileiros. Como parâmetro de comparação apresenta-se o cenário de um consórcio da Suécia. Delineia-se a participação através da interação de atores institucionais classificados pela ferramenta stakeholders. Como resultado, apresenta-se mapas das redes de interação que solucionaram o problema dos lixões, observando-se essas redes pelos conceitos de governança e intensidade de participação. Conclui-se que a governança permite processos democráticos dentro das políticas públicas, no entanto, a Nova Governança Pública precisa criar mecanismos para que a Governança Corporativa não impeça que a Governança Democrática seja aplicada na prática, através da prestação de bens e serviços públicos.

Palavras Chave: Reformas do Estado; Estado Administrativo; Participação; Governança; Democracia; Redes; Stakeholders; Encerramento de lixões.

ABSTRACT

This research deals with institutional participation, from the perspective of public management, in the stages of the public policy cycle, in the context of so-called “governance”. The objective is to present participation by networks and the characteristics of governance and intensity of participation in the context of Solid Waste Management, more specifically in the landfill closure policy. To achieve this, the theoretical framework is divided into four axes: 1) discussion on the Democratic State, the crises of capital and the influence of neoliberalism on the constitution of public policies; 2) discussion on the concept of Administrative State in order to outline public governance as the current guiding element of administrative reforms, which allows the concept of governance to be included as an ideological structuring element of State reforms; 3) theoretical discussions on the definition of public policies; 4) discussion on the stages of a public policy with an in-depth look at the implementation and formulation phases. This entire theoretical framework allows us to build the idea of participation during the stages of formulating and implementing a public policy, using network and stakeholder tools, to understand the levels of participation in governance. As a methodological procedure, a multiple case study is constructed, with municipal consortia. For the research design, qualitative and quantitative methods are used. Through the management plan of each consortium, the network that consolidated the closure of landfills in Brazilian regional scenarios is observed. As a comparison parameter, the scenario of a Swedish consortium is presented. Participation is outlined through the interaction of institutional actors classified by the stakeholders tool. As a result, maps of the interaction networks that solved the problem of landfills are presented, observing these networks through the concepts of governance and intensity of participation. It is concluded that governance allows democratic processes within public policies, however, New Public Governance needs to create mechanisms so that Corporate Governance does not prevent Democratic Governance from being applied in practice, through the provision of public goods and services.

Keywords: State Reforms; Administrative State; Participation; Governance; Democracy; Networks; Stakeholders; Closure of landfills.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Fases de uma Política Pública	73
Figura 2 -	A participação na governança por grupos de stakeholders	88
Figura 3 -	Processos participativos na etapa de Formulação	89
Figura 4 -	Processos participativos na etapa de Implementação	90
Figura 5 -	Classes de stakeholder	95
Figura 6 -	Indicadores de Geração e coleta.....	108
Figura 7 -	Variância (ton-ano) de geração por coleta última década	109
Figura 8 -	Número de municípios de fazem coleta seletiva	110
Figura 9 -	Geração, Coleta e Destinação Final	111
Figura 10 -	Crescimento por tipo de destinação final e Região	111
Figura 11 -	Quantitativo de destinação Final por tipo de solução	112
Figura 12 -	Variância de Investimentos na última década	113
Figura 13 -	Geração de empregos na última década	114
Figura 14 -	Variância na geração de empregos	114
Figura 15 -	Classificação dos stakeholders	121
Figura 16 -	Legenda para observar os atores nos mapas de redes	139
Figura 17 -	Atores em rede por etapas CODANORTE	140
Figura 18 -	Atores em rede por grupos de stakeholders CODANORTE ..	141
Figura 19 -	Atores em rede de cooperação CODANORTE	142
Figura 20 -	Atores em rede de coprodução CODANORTE	143
Figura 21 -	Mapa da rede Participativa CODANORTE	145
Figura 22 -	Atores em rede por etapas CONCENSUL.....	151
Figura 23 -	Atores em rede por grupos de stakeholders CONCENSUL	152
Figura 24 -	Atores em rede de cooperação CONCENSUL	153
Figura 25 -	Atores em rede de coprodução CONCENSUL	154
Figura 26 -	A participação na governança CONCENSUL	155
Figura 27 -	Atores em rede por etapas VAFABMILJÖ	164
Figura 28 -	Atores em rede por stakeholders VAFABMILJÖ	165
Figura 29 -	Atores em rede de cooperação VAFABMILJÖ	166
Figura 30 -	Atores em rede de coprodução VAFABMILJÖ	167
Figura 31 -	Rede Participativa do Consórcio VAFABMILJÖ	169

Figura 32 - Centralidade Cooperação CODANORTE	173
Figura 33 - Centralidade Cooprodução CODANORTE	174
Figura 34 - Centralidade Cooperação CONSENSUL	175
Figura 35 - Centralidade Cooprodução CONSENSUL	176
Figura 36 - Centralidade Cooperação VAFABMILJÖ	177
Figura 37 - Centralidade Coprodução VAFABMILJÖ	178
Figura 38 - Conjuntura Teórica por Datas	179
Figura 39 - Análise das redes-atores por etapas	185
Figura 40 - Análise das redes-atores por cooperação	189
Figura 41 - Análise das redes-atores por coprodução	190
Figura 42 - Análise da rede sistêmica de etapas por stakeholders	196
Figura 43 - Análise Mapas de Redes por Stakeholders	197

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Reformas do Estado Brasileiro	24
Quadro 2 -	As características das reformas impostas pelo Banco Mundial	54
Quadro 3 -	Autores, Etapas e Participação Institucional	78
Quadro 4 -	Fundamentos para a identificação das partes interessadas ...	97
Quadro 5 -	Contexto sócio-histórico da política de Saneamento Ambiental	102
Quadro 6 -	Índices que caracterizam a Intensidade de Participação (D)	120
Quadro 7 -	Índices que caracterizam a Governança (G)	120
Quadro 8 -	Indicadores Quantitativos dos Sociogramas	120
Quadro 9 -	Método para caracterizar os Stakeholders	121
Quadro 10	Características gerais das unidades de análise	123
Quadro 11 -	Atores que participaram etapa de formulação	134
Quadro 12 -	Mecanismo Participativo: Atores por Comitê	134
Quadro 13 -	Atividades desenvolvidas para promover a participação	135
Quadro 14 -	Serviços planejados para serem implantados	135
Quadro 15 -	Atividades da etapa de implementação	136
Quadro 16 -	Classificação dos Atores	137
Quadro 17 -	Descrição dos atores institucionais CODANORTE	144
Quadro 18 -	Formuladores CONSCENSUL	146
Quadro 19 -	Classificação dos atores CONSENSUL	149
Quadro 20 -	Descrição dos atores institucionais CONSCENSUL	156
Quadro 21 -	Rede de participação VAFABMILJÖ	161
Quadro 22 -	Serviços planejados para serem implantados VAFABMILJÖ	163
Quadro 23 -	Classificação dos atores VAFABMILJÖ	168
Quadro 24 -	Movimento de Reformas do Estado	180
Quadro 25 -	D1=Intensidade de Participação	182
Quadro 26 -	D2= A solução formulada foi implementada	183
Quadro 27 -	Caracterização da Governança	188
Quadro 28 -	Atores Centrais no processo de cooperação e cooprodução ..	192

Quadro 29 - Atributos Stakeholders para CODENORTE	193
Quadro 30 - Atributos Stakeholders para CONSCENSUL	194
Quadro 31 - Atributos Stakeholders VAFABMILJÖ	195

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Indicadores de Geração e coleta	108
Tabela 2 -	Recursos por habitante para limpeza urbana	113
Tabela 3 -	Dados quantitativos dos sociogramas de interação entre os atores	170
Tabela 4 -	Resultado quantitativo dos conceitos de Intensidade da Participação	183
Tabela 5 -	Resultado Quantitativo Governança	189

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
CODANORTE	Consórcio Intermunicipal Para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas
CONSCENSUL	Consórcio Público de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico do Sul e Centro Sul Sergipano
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrrique Cardoso
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
ISWA	International Solid Waste Association
LGBTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
MRSU	Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PE	Pernambuco
PGIRS	Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos
PMI	Processo de Manifestação de Interesse
PPP's	Parceria Público Privada e Parceria Público Público
SEPA	Agência Sueca de Proteção Ambiental
SINIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
TIR	Taxa Interna de Retorno
TCE	Tribunal de Contas do Estado

UCINET	Software for Social Network Analysis
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VAFABMILJÖ	Consórcio público de cidades que trata os resíduos sólidos de um conglomerado na Suécia e cuja sede fica na cidade de Vasteras.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1	Reformas do Estado Democrático e Crises do Capital: capitalismo x democracia	23
2.1.1	O Estado e o Neoliberalismo	28
2.1.2	A transição para o Neoliberalismo no Brasil	33
2.2	O Estado Administrativo	39
2.2.1	Administração Pública Tradicional – Burocrática.....	40
2.2.2	A Nova Gestão Pública	43
2.2.3	Governança	48
2.3	Definição de políticas públicas	66
2.3.1	As etapas das políticas públicas	72
2.3.2	O estudo das políticas públicas no cenário brasileiro	79
2.4	Democracia e participação institucionalizada	82
2.4.1	As etapas participativas da Nova Governança Pública a partir da análise de redes	86
2.4.2	A Participação em redes	92
2.4.3	A Participação por grupos de Stakeholders	94
2.5	Síntese teórica	99
2.6	MRSU no Tripé do Saneamento Ambienta	101
2.6.1	A Construção da Agenda da Política Pública do Lixo	101
2.6.2	SINIS como fonte de dados para o Saneamento Ambiental no Brasil	104
2.6.3	A Política Pública de Manejo de Resíduos Sólidos	105
2.6.4	O encerramento de lixões: Uma análise quantitativa	106
3	METODOLOGIA	116
3.1	Desenho da Pesquisa	119
3.1.1	A construção e a observação os Casos	122
3.1.2	Características gerais das Unidades de análise	123
4	RESULTADOS	129
4.1	Intensidade de participação. entre a democracia e a governança na política do lixo	129

4.2	Apresentação das Redes	133
4.2.1	Rede participativa do consórcio CODANORTE	133
4.2.2	Rede participativa do consórcio CONSCENSUL	146
4.2.3	Rede participativa do consórcio VAFABMILJÖ	160
4.2.4	Centralidade e Dispersão das Redes de Interação	170
4.3	Análise dos resultados	179
4.3.1	A Democracia dos processos participativos	181
4.3.2	Governança e Intensidade da Participação	186
4.3.3	Participação e stakeholders	191
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	199
	REFERÊNCIAS	204
	ANEXOS.....	212
	ANEXO A- PLANILHA DE TRATAMENTO DE DADOS	
	CONSÓRCIO CODANORTE	212
	ANEXO B- MODELO DE PLANILHA PARA	
	ELABORAÇÃO DOS MAPAS DE REDES	213
	ANEXO C- FOTOS DA 2ª TURMA DE TREINAMENTO	
	NA SUÉCIA	214

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa teve como objetivo geral compreender como se efetiva o processo de participação na construção da agenda, formulação e implementação da política pública de encerramento de lixões, analisando os consórcios CONDESUL (Nordeste, Brasil), CODANORTE (Sudeste, Brasil) e VAFABMILJÖ (Suécia). E ainda verificar, com relação ao nível de participação, as configurações de cada uma das redes por características de democracia e governança. De forma específica, objetiva-se mapear e apresentar a relação existente entre participação por redes de interação e grupos de stakeholders numa política pública orientada para a sustentabilidade social, econômica e ambiental de suas atividades.

A categoria participação é diversa e pode ser compreendida a partir de variadas perspectivas e teorias. Adota-se aqui a análise dos atores institucionais, em sua centralidade, para observar os processos participativos em uma política pública, no decorrer de suas diversas etapas.

Existem diversas perspectivas e metodologias capazes de realizar o dimensionamento dos atores, por caracterização. Esta tese de doutorado constrói 3 (três) nichos para categorização dos atores, o que permite diálogo entre teoria e empiria no que se refere aos processos participativos, dentro das etapas de uma política pública direcionada pela governança.

Esses nichos são respectivamente: (1) a classificação dos atores pela instituição que representam, a etapa da política que participaram, a forma como participam (contratual, cooperação, coordenação, coprodução, representativa, poliarquia em coalizão); (2) a classificação dos atores por grupos de stakeholders, abarcando a pluralidade institucional e de interesses dos atores, que precisam ser delimitados para além de governamental e não governamental, precisa-se dimensioná-los se são de mercado, agências, universidades, associações, sindicatos, partidos políticos, usuários, prefeitos, secretários municipais, servidores, etc e se, estas instituições possuem poder, legitimidade e urgência; (3) a classificação dos atores por redes de interação e perceber a governança e a intensidade da participação. Com estas informações, perceber como elas se relacionaram para solucionar a problemática dos lixões.

Considera-se que, ao compreender a participação por atores institucionais, no contexto de uma política pública, abre-se espaço para averiguar os grupos de interesses

dominantes e avaliar o nível de capacidade democrática que o setor público tem alcançado.

O desafio teórico e empírico, além da compreensão dos casos estudados, representa a inovação desta pesquisa. Busca-se classificar os atores institucionais entre públicos, privados ligados ao mercado e outros setores da sociedade civil organizada e, além disto, elaborar constructos e mapas de redes sociais das relações institucionais de cooperação e coprodução das instituições, durante os processos participativos.

Existem amplos recursos metodológicos que permitem ao pesquisador explorar a diversidade heterogênea de interesses e de relações que se constitui durante os processos participativos. Ainda mais, refletir sobre o fato de que as instituições, que constroem as etapas de uma política pública, já vêm construídas por múltiplos interesses e indivíduos, e estes, com suas mais diversas obrigações e perspectivas.

Como por exemplo, o ator institucional caracterizado por pertencer ao setor público, privado ou da sociedade civil pode influenciar uma política pública, a partir de suas obrigações burocráticas, ou de seu aspecto representativo. Pode fazê-lo, também, pelos interesses profissionais e pessoais dos indivíduos que a representam.

Essas relações sociais tendem a exercer pressão no fazer governamental. Neste sentido, os burocratas de nível de rua, os políticos, os cientistas, os trabalhadores, os idealizadores, os representantes de conselhos, o público usuário, todos estes atores, ao serem considerados, em sua diversidade plural e coletiva, podem ganhar uma nova perspectiva dentro dos processos participativos.

Por outro lado, é necessário focar também em uma análise do Estado, percebido como o universo em que os grupos estão contidos. Um universo que ao mesmo tempo é fruto da correlação de forças na sociedade, e exerce uma influência decisiva sobre ela, a partir de elementos relacionados à história, à cultura, à dinâmica do capitalismo e às relações sociais que derivam de tudo isso.

As políticas públicas, inseridas no contexto teórico, metodológico e empírico aqui construído, constituem-se em um espaço de atuação do governo, que recortado, permite medir a relação do Estado com a sociedade.

A complexidade que emana de todo esse processo torna desafiadora a definição do que é participação numa política pública. De um lado, a participação inclui atores provenientes do setor público, grandes corporações da sociedade civil, movimentos sociais, cidadãos em geral, etc. De outro, em muitos momentos, a tendência deste campo

de pesquisa é a de homogeneizar e tornar racional relações que são em si mesmas dialéticas e contraditórias.

Além do mais, os atores modificam-se durante as etapas de implantação de uma política pública. Atores vistos como indivíduos, pessoas, profissionais que representam uma instituição podem ter seus interesses modificados, instituições passam por mudanças a partir da rotatividade de seus membros, durante o decorrer das etapas, e muitas vezes a rotatividade de grupos políticos muda as perspectivas dos setores que estão ocupando os lugares de poder no Estado, e assim a cultura organizacional do fazer público. Esses são alguns, dentre tantos outros, dos principais desafios para caracterizar a participação numa política pública.

A partir de toda essa exposição, surgem diversas inquietações: quando a participação democrática e social é possível? Será apenas durante a construção da agenda? Os atores que formulam e implementam uma política pública estão participando ou estão apenas prestando serviços? Como delimitar os processos participativos democráticos no contexto da governança pública? E quando acontecem os consórcios e Parcerias Público Privadas (PPPs) os processos participativos tendem a se modificar? Esta tese de doutorado foi construída em torno dessas problemáticas, e de longe buscamos finalizar a discussão.

No contexto da complexidade típica da administração pública, o conceito de governança surgiu como um paradigma para se buscar mais eficiência econômica e em termos de políticas públicas (BENZ, 2004; MARKS, 1993). A partir daí, diversos modelos orientaram a discussão sobre governança: governança multinível, governança colaborativa, governança em rede, e, mais recentemente, nova governança pública.

Neste sentido, a presente pesquisa parte da seguinte questão: Através de mapas de redes sociais torna-se possível medir a intensidade da participação, dos atores, nas políticas públicas orientadas pelo modelo da Nova governança Pública?

Ao mapear, em redes de interação, as instituições que participam dos ciclos de formulação e implementação do serviço de encerramento de lixões busca-se responder essa questão.

Compreender como se efetiva o processo de participação na construção da agenda, formulação e implementação da política pública de encerramento de lixões, analisando os consórcios CONDESUL, CODANORTE e, como um contraste, o sueco VAFABMILJÖ, buscando construir as redes de interação pertinentes a eles, foi o caminho empírico escolhido para endereçar essas questões.

Têm-se como objetivo mensurar (i) As instituições participantes da formulação e implementação da política, (ii) se foi contínua a participação dessas instituições (iii) o tipo de participação democrática que exercem (se é representativa, social e administrativa), (iv) o objetivo da participação na prestação do serviço, (v) se esse objetivo atende indicadores e metas da fase de formulação (vi) se a problemática foi solucionada.

Nossa Tese observa a ideia de que se verifica uma pluralidade de atores institucionais, nos arranjos participativos direcionados pela governança, no entanto a governança não promove participação efetivamente democrática, no decorrer das etapas de uma política pública, para todos os atores.

O contexto no qual o campo empírico desta pesquisa se insere é marcado pelos Planos de Gerenciamento e Gestão Integrada (PGIRS) da política pública de Manejo de Resíduos Sólidos (MRSU). A política do lixo possui relevância pela sua capacidade de tratar os impactos causados ao meio ambiente e às pessoas, através das relações de produção, consumo e descarte, exercidos pela sociedade moderna e contemporânea. Destaca-se que tal política se encontra na agenda mundial moderna, desde a década de setenta do século XX e, na agenda governamental brasileira, desde a década de oitenta.

Sob a perspectiva ambiental, o uso de lixões é constantemente problematizado no Brasil por ser uma solução inadequada. Como resultado sua utilização tornou-se crescente para o processo de destinação final de resíduos e rejeitos (ABRELPE, 2020). A problemática do lixo afeta diretamente a questão ambiental, essa por sua vez, encontra-se permeada pela exaustão dos recursos naturais (poluição, extração invasiva, invasão de terras de preservação, sobrevivência da sociobiodiversidade, lixo no mar e nos oceanos).

Para além da questão ambiental e da governança, a escolha da política de Manejo de Resíduos Sólidos, especificamente o encerramento de lixões, apresenta uma característica que desperta interesse para ser problematizada. Trata-se do fato de ser atualmente um grande desafio para gestões municipais, frente às exigências do Novo Marco do Saneamento Ambiental. Os governos precisam empreender soluções eficazes em projetos, programas, cooperações, concessões com diversos atores institucionais públicos e privados. Esse cenário permite parâmetros interessantes para compreender a participação institucional numa gestão orientada pela governança, especialmente quando delimitada por redes.

Através da descrição da participação por redes consegue-se apresentar a pluralidade dos atores e dialogar sobre a configuração do Estado; realizar exposição

detalhada da participação dentro da nova governança pública; observar os atores em todas as etapas de uma política pública, delimitar índices quantitativos das interações (através da centralidade e dispersão das redes) classificá-los como stakeholders e perceber os atores pela combinação das características: Poder, Legitimidade e Urgência.

Mediante a renovação do marco legal pertinente ao Manejo de Resíduos Sólidos exige-se a curto prazo, cobrança de taxas ou tarifas, consorciamentos, projetos econômicos que consigam o encerramento dos lixões. Condicionados por uma legalização que apresenta riscos políticos para os prefeitos de gestões municipais, o Novo Marco do Saneamento apresenta como valores predominantes a busca sustentabilidade e responsabilidade compartilhada. A presente pesquisa pode contribuir também para a análise sobre a efetividade desses princípios no novo marco.

Buscando preencher lacunas teóricas existentes e A fim de compreender a pluralidade e heterogeneidade dos atores que participam das etapas de uma política pública, a pesquisa se fundamenta na(s) teoria(s) sobre Estado, neoliberalismo, estado administrativo, governança, políticas públicas e ciclos de políticas públicas.

A junção destas teorias aponta que os arranjos participativos atingem o êxito e alcançam a governança quando existem indicadores que permitam a pluralidade dos atores institucionais, sua capacidade em participar, continuamente, dos ciclos políticos, de trabalhar em rede durante os processos, de coordenar as ações com soluções bem elaboradas (SILVESTRE, 2019; VIANA, 1986).

Ao destacar os atores institucionais, ou seja, as instituições públicas, privadas e da sociedade civil, considera-se suas particularidades, objetivos, interesses e esferas de atuação no planejamento, controle e execução de uma política pública. Dividindo-as nesse sentido em atores governamentais e não governamentais e reagrupando-os, em seguida, por grupos de stakeholders.

O contexto histórico das Reformas do Estado e das crises do capital no qual a discussão sobre governança e participação ocorrem é reconstruído a partir de Netto (1996), Streck (2012), Abu-El-Haj (2005), Millani (2008). Para uma perspectiva mais geral sobre o Estado e o neoliberalismo utiliza-se de Dardot e Laval (2016) e Paraná (2018), particularmente para uma perspectiva crítica aos processos de privatização e para compreensão dos processos participativos na delegação de responsabilidades do Estado, para a esfera privada. Mais especificamente sobre o cenário brasileiro de implementação

das políticas neoliberais e suas consequências, são utilizados Streeck (2012) e Alfredo Saad-Filho e Moraes (2018).

Para compreender o Estado Administrativo, utiliza-se as teorias das gestões de políticas públicas e seu desenvolvimento. Constrói-se a dialética a partir dos estudos de Gaelbler (1994), Weber (1994), Bresser (1996), Abu-El-Haj (2005), Bering, Boschetti (2007), Osborne (1994), Farah (2011), Fontenele, Parente (2013), Filgueiras (2018), Feiock (2007), Silvestre (2019), que permitiram descrever a análise conjuntural dos modelos de gestão de políticas públicas do Estado Administrativo.

Dimensiona-se e define-se o modelo Burocrático, o modelo Gerencial e a Nova Governança Pública. Centra-se na Nova Governança Pública, por ser a reforma administrativa da contemporaneidade. Contextualiza-se esse mecanismo no cenário brasileiro através de Bering, Boschetti (2007), Filgueiras (2018) e Moraes, Silva, Frota (2021), conjuntamente com as legislações vigentes ao tema.

Por conseguinte, apresenta-se as teorias de formação e etapas de políticas públicas utilizando os conceitos de Sabatier, Schlage (2000), Farah (2018), John, Street (2015), Cortes e Lima (2012); Marques (2013); Werner, Wegrich (2007), Viana (1996); Capella (2006); Kingdon (2013).

Para detalhamento da participação durante os ciclos de formulação e implementação de uma política pública, utiliza-se Arretche (2001), Milani (2008), Wu, et al. (2004).

Como desenho metodológico, construiu-se Estudo de Casos Múltiplos, que permite aprofundamento holístico sobre o objeto a ser estudado, no caso, a participação na governança. Foram analisados os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) dos consórcios CODENORTE e COSCENSUL no Brasil e VAFABMILJÖ na Suécia.

Para coleta e tratamento dos dados, trabalhou-se com os atores institucionais que participaram das etapas de formulação e implementação. A participação é apresentada por meio de interações e visualizadas em mapas de redes sociais, observando a construção dos PGIRS e a implementação das soluções construídas por esses planos.

Nos resultados, apresenta-se a construção da agenda da Política de Manejo de Resíduos Sólidos, mundialmente e no cenário Brasileiro, com indicadores do SINIS e dos Panoramas da Abrelpe. Como resultado percebe-se que a esfera pública participa em amplitude na formulação e formatação de uma solução porque detém o poder político e os recursos financeiros. A participação da esfera privada é crescente no processo de

formulação e implementação na prestação dos serviços públicos, porque detém justificativas de eficiência e eficácia na prestação dos serviços. Neste processo, a participação dos setores populares da sociedade civil é irrisória. Observa-se esta relação através das redes de interação que aplicam as soluções para o processo de encerramento de lixões.

Conclui-se que a governança permite processos democráticos dentro das políticas públicas, no entanto, a Nova Governança Pública precisa criar mecanismos para que a Governança Corporativa não impeça que a Governança Democrática seja aplicada na prática, através da prestação de bens e serviços públicos.

A Tese está dividida em quatro capítulos, além desta introdução. No primeiro, foi construído o referencial teórico da discussão, especialmente a partir das reflexões sobre Estado, neoliberalismo, participação e governança. No segundo, apresenta-se a metodologia utilizada na condução da pesquisa. No terceiro, apresentam-se os casos estudados, o contexto mais específico relacionado ao manejo de resíduos sólidos e aos lixões, e construímos os mapas de rede. Por fim, são discutidas as conclusões da pesquisa e as recomendações provenientes destas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esse capítulo aborda os conceitos de Estado, neoliberalismo, participação, políticas públicas.

2.1 Reformas do Estado Democrático e Crises do Capital: capitalismo x democracia.

Abu-El-Haj (2005) apresenta a conjuntura que marcou as reformas do Estado Brasileiro e aponta que desde anos 30 houve três modelos de reforma: o Estado Interventor, o Estado Empresarial e o Estado Regulador (destacados no Quadro 1). Essas reformas apresentam-se como persistentes e promovem a ideia de serem necessárias, a fim de garantirem um desenvolvimento justo e sustentável para sociedade, o que justificaria as mudanças em sua estrutura, forma e posição, com enfoque em ideologias, forças políticas e legitimidade. Reformas estatais promovidas por cima sempre foram respostas a questões estruturais e a crises econômicas.

Há várias formas de abordar a relação conflitante do capitalismo como sistema e da democracia como regime (WOOD, 2003). É evidente que as reformas do Estado convergem e se apresentam como respostas às crises do Capital e, para compreender essa relação, utiliza-se Streeck (2012) e Netto (1996). Estes autores dialogam sobre as crises do capitalismo a partir de mercados capitalistas e políticas democráticas. E, também, sobre a emergência do Capitalismo Monopolista e seus lucros através dos controles do Estado e do mercado pela burguesia.

Os estudos de Abu-El-Haj (2005), Streeck (2012) e Netto (1996) destacam a economia política a partir de grupos de interesse. O Estado passa a centrar-se no mercado e nos grupos que possuem poder político e econômico, fazendo com que os interesses desses grupos representem os interesses da sociedade, ao utilizar a política monetária como controle (a inflação para realizar ajustes na sociedade).

O fato de que em algumas sociedades (o Brasil por exemplo) não existem critérios comuns de justiça social (ABU-EL-HAJ, 2005), faz com que os setores mais vulneráveis destas acabem tornando-se alvos mais fáceis durante as crises do Capital. As reformas do Estado direcionadas à superação dessas crises, em geral, caem na conta desses setores mais vulneráveis. Nesse contexto, a participação social torna-se imprescindível para a manutenção de uma democracia de qualidade, pois ela impede que instituições políticas e democráticas sejam comprometidas (MILLANI, 2008).

Dimensiona-se, no quadro a seguir, as características das reformas no Estado Brasileiro, para que seja possível iniciar um debate sobre sua relação com a administração pública e a democracia.

Quadro 1 - Reformas do Estado Brasileiro

REFORMA	CARACTERÍSTICAS
ESTADO INTERVENTOR (1930 a 1945) Governo de Getúlio Vargas	Marcado por um período de consecutivas crises políticas, e forte disputa de grupos/elites (marcadamente a elite mineira e a paulista, disputando o governo federal). Essa reforma foi desenvolvida durante a ‘Era Vargas’ e buscava acabar com o modelo patrimonialista, caracterizava-se pela inserção do Modelo Administrativo Racional legal. Objetivava organizar administração pública brasileira por moldes Weberianos sob influência dos EUA. Houve a criação da DASP, que numa tentativa de cisão da administração com a política, utilizou a base teórica liberal de influência dos EUA. Nomeados “Dasbianos”: defendiam a diferenciação entre os mecanismos administrativos (governança) e as negociações políticas; formação de consensos políticos e a elaboração de programas governamentais (governabilidade).
ESTADO EMPRESARIAL (1964 a 1985) Sob governos da Ditadura Militar	Durante esta reforma inserem-se mecanismos administrativos de processos descentralizados através do Decreto/Lei: 200, art.5. Acontece a criação de autarquias, administração indireta, Fundações, entidades governamentais, criam-se as estatais: PETROBRAS, ELETROBRÁS, SIDERBRAS, TELEBRÁS. Em 1967, com a crise do petróleo, houve retomada do governo centralizado. Com a redemocratização de 88 aconteceu o retorno das liberdades políticas e abriu-se espaço para novas esperanças de um desenvolvimento econômico com justiça social o que foi percebido pelo avanço dos direitos sociais, promovidos pela Constituição de 1988.
ESTADO REGULADOR (1994 a 2002) Governo de Fernando Henrique Cardoso	Nesta reforma implanta-se a perspectiva do Gerenciamento Público. O Estado regulador alia-se a políticas públicas orientadas para o mercado em uma sociedade globalizada. Acontece a redefinição do papel do Estado na sociedade. Um período marcado pela permanência da inflação, dificuldades em retomar o desenvolvimento econômico dentro da tradicional substituição de importações. Para conter a inflação acontece a inserção do Plano Real (1994). Destaca-se que o governo de Fernando Henrique Cardoso apresentou um dos programas mais abrangentes de reforma do Estado e da administração pública, desde a revolução de trinta. Essa reforma combinou três redefinições do Estado: uma nova reformulação do pacto federativo, a reestruturação econômica e adoção de uma nova concepção de administração pública, denominada de gerencial.

Fonte: Abu-El-Haj (2005)

As décadas que seguiram entre o Estado Interventor e o Estado Empresarial são marcados pela criação do BNDES; o definhamento da DASP; a retomada de comportamentos patrimoniais; o investimento em industrialização (desenvolvimentismo de Kubitschek) numa disputa ideológica entre comunistas e conservadores (Guerra Fria) e a presença de uma inflação alta (ABU-EL-HAJ, 2005).

Sobre as crises do capital, destaca-se Streeck (2012) que problematiza as crises do Capitalismo Democrático desde após a 2ª Guerra Mundial até a crise econômica de 2008. Resultado de um período de crescimento interrompido por várias crises consecutivas, marcados pelo conflito endêmico, de dimensões globais, entre mercados capitalistas e regimes democráticos.

Para entender esse processo, o autor remete-se ao tempo entre fim século XIX e decorrer século XX. Com destaque para o movimento de ascensão da classe trabalhadora e de uma esquerda política. Esse movimento foi refreado pela burguesia que passou a controlar o Estado e tornar a democracia cada vez mais limitada, por temer um possível governo que desmontasse o capitalismo através da democracia (STREECK, 2012)

O Capitalismo Democrático possui uma economia pautada por dois princípios que são regimes conflitantes de alocação de recursos: a produtividade marginal (livre mercado) e direitos sociais estabelecidos por escolhas coletivas e processos burocráticos. No Capitalismo Democrático, os governos são instados a cumprir ambos os princípios, o que gera uma estrutura democrática instável e contraditória.

Em resumo, Streeck (2012) destaca que o político-econômico se encontra a serviço dos que possuem poder de mercado, seus interesses são tidos como interesse geral da sociedade. E assim a gestão econômica é fundamentada numa economia moral dos que possuem privilégio no mercado.

A crise do capital é vista, pelos setores do próprio capital, como reação aos governos que não seguem as leis naturais do mercado (reações keynesianas). A política monetária passa a ser usada para conter expansão dos direitos da classe trabalhadora, ao invés de coibir a existência da democracia e dos diálogos plurais utiliza-se a inflação, e esta, torna-se ajuste numa sociedade que não consegue chegar a um critério comum de justiça social (políticas coletivas para corrigir efeitos negativos do mercado). Os governos de Thatcher e Reagan (anos 80) são os precursores deste modelo na Inglaterra e nos EUA. Neste modelo realiza-se o controle da inflação, em contrapartida surge alta do

desemprego, o movimento sindical é enfraquecido, há o aumento da dívida pública e pressão eleitoral substitui as reivindicações sindicais.

Ainda segundo Streeck, o Keynesianismo Privado (anos 90), representado pelo governo Clinton nos EUA, aparece como outra reação à crise capitalista. O Estado investe no Mercado e em outros Estados, e cobra taxas de juros distintos, por Estados. Acontece a forte atuação das agências de classificação de riscos. E a população percebe que o Estado não é o seu agente, mas de outros Estados, ou de organismos internacionais, pois ocorre o corte dos gastos públicos e isso ataca a democracia. Sobre esses argumentos, Streeck (2012) apresenta as consequências das crises do Capitalismo Democrático: por diferentes caminhos, elas levam à diminuição dos direitos sociais e modificações nas estruturas do Estado.

As mudanças na configuração do Estado são percebidas a partir daquilo que considera Netto com relação às diferentes fases do capitalismo (1996). Para este autor, numa perspectiva marxista, é importante compreender o conceito de Capitalismo Monopolista (aquele que se desenvolveu após os anos 30 do século XX e sucedeu o capitalismo concorrencial/imperial). O Capitalismo Monopolista possui basilares da ordem burguesa cujo objeto primário é “o acréscimo de lucros capitalistas através de controles de mercado (...) por meio do sistema creditício e bancário” (NETTO, 1996, P. 16).

A características do Capitalismo Monopolista são: o redimensionamento do papel dos bancos e dos sistemas creditícios; alteração dos preços e dos lucros promovendo acumulação acentuada; tendência ao subconsumo; investimento em setores de concorrência (o lucro determina o investimento); tendência a economizar trabalho humano substituindo-o por tecnologias; aumento do contingente de consumidores improdutivos; grupos monopolistas extraem mais valia de outros grupos capitalistas; tendência aumento dos trabalhadores reserva (NETTO, 1996).

O Capitalismo Monopolista possui fases. Em seu período clássico, o montante acumulado tinha dificuldades de valorização e passou a ser utilizado como autofinanciamento dos monopólios, o que apresentou uma tendência descendente da taxa média de lucro. Elevou-se a natureza parasitária da burguesia através da generalizada burocratização da vida social que passa a legitimar o monopólio; ocorre a contradição entre socialização da produção e sua apropriação privada, inclusive de forma internacionalizada pois os monopólios passam a controlar povos e outros Estados (NETTO, 1996).

A maximização dos lucros pelos controles de mercado, passam a exigir refuncionalização do Estado, pois necessita-se de mecanismos de intervenção extraeconômicos. Ao citar Keynes e Mandel, Netto (1996) afirma que o Estado sempre interveio nos processos econômicos capitalistas a serviço da burguesia. Pois no capitalismo monopolista “as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas” isso torna necessário uma nova modalidade de intervenção do Estado.

Como resultado das reformas, o Estado passa atuar ‘como um instrumento de organização da economia, operando como um administrador dos ciclos de crise’. As instituições estatais integram-se aos aparatos privados dos monopólios e juntos viabilizam uma intervenção na sociedade através do ‘sistema de poder político e dos sistemas de decisão’, que ganham uma crescente autonomia em relação as instâncias representativas, formalmente legitimadas. Como resultado, a preservação e controle da classe trabalhadora são de responsabilidade do Estado (NETTO, 1996, P.22).

Não se trata de socialização de custos, mas a transferência de recursos sociais e públicos para os monopólios, o alargamento da base de sustentação do Estado e sua legitimação sociopolítica acontece mediante generalização e institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, o que permite ao Estado assegurar desempenho e consenso entre problemas sociais, setores público e privado (NETTO, 1996).

Dessa maneira, a burguesia tomou os sistemas de poder econômico e político. Em realidades distintas os sistemas de poder do Estado não foram acessados pelo movimento dos trabalhadores organizados em partidos políticos e, não tiveram força para formar alianças que impedisse o processo democrático da vida.

O Estado e a Democracia são a legitimação do poder plenamente suportável pelo capital, mesmo com as contradições da ordem social, pois essa lógica (dominante) não exclui o tensionamento e coalizão das instituições, que quando organizadas, podem romper com conservadorismos desse sistema (NETTO, 1996).

No Capitalismo Monopolista, os jogos políticos não possuem flexibilidade e abrangência. Neste contexto, as alternativas sociopolíticas que a história apresenta vão de um extremo ao outro, como por exemplo o Welfare State e o Fascismo (NETTO, 1996). Como alternativa, emerge o neoliberalismo.

O papel do Estado no governo neoliberal é o de operar a favor dos monopólios e do mercado financeiro. Por isso, defendem a cisão entre política e administração e política e economia, mas não se defende a cisão da administração com a economia. Este

fato faz os processos políticos deliberativos ficarem à parte, enfraquecendo a democracia. As grandes decisões econômicas tendem a passar por fora das deliberações democráticas.

A fim de embasar o que se entende, hegemonicamente, como participação dentro do conceito de governança torna-se necessário destacar o surgimento e desenvolvimento do neoliberalismo e sua relação com o Estado. Principalmente porque a literatura aponta que o sistema ideológico neoliberal ocasionou profundas mudanças societárias, ao modificar regras, instituições, mecanismos de governo, direitos, políticas sociais, políticas públicas e subjetividades.

2.1.1 O Estado e o Neoliberalismo

De acordo com Dardot e Laval (2016), o surgimento dos ideais neoliberais pode ser localizado temporalmente no Colóquio Walter Lippmann, realizado em Paris no ano de 1938, no âmbito do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (antecessor da Unesco). No entanto, tornou-se hegemônico, politicamente, a partir da década de 70, como forma de organizar a economia e os Estados nacionais, numa conjuntura fortemente marcada por crises econômicas e o definhecimento do Estado de Bem-Estar Social.

Marcado por reformas econômicas, transformações dos Estados e pela construção de uma nova subjetividade, o neoliberalismo é dimensionado como a razão de mundo que orienta o capitalismo contemporâneo. Ele constrói uma espécie de nova racionalidade, utilizada para estruturar e organizar a ação dos governantes e a conduta dos governados. O valor predominante dessa racionalidade é o da concorrência, que orienta o desenvolvimento de uma subjetivação humana, construída a partir do modelo dos processos de mercantilização que segue utilizado para as relações sociais (DARDOT, LAVAL, 2016). É como se todas as esferas da vida fossem mercantilizadas.

Edemilson Paraná (2018) sugere que o neoliberalismo surgiu como uma reação ao Keynesianismo, justificado pela necessidade de restaurar a rentabilidade do capital, em âmbito global, através do uso sistemático do poder do Estado para instituir imperativos financeiros. O autor destaca que o ataque ao Estado de Bem-Estar se articula em torno da ideia de que o crescimento econômico deve ser separado de medidas sociais.

A marca principal do neoliberalismo é a promoção da concorrência como virtude social, o que gera competição generalizada, em todos os níveis de relações sociais e promove a destruição de direitos, regras, instituições (PARANÁ, 2018). Neste modelo, a concorrência produz subjetividades nas maneiras de viver e na forma como os indivíduos são levados a se comportarem e se relacionarem. O indivíduo segue o modelo do mercado

e como resultado é instado a comportar-se como uma empresa (DARDOT, LAVAL, 2016; PARANÁ, 2018)

No âmbito das ações governamentais, o neoliberalismo reconfigura as instituições e práticas do Estado. E, permeado pelo valor da concorrência, cria um novo regime de acumulação flexível, cuja valorização financeira predomina e induz novas formas regulatórias da sociedade; mobiliza ainda, intervenções extensivas e invasivas em todas as dimensões da vida social (PARANÁ, 2018). Como forma de adequar os Estados à nova dinâmica do capitalismo, os órgãos de fomento internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, especialmente) condicionam empréstimos aos países periféricos e produzem transformações na estrutura estatal desses países. É assim que a imposição de uma hegemonia econômica neoliberal se torna também a imposição de uma forma de gerir o Estado.

Somado ao valor da concorrência, Paraná (2018) aponta a liberdade individual como valor supremo dessa realidade, pois é como se todos os indivíduos passassem a se perceber enquanto agentes empreendedores e a se relacionarem, socialmente através de contratos com outros empreendedores. O autor aponta como principal crítica o fato do homem empreendedor tomar o lugar da figura do sujeito de direito, de responsabilidade coletiva (PARANÁ, 2018)

No âmbito das estratégias de governo e sob a forma de economia mista, os setores público e privado atuam em coordenação mediana. Cabe ao Estado o planejamento, e as políticas públicas e, ao mercado, o papel central na definição das prioridades estruturais (PARANÁ, 2018). Considera-se como papel central a execução e monetarização da prestação dos serviços planejados pelo setor público.

Sob essa lógica desenvolve-se uma sociedade regulada pelas estratégias do mercado, submetida a dinâmica concorrencial. As modernas relações de trabalho vão além das antigas normas de cumprimento de ordens e respeito à hierarquia. Nessa nova ordem, dimensiona-se a motivação do funcionário para ousar e assumir riscos, ser empreendedor, exercer criatividade individual. Destaca-se que este sistema regulatório transcende o campo individual do sujeito e torna-se norma, no estilo gerencial das ações governamentais para dirigir as políticas institucionais e as práticas de governo (PARANÁ, 2018). Nesse contexto se coloca, contemporaneamente, a discussão dos limites da democracia no contexto capitalista, apresentada no tópico anterior. O neoliberalismo intensifica os mecanismos de separação entre as deliberações coletivas e democráticas e as decisões mais importantes em termos de políticas públicas, especialmente se

relacionadas a questões macroeconômicas.

É nesta conjuntura que se fortalece a ideia de governança como atual modelo de gestão pública e corporativa. Descrita como capaz de alargar os processos participativos no campo do planejamento, decisões e execução dos serviços públicos, através da co-concessão, coprodução e co-implementação (SILVESTRE, 2019), a governança pode ser interpretada também como um mecanismo de justificação ideológica da implementação de preceitos neoliberais na administração pública.

Diante desta perspectiva geral destaca-se a lógica da governança e, neste contexto, como ela afeta a democracia das políticas públicas. Considera-se a importância em perceber de forma crítica como a governança é dimensionada pela lógica neoliberal, mas também como ela pode ser vista como mecanismo de subversão dessa própria lógica e, portanto, de democratização (como será visto mais adiante). O fato é que a governança impacta na democracia do planejamento, na tomada de decisões e execução de políticas públicas, de formas e em setores diferentes, a depender de seus diferentes modelos teóricos: governança democrática, governança corporativa e governança pública.

Peixoto (2019) apresenta os conceitos de governança e governabilidade através da percepção do Banco Mundial. A autora aponta que estes conceitos sempre estiveram atrelados a fatores políticos e de administração pública, e que o neoliberalismo se afirma através da obtenção de consensos sociais, entre atores dotados de interesses distintos e antagônicos, de forma a garantir estabilidade no processo de mercantilização das esferas da sociedade:

“Para o Banco Mundial o conceito de governança está ligado ao exercício do poder político através da implementação de políticas públicas de corte neoliberal, tais como privatizações ou reestruturações de empresas estatais, a contratação de serviços privados para a rede pública, a desregulamentação de leis, entre outras.” (PEIXOTO, 2019, P.40)

Dardot e Laval (2016) delimitam a governança dentro da lógica do governo empresarial, num contexto de transformações nas ações públicas, que levam o Estado a se reger por normas de concorrência, submetidas as regras que impõe eficácia e eficiência. O Estado se torna produtor, avaliador e regulador, um estrategista e passa a ser percebido como uma empresa à serviço das empresas. Neste sentido, vai perdendo seu papel como protagonista da promoção do bem-estar social, da garantia de direitos, e passa a ser um ente regulador da dinâmica de mercado na sociedade.

Assim, a governança pode ser descrita como um novo modelo de exercício do poder, do qual participam instituições políticas e jurídicas, internacionais e nacionais, associações, igrejas, empresas, universidades, think tanks. Nesse modelo é possível a concessão de autoridade às empresas privadas, a partir de normas internacionais (coprodução público-privada). Os autores alertam que estas medidas e dispositivos, exercidos nos campos fiscal e regulatório, são sistematicamente favoráveis aos grandes grupos oligopolistas (DARDOT, LAVAL, 2016).

Dardot e Laval (2016) dão destaque para que se observe na governança a capacidade dos atores privados considerarem os interesses do sistema, além dos interesses dos seus estabelecimentos. Destacam a observação dos stakeholders (delimitado pelos autores como “partes interessadas, que têm interesse direto no sucesso do negócio em que entraram espontaneamente”) e alertam para o fato de que esta conjuntura cria um complexo de interesses públicos e privados que minam a divisão entre os interesses particulares e os interesses em geral. Nesta configuração, o Estado torna-se parceiro dos interesses econômicos das elites e busca fazer a gestão da população a partir desses interesses (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 279)

No entanto, essa ampla modificação do Estado, em prol do mercado através do compartilhamento de interesses híbridos (público e privado) e transferência de riscos, não impediu a crise financeira que se dimensionou no ano de 2007. Crise que culminou com fracasso do modelo de governança híbrida, tipicamente neoliberal, que envolve tanto os poderes públicos como os grandes atores privados do sistema (DARDOT, LAVAL, 2016).

Duas questões merecem ser observadas e discutidas a partir de Dardot, Laval (2016). A primeira refere-se as instituições participativas indicadas. E a segunda refere-se ao conceito de stakeholders delimitado. Os autores apresentam que a rede de poder é constituída por instituições além das de mercado. No entanto, torna-se claro a importância que os autores dão as instituições de mercado, como sendo as mais capazes de influenciar nos processos e ter seus interesses atendidos. Há pouco destaque para as instituições públicas, quando estas aparecem constituem-se das instituições políticas e jurídicas, e vistas como incapazes de atender aos interesses coletivos.

A segunda questão refere-se ao destaque dado pelos autores ao observar os stakeholders. Eles os apresentam apenas como as partes interessadas que adentram por vontade no contexto do serviço público. Contudo, a teoria dos stakeholders os configura enquanto grupos que afetam e são afetados por uma ação institucional. Neste contexto, cabe considerar que os autores homogeneízam, tanto os atores privados, como sendo

apenas empresas de mercado, quanto os stakeholders, grupos que possuem interesse de negócio na política pública. Nas teorias sobre políticas públicas, as universidades, associações, consultorias, pesquisadores também fazem parte das organizações privadas e de certa maneira, estas entidades exercem influência no campo das públicas, o que não deve ser desconsiderado. E os stakeholders, por sua vez, vão além de partes interessadas por lucros, trata-se de todos os grupos que afetam ou são afetados por uma instituição.

É marcante que o modelo neoliberal tem gerado crises representativas na democracia. Observa-se que a lógica do neoliberalismo transformou e continua a transformar a sociedade. Essa lógica rege as ações governamentais, as subjetividades individuais, submete ação pública aos critérios de rentabilidade com caráter técnico e promove pouca legitimação as políticas sociais (DARDOT, LAVAL, 2016; PARANÁ, 2018). Por estas questões compreende-se que a subjetividade humana constrói, através da concorrência, a base das relações sociais que representam, governam e participam das relações coletivas, num contexto que vai do individual para o coletivo.

Como elemento para pensar as bases da relação entre neoliberalismo, governança e as crises contemporâneas da democracia, pode-se destacar Kiesler e Heidemann (2006) que ao discutir Parcerias Público Privadas na Alemanha, ainda em 2006, apresentam que este modelo causou diminuição dos poderes políticos porque grande parte dos serviços e normas estão sob o poder dos privados.

A Alemanha, que compõe a Europa Ocidental, detém um nível abrangente de industrialização, sindicatos institucionalmente fortes e uma promoção da igualdade que evita o crescimento da pobreza. Em 1989, 22% dos recursos eram destinados a saúde e seguridade social. Esping (1995) aponta estas características como as do modelo de Social-Democracia, existente na Alemanha. Esse cenário vem mudando.

Esping (1995), já em 1995, ao levantar dados sobre o futuro do Welfare State apontava que a realidade exibia desemprego crônico, pobreza e desigualdades crescentes. As críticas ao neoliberalismo sustentam que os custos sociais da dependência do mercado são altos. Destaca-se aqui a polarização entre vencedores e perdedores. O investimento social, ao invés de bem-estar, objetiva trazer as pessoas para o trabalho e garantir uma renda mínima assim redireciona as políticas sociais. O autor destaca que, já naquele momento, nenhum país possuía mais a lógica do Welfare State, nos moldes clássicos.

Nos países Anglo-Saxões, com neoliberalismo forte, segundo Esping (1994), acentuaram-se as estratégias de desregulamentação de salários e do mercado de trabalho, que resulta em baixa produção. São maiores os investimentos sociais para o trabalho do

que para políticas sociais. Esta realidade contextualiza a desapropriação de ganhos para democracia porque restringe a política ao gerenciamento (ESPING 1995, p.92-93). A democracia vista como gerenciamento constitui-se da,

“formação de consensos partilhados de natureza mais ampla, mediados pela política, que envolvem negociação continuada dos interesses divergentes, pluralismo, participação da sociedade civil e universalização de procedimentos na construção do interesse público” (IVO, 2001, p. 600).

Para contrapor esta conjuntura Ivo (2001) destaca a necessidade de soluções encaminhadas pela devolução de poderes para o lado (mercado) através de privatizações e, para baixo, através da municipalização. Permitindo, desse modo, ênfase nas políticas de desenvolvimento local, promovendo a participação social da população, mesmo que reforçadas pelos “planos internacionais das decisões das Cúpulas Mundiais, que encaminharam o disciplinamento de leis globais sobre pobreza na década de 90” (IVO, 2001 p.64).

Neste contexto contemporâneo, a base de reconstrução de um novo contrato social deve ser idealizada a partir da construção da solidariedade, numa dimensão institucional, “que se orienta fundamentalmente para a aplicação dos direitos e distribuição de bens e serviços públicos, cujos interesses exprimem dimensões diversas e fragmentadas e nem sempre conciliáveis” (IVO, 2001, p.75).

Delimita-se a seguir, no cenário brasileiro, o contexto de transição econômica para o neoliberalismo.

2.1.2 A transição para o Neoliberalismo no Brasil

De acordo com exposto, até agora, o neoliberalismo constitui-se de uma conjunção formada por políticas econômicas, reformas administrativas e aspectos ideológicos que objetivam mercantilizar todas as esferas da sociedade. E que as sucessivas crises do capitalismo se constituem enquanto forma de reorganização deste modelo.

No tocante ao Estado, o ideário neoliberal promove uma ideia de eficácia e eficiência governamental, vinculada a noções e a valores mercadológicos. E para isso, recorre a reformas contínuas do modelo de gestão pública, tornando-a empresarial e adequada à liberdade de mercado, através da flexibilização de regras e leis. Como resultado, implica-se a defesa da privatização de tudo o que for possível atribuir mais valia e, da manutenção, para o Estado, de funções eminentemente organizativas, no que diz respeito ao mercado: ordenamento jurídico adequado, manutenção da ordem, etc. A literatura aponta que não se verificou, ao longo das reformas neoliberais, o alcance de gestões mais qualificadas.

No contexto brasileiro é possível encontrar referências para perceber e discutir o neoliberalismo, sobre diversas perspectivas. Pode-se utilizar por exemplo dos estudos do serviço social e perceber seus resultados por meio da questão social e suas refrações. Ou, dimensionar o impacto das privatizações no tamanho das políticas sociais. No entanto, esta tese baseia-se no conceito de participação no processo de implementação de uma política pública, dentro da teoria de gestão pública, condicionada pela governança. E neste contexto percebe-se a necessidade de expor a justificativa econômica para as reformas públicas, dimensionando a importância da democracia para garantir direitos e cidadania, e a relação que se estabelece entre gestão econômica, políticas públicas e garantias protetivas para sociedade.

Este cenário justifica a dimensão teórica utilizada para compreender os processos participativos. Percebe-se que no campo de estudos mais contemporâneos das políticas públicas, inserido no contexto neoliberal das últimas décadas, que afeta não só as políticas propriamente ditas, mas também a teorização sobre elas, o conceito de participação pode modificar-se ou ganhar contornos mais abstratos, assim como modificam-se os atores que participam nos ciclos de políticas públicas.

A preocupação democrática clássica, com a participação ‘do povo’, se transforma em participação de determinados setores da sociedade, eventualmente em ‘para o povo’, por exemplo: no momento de formulação das políticas públicas, o povo ganha centralidade ao delimitar – em geral de forma indireta – quais políticas são urgentes e quais serviços necessitam ser executados para atender suas necessidades. No momento de formatação e implementação, a centralidade do povo aparece com a finalidade de terem suas necessidades atendidas, no entanto quem participa são atores governamentais (indiretamente indicados pelo povo) e não governamentais, planejando e implementando as soluções para atender as necessidades do povo. E no momento de avaliação busca-se

perceber os objetivos e resultados atingidos pelos serviços públicos. Neste sentido, no caso das políticas públicas relacionadas à gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, especialmente no que diz respeito ao encerramento de lixões, verificar como a participação é compreendida se torna ainda mais relevante. Aparentemente, a participação de setores empresariais, interessados no tema, substitui, em alguns modelos de consórcio, a participação direta da população ou de organizações representativas.

A fim de consubstanciar e resumir a percepção destas questões marcantes na relação povo versus governo, versus mercado, expõe-se o estudo de Streeck (2012) que apresenta as justificativas para inserção do modelo neoliberal nos estados capitalistas. Também utilizamos os estudos de Alfredo Saad-Filho e Moraes (2018), que demonstram como ocorreu a transição do modelo neoliberal, no cenário brasileiro. Destaca-se que exposição pormenorizada do desenvolvimento do neoliberalismo no Brasil se dará no tópico 1.4 quando se expõe sobre as reformas nos modelos de gestão pública.

Streeck (2012) discute as consecutivas crises econômicas do capitalismo (acontecidas nos anos 70, 80, 98, 08). E apresenta a democracia como produtora de políticas sociais e contextualiza as tensões que as políticas econômicas do capitalismo exercem sobre direitos, cidadania e trabalho.

O autor utiliza a teoria de Marx para exemplificar as tensões provocadas pelo capitalismo. Segundo a escola de economia neoclássica, a justiça do mercado recompensaria a sociedade, com sua contribuição, ao invés da possibilidade em transformar as necessidades em direitos (STREECK, 2012 p.38). No entanto, o que se observa na realidade é a grande desigualdade que este sistema desenvolve, ao retirar do Estado a obrigação em desenvolver políticas sociais.

Streeck (2012) destaca que as democracias efetivas tendem a instituir primazia do social sobre a economia e que, no contexto da economia capitalista, o exercício da cidadania se desenvolve entre o poder de posse do mercado. O autor traduz essa relação dialogando sobre inflação, desemprego, greves e direitos trabalhistas. A alta da inflação promove distorções econômicas e é ocasionada, principalmente, pelo aumento do desemprego, diminuição do consumo e da produtividade que geram crises diversas, principalmente de direitos (STREECK, 2012).

Para diminuir a inflação, as soluções apresentadas foram promover rendas variáveis fixas e incentivos econômicos através de créditos. Constroem-se privatizações das dívidas e individualização das conquistas, através do mercado e do crédito familiar (STREECK, 2012).

Como viu-se, o autor nomeia de Keynesianismo Privado a grande oferta de crédito para que as famílias acessassem bens, serviços por meio de empréstimos – da política social ao crédito pessoal. Destaca que a crise de 2008 põe fim ao crédito abundante, pois marca o endividamento das famílias e do governo, através de amplos déficits públicos e dívidas privadas. E aponta que o pagamento dessas dívidas é realizado pelo cidadão comum, através de taxas (STREECK, 2012).

Torna-se importante destacar duas fases temporais das crises capitalistas apresentadas pelo autor. Primeiro veio a fase em que a prioridade era o controle da inflação (anos 1980 e 1990) e depois a fase do endividamento privado (keynesianismo privado) até 2008. O momento mais atual, marcado pela crise de 2008 e explicado pelo autor, é o mais importante para contextualizar a presente pesquisa.

Streeck (2012) compõe ideias para compreender as crises capitalistas e aponta que para percebê-las, plenamente, tem-se que atentar para os impostos, modelos de governos nacionais e sacrifícios da população. Destaca o surgimento da governança para os novos desafios da população, nas arenas do conflito distributivo. E problematiza (em 2012) que a capacidade de gestão pública se relaciona com a incerteza do mercado, atenuando que a tendência de crescimento econômico se liga ao mercado de matérias primas e a nova economia da internet. Destaca-se que o Brasil é um dos grandes exportadores de matéria-prima, mas pouco desenvolvimento tecnologicamente.

A problemática existente entre inflação e crédito impactaram na transição do neoliberalismo na organização do Estado Brasileiro, que sofria com educação e populismo fiscal deficientes, além de não vivenciaram o modelo keynesiano.

Essa contextualização torna-se necessária a fim de compreender o padrão neoliberal no Brasil, principalmente ao citar Saad-Filho e Moraes (2018) que examinam a transição econômica do neoliberalismo no Brasil. Segundo esses autores, a transição foi justificada ideologicamente pela necessidade de garantir um Estado de desenvolvimento capaz de promover imperativos de controle da inflação, de melhorar a eficiência econômica e acelerar o crescimento da produtividade neste país.

Saad-Filho e Moraes (2018) informam que houve reformas neoliberais graduais, desde o governo de José Sarney, com a promulgação da Constituição de 1988 e a flexibilização até a liberalização econômica, que eventualmente se transformou em uma transição para o neoliberalismo em 1990, sob o governo do presidente Fernando Collor.

Em seguida, com os governos dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, através da inserção do Plano Real, acontecem as principais ações da

transição brasileira para o neoliberalismo. Disfarçado e justificado ideologicamente por um programa de estabilização da inflação (SAAD, MORAIS, 2018).

A Virada Neoliberal de 1990 critica a falta de um projeto de desenvolvimento econômico que já havia se iniciado com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek e mesmo antes, na parte econômica, com os governos militares.

As reformas neoliberais dos anos 1990 transformaram os fundamentos da economia brasileira. Implicaram nas relações de classe, no que se refere ao equilíbrio distributivo. Isso porque, ao diminuir a coordenação estatal limitou-se o crescimento salarial e criou-se padrões indesejáveis de emprego. Esse fato facilitou a concentração de renda e riqueza. Também impossibilitou o uso de instrumentos de política industrial para alcançar prioridades socialmente determinadas. E assim, o país perdeu o equilíbrio de pagamentos, estruturalmente dependentes de fluxos internacionais de capital (SAAD-FILHO, MORAIS, 2018).

Em suma, liberalizava-se a abertura do país para investimentos e exploração pelo capital estrangeiro nas áreas de navegação, exploração do solo e subsolo, petróleo, telecomunicações e energia, impulsionando a flexibilidade do mercado de trabalho (SAAD-FILHO, MORAIS, 2018).

De acordo com os autores, no Brasil, a transição para o neoliberalismo finalizou-se em março de 1999, quando o governo introduziu um novo quadro de política macroeconômica, como parte de uma estratégia de acumulação neoliberal madura. As novas políticas visavam garantir inflação baixa, corte de juros para estabilizar a dependência e limitar seu custo fiscal, ao reduzir o déficit em conta corrente (SAAD-FILHO, MORAIS, 2018).

Neste novo quadro econômico de política econômica brasileira incluiu-se (i) metas de inflação e independência do Banco Central; (ii) fluxos de capital livre ao utilizar uma moeda de política fiscal, permanentemente contracionista; (iii) juros como a variável de ajuste. Esse mecanismo, segundo os autores, ficou conhecido como o tripé da política neoliberal. Este tripé foi complementado em 2000, pela Lei de Responsabilidade Fiscal que impôs restrições e limites de gastos, em todos os níveis de governo (SAAD-FILHO, MORAIS, 2018).

Como visto, a transição do neoliberalismo no Brasil deu-se pela liberalização do comércio e dos fluxos internacionais de capital e a sobrevalorização do real, que ajudaram a eliminar a alta da inflação. No entanto, a nova moeda brasileira não conseguiu resolver a contradição, sempre existente, entre ajuste monetário e ajuste fiscal. Como resposta, o

governo passou a relaxar a política fiscal endogenamente e a desenvolver programas de distribuição de renda. Porém esses ajustes não reverteram a tendência de deterioração das Finanças Públicas. Em vez disso, após a transição neoliberal, o Estado perdeu a capacidade de coordenar o investimento, a produção e o controle. A alocação de recursos foi cada vez mais transferida para finanças nacionais e internacionais (SAAD-FILHO, MORAIS, 2018). Nesse contexto adentra-se o ideal do crédito para sustentar o capitalismo brasileiro.

Nesse histórico de investimentos creditícios, as mudanças nos fluxos de capital internacional foram as causas da crise do plano Real, mas a causa última de seu colapso foi o conjunto de fragilidades criadas pelas reformas neoliberais. Essas deficiências foram abordadas, em parte, pelo tripé da política neoliberal, introduzida em 1999, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, imposta em seu acordo. Eles estruturam a política macroeconômica brasileira desde então (SAAD-FILHO, MORAIS, 2018).

Mesmo os governos seguintes, encabeçados por Lula e Dilma Rousseff, que trazem uma perspectiva supostamente neodesenvolvimentista, mantiveram essa estrutura macroeconômica intacta e que do ponto de vista retórico – e em alguns casos, com consequências práticas importantes – corresponde a um contraponto às propostas neoliberais, implementadas durante o governo de Fernando Collor e aprofundadas por Fernando Henrique Cardoso (SAAD-FILHO, MORAIS, 2018).

Como descrito anteriormente, o condicionamento de empréstimos aos países periféricos, por organismos internacionais, gerou profundas transformações na estrutura estatal dos países e dos modelos de gestão pública. Cujo ideal central seria o máximo de mercado livre com o mínimo de interferência do Estado. Idealizava-se a mercantilização dos serviços públicos como capazes de gerar mais valia para sociedade.

Nessa conjuntura de reformas estruturais, ganha força a ideia de governança, que no neoliberalismo afirma-se através da obtenção de consensos sociais, entre atores dotados de interesses distintos e antagônicos. Nos governos mais recentes da história do Brasil, de Michel Temer (2016 a 2018) e Jair Bolsonaro (de 2019 a 2022) a ideia de governança, nos marcos teórico neoliberais, aprofunda seu processo de legalização.

Os governos de Temer e Bolsonaro aderem a um modelo de neoliberalismo mais “clássico”, sem nenhum tipo de perspectiva “neodesenvolvimentista”, como se retomando ao modelo do governo de Fernando Henrique Cardoso. As reformas da previdência, do trabalho e o congelamento dos gastos públicos, por vinte anos, através da Pec 241 de 2016, que promovem austeridade fiscal, independência do Banco Central,

privatizações e reformas administrativas, são exemplos dessa conduta. Nesse contexto, temos um processo de desinvestimentos e aumento das desigualdades (DE SOUZA, HOFF, 2019).

No tópico a seguir, constrói-se o desenvolvimento histórico e teórico do campo das políticas públicas, a fim de construir teoricamente a forma, o ideal de participação, principalmente porque este campo de conhecimento centra-se nos atores, interesses e soluções desenvolvidas. Discutir a ideia de participação e de governança, dentro do contexto neoliberal apresentado até aqui, será fundamental para situarmos teoricamente, e o nosso objeto de estudo.

2.2 O Estado Administrativo

Abu-El-Haj (2005) realiza uma importante distinção entre a reforma do Estado e a reforma administrativa. Segundo o autor, a reforma do Estado remete-se às mudanças na estrutura, posição e forma de intervenção do Estado na sociedade, com foco em ideologias, forças políticas e sua legitimidade. Enquanto a reforma administrativa representa uma revisão dos mecanismos administrativos e técnicos, adotados para viabilizar a intervenção pública.

Farah (2011) contextualiza sobre administração pública e políticas públicas. A autora destaca que no início a administração era percebida apenas como espaço de execução e implementação das políticas, e que direcionava seu conteúdo para percepção do orçamento e gestão de pessoas. A mudança ocorreu em 1960, quando a disciplina das políticas públicas foi incorporada como objeto de análise dos administradores públicos.

Neste contexto, ampliou-se a ênfase dada aos problemas e suas estratégias de soluções, somadas a percepção das instituições. Com o tempo a administração pública passou a observar não só as organizações governamentais, mas também entidades do setor privado e da sociedade civil. Passou a buscar conhecimento sobre formulação, implementação e controle das políticas públicas, e estas questões impactaram e interligaram as disciplinas de políticas públicas e administração pública.

O campo das políticas públicas não pode ser observado apenas pela administração pública, porque ela é insuficiente, ambas precisam ser compreendidas dentro das ciências políticas. Assim direcionados, apresenta-se a seguir os três modelos

de reforma da administração pública para os processos de gestão de políticas públicas, demarca-se as questões do Estado, das políticas públicas, dos atores e centra-se na participação durante desenvolvimento das reformas administrativas.

2.2.1 Administração Pública Tradicional - Burocrática

Administração burocrática tornou-se responsável pela inserção/criação da legalidade e da técnica, nos processos administrativos, evoluindo a partir do patrimonialismo (FONTENELE, PARENTE, 2013) que caracterizava intervenção política totalitária nos serviços públicos. Weber (1994) esclarece sobre a concepção da técnica na gestão burocrática.

Na medida em que se trata de técnica pura, na acepção que damos a palavra, interessam a esta unicamente os meios mais apropriados para chegar a determinado resultado, que aceita como finalidade dada e indiscutível. Em comparação com outros que talvez ofereçam o mesmo grau de perfeição, segurança e durabilidade do resultado, esses meios tem também que ser o mais econômico quanto ao esforço que exigem.” (WEBER, 1994, P.39).

Administração burocrática surgiu em decorrência de eventos históricos (duas guerras mundiais e a queda da Bolsa de Nova York) e se desenvolveu-se na revolução industrial. Situações essas que demandaram do Estado uma administração pública, por causa da necessidade em ampliar ofertas de bens e serviços (SILVESTRE, 2019). Nesse mesmo tempo ganhava forma a fundamentação das teorias sobre políticas públicas.

Neste modelo, a gestão para políticas públicas era decidida por políticos e, implementadas por administradores dentro das regras formais, permanecendo até o final da década de 70, quando se ampliaram as críticas sobre a falta de concepção dos estágios de implementação de uma política pública (SILVESTRE, 2019). A sua ineficiência e a opressão burocrática (OSBORNE, GAEBLER, 1994) provocaram desmotivação, prescrição de tarefas, resistência às mudanças, falta de transparência, falta de preparação dos servidores públicos, excessiva hierarquização, afastamento entre a burocracia e sociedade, lentidão e rigidez (FONTENELE, PARENTE, 2013) que acarretaram necessidades de mudanças neste modelo.

As principais críticas, para repensar o modelo burocrático de administração, ligam-se à ineficiência de sua técnica para atender as necessidades conjunturais. Além de ser um período marcado por crises econômicas, convivendo com uma realidade em que a

condição principal sobre a economia tende para ideologia neoliberal de diminuição das políticas sociais e, influência do livre mercado. Um mercado que no futuro irá adentrar para compor o quadro de comprador e executor, na prestação dos serviços públicos, ampliando as privatizações e as terceirizações nos modelos de reformas consecutivas.

Porque, segundo os autores, as crises petrolíferas dos anos de 1973 e 1979 ocasionaram diminuição das receitas e das coletas de impostos, resultando no crescimento da questão social e, consecutivamente, nas demandas por serviços públicos.

No Brasil, o modelo de administração burocrática foi introduzido em dois momentos. Durante a primeira reforma de 1936, e na segunda reforma de 1967 (BRESEER, 1996).

O primeiro marcado pelas políticas de industrialização e seguridade social, implantadas no governo de Getúlio Vargas (FONTELE, PARENTE, 2013). O segundo, no período político de ditadura militar. Nesse momento buscava-se reduzir o formalismo, restabelecer o procedimentalismo a fim de facilitar a descentralização, organizar sistemas de planejamento e, introduzir sistemas de controle sobre a burocracia (FILGUEIRAS, 2018)

A reforma administrativa, implantada no governo de Vargas, instaurou no Brasil serviço público nos moldes da burocracia weberiana, baseado em princípios do mérito e da impessoalidade, objetivando se contrapor às características patrimonialistas prevalentes (FARAH, 2011). A gestão caracterizava-se por inquéritos administrativos direcionados a modificar a natureza da administração pública, numa combinação de intervenção política do governo federal nos estados e, centralização administrativa, inspirada na organização racional-legal. Houve nesse período a criação da DASP para planejar e executar este processo, conseqüentemente formou-se uma nova elite tecnoburocrática no Brasil (ABU-EL-HAJ, 2005).

A forte necessidade de intervenção do Estado, na época, dava-se pelas necessidades em enfrentar a forte questão social, protestos operários, crise econômica causada pelo colapso dos preços do café e, garantir assistência à agricultura que sofria de uma crise de abastecimento (ABU-EL-HAJ, 2005).

O segundo momento da reforma burocrática ocorreu em 1967. Neste contexto o Brasil enfrentava sérias crises econômicas, alta inflação e crescimento da questão social e uma ditadura militar. Para enfrentar esta conjuntura o governo federal criou uma gestão descentralizada; distinguiu as atividades de direção e execução. No primeiro grupo (direção) estavam ações de planejamento, coordenação, supervisão e controle, enquanto

no segundo (execução) estavam as de fornecimento de serviço. Houve a flexibilização de empresas públicas, adoção de gerenciamento privado com objetivo de captar recursos internacionais e realizar fusões entre empresas estatais, multinacionais e empresas nacionais (ABU-EL-HAJ, 2005).

Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal (BRESSER, 1996, P.10).

Filgueiras (2018) aponta que, neste momento, havia no Brasil, a expansão da intervenção do Estado na economia e a criação da administração indireta que resultou na expansão de entidades participando dos serviços públicos, num projeto de modernização e revisão do patrimonialismo na estrutura governamental. Fontenele e Parente (2013) destacam este período como um ensaio para inserção do modelo gerencial no Brasil.

Com a transformação do Estado e sua crescente responsabilidade pela implementação de políticas públicas, para atender a questão social emergente e, dada a mudança de seu papel na economia (BRESSER, 1996), a ineficiência operacional tornou-se um impasse, mediante a grande interferência dos privilégios políticos e burocratas, e os excessivos custos dos serviços públicos, do modelo burocrático (SILVESTRE, 2019).

A crítica à ineficiência baseia-se na corrupção que abalava a credibilidade das políticas públicas. Não se concebia aumento de tributos, a estrutura social encontrava-se desestabilizada e, a globalização e as tecnologias alteravam a lógica do setor produtivo causando severa opressão no Estado, contra custos transacionais (FONTENELE, PARENTE, 2013).

Surgia a necessidade de alcançar um método de organização racional e eficiente para substituir o exercício arbitrário do poder, advindos dos regimes autoritários funcionais, pois o modelo burocrático ignorava os resultados, com vistas ao controle. Num contexto de mercado global e pressão competitiva da sociedade da informação, esta situação exigia instituições flexíveis, para atender tarefas complexas numa sociedade que mudava rapidamente (OSBORNE, GAEBLER, 1994). As sempre presentes características do neoliberalismo impactando as ordens em busca de flexibilização.

Por todas estas críticas defendeu-se que o Estado deveria descentralizar a prestação dos serviços públicos de forma a permitir absorção de organizações do setor

privado na prestação dos serviços públicos, surge a Nova Gestão Pública (SILVESTRE, 2019; ALMEIDA, 2023).

Antes de iniciar o diálogo sobre o modelo de gestão gerencial, torna-se importante estabelecer o paralelo entre o período clássico de construção e superação das teorias sobre políticas públicas e o período de inserção/superação do modelo de gestão tradicional burocrática.

Ambos os modelos são permeados por críticas direcionadas a relação entre o administrador, o político, e a ineficiência do setor público. As fragilidades destes modelos oportunizaram emergir, nas ciências políticas, pesquisas sobre tomadas de decisão, prestação de contas e formulação de agendas. E uma realidade de aumento da questão social e dos programas do governo, chegou-se à conclusão de que apenas a burocracia não suportaria os procedimentos necessários para atender as necessidades sociais daquela realidade.

Esta é a conjuntura que acarreta ampliação das categorias de análise do campo das políticas públicas. Surge a Agenda Setting e as mudanças teóricas sobre as políticas públicas que passaram a observar os múltiplos atores nas tomadas de decisões, as coalizões para formação da agenda e atores diversos para prestação dos serviços.

2.2.2 A Nova Gestão Pública

É preciso muito Estado para criar o mercado livre.
(BEHRING, BOSCHETTI, 2007).

Dado o contexto anterior e as mudanças societárias no século XX, o Estado passou a assumir um crescente número de serviços sociais, de regulação e de relações econômicas.

Com crescimento das estruturas e dos problemas a serem enfrentados, o modelo tradicional não atendia às demandas por cidadania, não era capaz de responder às pressões da sociedade e, por isso, era necessário, desenvolver estratégias de crescimento da própria burocracia (BRESSER, 1996). O gerencialismo incorporou, na sua essência, os aspectos positivos da burocracia e buscou constituir aspectos capazes de superar suas disfunções (FONTENELE, PARENTE, 2013). Acontece o surgimento do modelo gerencial. Destaca-se o gerencialismo como um modelo de gestão econômica.

A gestão econômica realiza-se pela ação racional subjetiva de orientação econômica, oportunidades de troca, coesão física. Destaca-se “toda política racional serve-se de orientação econômica em seus meios, e toda política pode pôr-se a serviço de fins econômicos” (WEBER, 1994, P.38). Para o autor a economia que se protege não possui caráter coativo. Bem complexa esta inflexão. E destaca “a orientação econômica do chamado desenvolvimento tecnológico pela possibilidade de lucro é um dos fatos fundamentais da história técnica” (WEBER, 1994, P.38), o fator econômico apresenta-se com fundamental para o desenvolvimento técnico. A troca configura-se como um compromisso de interesses entre os participantes.

O modelo gerencial emergiu a fim de superar as fragilidades do modelo hierárquico ao repensar os arranjos operacionais, diminuir os gastos públicos e prover sustentabilidade para os serviços (SILVESTRE, 2019).

Datam-se no início da década de 80 as primeiras reformas gerenciais – neoliberais – ocorridas nos governos de Margareth Thatcher no Reino Unido, primeiro com os serviços de telecomunicações. Neste modelo houve alteração da organização em sua estrutura, desenho e práticas visando melhorar seu desempenho. No entanto, não foi verificado eficiência nem diminuição dos custos entre os operadores público e privados. Mas, para alguns autores, verificou-se aumento da importância dada ao cidadão (cliente) e do número de agentes que passaram atuar no setor público, e do avanço no acesso tecnológico (SILVESTRE, 2019).

A reforma gerencial focava em objetivos, definição de responsabilidades, racionalização orçamentária, avaliação de desempenho, desconcentração de poderes e uso de práticas da gestão privada (FONTENELE, PARENTE, 2013), todos preceitos neoliberais de acordo com Dardot e Laval (2016). Essas características são percebidas no planejamento estratégico com a utilização de indicadores numa gestão profissional, cujos padrões de desempenho e medidas de avaliação e controle apresentam uma maior competição, dentro do setor público utilizados na época (SILVESTRE, 2019).

“(...) iniciado no Reino Unido e proliferado pelo mundo. A reforma institucional visava abertura para participação das organizações (...) privados em setores que antes não atuavam (...) quando não era possível a participação dos operadores privados, era necessário criar medidas que pudessem ser aplicadas a organização do setor público de modo a estes se tornarem mais eficientes e responsáveis(...) accountability pelo seu desempenho (SILVESTRE, 2019, P. 34)”

Neste contexto, inicia-se processo da venda da coisa pública, através de privatizações e concessões, na justificativa de que a competição promoveria eficiência, tendo o mecanismo de preço como mediador (SILVESTRE, 2019). Foram adotados três instrumentos para utilização do mercado nos serviços públicos: a privatização, a publicização e a terceirização (FONTENELE, PARENTE, 2013; ABU-EL-HAJ, 2005).

A privatização compreendia a cessão de atividades competitivas. A publicização envolvia atividades relacionadas com direitos humanos que necessitavam ser asseguradas pelo Estado, mas podiam ser compartilhados com sociedade civil organizada. E a terceirização repassava à iniciativa privada, por meio de licitação os serviços necessários, não inerentes às atividades principais do setor público (FONTENELE, PARENTE, 2013).

Bresser (1996) e Filgueiras (2018) apontam que o modelo gerencial passou a ser implementado no Brasil em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso, no contexto de implementação do neoliberalismo. Ele assumiu o modelo da New Public Management (ALMEIDA, 2023).

Com a reforma gerencial, ocorreram diversas mudanças no serviço público brasileiro por exemplo: nos mecanismos de gestão, na mudança cultural, inovação gerencial, adoção do governo eletrônico, de pregão eletrônico, melhor organização das informações, a fim de “adequar a administração pública brasileira às novas necessidades advindas da globalização dos mercados” (FILGUEIRAS, 2018 P. 75).

Bresser (1996) acreditava que apenas a perspectiva gerencial poderia proporcionar a modernização da prestação dos serviços públicos, no entanto, Filgueiras (2018) argumenta que não houve tantas rupturas com o modelo burocrático.

Do ponto de vista legal, talvez a grande mudança que tenha dado início ao processo de transformação dos modelos de gestão pública no Brasil tenha sido a implantação do valor da Eficiência da administração pública brasileira. A Emenda Constitucional N°.19/98 (BRASIL, 1998) efetivou a importação de valores privados da administração privada para administração pública.

As privatizações, assim como o princípio da eficiência importado dessa maneira, configuram influência do neoliberalismo nas políticas públicas. Oliveira (2019) analisa as políticas sociais brasileiras sob a orientação do neoliberalismo e da reforma gerencial do Estado e acrescenta que o Brasil possui uma economia dependente, e neste período realizou privatizações das seguintes estatais: Vale do Rio Doce, Embraer, Telebrás e Bancos Estatais além dos serviços de energia elétrica, água e telefonia. As privatizações retiraram o estado de sua função produtiva, criou-se uma subjetividade anti-

pública (o que Dardot e Laval definiriam como uma racionalidade neoliberal). As estatais tiveram desempenho altamente lucrativo após as privatizações. Percebeu-se aumento de preços e tarifas, demissões, esquecimento de dívidas, facilidades para os compradores, numa entrega significativa do patrimônio público brasileiro ao capital estrangeiro (BEHRING BOSCHETTI, 2007).

Para Abu-El-Haj (2005), o modelo gerencial nasceu a partir do sucesso do controle inflacionário quando o governo FHC apresentou a maior reforma do Estado e da administração pública, desde a década de 30. Esta reforma combinou três redefinições do Estado: nova reformulação do pacto federativo, reestruturação econômica e adoção de nova concepção de administração pública, denominada de gerencial, com as seguintes modificações: o Estado deveria se reservar, estritamente, à política social, os investimentos econômicos deveriam ser exclusivos do setor privado e a privatização do setor público democratizaria a propriedade privada.

Esse modelo tinha como centro da reforma o ajuste fiscal, o neoliberalismo e a inserção do Brasil na ordem internacional. Essas ações deixaram o país à mercê dos especuladores, do mercado financeiro, e todo esforço para redução dos custos resultou no crescimento da dívida interna e externa (BEHRING BOSCHETTI, 2007). As autoras apontam que nos anos 90, aconteceram, junto com Plano Real, o desmonte e reformulação do estado brasileiro, para atender ao capital, permeado por uma natureza pragmática, submissa, passiva antipopular das classes dominantes brasileiras (BEHRING BOSCHETTI, 2007).

Avaliava-se o monopólio estatal das utilidades públicas como danoso ao progresso econômico, uma vez que desestimulava investimentos, comprometendo a produtividade e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (ABU-EL-HAJ, 2005)

No Brasil, a reforma gerencial passou por uma transição do gerencialismo puro, para o gerencialismo empreendedor. O primeiro modelo desconsiderou as relações predominantes entre a administração pública e a política e, neste contexto, enrijeceram a capacidade de inovação. Adotou-se então o gerencialismo empreendedor, preocupado com a produtividade, porém pouco focado na qualidade e efetividade dos serviços (FONTENELE, PARENTE, 2013).

Essas privatizações construíram contratos de não obrigatoriedade de comprar insumos brasileiros o que desmontou a industrialização do país. Houve crescente remessa de dinheiro para o exterior e conseqüentemente desequilíbrio interno. Percebeu-se também forte regulamentação do terceiro setor para executar políticas públicas, ideal de

separação entre formulação e execução das ações transformando as questões pela natureza técnica, grandes reformas baseadas em leis, a tecnocracia (BEHRING BOSCHETTI, 2007).

O gerencialismo empreendedor orienta-se por objetivos e missões em vez de regras e regulamentos. É marcado pelo planejamento estratégico entre os setores público e privado, a fim de desenvolver formas alternativas de prestação dos serviços públicos (OSBORNE, GAEBLER, 1994)

O modelo gerencial empreendedor possui, como característica principal, os valores percebidos no neoliberalismo, competição entre os fornecedores do serviço, em novos sistemas orçamentários, que ocasionam sua reestruturação. Apresenta premiação por resultados, avaliação por desempenho, administração participativa, taxas de impacto, transferência de controle da burocracia para comunidade, avaliação por resultados e não por insumos (OSBORNE, GAEBLER 1994). Isso foi percebido no Brasil, a partir dos anos 2000, quando houve aceleração do modelo gerencial atrelado ao neoliberalismo. A lógica do crescimento econômico atrelado a redução das desigualdades e a mercantilização dos serviços (OLIVEIRA, 2019).

Estas reformas foram observadas no governo petista e exemplifica-se pelo serviço de contratação de trabalhadores públicos através da EBSERH, nas construtoras do programa Minha Casa Minha Vida, na expansão do ensino superior privado (PROUNI-FIES), na reforma nos planos de cargos e carreiras, na assistência Social compensatória e focalizada, nos desmontes das políticas sociais, a fim de atender aos interesses do mercado. O Estado passou a operar numa função reguladora das atividades econômicas, operacionalizando os serviços em parceria com setor privado com políticas sociais, focalizadas e assistencialistas (OLIVEIRA, 2019).

Além do mais, este modelo cujos contornos eram envolvidos por privatizações e terceirizações não foram favoráveis aos cidadãos, pois provocaram uma redução dos postos de trabalho da rede pública (KISSLER, HEIDEMANN 2006) e um aumento tarifário dos serviços, não se percebeu a eficiência e efetividade (SILVESTRE, 2019). Houve descentralização das autoridades e choque de interesses entre os envolvidos. Os empresários visavam lucro com o serviço público, o governo objetivava reeleição e a sociedade melhor qualidade dos serviços públicos. A relação custo e benefício, na visão desses atores se reconfigurava, não se desejava menos serviços públicos e sim melhores, um melhor governo e uma melhor atividade governamental estes ideais não foram percebidos no modelo de reforma pública gerencial.

Este é o cenário que faz surgir a chamada “Nova Governança Pública”, apresentada como alternativa aos modelos anteriores de gestão da política pública. Ela possui a coordenação da participação institucional como princípio que se dá através de três níveis: nível de comunidades, de organizações e de redes de network (SILVESTRE, 2019).

O aprofundamento desta discussão teórica objetiva encontrar marcadores para relação que ocorre entre os processos participativos, as regras do neoliberalismo e a reforma nomeada governança. Afina-se, a seguir, a observação do partilhamento de poder, riscos e responsabilidades entre atores público e privados, na implementação de políticas públicas.

2.2.3 Governança

A governança, em seu contexto geral, refere-se a negociações contínuas, entre diversos atores, dentro de uma organização que visa atingir objetivos comuns. No campo das políticas públicas, a governança se torna uma alternativa capaz de superar a plena lógica de mercado desde que, ampliadas possibilidades de participação social nos procedimentos, burocracia e representatividade das políticas públicas.

Considera-se que as justificativas para a inserção do neoliberalismo, dentro das políticas públicas, corroboram para a restauração da rentabilidade do capital através da reconfiguração das instituições do Estado, num contexto em que o crescimento econômico se separa das medidas sociais e que essa lógica promove desigualdade e crises da democracia.

Constata-se que para compreender a dimensão do conceito de governança, necessita-se considerar a existência de pelo menos três marcos teóricos, que juntos permitem ter uma visão holística dos processos participativos e de seus limites e suas contradições, dentro da gestão pública.

O primeiro marco teórico apresenta a Governança Pública no contexto das técnicas de gestão. Essa perspectiva não critica os limites do debate acerca da governança no contexto neoliberal e, mesmo dentro dos marcos neoliberais, defende ser possível resolver o problema de gestão, das políticas públicas, através da ampliação dos processos participativos pouco aprofundados. No limite, governança seria associada aqui à eficiência de gestão. Encontra-se esse nicho teórico nos autores: Kissler, Heidemann (2006), Feiock (2007) Silvestre (2019).

Um outro grupo teórico, num outro extremo, baseia suas reflexões sobre o

conceito a partir da forma como ele é operacionalizado pelo próprio neoliberalismo, portanto na ideia da Governança Corporativa, e se colocam de forma profundamente crítica, entendendo que a ideia de governança não se diferencia da ideia de governança corporativa, e termina sendo um mecanismo ideológico de legitimação das políticas neoliberais, de imposição da lógica privada aos espaços e serviços públicos. Trata-se da linha que associa a ideia de governança diretamente ao neoliberalismo e podemos perceber estas questões em Dardot e Laval (2016), Paraná (2018) e Sallut (2022).

Por fim, há outra perspectiva que envolve autores que delineiam a participação social como fundamento da governança e que buscam, portanto, conceber governança a partir de um debate mais amplo sobre democracia e democratização, descolado do arcabouço neoliberal que orienta a definição contemporânea do conceito. Este grupo percebe a governança como possivelmente útil para democratizar as políticas públicas. Verifica-se através dos autores: Filgueiras (2018), Morais, Silva, FROTA (2021) Millani (2018), Morais (2018).

A partir da literatura exposta e das análises que esta pesquisa propocionou, entende-se que a Nova Governança Pública ainda não deu conta de criar mecanismos para que se execute, de fato, o que foi deliberado pela sociedade. Por outro lado, esse debate de formulação deve ser plural e verdadeiramente participativo – contando inclusive com as perspectivas do investidor – para que sua chegada na política pública não tendencie a modificação do planejado com justificativas de eficiência e eficácia. Neste sentido, embora seja possível beber das duas primeiras perspectivas teóricas anteriormente adotadas, reconhecendo o potencial da ideia de governança mesmo em um contexto neoliberal, mas ao mesmo tempo reconhecendo seus limites e contradições, adota-se aqui uma posição mais próxima da terceira perspectiva: a depender de como a governança seja definida e organizada, ela pode ter um potencial de subverter a lógica na qual ela foi criada e, assim, democratizar efetivamente as políticas públicas.

Problematizar o surgimento da ideia de governança dentro da lógica neoliberal sem abandoná-la totalmente permite aos “fazedores de política” o pensamento inovador, capaz de alargar processos participativos e promover arenas de conflitos redistributivos, através do desenvolvimento de valores de solidariedade, legalidade e desenvolvimento local.

No Brasil, os marcos da Nova Governança Pública ainda não conseguiram superar os mecanismos limitantes típicos do neoliberalismo. Isso, por ora, tem impedido processos verdadeiramente participativos e democráticos, especialmente quando se

compara o que é formulado, com o que é efetivamente implementado, em termos de políticas públicas. Esta é a problemática que esta pesquisa busca observar e por isso essa pesquisa centra seu debate sobre a Nova Governança Pública.

2.2.3.1 A Nova Governança Pública

O primeiro modelo de governança apareceu na década de 80, na Holanda. Os cidadãos passaram a questionar o sentido de executar, por meio da prefeitura, os serviços públicos municipais. Como resultado destes questionamentos houve alargamento das redes de prestação e, maior participação do setor privado e dos setores voluntários nos serviços públicos (SILVESTRE, 2019).

Percebe-se que não existe um conceito único sobre governança, porém há uma diferenciada série de pontos de partida que reestruturam as relações entre o público o privado e a sociedade civil. Assim como nos outros modelos de reforma da gestão pública, a governança nasceu em sociedades globalizadas e desenvolvidas economicamente, tais sociedades buscavam governabilidade e capacidade de financiamento no Estado moderno, o que permitia novos mecanismos de participação (KISSLER, HEIDEMANN, 2006).

A Governança está voltada para o debate público, não foca apenas no planejamento estratégico e não se restringe ao cidadão consumidor, mas enseja a cooperação, e neste caso, necessita ser percebida em lugar do valor da concorrência neoliberal que traz à tona questões relacionadas ao papel contemporâneo do Estado, à medida que este procura um equilíbrio entre o papel protagonista de provedor (Welfare State) e o papel de coadjuvante, definido pela ideologia liberal (FONTENELE, PARENTE, 2013). A efetividade da governança ocorre pela expectativa que ela ofereça respostas conceituais e cientificamente formuladas para as necessidades da sociedade, atendidas pelos serviços públicos (KISSLER, HEIDEMANN, 2006)

O modelo da governança possui enquadramento político a partir do Governo de Tony Blair em 1997, dada a anunciada necessidade de um mecanismo alternativo entre o modelo de mercado e o modelo socialista, chamada de terceira via (SILVESTRE, 2019). Na Alemanha originalmente era utilizado para políticas desenvolvimentistas, estruturavam pressupostos de gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público (KISSLER, HEIDEMANN, 2006).

Para o Banco Mundial, a perspectiva da governança distancia-se em alguma medida dos conceitos apresentados anteriormente. Ela se configura no final do século XX e início do século XXI, após o fracasso das políticas de ajustes econômicos. Constitui em seu aparato instrumental, meios para afirmação do neoliberalismo através de um Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o mercado. A governança é utilizada para aparar arestas do Estado neoliberal, e melhor ajustá-lo, imputando-lhe características gerenciais, de forma a manter a ordem capitalista neoliberal com equilíbrio, tanto na esfera econômica, quanto na social (PEIXOTO, 2014).

Para Silvestre (2019) seus eixos norteadores se ligavam a solidariedade para promoção dos serviços públicos e responsabilidade nas tomadas de decisões, por parte dos vários atores sociais; presta atenção especial para integração e coordenação dos múltiplos participantes, em especial à em nível do governo local. Toda discussão sobre o tema da governança gira em torno da interação do Estado e a sociedade e ao fato de que essa articulação deve ser considerada no plano da gestão pública, como forma de assegurar mecanismos que ampliem a qualidade das políticas, dos serviços públicos e do regime político em que administração opera (FILGUEIRAS, 2018).

O conceito neoliberal insiste em mercantilizar todas as esferas da sociedade, separar os benefícios daqueles que, por algum motivo não conseguem se inserir na lógica do mercado. A perspectiva neoliberal compreende a árdua missão de manter e formar atores dotados de interesses distintos e antagônicos, unidos e coesa aos olhos da instituição, em situação de estabilidade, objetivando obter consensos para manutenção da coalizão governamental e preservação das regras do jogo (PEIXOTO, 2014).

As principais características da governança são: maior controle dos serviços, ressarcimento aos cidadãos por meio de serviços de qualidade, agenda de controle pelos políticos, flexibilização das estruturas burocráticas, aumento da produtividade, elevação da responsabilização dos executores, inovação, participação dos atores não governamentais em todas as fases das políticas públicas, e a conceptualização dos níveis de participação (SILVESTRE, 2019). Esse modelo agrega o Estado, o Mercado e sociedade civil em atividades de transformação do setor público que visam um empreendimento econômico (KISSLER, HEIDEMANN, 2006).

Tendo em vista o aumento dos níveis de participação, passa-se a ter foco no modo como as decisões são tomadas e nos seus efeitos; compreende a cooperação pública como alternativa para mediar os vários agentes, estes contribuem para a definição das políticas públicas, em concomitância com sua implementação (SILVESTRE, 2019).

Destaca-se, a seguir, as principais diretrizes deste mecanismo de gestão das políticas públicas, a fim de afinar a percepção sobre processos participativos da governança pública e sua relação com o neoliberalismo.

2.2.3.2 Diretrizes da nova governança pública

As principais diretrizes para os mecanismos de gestão, na Nova Governança Pública, ligam-se à existência de múltiplos atores para prestação de serviços públicos e à necessidade de mediação e negociação, pelo poder público, das necessidades coletivas; visando obter equilíbrio entre valores individuais e públicos (SILVESTRE, 2019).

A definição de governança vai além do gerencial e dos mecanismos de gestão, representa um processo de conexão entre os mecanismos de administração com a dimensão política e infraestrutural do contexto político e institucional da democracia (FILGUEIRAS, 2018).

Os conceitos de governança e governabilidade sempre estiveram atrelados a fatores políticos e de administração pública, ou seja, sempre foram vistos como conceitos que, se conquistados e afirmados, tornariam real um determinado tipo de governo ou de Estado (PEIXOTO, 2014)

Nesse sentido, passa-se a observar uma nova geração de reformas administrativas que objetivam a ação conjunta entre diversos atores, visando soluções inovadoras e desenvolvimento sustentável (KISSLER, HEIDEMANN, 2006). Diversas organizações interagem numa relação de interdependência com multiplicidade de processos, o que permite evolução pluralista na prestação dos serviços públicos (SILVESTRE, 2019).

Filgueiras (2018) aponta três elementos para constituição da governança: (i) as capacidades estatais para implementação e coordenação; (ii) os mecanismos de transparência e accountability; (iii) os mecanismos de participação política. Silvestre (2019) aponta três níveis diferentes de participação e inter-relação dos atores institucionais: (i) o nível de comunidades; (ii) o nível da organização; (iii) o nível das redes ou Network. Para o Banco Mundial, Accountability significa compatibilidade entre a formulação e a implementação de políticas públicas e, alocação eficiente da verba pública (PEIXOTO, 2014).

Sobre os processos participativos, o nível de comunidades enfatiza participação dos vários atores para definição dos desenhos das políticas públicas (construção conjunta). No nível da organização, os atores relacionam-se entre a organização e os

usuários (servidores públicos, políticos, etc.). E o nível das redes de network trata da seleção do arranjo organizacional a ser adotado para prestação de serviços públicos (SILVESTRE, 2019).

Na literatura sobre os ciclos das políticas públicas, é possível perceber que durante os processos de construção da agenda, formulação, implementação e avaliação, os arranjos participativos se reconfiguram e podem ser analisados a partir dos três níveis de participação, apontados por Silvestre (2019).

Arrisca-se afirmar que o nível de participação, na fase comunidade, possui ligação similar no âmbito da construção de agenda (na arena política, o input). No processo de formulação, a participação é remetida à construção dos programas governamentais, a relação custo-benefício, o papel da burocracia, a negociação de diversos atores e as diferentes redes de relação, o que vai ao encontro do nível de participação da organização.

O processo de implementação de uma política pública é marcado pela aplicação de uma política, por instituições diversas, controlados por objetivos, metas e leis. Seu conceito participativo está ligado a participação em redes de network. Cabe destacar que esta pesquisa direciona sua observação a este nível de participação.

Nesta realidade, a literatura aponta necessidade de discutir sobre a participação sociopolítica na governança, dentro do conceito de democracia.

“governança democrática exige mecanismos de participação e deliberação que possam alinhar o interesse público aos mecanismos de planejamento de projetos relacionados com as políticas e serviços prestados pelo governo à sociedade” (FILGUEIRAS, 2018, P.80)

A participação política, juntamente com os mecanismos de deliberação tornam legítimo o processo de governança, principalmente quando permitem equidade de interesses para o processo decisório e contestação dos regimes representativos (FILGUEIRAS, 2018).

Principalmente porque, na governança, o Estado é coprodutor e não possui a obrigação de simplesmente oferecer ou prestar os serviços, nem apenas transferi-los para os privados, mas sim, coordenar parcerias estratégicas fortalecendo a cooperação e trabalhos conjuntos (KISSLER, HEIDEMANN, 2006).

Para o Banco Mundial, o conceito de governança está ligado ao exercício do poder político, através da implementação de políticas públicas de corte neoliberal,

incentivando as privatizações ou reestruturações de empresas estatais, a contratação de serviços privados para a rede pública, a desregulamentação de leis, entre outras. Neste contexto, a informação, ou o acesso à informação, principalmente sobre ações e decisões governamentais, relacionadas à economia, é fonte para o desenvolvimento, sobretudo do setor privado, que utiliza tais informações para o cálculo do risco, neste contexto à sensação de “inclusão” pode ser mais facilmente gerada. (PEIXOTO, 2014). Isso se dá, é claro, num contexto de reformas impostas pelo Banco Mundial aos países:

Quadro 2 - As características das reformas impostas pelo Banco Mundial

Primeiro	o momento em que começaram a pensar em “desenvolvimento local”, “planos estratégicos”, “participação cidadã”, “redução da pobreza”, “governança da água”, “microfinanças”, “gestão integral”, “desenvolvimento economia territorial”, como é o caso da cooperação europeia ou do Brasil.
Segundo	a praxis política dos consultores e os "relatórios de consultoria". Os consultores e especialistas replicam a colonização da política feita a partir do neoliberalismo graças à abrangência epistemológica de seu discurso técnico e especializado. consultores e especialistas os pivôs sobre os quais a reforma estrutural se impôs à sociedade e ao Estado.
Terceiro	as transformações impostas ao Estado e às políticas públicas não para fortalecê-las, mas para destruí-las. Ao mesmo tempo em que colocava o Estado como referencial do público, ou como interesse de todos. E abriram espaço para o consultor ou perito individual e os respectivos relatórios de consultoria substituem os mecanismos de informação, gestão, operacionalização e projeção das políticas públicas do Estado.

Fonte: Dávallos (2011)

É de suma importância destacar os processos nomeados: “Termos de Referência”, pensados, concebidos, definidos e até redigidos pelas instituições do complexo institucional da reforma estrutural, de colonialidade do poder do projeto neoliberal. Eles representam o grau zero de democracia, transparência, compromisso social e responsabilidade pública. Evidente de que conhecimento e conhecimento, na verdade, são prerrogativas do poder (DAVALLOS, 2011).

Apesar de uma certa literatura ligada as ciências políticas e administração pública) argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada (SOUZA, P.27).

A imposição dos interesses do Banco Mundial aos Estados Nacionais acontece, em suma, durante a etapa de Construção da Agenda. Criam-se as regras que forjam a ideia de que ocorre democracia nas tomadas de decisões das políticas públicas. Essas regras,

quando autorizadas pelo complexo institucional, permitem os futuros investimentos. A participação é realizada através do incrementalismo (um ciclo deliberativo) as disputas em torno da decisão passam por arenas diferenciadas e diferenciados tipos de políticas públicas (SOUZA, 2006).

Destaca-se a relação de interesses, em que o Estado se torna coprodutor de políticas, numa conjuntura de hegemonia neoliberal. Aponta-se, segundo Kiesler, Heidemann (2006) que na Alemanha as reformas da governança causaram diminuição de poder político para atores políticos e de governo.

2.2.3.3 Os elementos da Nova Governança Pública: Consórcios e PPP's

Analisa-se a seguir, em que medida os Consórcios e as PPP's (Parcerias Público Público e as Parcerias Público Privadas) constituem-se como elementos na Nova Governança Pública.

Destaca-se que análise de PPP's trata-se de uma revisão atualizada dos estudos que realizamos, no âmbito do mestrado, e que o objetivo deste tópico é dimensionar como a participação se apresenta nestes dois elementos contratuais, que são amplamente utilizados na reforma administrativa da contemporaneidade.

2.2.3.3.1 Consórcios

São duas as tradições teóricas que envolvem os estudos sobre os consórcios. Primeiro, a Norte Americana, que se interessa pelo conhecimento das razões e motivações políticas para que os governos locais se envolvam nas relações de cooperação pública e quais as limitações resultantes. De outro lado, a tradição Europeia, que foca na redução de custos para a prestação de serviços, focaliza nos resultados da cooperação pública ao nível dos custos associados e, também, pelos efeitos para os usuários (SILVESTRE, 2019). Ambas são influenciadas pelas teorias da Escolha Racional e Ação Coletiva Institucional (Feiock, 2007).

Os consórcios podem ser de direito privado, de direito público e os consorciais. A literatura aponta que passou a ser utilizado com maior moda, a partir de 1997 (SILVESTRE, 2019). Na atualidade, seu uso tem sido amplamente defendido para a políticas de saneamento ambiental, principalmente as de resíduos sólidos.

O autor inglês Richard Feiock (2007) apresenta que as motivações para Cooperação Interlocal (governos cooperam mutuamente na prestação de bens e serviços públicos) baseiam-se em predileções por benefícios coletivos e interesses privados. O autor afirma que neste contexto evidenciam-se economias de escala na produção e fornecimento de serviços para eficiência econômica. Para ele, economias de escala acontecem quando o custo médio diminui, conforme a produção aumenta.

Quanto mais sério o problema de serviço subjacente, maiores serão os ganhos agregados para resolvê-lo e maior a probabilidade de um acordo cooperativo para fazê-lo. E nesta realidade deve-se considerar os interesses dos funcionários do governo local, perceber como os consórcios capturaram custos e benefícios e considerar os benefícios indiretos pois produzem ganhos de cooperação e, externalidades positivas (FEIOCK, 2007).

Evidencia-se que nos consórcios a competição horizontal entre unidades locais aumenta a eficiência, mas a competição vertical entre unidades sobrepostas pode resultar em aumento dos custos do governo (FEIOCK, 2007).

Feiock (2007) esclarece que os custos de transação em cooperação interlocal são respectivamente: Custos de informação, Custos de negociação, Custos de fiscalização e Custos de agência. E que esses custos conseguem ser reduzidos pela coordenação conjunta de ações diversas cujos resultados traduzem-se em ganhos conjuntos, os benefícios.

A coordenação dos consórcios necessita permitir barganhas entre os atores para que os recursos necessários para várias transações sejam minimizados. No entanto alerta-se que essa lógica de ganho conjunto é necessária, mas não suficiente, para o estabelecimento de relações cooperativas (FEIOCK, 2007).

Baseados pela perspectiva neoinstitucional, fundamentada pelo conceito de ação coletiva e escolha racional, consegue-se traduzir a lógica utilizada pelos autores da administração pública para substanciar a participação institucionalizada, dentro da lógica da Nova Governança pública. Nessa conjuntura, são consideradas as oportunidades para que os participantes avaliem por si próprios os custos e benefícios.

As condições para uma governança regional bem-sucedida podem ser encontradas nos tipos de políticas, as características da comunidade, instituições políticas e a rede formal e informal estruturas nas quais os atores locais estão inseridos. Os benefícios do regionalismo voluntário

excedem os custos de transação quando essas condições produzem interações repetidas entre os participantes, estruturas de incentivo compatíveis, mecanismos para estabelecer reputações e ligações entre vários políticas e questões (FEIOCK, 2007, P. 52).

A lógica administrativa, racional, legal da ação coletiva institucional, consistiria em obter homogeneidade entre jurisdições para sinalizar potenciais interesses comuns, preferências de serviço e homogeneidade demográfica. Adquirir investimentos duráveis para as transações, pois estruturam a governança, cria investimentos e dependência mútua entre os atores (FEIOCK, 2007).

Para a relação custo versus benefício, Feiock (2007) destaca que medir os resultados de alguns serviços é uma tarefa mais complexa do que de outros, e neste contexto os resultados cooperativos ficariam com maior alcance para serviços de esgoto, água ou coleta de lixo, porque possuem resultados divisíveis e por isso são facilmente medidos.

Para compreender a lógica da Escolha Racional e Ação Coletiva Institucional na defesa do uso dos consórcios pelas teorias da gestão pública, deve-se atentar para a ideia da cooperação intermunicipal, percebida como capaz de prestar serviços e bens públicos a baixo custo, porque elimina tarefas comuns aos municípios (a partir de então são concentradas e executadas por uma única entidade: consórcio); Ampliam capacidades de transferências financeiras por parte dos governos federais e estaduais; melhoram a qualidade dos serviços pela cooperação e coordenação pública e; ampliam o número de serviços ofertados (SILVESTRE, 2019).

Exemplifica-se a relação de cooperação, coprodução e coordenação quando os municípios começam a utilizar consórcios para fazer contratações, compras e licitações de determinado bem ou serviço. Com a cooperação e coprodução entre as municipalidades e coordenação do consórcio, torna-se possível celeridade dos processos de contratação, reduz-se os custos pela relação: demanda versus oferta. A procura em maior quantidade diminui o preço, de certo bem ou serviço, pela economia de escala. Essa é a lógica por trás da defesa dos consórcios como mecanismo de gestão.

A utilização de consórcios no âmbito da administração pública foi inserida no Brasil durante a primeira reforma do Estado (Estado Burocrático), no entanto, passou a ganhar notoriedade a partir da constituição de 1988, por conta das consecutivas medidas de descentralização do Estado e das mudanças no Federalismo, que transferiu para os

municípios maiores responsabilidades pela execução de políticas públicas. Os consórcios são normatizados pela lei nº 11.107 de 2005 e pelo decreto nº 6.017, de 2007.

Delinea-se a seguir o conceito de PPP's dentro da Governança Pública.

2.2.3.1.2 PPP's

A lógica das teorias da Ação Coletiva Institucional, dos Custos de Transação e da Escolha Racional são aplicadas também às teorias que analisam e justificam as PPP's. O que se modifica é que os consórcios tratam da associação de entes da esfera pública ou privada em um único contrato, enquanto nas PPP's, se trata de atores públicos e privados, negociando no mesmo contrato. Isso se observa, principalmente, quando os consórcios passam a contratar PPP's.

As PPP's foram introduzidas, primeiramente na Grã-Bretanha, na década de 70 sob o governo de Thatcher e, nos Estados Unidos da América, nos anos 80 sob o governo de Reagan. Tiveram sua primeira implementação influenciada pela Escola Managerial, que desfaz políticas protecionistas para viabilizar uma movimentação financeira mais livre (TORRES DE OLIVEIRA, 2016; SILVESTRE, 2010).

As PPP's (mecanismo contratual público) vêm acompanhando as reformas do Estado e da administração pública. Seu uso é defendido para prestação dos serviços públicos e provisão de bens caracterizados pela descentralização e necessidade de grandes incentivos financeiros para promover tecnologias, inovações e rebaixar custos.

São inseridas na lógica do Novo Institucionalismo Econômico. E desenvolvem-se sobre a problemática de que os bens e/ou serviços produzidos e/ou prestados pela administração pública são suportados pelo financiamento público e não são regidos pelo mecanismo de preço (OLIVEIRA, TAVARES, SILVESTRE 2017)

Caracterizam-se pela interação entre público e o privado, constituindo juntos a prestação de serviços públicos em uma relação econômica de iniciativa do poder público, que visa prover a partilha de responsabilidades, riscos e benefícios na provisão de bens e serviços públicos. Apresentam-se favoráveis para captar recursos, controlar custos de construção, e deficiências no desempenho e, por estas características são utilizadas como formas de criar crédito e financiamento de projetos públicos (TORRES DE OLIVEIRA, 2016; SILVESTRE, 2010).

Nas PPP's, o mercado insere medidas econômicas competitivas, no entanto

apresentam-se impotentes em relação às atividades não-competitivas, coordenam mal os preços macroeconômicos – a taxa de lucro, a taxa de juros, a taxa de câmbio, a taxa de salários e a taxa de inflação – mesmo quando o orçamento público está equilibrado. O que significa que apesar do mercado realizar uma alocação mais eficiente dos recursos, não produz uma distribuição equitativa das mais valias produzidas (SILVESTRE, 2010).

Delimita-se como positivo, para presença do mercado, sua suposta superioridade em sua eficácia e por impulsionar os incentivos, limitar os efeitos da burocracia e retirar maiores vantagens dos indicadores. Dentro das PPP's o mercado é produtor e o provedor. Pois não se trata apenas das organizações públicas se tornarem privadas, mas as empresas privadas prestarem serviços públicos (TORRES DE OLIVEIRA, 2016; SILVESTRE, 2010).

A administração do Estado nesses contratos é direta e indireta. Justificados pela ideia de que para os modos de provisão de bens e serviços públicos, o Estado deve garanti-los, e não necessariamente provê-los. Nessa ordem, cabe ao Estado garantir a sobrevivência e integridade da nação, estimular medidas redistributivas e observar os direitos do funcionalismo público, para não serem afetados em razão do poder econômico (TORRES DE OLIVEIRA, 2016; SILVESTRE, 2010).

O Fundo Monetário Internacional (FMI) apresenta onze modelos de empreendimento de PPP's. Suas especificidades se constituem na forma como se dão os investimentos, a execução, operação e a transferência de riscos e responsabilidades. Com quem ficará o equipamento advindo de PPP e a forma como os riscos são alocados, atentando para os riscos de receita e a gestão patrocinada (TORRES DE OLIVEIRA, 2016).

Uma PPP é desenvolvida em cinco etapas: primeiro a elaboração e lançamento do projeto; em seguida sua seleção e contratação; após a execução dos projetos de infraestrutura requeridos; e consecutivamente (até o fim do contrato) a operação e exploração comercial (quando planejado) do equipamento; o processo de avaliação e acompanhamento se dá durante todo o processo. O vencedor da proposta, e futuro parceiro privado, pode ser decidido pela proposta de menor custo e menor tempo de vida.

Destaca-se a importância em observar uma PPP para além de suas etapas e dos atores; torna-se essencial perceber a transparência, integridade dos processos de concurso, poder de barganha para o melhor valor e prazo, como fatores. Principalmente porque no contrato PPP são definidas regras de forma a evitar quaisquer reivindicações para garantir a continuidade do processo (TORRES DE OLIVEIRA, 2016).

A observação teórica e empírica das etapas de uma PPP apresenta a evidente inovação institucional no processo de formulação (lançamento do projeto e contratação), o que torna essencial a realização de pesquisas e trocas de experiências até a contratação ser finalizada. Porque o envolvimento privado faz com que haja possibilidades de modificações na forma como se executa os trabalhos. Para obter resultados favoráveis (na PPP) torna-se imprescindível, portanto, prover técnicas eficientes de produção rebaixando dos custos na prestação de serviço. Isso, obviamente, pode significar também uma redução na qualidade dos próprios serviços (AMBRÓSIO et al., 2017, p.26).

A etapa de implementação (operação e exploração comercial) varia de acordo com a forma de contratação e o tipo de negócio realizado. Porém na maioria dos negócios tipo PPP o parceiro privado opera e explora o equipamento, após a construção.

As principais características que diferenciam os contratos PPP's dos contratos 'tradicionais' são: um compartilhamento, entre os entes públicos e privados, inclusive nos consórcios (públicos e privados) em todas as etapas. Nos contratos tradicionais de administração pública, a entrada dos privados na prestação dos serviços, se concretiza apenas após a formulação. Numa PPP, os privados participam com influência de poder, legalidade e urgência, numa relação de barganha, durante a formulação e a implementação.

Outra característica comparativa entre o modelo tradicional e o modelo PPP, é que numa PPP mede-se a entrega e as etapas de prestação de serviço por indicadores; enquanto que no modelo de contratação tradicional mede-se pela burocracia atendida. No caso das PPP's, os indicadores são considerados instrumentos que permitem a cobrança, a partir do desempenho, o que justifica a necessidade dos parceiros em todas as etapas.

Além do mais, o parceiro privado possui autonomia para realizar suas negociações e contratações, sem lhe ser exigido o cumprimento da Lei 8666/97 (Lei das Licitações), essa possibilidade supostamente o torna mais eficiente e eficaz. Ele consegue superar a burocracia governamental e não necessariamente cumpri-la. O livre mercado no setor público. Esse é o fator que diminui o efeito da burocracia e da complexidade da administração pública, pois o parceiro privado possui total liberdade para modificar as regras institucionais, flexibilizar as normas e diminuir os custos. Voltando a considerar as reflexões anteriores sobre o neoliberalismo, se trata exatamente da racionalidade descrita por Dardot e Laval (2016) e Paraná (2018), dessa vez analisada “desde o lado de dentro”.

Reforça-se que os serviços públicos prestados por PPP's possuem ampla tendência à descentralização, envolvem altos riscos, exigem significativos investimentos

financeiros, capacidade tecnológica, seu modelo de gestão é complexo porque abrange participação de entes públicos e privados (OLIVEIRA, TAVARES, SILVESTRE, 2017).

No Brasil, as PPP's passaram a ser utilizadas e disseminadas durante a reforma administrativa da Nova gestão pública (governo empreendedor) e do modelo de reforma do Estado chamada Estado Regulador. Principalmente para construir estádios durante a Copa do Mundo, realizada neste país.

A Lei das PPP's é de 2004 (LEI: 11079/2004) sua contratação rege-se pela lei das concessões e lei das licitações. Podem ser de natureza patrocinada ou administrativa. Patrocinada quando o usuário necessita pagar pelo serviço; e administrativa quando o governo realiza contraprestações. Direcionam-se para um modelo de economia mista, empreendido num espaço de coalizão de diversos atores que utilizando de poder político adotam modelo econômico desenvolvimentista (TORRES DE OLIVEIRA, 2016; SILVESTRE, 2010).

Conforme os dados coletados em pesquisa anterior desta mesma autora, para os stakeholders envolvidos na PPP, para a construção do Estádio Castelão, no Ceará, os fatores cruciais para o sucesso de uma PPP ligam-se a sua viabilidade econômico financeira; a prestação de serviços e bens públicos eficientes e eficazes; a relação entre os parceiros; o planejamento; e o processo de avaliação e acompanhamento. Em 2016, quando realizamos a primeira pesquisa sobre PPP's, estas não eram, no Brasil, referenciadas pela Nova Governança Pública. Busca-se então, aqui, perceber quais mudanças ocorreram. Percebemos que atualmente a administração pública defende que para além dos parceiros público e privados participarem de todo o processo, deve-se constituir uma rede de atores, inclusive de outras camadas da sociedade civil, e essa rede necessita participar de todas as etapas, principalmente as de decisão e controle. Resta saber se isso é, de fato, implementado.

Outra mudança sucede, pelo fato de que há o incentivo para que as PPP's sejam implementadas em nível local, por meio de consórcios públicos. Isso, no caso de política de MRSU, é especialmente importante, como será demonstrado mais adiante. Por ora, o paradigma da nova governança pública será analisado no contexto brasileiro.

2.2.3.4 A Nova Governança Pública no contexto brasileiro

Contextualiza-se que no Brasil não houve reformas profundas na perspectiva da

social-democracia. Alguns aspectos da Constituição de 1988 aproximavam-se da perspectiva do Welfare State, com a ideia de radicalização democrática e reformismo, mas isso foi conduzido sempre a partir de processos de renovação conservadora ou revoluções passivas, sempre sobre controle das classes dominantes (BEHRING BOSCHETTI, 2007).

Nesse histórico, a governança pública passa a ser apresentada na agenda através do Decreto 9203 de 2017, implantado durante o governo de Michel Temer, após a contestada derrubada do governo de Dilma Rousseff. O período marca a fragilização da participação institucional, que ocorria através dos conselhos de direitos. Para uma consideração mais matizada da ideia de governança e de participação institucionalizada, mesmo quando inserida num contexto neoliberal ou de recessão democrática, como denominam os autores, utiliza-se também o trabalho de Moraes, Silva e Frota (2021)¹.

Existem críticas sobre esta situação, a participação institucionalizada passou a concentrar-se na temática da gestão pública, utilizada como técnica de gestão; tornando-se parte do princípio da boa governança. E que neste contexto dissocia-se do conceito de democracia (MORAIS, SILVA, FROTA, 2021).

Filgueiras (2018) destaca os protestos de 2013 como influentes para a futura legitimidade do processo de governança no Brasil. Os protestos reproduziam sentimentos de injustiças, denunciavam a corrupção e a falta de qualidade na prestação dos serviços públicos brasileiros. As manifestações foram inicialmente dirigidas ao aumento do preço dos transportes públicos, em São Paulo, mas ganharam força pelo país e as pautas de protesto foram expandidas: passaram a denunciar a má qualidade dos serviços públicos e foram tornando-se difusas e antagônicas. A questão relevante, a ser colocada, encontra-se no fato de que os protestos atingiram (mesmo que indiretamente) as instituições participativas organizadas, através de conselhos, uma característica do governo petista que acabou se enfraquecendo, junto a sua queda (MORAIS, SILVA, FROTA, 2021).

A crítica à qualidade da democracia brasileira funda-se num sistema político permeável à corrupção, alheio aos interesses da sociedade e capturado pelos interesses de grandes corporações (FILGUEIRAS, 2018). Bresser (1996, P.24) já alertava sobre a defesa de interesses de grupos, como se fossem os interesses da nação, sendo este “um mal que caracteriza todos os segmentos da sociedade brasileira”.

¹Destaca-se importância do debate construído pelos autores pois ao mesmo tempo em que o Brasil institucionaliza a Governança Pública, o governo do momento (liderado por Jair Bolsonaro) executava um decreto para desmobilizar a participação através de diversidade de conselhos.

Filgueiras, (2018) realiza um esboço conjuntural sobre os processos incrementais da representatividade brasileira, sobre as instituições de accountability, e as mudanças legislativas que ampliaram a transparência pública para o combate a corrupção. Dialoga sobre a legislação que estabelece a governança em nível federal. Dá-se pelo Decreto 9203 de 2017, alterado posteriormente pelo decreto 9901 de 2019 no governo de Bolsonaro.

A legislação de 2017, no modelo de governo adotado por Temer (Uma ponte para o futuro) apresentou recessão para políticas sociais até então implantadas. Temer realizou o congelamento dos gastos públicos por 20 anos (PEC 95), definiu limites para as políticas sociais; implantou uma reforma trabalhista com aumento do tempo de serviço para se aposentar; fez sérios ataques a seguridade social, com extinção de cargos na previdência e, redução do número de benefícios; fechou agências dos correios; manifestou intolerância e repressão aos movimentos sociais e democráticos de reivindicações coletivas (OLIVEIRA, 2019). A autora aponta que este projeto continuou aumentando.

Este cenário em continuidade pode ser observado pela extinção, em massa, de diversos conselhos de direitos no governo sucessor. Moraes, Silva, Frota (2021) destacam que este governo manteve apenas o percentual de 1,2% de colegiados ligados à administração federal.

O Decreto 9203 de 2017 estabelece diretrizes para política de governança no âmbito da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional. Possui 21 artigos e compreende a governança como um conjunto de mecanismos de liderança estratégica e de controle. Estes mecanismos que visam subsidiar prestação de serviços públicos com máxima qualidade e são capazes de atender aos interesses da sociedade, apresentado valor público aos serviços públicos. É composto por trabalhadores da alta administração pública e destaca a gestão dos riscos para políticas públicas.

Uma questão interessante trata-se de, na literatura, a governança ser compreendida como rede de participação para construção conjunta de políticas públicas em âmbito local regional. Para citar dois exemplos, a partir do contexto português, Nunes (2007) a define como a passagem para formas descentralizadas de governo, em que o Estado passa a ser um ator dentre outros; de outro lado, Secchi (2009) fala de um resgate da política dentro da administração, como se a política, a deliberação coletiva, se sobrepusesse a aspectos técnicos, o que poderia amplificar a participação efetiva de outros atores. No Brasil, por outro lado, a governança contemporânea surge no contexto federal, planejado e ocupado por cargos da alta gerência federal, num processo paralelo e relacionado ao da extinção das atividades participativas por meio de conselhos. Neste cenário, se percebe a forte

influência do neoliberalismo nos processos participativos brasileiros.

Os princípios fundamentais para governança no Brasil são: (i) capacidade de resposta; (ii) integridade; (iii) confiabilidade; (iv) melhoria regulatória; (v) prestação de contas e responsabilidade; e (vi) transparência (Art. 3º, DECRETO 9203 /2017).

A literatura aponta que as diretrizes gerais, da nova governança pública, permitem a conexão entre mecanismos de administração e a dimensão política e estrutural da democracia no contexto político.

Contudo, no Brasil, as diretrizes ligam-se estrategicamente à necessidade de inovação, de controle, aperfeiçoamento, liderança e estratégia e enfatiza análise dos riscos para que as políticas públicas atendam aos usuários dos serviços (DECRETO 9203 DE 2017).

A composição legal da governança, que se formou no contexto brasileiro, não atende as necessidades dos movimentos sociais que ocorreram até 2017. Mesmo que esses movimentos fossem contraditórios e demandassem coisas distintas, pode-se dizer que havia um espírito geral, que reivindicava mais participação e controle popular, o que não foi efetivado. Pode-se afirmar que acontece um distanciamento entre a realidade e a teoria geral, por esta não se concretizar em ações, para os governos locais.

Cabe destacar que os arranjos organizacionais de consórcios e parcerias público privadas são apontados, na teoria geral, como mecanismos de reforma administrativa que promovem a governança (KISSLER, HEIDEMANN, 2006; SILVESTRE, 2019) e no Brasil, estes mecanismos têm sido amplamente incentivados, principalmente nas políticas públicas de saneamento ambiental e de Manejo de Resíduos Sólidos.

Os mecanismos para exercício da governança no cenário brasileiro são: liderança, controle, estratégia e segurança dos cargos que exercerão esta atividade (Art. 5º DECRETO 9203 /2017). Nos artigos seguintes, cria-se o comitê para desenvolvimento da governança, grupos de trabalhos, estabelece os cargos, funções e formas de reuniões e deliberações através de conselho.

Se já haviam limitações no decreto de 2017, o decreto 9901 de 2019 diminui ainda mais a possibilidade de governança, pois diminui o número de membros do comitê para desenvolvimento da governança, altera sua função e a função dos grupos de trabalho, cuja modificação estabelecida gera o fato que o comitê passa a assessorar apenas a presidência da república. Distanciando-se mais ainda das realidades regionais e locais. Este passa a ser composto pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República (o coordenará); Ministro de Estado da Economia e Ministro de Estado da Controlaria-

Geral da União (Art. 8º, DECRETO 9901/2019).

A literatura aponta o surgimento da governança ligado a ampliação da rede de participação institucional, formulação e implementação das políticas públicas. No entanto Morais, Silva, Frota (2021) alertam para os desafios da participação institucional na atualidade, haja vista o grande desmonte instaurado nos conselhos de direitos, no âmbito brasileiro.

Para os autores, a participação institucionalizada através de conselhos permite qualidade a democracia e participação cidadã, por meio de várias frentes. Entretanto, a inserção da governança, no cenário brasileiro, desloca o conceito de participação e, o liga aos conceitos de liderança, inovação, responsabilidade e gestão dos riscos. A participação institucionalizada é transferida de conselhos, que potencialmente possuíam capacidade de deliberação política e uma capilaridade social que chegava até setores mais populares, para uma participação “por dentro” dos mecanismos de gestão, que acaba privilegiando atores mais poderosos.

Percebe-se que a participação institucionalizada, através de conselhos, envolvia-se diretamente nas discussões sobre planejamento, orçamento, gestão, elaboração e controle de políticas públicas (MORAIS, SILVA, FROTA, 2021, P.227) sendo possível perceber a governança, neste país, antes do decreto de 2017, cujo contexto de gestão pública era norteador pelo gerencialismo empreendedor. Este cenário de transformações e reformas, torna ainda mais relevante a compreensão dos ajustes da participação institucionalizada, no modelo de governança, instaurado no Brasil. Com a finalidade de compreender como os atores sociais se colocam nesta conjuntura e, como prestam respostas para as necessidades da sociedade através da formatação e implementação de políticas públicas condicionados pela lógica neoliberal.

Se, de um lado, o modelo da governança pode desvincular o Estado de alguns serviços públicos fundamentais e esvaziar mecanismos de participação concreta da população, ele também pode, ao abrir espaço para outros atores atuarem ao lado do Estado na elaboração e na efetivação de políticas públicas, criar condições para a participação de atores que não teriam condições de fazê-lo de outra forma (MORAIS, 2018). É, portanto, um modelo que pode ter alguns potenciais transformadores, especialmente se cotejado com o incentivo a outras formas de participação. Por outro lado, se tratado como a principal forma de participação, tende a ser muito limitado. Esse é o caso no contexto neoliberal. Como afirma Morais:

É relevante destacar o deslocamento do paradigma da “boa governação”

para a promoção da participação de diferentes atores sociais e a formação de redes que elaborem, implementem e avaliem políticas públicas. Os manuais de “boas práticas” disseminados por agências de cooperação internacional também serviram para difundir experiências, lamentavelmente, sem proporcionar reflexões sobre os limites e contradições desses mesmos processos. A apologia à participação tornou-se generalizada, no entanto é cada vez mais necessário lançar questionamentos sobre os instrumentos participativos e sua capacidade de democratização das decisões públicas. Se novos atores passam a desempenhar papéis centrais, cabe pensar: que papéis são esses? Qual o novo papel do Estado? Se estamos, por exemplo, em um contexto de repasse para a sociedade civil de funções anteriormente desempenhadas pelo Estado, nas relações políticas também teremos inversões. A sociedade civil passa a ser a executora, e o poder público, o controlador, e será com esses novos papéis que irão interagir no debate público. Outro risco é a redução e enquadramento da participação política dos cidadãos aos processos institucionalizados de diálogo com o poder público, ocasionando o esvaziamento dos espaços de auto-organização social. (MORAIS, 2018, p.49).

É diante desse cenário que a problemática da presente pesquisa se constrói. Quais são e como agem os atores que formam as redes relacionadas ao encerramento de lixões, atuando em consórcios, com PPPs, em um contexto modelado pela lógica da governança? Como a participação pode ser definida no que diz respeito à condução dessa política pública específica?

Estabelecido o marco teórico mais geral no qual a pesquisa se insere, antes de entrar nos detalhes metodológicos e na discussão propriamente dita, faz-se necessário deter-se em al

2.3 Definição de políticas públicas

O campo das políticas públicas consiste numa área de conhecimento interdisciplinar, cujas normatividades giram em torno da ação do Estado que, através do governo, intervém na sociedade, modelando e remodelando as relações sociais (MARQUES, 2013; CORTES, LIMA, 2012).

A complexidade que envolve o Estado e sua interferência na sociedade justifica a interdisciplinaridade deste campo (CORTES, LIMA, 2012) cujos marcos teóricos se fundam e mantêm sua centralidade na observação dos problemas, das soluções encontradas, e nos diversos atores que influenciam para atender demandas da sociedade (SABATIER, 2007).

Sabatier e Schlage (2000) reforçam a importância em distinguir dois tipos de aprendizagem e compreensão para políticas públicas: aprender sobre seus objetivos e sobre seus conteúdos, a fim de aperfeiçoar as técnicas. Marques (2013, p.25) esclarece que se deve atentar para ‘as causas do problema a ser objeto da política e sobre o efeito da política pretendida por tal problema’.

Pertencente às Ciências Políticas, as políticas públicas apresentam-se como campo de estudo do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais, cuja análise objetiva extrair significados para os processos de decisão que cercam o fazer governamental, percebendo porquê e como o Estado age, dada as condições que o contornam (MARQUES, 2013, P.24). Para a sociologia política, o enfoque dá-se nos atores, processos, estruturas que circundam a relação Estado e sociedade (CORTES, LIMA, 2012).

As análises de políticas públicas distinguem-se, principalmente, no campo científico que o pesquisador utiliza, nos objetivos, nos métodos de observação, na interpretação das políticas públicas e na diversidade cultural e regional, em que são construídas as teorias. Não se objetiva aqui esgotar o diálogo sobre as teorias que regem este campo, mas refletir sobre o seu contexto histórico de desenvolvimento, de forma que seja possível estabelecer um modelo de observação que se adeque à problemática de pesquisa, que ora desenvolvemos.

De forma geral, aplicada a todas as realidades, no processo de desenvolvimento de políticas públicas, primeiramente os problemas da sociedade são conceituados e levados ao governo, que buscam soluções. Estas soluções são formuladas por instituições governamentais que as designam, a partir de processos políticos diversos. E em seguida, as soluções são implementadas, avaliadas e revisadas (SABATIER, 2007).

Os caminhos de uma política pública são complexos, multifacetados e multidisciplinares. Desde a tomada de consciência e concepção dos problemas pela sociedade, até a implementação de uma ação governamental, acontecem uma diversidade de processos que envolvem as decisões tomadas, para construção de programas, projetos e serviços que vão atender a demanda societária.

As teorias clássicas sobre políticas públicas possuem uma visão sistêmica e introduzem, de forma sucinta, a compreensão sobre os processos em políticas públicas. Sabe-se que este modelo foi amplamente discutido e revisado, principalmente, por não incorporar as ações cognitivas que envolvem arenas políticas que constituem as ações públicas.

Para Muller (2000), a política pública procura resolver problemas públicos. O estudo e a análise de Muller (2000) permitiram perceber o Estado além de suas determinações, passaram a compreender suas ações, entender seu funcionamento e os impactos que geram na sociedade. Araújo e Rodrigues (2017) realizam revisão dos contributos que fundam os modelos teóricos de análise das políticas públicas:

A análise das políticas públicas tem como objeto de estudo as decisões políticas e os programas de ação dos governos, interrogando-se sobre a gênese dos problemas que tais decisões procuram resolver, sobre as soluções formuladas e as condições da sua implementação (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017, P.11).

Aponta-se duas fases de construção de teorias sobre políticas públicas. O período clássico e o segundo período.

O Período clássico é delimitado, historicamente até os anos setenta do século XX. De 1930 a 1960 as teorias políticas são dominadas por teorias sistêmicas, interessadas nos atores, nos interesses e nas instituições (SABATIER, SCHLAGE, 2000). Predomina a concepção da política pública como um processo racional, passível de ser desenvolvido de forma científica e neutra (FARAH, 2018).

Marques (2013) realiza uma revisão teórica sobre as primeiras formulações em políticas públicas. Apresenta Harold Lasswell (1930 a 1970) como precursor desta área e pertencente a uma corrente behaviorista que enfatizava o comportamento dos indivíduos, dentro da política pública. Este autor desenvolvia conexões entre a psicologia e a liderança política, defendeu a constituição de uma análise científica do governo, posteriormente nomeada policy analysis, que centrava na compreensão dos contextos sociais e políticos que cercam as políticas e a racionalidade dos processos de decisão.

Outros dois autores, tidos como pertencente ao período clássico (indicados como behavioristas,) são Herbert Simon e David Easton (ambos norte-americanos). Simon centrava-se na teoria das organizações e aplicava a esta, à psicologia experimental e a economia; defendia a ideia de que, a racionalidade dos indivíduos para com o processo de decisão estava limitada à informação disponível, sua cognição, seu tempo e recursos. As teorias de Simon permitiram a construção de conhecimentos sistemáticos sobre o comportamento administrativo. David Easton trabalhava com a teoria dos sistemas, buscava explicar as interações entre os diversos sistemas que compõem uma política, e aperfeiçoou a ideias dos ciclos, que já havia sido construída por Lasswell (MARQUES, 2013)

Destaca-se que esse período histórico marca o resultado da ampliação das responsabilidades do Estado, que se configuram em fazeres institucionais. Marca o nascimento do neoliberalismo e o desenvolvimento do modelo burocrático de administração, sistêmica e neutra da intervenção do Estado nas questões sociais.

Como descrito, Eduardo Marques (2013) observa as políticas públicas pelas ciências políticas, com foco nos processos de decisão. E apresenta as primeiras críticas que surgiram contra a sistematização e neutralidade dentro do campo das políticas públicas.

Apresenta Charles Lindblom que aceitava a centralidade do momento da decisão, no entanto, discordava que ela acontecesse um único momento. Para o autor o processo de decisão acontecia, muitas vezes, de forma simultânea e seria incremental, marcado pela relação de custos. O incrementalismo no processo de decisão foi defendido por Etzioni (1967) que determinava que as decisões fundamentais criavam novas linhas de direções e desenvolvimento numa política ‘mixed scanning’ (MARQUES, 2013)

Dos anos 60 a 70, nos Estados Unidos, as políticas públicas eram tratadas como subcampo: centrava-se nos governos locais e não no Estado (FARAH, 2018), em atividades de formação dos servidores e administradores que estavam em atividades meio ou fim dos serviços públicos (FARAH, 2016).

Marques (2013) apresenta Lowi como precursor do neoinstitucionalismo dentro deste campo, o qual qualificou as políticas públicas em quatro modelos: Políticas Constitutivas (criação e transformação das regras que existem em torno do fazer público); Políticas Regulatórias (o Estado estabelece regras para o funcionamento de atividades externas a ele); Políticas Distributivas (recursos não finitos, negociação pluralista, baixo potencial de conflitos); Políticas Redistributivas (distribuição de recursos finitos, natureza conflitiva., um grupo perde, outro ganha).

Barach e Baratz, influenciados pela visão elitista, chamam atenção para as decisões que são tomadas e as que não são tomadas, pois baseiam-se nas configurações do poder e da influência numa política. Stephen Lukes, influenciado pelas teorias elitistas e do Estado Marxista, abre a discussão sobre o uso da ideologia para ocultação de interesses. E, por fim, Cohen, March e Oslen, construíram o ‘modelo da lata do lixo’, com a ideia de que muitas soluções que são descartadas para uma determinada política, são encontradas “na lata do lixo” e usadas futuramente para outros problemas. Os autores sustentam a ideia de que os processos de decisão são tomados por administradores,

através de influências orçamentárias. Mas os servidores que estão na ponta da política modificam as regras e agem de acordo com suas crenças (MARQUES, 2013)

Nos anos 70, surgiram reflexões centradas na observação da diferença entre os processos de formulação e implementação das políticas públicas. Até então, eram vistos como parte do mesmo processo, possivelmente influenciados pelo modelo racional burocrático, padrão dominante daquela realidade.

Outra questão importante a destacar, neste contexto, é a presumida cisão entre política e economia e, política e administração nas atividades de responsabilidade pública. Por conta dessa separação, na forma como eram vistas essas duas dimensões, esta relação foi pouco desenvolvida nas teorias sobre políticas públicas, no período clássico.

Nomeada de virada argumentativa e, impulsionada pela amplitude de atores que passaram a se influenciar por estas análises, se rompe o ideal positivista, para um modelo mais crítico de análise das políticas públicas (SECCHI, 2020), e sensível à construção do problema e do processo político (FARAH, 2016). Os atores governamentais passaram a ser considerados como formuladores de políticas públicas, os métodos se modificaram, passaram a não se basear apenas na análise custo-benefício (FARAH, 2018).

Nascia, assim, o segundo período para formação de teorias sobre políticas públicas (a partir de finais dos anos 1980). Marcado pela junção entre as tomadas de decisões, o processo de prestação de contas e a formulação das agendas, com relevante interesse pelas teorias das coalisões políticas, e pelo modelo de equilíbrio pontuado (JOHN, STREET, 2015).

As teorias passam a centrar-se nos programas governamentais, nos problemas sociais, no fluxo de informações científicas sobre os processos de decisões, nos atores que derivam de elites políticas, nas ideologias e teorias sobre coalizão de parlamentares; na construção social entre problemas políticos e estudos sobre construção de agendas; realizaria análises sobre políticas públicas, a partir de influxos econômicos; e no surgimento de teorias sobre múltiplas influencias, com estudos que possam viabilizar a compreensão das ideias e das leis na elaboração de políticas. (SABATIER, SCHLAGE, 2000).

Emerge uma conjuntura marcada pelo fazer governamental, baseado na associação entre instituições públicas e privadas, tendo o neoliberalismo estruturado econômica e ideologicamente e o Estado e a sociedade, permeado pelo valor central de competição, como discutimos anteriormente.

Toma vulto, então, a abordagem cognitiva para as políticas públicas: essa perspectiva destaca o papel das ideias, das crenças e do conhecimento; a escolha de uma solução seria influenciada por valores e ideias; contexto que vai contra o modelo clássico que visualizava a tomada de decisão como algo neutro e derivado de uma racionalidade instrumental (FARAH, 2018).

Kingdom (2003) constrói a ideia de que existe ambiguidade e, não uma racionalidade na tomada de decisão. Os fatores como rotatividade de atores nas arenas decisórias ocasionam uma participação fluida e a não compreensão clara, de como suas decisões impactam na sociedade. E pelo fato de o setor público definir mal suas tecnologias que resultam em interdependência, disputas intergovernamentais, conflitos jurisdicionais e contestações diversas. Para o autor o processo de decisão converge da influência de três fatores: os problemas, as propostas e a política. Essa crítica é importante ao processo decisório pois segundo Capella (2007) a resposta dos formuladores aos problemas societários depende de como estes percebem e interpretam a realidade.

Vargas (2013) destaca sobre a interdisciplinaridade do campo das políticas públicas, fortemente marcada pela complexa relação em que estão envolvidos o Estado e a Sociedade, e dada as diferenças culturais, produziu-se padrões diversos em diferentes países. Por exemplo: a diferenciação entre políticas públicas e políticas sociais, segundo Souza (2007) o estudo das políticas sociais é marcadamente europeu e analisa o papel do Estado e direitos conquistados, enquanto a disciplina das políticas públicas nasce nos Estados Unidos e centra-se nas ações do governo. A interdisciplinaridade desse campo “requer recursos teóricos e metodológicos variados, procedentes de várias tradições disciplinares” (VARGAS, 2003, P.36).

Após a década de 1990, um novo período distingue-se dos demais. Começa a tomar forma o grande uso da economia política comparada, pelo aperfeiçoamento das múltiplas lentes; principiam o tratamento da economia política inserida no processo de dependentes variáveis; produtos e resultados de políticas que variam através do espaço e do tempo; a economia política, delimitada pelos modelos e métodos que foram aplicadas às relações internacionais; a política comparada abordando políticas públicas (JOHN, STREET, 2015)

A análise das políticas públicas vai se tornando cada vez mais pluridisciplinar. Teorias gerais da ciência política, da economia, da psicologia, da sociologia, da história, dos estudos das organizações permitem explicar e pensar as políticas públicas e seu desenvolvimento. Permitem identificar a multiplicidade de fatores e forças que formam

os processos reais das políticas públicas. Explicar a lógica da ação pública suas continuidades, rupturas, regras, afetação de recursos, modos de interação de atores e instituições, nos processos políticos (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017).

O processo que engloba todas as fases de uma política pública envolve um conjunto complexo de elementos que interagem ao longo do tempo, ligados a centenas de grupos, com valores e interesses potencialmente diferentes; percepções da situação e preferências políticas. Elencados em diversidades de programas, nos vários níveis de governo, operando em muitas localidades. A maioria das disputas envolvem valores e interesses profundamente arraigados, grandes quantias de dinheiro e, coerção autoritária (SABATIER, 2007).

Dada a complexidade do processo de uma política pública, o analista deve encontrar alguma forma de simplificar a situação, para ter alguma chance de entendê-la, pois não se pode procurar e ver tudo (SABATIER, 2007). John e Street (2015) apresentam um desafio ao público estudioso: utilizar os modelos e métodos da economia política e integrá-los com abordagens clássicas e sistêmicas. É preciso fazer escolhas metodológicas e teóricas para fundamentar essa “simplificação” e, neste sentido, buscar explicar de forma embasada, os aspectos escolhidos das políticas públicas em questão.

Neste trabalho, o campo das políticas públicas será utilizado para compreender os processos participativos dentro das soluções formuladas e implementadas para o destino final dos resíduos sólidos urbanos no Brasil através de consórcios.

Para simplificar e tornar inteligível a leitura da complexidade das políticas públicas, a literatura aponta os ciclos da política pública como meios métricos para compreender seus processos formativos, o que ajuda na sistematização de pesquisa que ora se propõe.

2.3.1 As etapas das políticas públicas

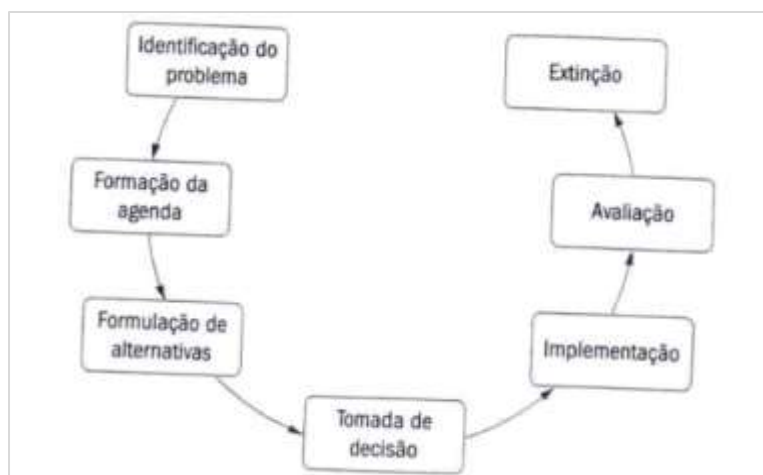
As etapas das políticas públicas, aqui colocadas, são percebidas por aquilo que a teoria chama de ciclos em políticas públicas. Entendidos como uma sequência de diferentes etapas que formam o complexo multifacetado que é uma política pública. Constituído por programas e ações governamentais, que objetivam atender a solução dos problemas que foi construído após processos políticos societários e diversos. A classificação por ciclos é adotada para fins didáticos, já que na realidade, os tipos ideais

apresentados se misturam de diferentes maneiras e as fronteiras não são nítidas (SECCHI, 2010).

A primeira divisão dos processos políticos em ciclos surgiu ainda em 1956 através de Lasswell, que construiu a ideia dos processos em políticas públicas em uma divisão de sete fases: a inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, rescisão e avaliação. Apesar de ser um modelo amplamente contestado, serviu de base para organizar e sistematizar a literatura posterior sobre o ciclo das políticas públicas (WERNER, WEGRICH, 2007; FRARAH, 2016).

A partir daí, existem diferentes modelos teóricos de definição do ciclo das políticas públicas, com vantagens e desvantagens em cada um deles (WERNER, WEGRICH 2007; SABATIER, 2007; JOHN, STREET, 2015; FARAH, 2018). Adota-se aqui o modelo proposto por Secchi (2010), por considerá-lo mais completo e funcional às análises propostas nesta pesquisa. Secchi, baseado em outras leituras clássicas propõe as seguintes fases dentro do ciclo das políticas públicas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Figura 1 - Fases de uma Política Pública



Fonte: Secchi, 2010.

A identificação do problema significa perceber e nomear um problema existente na sociedade, algo a ser resolvido, sanado, tratado de alguma forma, uma discrepância entre como as coisas são e como elas deveriam ser (SECCH, 2010). Capela (2018) demonstra que essa etapa é muito importante, porque a definição do que é ou não um problema é fruto de disputas políticas, de diferentes visões de sociedade. A partir da definição e da identificação de um problema, para que ele seja endereçado por uma

política pública ele deve ser inserido na agenda política. Essa definição também é parte fundamental do processo e também é fruto de disputas políticas que definem quais problemas identificados são relevantes para entrarem, de fato, na lista de prioridades de determinado órgão público. Há um elemento de relevância e de reconhecimento de legitimidade nessa etapa (CAPELA, 2018; SECCHI, 2010).

A partir desse momento, vem a formulação de alternativas, ou seja, a proposição de diferentes formas de endereçar o problema em termos de políticas públicas – métodos, estratégias, programas, participantes, etc. –, seguida pela tomada de decisão acerca da melhor política a ser adotada. Ambos esses processos, assim como os anteriores, são marcados por disputas políticas, conflitos e visões distintas sobre os mais diversos aspectos (SECCHI, 2010).

Idealmente, é apenas depois de todas essas etapas que a política pública é efetivamente implementada. A implementação é o momento que tudo o que foi decidido antes é coordenado e materializado para que se entreguem os resultados à população, na forma de uma política pública.

Os agentes que implementam uma política pública estão localizados, em geral, dentro do corpo burocrático do Estado por terem de forma institucional conseguido o direito de implementar o serviço (na maioria das vezes através de processos licitatórios). Podem ser funcionários públicos com diferentes funções: professores, policiais, profissionais da saúde, fiscais ambientais, assistentes sociais etc., e agentes privados os mais diversos.

Da formulação à implementação marca-se a passagem do input para output da ação pública. Perceber todas essas etapas de forma processual permite a ciência política compreender todo o processo de constituição de uma política, e observar nos diferentes momentos como se organiza a participação institucional. Observar todas essas etapas, permite um olhar holístico do processo, conectando a política pública estudada com as condições sócio-históricas e econômicas que formam o contexto no qual aquela política está inserida. É apenas nessa chave analítica mais holística que se torna possível identificar as relações entre uma política pública e o modelo de gestão ou governança adotado pelo determinado governo, e conectar os limites, características, contradições, etc., desse modelo mais geral aos resultados de determinada política.

A etapa de implementação, neste sentido, é tida como resultado de uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores. Estando os implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental e eventualmente também fora dela.

Isto implica que, para que haja coerência no processo, deva haver proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores. Em certa medida, dessa relação depende o sucesso da ação governamental (ARRETCHE, 2001).

A formulação de um programa (seu desenho) acontece como resultado de um amplo processo de negociações e barganhas (a construção da agenda). Seu desenho final não é o mais adequado e sim o mais aceito, ao longo das etapas. E dada a problemática de que, ao longo de sua implementação, toda a decisão tende a se modificar, o observador deve se atentar a saber se os implementadores aderiram as propostas, objetivos e à metodologia dos formuladores, principalmente porque os agentes formuladores e implementadores tendem a escolher estratégias de implementação pautadas muito mais por seu potencial aceitação do que por sua esperada eficiência ou efetividade (ARRETCHE, 2001).

Como resposta, Milani (2008) apresenta que a renovação das relações do governo com a sociedade permite a participação com representação, a promoção do protagonismo de atores diferentes dos tradicionalmente incluídos no ciclo das políticas públicas. E, neste contexto, se deve buscar perceber o perfil e os interesses dos atores que implementam e dos que formulam e verificar se os mesmos atores participam das duas fases. Verificar, portanto, a continuidade dos formuladores na implementação (MILANI, 2008).

Embora haja muitas críticas à observação das políticas públicas a partir de modelos relativamente fechados de ciclos, etapas e processos, esses modelos contribuem para analisar o histórico e o contexto diverso e multifacetado em torno de uma política pública, desde sua concepção até sua implementação e avaliação. A definição de etapas, ainda que na realidade possa ser mais complexa, contribui com a compreensão da diversidade de atores envolvidos no processo, numa arena de negociação fortalecida por conflitos de interesses, que se modificam com o tempo.

A incongruência de objetivos, interesses, lealdades e visões de mundo entre agências formuladoras e a gama diversa de implementadores implica que dificilmente um programa atinja plenamente seus objetivos e seja implementado inteiramente de acordo com seu desenho. (ARRETCHE, 2001).

Neste contexto, duas questões merecem destaque na literatura sobre implementação de políticas públicas: a primeira refere-se ao fato de que não se pode desvincular o processo de implementação do processo de formatação da agenda, ou seja,

observar a formulação ou a implementação sem atentar para a etapa em que houve forte atuação política (VIANA, 1996; LIMA, D'ASCENZI, 2013; TABAK, AMARAL, 2018). A segunda liga-se ao fato de que existem diversas abordagens metodológicas para observar o processo de implementação.

A implementação ocorre na fase do processo de políticas públicas em que as decisões de política pública se traduzem em ações. Gestores públicos experientes sabem que serão basicamente julgados pela sua capacidade de dominar a “arte de fazer as coisas acontecerem” e não por suas boas intenções. A implementação também é política e envolve elementos de todas as “fases” anteriores da criação de políticas, bem como todas as incertezas e contingências que eles possam acarretar informação pública “após o fato”, em vez de verdadeiros dispositivos consultivos (WU et al., 2004).

Arretche (2001) desenvolve avaliação do processo de implementação de programas públicos com a finalidade de problematizar o viés que existe entre a formulação e a implementação de uma política pública. A autora destaca que não são todos os órgãos governamentais capazes de formular e que a etapa de implementação se torna uma nova fase na vida da ação institucional e, principalmente, por causa da quebra na participação, os atores que influenciam na etapa de formulação raramente continuam na fase de implementação.

No caso das disparidades se efetivarem, a autora indica que o pesquisador deve investigar, em primeiro lugar, os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e objetivos, inicialmente previstos, não pudessem ser alcançados. Arretche problematiza também os motivos pelos quais os objetivos não foram alcançados e delineia três questões que precisam ser observadas pelo avaliador: primeiro, se os implementadores conhecem o programa; segundo, se aceitam os objetivos e regras do programa; e, terceiro, as condições institucionais para implementação do programa (ARRETCHÉ, 2001). Ambiguidade das políticas, recursos limitados e pressões de tempo podem tornar impossível a implementação de políticas públicas conforme o esperado (WU et al., 2004). Considera-se que os processos de explicação da implementação de uma política pública estão nos processos que lhe deram origem (LIMA, D'ASCENZI, 2013) desde arena política à gestão das soluções.

A literatura aponta que uma política mal formatada pode apresentar altos custos, benefícios diferentes dos pretendidos, buscar resolver problemas triviais e não as causas centrais, favorecer grupos específicos ou não alcançar uma justiça redistributiva

(TABAK, AMARAL, 2018). É imprescindível que os implementadores tenham claro os objetivos e metas da política que executam. Os resultados podem tornar-se imprevisíveis, os atores são múltiplos e diversos, interagem e mudam com o passar do tempo (LIMA, D'ASCENZI, 2013).

A implementação afeta – e é afetada – por uma infinidade de atores, que definem problemas e soluções em um determinado domínio. São políticos, servidores públicos assalariados, Tribunais, audiências (administrativas e públicas), tomadores de decisão com autoridade, aliados unidos nessa fase a outros membros de comunidades de política pública relevantes. Grupos-alvo, Grupos poderosos afetados por uma política pública, reguladores (WU et al., 2004).

Outro fator importante refere-se observar a criação de regras, do controle, das obrigações, dos incentivos desenhados, pois modelam e tornam claros as ações de cooperação e equilíbrio entre os atores envolvidos e objetivam assegurar eficiência e eficácia, para evitar políticas ineficientes e o desperdício de recursos ou demais práticas que desviam ação pública do seu alvo principal (TABAK, AMARAL, 2018). A interpretação da estrutura normativa é influenciada pelas concepções dos atores, suas condições materiais, o apoio político, o contexto econômico. A organização administrativa impacta o processo de sucesso ou não, dos objetivos e metas propostos (LIMA, D'ASCENZI, 2013).

A burocracia, com todos os seus conflitos intra e interorganizacionais endêmicos, é um ator importante e determinante da implementação de políticas públicas. A implementação pelos órgãos públicos é, muitas vezes, um esforço caro, de vários anos, e o financiamento continuado de programas e projetos geralmente não é garantido; na realidade, ela exige negociações e discussões contínuas entre os lados político e administrativo do Estado (WU et al., 2004).

A etapa de implementação é vista como um campo de incertezas. Porque depende da forma como foi formulada, do federalismo do programa, dos atores envolvidos e das suas relações em rede, em que cada instituição possui seus próprios interesses e existe a relação público e privado, e da autoridade central do programa que deseja induzir aos agentes implementadores a cumprir seus objetivos (ARRETCHE, 2001).

Depois do processo de implementação, deve seguir-se o processo de avaliação da política pública: é o processo de julgamentos sobre o sucesso ou a falha das políticas, ou relacionado a aspectos técnicos específicos, políticos, jurídicos, etc. (SECCHI, 2010).

Ela pode ser feita em diferentes temporalidades, como forma de reorientar a política, de continuá-la ou mesmo de extingui-la.

A revisão de literatura elaborada por Viana ainda em 1996, mapeando especialmente autores clássicos no campo das políticas públicas, proporciona uma sistematização muito interessante acerca da discussão das etapas. Neste sentido, o quadro apresentado a seguir se baseia na revisão de Viana e em sua sistematização dos autores, buscando sintetizar os parâmetros que nossa pesquisa utilizará para tratamento das unidades de análise, a fim de perceber a relação incremental e substanciar o modelo sistêmico que criamos para compreender os processos decisórios por meio de etapas.

Quadro 3 – Autores, Etapas e Participação Institucional

AUTOR	ETAPA	RESUMO	ATOES QUE PARTICIPAM
Kingdon, John W. (1984)	Construção da agenda	A agenda é definida como espaço constituído pela lista de problemas e assuntos que chamam atenção do governo e dos cidadãos.	Governamentais
Hofferbert, Richard (1974)		São influenciados pelos atores políticos e pelos processos institucionais.	Alto staff da administração (presidente, staff do executivo, políticos nomeados para cargos públicos); Parlamentares; Funcionários do congresso; Políticos;
Roger Coob, Charler Elder (1971)		Compreendem os aspectos do processo de decisão e estudam o sistema político de limitada participação do cidadão.	Não Governamentais Grupos de pressão; Grupos de interesse; Acadêmicos; Pesquisadores; Mídia; Partidos políticos
Hoppe, Van de Graaf, Vandijk (1985)	Formulação	O processo de formulação é compreendido como diálogo entre intenções e ações.	Governamentais
Schneider, Lewis (1971)		Elaboram um plano para formulação de políticas públicas com observação da questão do financiamento.	Formuladores: Funcionalismo de carreira; Administradores; Legisladores; Executores Juizes;
Anderson, James (1975)		Destaca os fazedores de política.	Não Governamentais Grupos de Interesses; Partidos políticos; Indivíduos (sendo

			ouvidos);
Donald S. Van Meter e Carl E. Van Horn (1975) Kiviniemi, Markku (1985) Elmore, Richard (1980) Bardach, Eugene (1977) Grindle, Merilee (1980)	Implementação	O valor central nesta fase é o consenso entre atores, que pode ser influenciado pela participação dos implementadores na formulação. Dimensiona-se a relação que se estabelece entre governo e cidadãos e, o processo de interação estratégica entre numerosos interesses. Percebendo a influência do contexto político na implementação de políticas.	Governamentais Judiciário; Burocratas stret-level Não Governamentais Opinião pública; Indivíduos;
Franco, Rolano. Cohen, Ernesto (1988)	Avaliação	Analisa os tipos de avaliação por ciclos e etapas e considera que cada etapa deve ser analisada por perspectiva diferentes. Podem ser de quatro tipos: investigação, investigação avaliativa, avaliação e monitoramento	Governamentais Não Governamentais

Fonte: Autoria própria, com base em Viana (1996)

2.3.2 O estudo das políticas públicas no cenário brasileiro

Levantamentos sobre estudos de políticas públicas no cenário brasileiro apontam que suas produções iniciaram em 1930, no entanto não eram tutelados pela academia (FARAH, 2016). Na década de 1930, observa-se no Brasil a modernização do Estado no contexto varguista, a tentativa – limitada – de formação de uma elite técnica e de uma burocracia weberiana em larga escala. Nesse cenário, ocorre a formação do Estado Nacional Desenvolvimentista, que foi influenciado pelo surgimento da DASP e anos depois, da Fundação Getúlio Vargas - FGV (FARAH, 2016). A importância destas instituições deu-se porque a DASP teve como missão aprofundar a reforma administrativa de forma a organizar e racionalizar o serviço público brasileiro, articulando política e administração. A FGV, por sua vez, permitiu a formação, pesquisa e informação para modernização do serviço público neste país

De 1945 a 1964, no curto período relativamente democrático vivido pelo Brasil entre o fim do Estado Novo varguista e o golpe civil militar de 64, a sociedade civil, organizada institucionalmente, passa a influenciar o campo das políticas públicas. Em

1964, o governo militar, com características autoritárias, traz um discurso que busca legitimar-se através da técnica, com suposto embasamento tecnoburocrático, buscando separar administração pública da política, maximizando aparatos de burocracia pública. Ao mesmo tempo em que restringia direitos, implanta modelo de análise custo benefício e cria o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA (FARAH, 2016, p.967).

Em 1976, aparecem as primeiras publicações científicas sobre políticas públicas no Brasil, através da Revista de Administração Pública, com clara conexão com a produção norte-americana e substancialmente ligada ao campo da administração pública (FARAH, 2018). Os trabalhos tinham foco no processo de decisão das políticas públicas,

Essa literatura tinha como foco questões substantivas referentes a cada setor de política social, não abordando o processo de produção das políticas, o que, como visto, foi o que possibilitou a emergência do campo de política pública. (FARAH, 2018, P. 69)

Na década de 1980, o país vive o processo de redemocratização do Estado, e o campo das políticas públicas sofre profundas mudanças com a ampliação dos processos participativos (FARAH, 2016). O contexto social e econômico do Brasil, neste período, é marcado pelo endividamento externo e alta inflação. A produção científica desta área passa a ser liderada pela Ciência Política. Houve institucionalização do campo, com ênfase nas características institucionais de participação e descentralização (FARAH, 2016; FARAH, 2018).

A partir desta década, o conceito de cidadania foi incorporado às discussões sobre as políticas públicas. Assim, começaram a emergir nos trabalhos a perspectiva de grupos até então excluídos, ou atendidos apenas parcialmente pelo Estado, como mulheres, negros, indígenas, grupos LGBTT e pessoas com deficiência (FARAH, 2018).

Também é marca deste período a criação de novos canais de participação: os conselhos setoriais, o orçamento participativo, conferências, audiências públicas o que diversificou o campo de análises, e a criação da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (FARAH, 2016).

A autora destaca que levantamento feito no Banco da Capes de teses e dissertações revelou que, entre 1987 e 1990, apenas 63 trabalhos, de todas as áreas do conhecimento abordavam o tema política pública, enquanto que, entre 2006 e 2010, o total de artigos sobre o tema chegou a 7675. O incremento mais expressivo se deu a partir

de 2006, quando ampliaram o número de periódicos que publicavam artigos com o tema das políticas públicas (FARIA, 2012 APUD FARAH, 2018).

A partir dos anos 2000, portanto, houve um boom de estudos sobre políticas públicas no país, concomitante à expansão da formação na área e aos conselhos relacionados à participação popular nas decisões. A abordagem cognitiva – fruto da virada argumentativa descrita anteriormente – passou a ser mobilizada por autores brasileiros, acompanhada por um deslocamento dos estudos do processo decisório para o processo de formação da agenda (FARAH, 2018 APUD FARIAS, 2003). Este período marca o crescimento do número de estudos sobre implementação das políticas públicas, que era uma etapa pouco estudada no Brasil, sendo 88% dos artigos posteriores a 2000.

No ano de 2013, Marques e Farias constroem uma obra que se tornou referência para o campo das políticas públicas no Brasil. Composta por artigos oriundos do VII Encontro da Associação Brasileira de Ciências Políticas esta coletânea permite a compreensão das políticas públicas com olhar multidisciplinar que constituía a realidade brasileira (NASCIMENTO, 2013).

O texto reúne abordagens de diferentes disciplinas: ciência política, sociologia, administração pública, direito, demografia, história, antropologia, psicologia social e relações internacionais. É tida como referência obrigatória por favorecer o reconhecimento das áreas e incentivar novas questões de observação (MACHADO, 2016; NASCIMENTO, 2013; BICHIR, 2013)

Através desta obra, o leitor percebe as disciplinas necessárias para compreender, de forma holística, o campo das públicas e, compreende de que maneira a produção de políticas públicas trata, desde os processos decisórios iniciais, até a implementação de uma ação governamental, inter-relacionando com uma enorme diversidade de questões (BICHIR, 2013).

Na atualidade, verifica-se tendência de fragmentação do campo e a predominância de estudos setoriais descritivos, acompanhado pelo reforço da vertente que se volta ao entendimento do processo de produção das políticas. Quanto aos referenciais teóricos, destaca-se a presença do neoinstitucionalismo, em especial do neoinstitucionalismo histórico (FARAH, 2018).

A partir de todo esse cenário, são colocados atualmente quatro desafios para os estudos no campo das políticas públicas. O primeiro desafio consiste no reforço de iniciativas que propiciem espaços de troca e discussão entre diferentes disciplinas. O segundo consiste em um esforço de aproximação entre os estudos de políticas públicas e

as contribuições de caráter normativo, orientadas para a prática (policy analysis). O terceiro desafio consiste em gerar um conhecimento capaz de contribuir analiticamente para o processo de política pública contemporâneo. E o quarto refere-se a reflexão sobre os impactos da crise econômica e político-institucional dos últimos anos sobre o próprio campo (FARAH, 2018).

A presente pesquisa se insere nesse contexto e pretende enfrentar alguns destes desafios, através da discussão teórica interdisciplinar, no campo das políticas públicas. Busca-se um esforço de análise que parte de um diagnóstico geral da etapa atual do capitalismo, orientado pela sociologia, pela economia e pela ciência política. E, com essa base teórica, aproximar-se de conceitos de participação e governança, orientados também através do estudo da gestão de políticas públicas. A partir daí, aproximar-se desses conceitos empiricamente na política pública de MRSU.

Pretende-se contribuir, analiticamente, para a percepção contemporânea dos processos participativos e democráticos; extraídos a partir das etapas de formulação e implementação de políticas públicas, permeados pelas teorias de gestão, forjadas no contexto do neoliberalismo e das reformas no Estado, constituídas nesse cenário, com foco na governança, e em redes de stakeholders.

O desenvolvimento deste referencial teórico liga-se à necessidade de compreensão sobre o processo de participação e suas configurações num espaço marcado pela competição, atrelado ao neoliberalismo e observado pelas lentes da democracia.

Nesse contexto, é necessário um aprofundamento teórico relacionando o momento da implementação de uma política pública com a discussão sobre participação e democracia.

2.4 Democracia e participação institucionalizada

Há diferentes formas de conceber a democracia. Em linhas muito gerais, trata-se do “governo do povo”, mas na prática isso pode ser entendido de formas muito distintas. Há percepções chamadas “minimalistas” ou procedimentalistas, que enxergam a democracia como um conjunto simples de regras, de procedimentos, que quando observados, garantem o processo participativo particularmente na escolha dos governantes e, a partir daí, os governantes têm autonomia para tomarem as decisões (SCHUMPETER, 1961; SARTORI, 2005). Alguns, como Robert Dahl (1997), ampliam um pouco os requisitos enfatizando questões como liberdade de expressão, liberdade de

organização, mas ainda assim sendo a democracia muito mais relacionada à forma de organização da participação (limitada) dos cidadãos do que ao conteúdo.

A ideia de igualdade, nessa perspectiva, está muito mais relacionada ao fato de os votos valerem o mesmo para todos os cidadãos do que a uma ideia de igualdade mais substantiva. Essa visão sobre democracia foi a hegemônica no capitalismo ao longo do século XX, porque ela é compatível com a ideia de desigualdade social, com a manutenção de grandes diferenças econômicas entre os cidadãos. Entretanto, quando os efeitos sociais do neoliberalismo ao redor do mundo começam a ficar mais nítidos, essa concepção de democracia começou a entrar em crise. Era como se diversas populações do mundo comessem a questionar a própria ideia de democracia, porque ela não parecia entregar a igualdade prometida.

Daí surgem as teorias mais progressistas relacionadas ao campo democrático. Habermas busca deslocar o foco da discussão sobre democracia do voto para a esfera pública, enfatizando a importância de uma arena de debates que permita a igualdade e a deliberação coletiva e racional entre os cidadãos (HABERMAS, 1997), enquanto Pateman afirma a necessidade de ampliar a participação muito além da esfera política, chegando até a esfera econômica, às fábricas, locais de trabalho, etc. (PATEMAN, 1992).

É nesse contexto que Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2002) constroem a ideia de “democratizar a democracia”. Para os autores, na concepção hegemônica de democracia há uma contradição entre mobilização e institucionalização e uma valorização da apatia política, baseada na ideia de que os cidadãos comuns não se interessam ou não estão preparados para tomar decisões. Para eles, toda essa discussão hegemônica ignora a questão da qualidade da democracia, de sua intensidade (SANTOS e AVRITZER, 2002). Isso estaria na base da crise democrática de fins dos anos 1990 e início dos 2000.

A democracia, para os autores, não pode ser vista apenas como um procedimento, mas como uma gramática de organização da sociedade e da relação da sociedade com o Estado, o que é muito mais complexo do que a mera escolha de representantes. Para democratizar a democracia, seria preciso criar uma nova gramática social e cultural e articular inovação social com inovação institucional, criando novos arranjos institucionais democráticos (id.ibid). Nesse sentido, o próprio Estado poderia ser visto como um “novíssimo movimento social”, atuando ao lado da sociedade civil organizada, com certo experimentalismo.

A participação institucionalizada, nesse sentido, com o incentivo da presença de

setores os mais diversos da sociedade civil dentro das esferas decisórias do Estado – através de conselhos, conferências, orçamentos participativos, e outras formas de participação – poderia ser compreendida como uma forma de inovação institucional que garantisse um aprofundamento da democracia, um aumento de sua intensidade, de sua qualidade (SANTOS e AVRITZER, 2003; ALMEIDA; 2013). Há diversas discussões e balanços sobre essas experiências no Brasil (TATAGIBA, 2005; MORAIS, 2018), seus sucessos e seus limites, especialmente até a primeira década do século XXI.

Atualmente, muitos autores falam de uma nova crise da democracia, ou de uma intensificação da crise já existente há algumas décadas (SINGER et al., 2021; LEVITSKY e ZIBLATT, 2018; PRZEWORSKI, 2020). Alguns relacionam esse aprofundamento da crise contemporânea ao neoliberalismo (BROWN, 2019) e outros, como viu-se anteriormente, se aprofundam na reflexão mais ampla acerca da incompatibilidade geral do capitalismo com a democracia, e particularmente do neoliberalismo com ela. O fato é que há um novo consenso na literatura contemporânea sobre as dificuldades que a democracia enfrenta, de um lado com a acentuação das desigualdades provenientes das crises econômicas e das respostas neoliberais, e de outro lado com a ascensão de movimentos neofascistas ou de extrema-direita.

É nesse contexto de crise, ameaças, ou falta de legitimidade das democracias que a participação institucionalizada é estudada nesta pesquisa. Busca-se compreender como ela se dá, num contexto de consórcios e parcerias público-privadas, nas diferentes etapas de uma política pública, especialmente no momento de sua implementação. Nos casos elencados aqui, a participação institucionalizada se apresenta como um mecanismo de aprofundamento da democracia, de intensificação de sua qualidade, ou como mais um mecanismo de fazer prevalecer interesses privados no interior das ações estatais?

O campo das políticas públicas permite construir instrumentos de defesa da democracia, pois problematiza sobre a forma como o Estado age mediante as condições que o contornam. Principalmente quando está sob influência do neoliberalismo, aparelhado pelas consecutivas reformas administrativas. O recorte metodológico que faremos ao observar os processos participativos, dentro do contexto da Nova Governança Pública, se justifica por jogar luz a um aspecto importante dos arranjos participativos contemporâneos. Busca-se apresentar a participação, nessa tese de doutorado, em Mapas de Redes Sociais e de stakeholders. Trata-se da necessidade de incluir na análise as relações de cooperação e coprodução dos atores, durante os ciclos da política.

Construir um discurso sobre participação é desafiador por conta de sua diversidade e antiguidade histórica. Geralmente, a participação em uma política pública está inserida numa discussão mais ampla sobre participação social e sobre a qualidade da democracia. Trata-se de decidir coletivamente, colocar as decisões em debate e implementar as decisões coletivas (MILANI, 2008).

Centralmente, para observar processos decisórios, deve-se direcionar o olhar para quem participa e, para as motivações dessa participação. Muitas vezes, a participação – e os estudos sobre ela – ficam mais restritos aos momentos anteriores à implementação de uma política: a identificação do problema através de processos participativos, a construção da agenda, etc. Mesmo que muitas vezes a participação dos cidadãos seja limitada, há mecanismos para essa participação nesses processos.

Entretanto, no momento de implementação de uma política, os processos de decisões ligam-se aos fazedores de política, que transformam as demandas societárias (construídas durante etapa anterior) em programas, projetos e serviços concretos. A partir do momento em que organizações privadas com fins lucrativos são envolvidas, os atores institucionais que financiam o serviço passam a ter maiores condições de exigir o cumprimento de seus interesses.

Na etapa de implementação, as decisões são tomadas em nível operacional. Um grupo de novos atores adentra na política pública para prestação de bens e serviços, que devem traduzir em sua execução, as decisões dos processos participativos anteriores observando também quem controla ou utiliza um serviço público. Arretche (2001) alerta que na prática, qualquer política pública é, de fato, feita pelos agentes encarregados da implementação e, apesar da crença de que a burocracia mantém a defesa das atividades, a autora indica que os implementadores possuem autonomia e prerrogativas para fazer a política. No caso das PPP's, essa discussão ganha um elemento complexificador, porque interesses privados passam a entrar no jogo. Estes fatores, dentre outros, tornam esta etapa um campo de incertezas muitas vezes ligado à multiplicidade de atores e suas relações em rede.

Alguns autores que discutem a participação enfatizam olhar para a participação local e afirmam de que se deve fomentar o uso de ferramentas participativas dos diferentes atores políticos, criando uma rede de atores que participe das fases de constituição de uma política pública (MILANI, 2008).

Há outro elemento de destaque: trata-se da burocracia, relevante porque organiza a participação institucionalizada. Observar a burocracia consiste em fundar-se

em dados que mostrem quem participa, na defesa de quais interesses coletivos e se existe participação cidadã. O pesquisador precisa, nesse contexto, compreender as variações das burocracias de seus distintos contextos históricos e seu definhamento. Porque a burocracia se relaciona com a desconfiança em relação aos políticos serem ineficientes e pouco transparentes ao representarem os interesses da população (MILANI, 2008).

Essas relações normativas e burocráticas possuem, como fim último, induzir os agentes implementadores o cumprimento dos objetivos da participação, que se ligam aos processos decisórios (ARRETCHE 2001; MILANI, 2008). Durante a implementação de uma política, os processos participativos podem ser melhor visualizados como uma forma de governança em redes (WU et al., 2004). Pensando a partir da ideia de qualidade e intensidade da democracia, no paradigma de “democratizar a democracia”, inserido no contexto do neoliberalismo contemporâneo, a análise de redes pode ser útil para compreender se, efetivamente, a participação institucionalizada está aprofundando a democracia ou reproduzindo suas limitações. Se o poder público não está disposto a construir uma participação de fato, a governança tende a não ser democrática. Se a centralidade de uma rede está num ente privado, significa que essa governança está funcionando mais para os interesses desse ente privado do que para o público. Por isso, vale aprofundar na análise da participação a partir da teoria e da metodologia das redes.

2.4.1 As etapas participativas da Nova Governança Pública a partir da análise de redes

Objetiva-se neste tópico, delimitar, através da introdução dos mapas de redes, como acontece a participação no contexto da Nova Governança Pública. Destaca-se que no conceito macro de governança, coexistem três linhas teóricas que juntas englobam o conceito de participação na governança: Governança Democrática; Governança Corporativa; Nova Governança Pública. Constrói-se, por meio de figuras, a representação das etapas para visualizar e dialogar sobre os ciclos participativos.

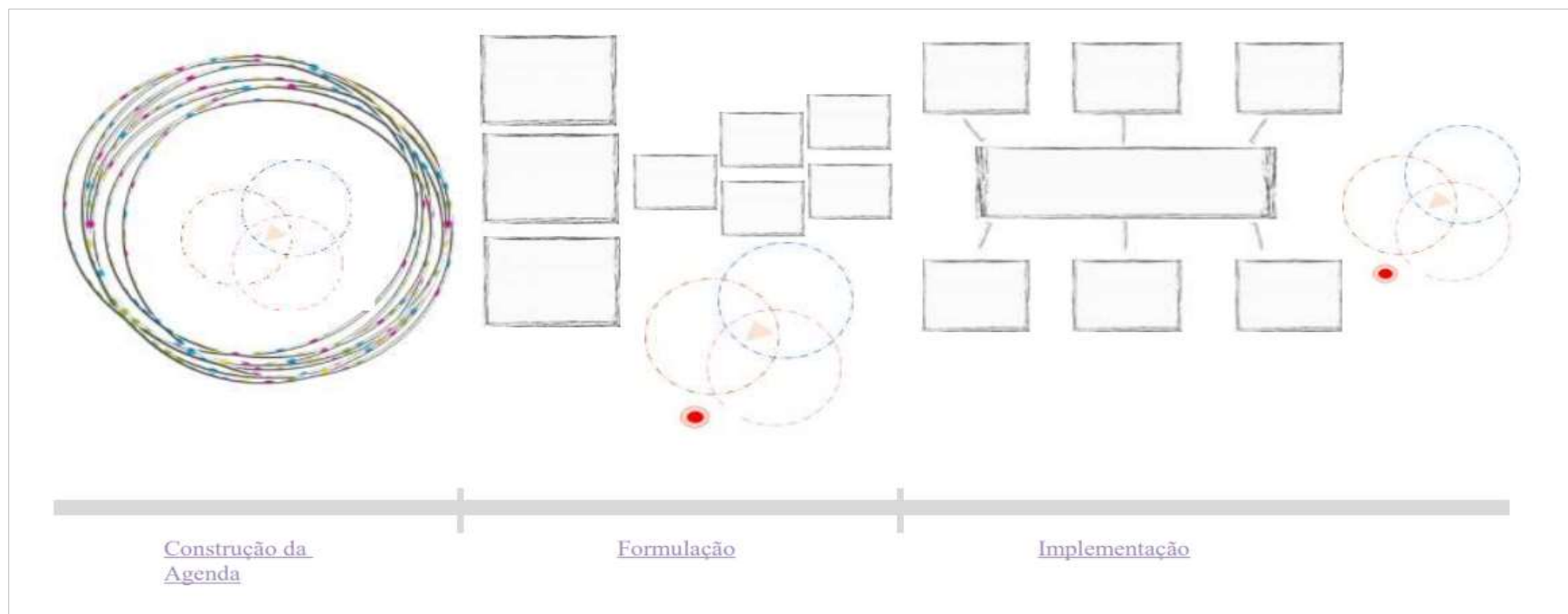
Neste ensejo torna-se importante destacar que Silvestre (2019) distinguiu três processos participativos dentro da governança pública. No primeiro ciclo, ocorre a tomada de decisão no nível de comunidade, numa ação coletiva permeada por contextos políticos. O segundo ciclo participativo ocorre entre as organizações para suprir a relação governo e cidadão. As decisões são permeadas pelos custos de transação e seus efeitos. E o terceiro ciclo participativo envolve a relação em rede entre os implementadores.

Nossa pesquisa busca testar se há democracia, de fato, nesse contexto de governança. Para medir a democracia considera-se a continuidade dos atores durante as etapas, se a decisão foi colocada em debate e se as soluções definidas coletivamente foram implementadas, conforme planejadas. Esboça-se a seguir os processos participativos no contexto da Nova Governança Pública.

Um exemplo da forma como as diferentes etapas de uma política pública podem ser retratadas em mapas de redes pode ser visto na figura 5, abaixo.

A figura que apresentamos a seguir demonstra a estrutura na qual serão inseridos os atores analisados, para pensar a participação a partir das teorias de políticas públicas e do conceito de stakeholders. Observa-se a seguir que a figura se divide em etapas e cada etapa aplica-se o Diagrama de Mitchel, Angle e Wood (1997). As etapas e os processos decisórios, a continuidade dos atores e suas características de Poder, Legitimidade e Urgência. Quando chegar o momento da análise, preencheremos essas etapas com os atores analisados em cada unidade.

Figura 2 - A participação na governança por grupos de stakeholders

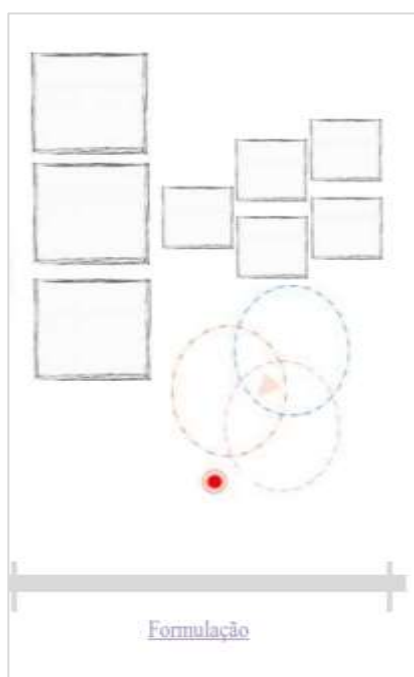


Fonte: Autoria Própria (2023)

Na etapa da construção de agenda, acontece a participação em nível de comunidade. Uma rede de instituições participa de procedimentos de cunho democrático em conselhos, grupos de trabalho, audiências. Por haver ampla participação no debate pode ser mensurada pelos conceitos de Governança Democrática. Haja vista que nesta etapa durante a discussão dos problemas e das soluções, as instituições dialogam com igualdade plural.

Na teoria da construção da agenda, esse momento é identificado pelo estudo de objetivos e interesses concorrentes, arranjos institucionais e contexto socioeconômico dentro do qual deve surgir uma política pública para ser executada. Kingdon e Cobb analisam a relação entre governo e cidadão, sob o viés da democracia e dos processos decisórios e destacam que são influenciados pelos atores políticos e pelos processos institucionais, num sistema político de limitada participação do cidadão. Cobb possui influência na construção da teoria das redes apresentada por Freeman.

Figura 3 - Processos participativos na etapa de Formulação



Fonte: Autoria Própria (2023)

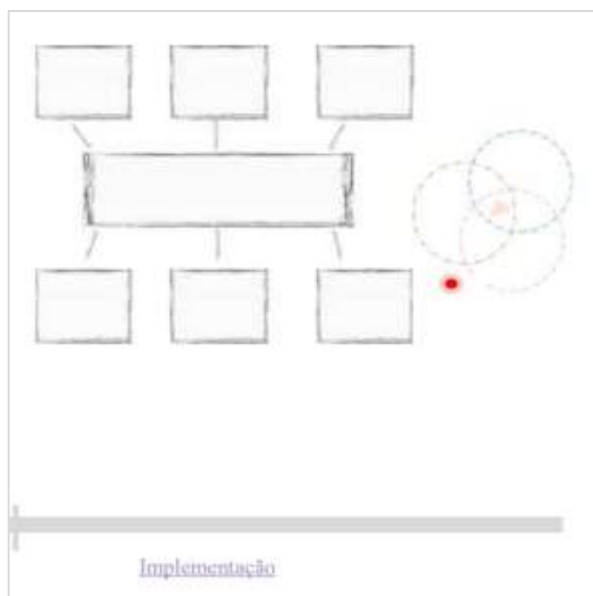
Durante a formulação a participação é reconfigurada, um número menor de instituições participa das decisões. Os fazedores de política e os investidores atingem os grupos de stakeholders de poder e legitimidade. Algumas instituições mantêm-se nos processos participativos por terem importância na política endereçada.

Nesta etapa, os processos participativos tomam a forma da Governança Corporativa. As ideias sobreviventes da etapa anterior tornam-se prioritárias e ganham métricas. Passam a ser dimensionadas por metas, ações, indicadores, relação de custo e benefício, ação coletiva institucional, escolha racional com probabilidade de mensurar exploração comercial do serviço público. Nesta etapa as regras impostas pelos financiadores são predominantes e as soluções criadas em amplo debate, necessitam passar por moldes da economia política.

Na teoria das políticas públicas, a formulação consiste na definição dos objetivos e metas, com influência das variantes econômicas, desenvolvimento de ferramentas e métodos para identificar políticas eficazes e economicamente viáveis, aplica análise de custo-benefício.

Na etapa de formulação a burocracia possui papel crucial na efetivação da negociação entre diversos atores, dentro dos subsistemas de política, permeados por diferentes redes de interação. Os estudiosos dessa etapa centram a observação no porquê do sucesso de uma política, que pode ser observado pelo diálogo entre intenções e ações. Em suma, a formulação de políticas públicas centra-se na questão do financiamento e dos fazedores de política.

Figura 4 - Processos participativos na etapa de Implementação



Fonte: Autoria Própria (2023)

Durante a implementação, uma nova rede participa do processo. Os implementadores e prestadores de serviço. Para que ocorra democracia, os atores desta etapa necessitam ter participado das etapas anteriores – ou, melhor dito, os atores que participaram das etapas anteriores devem estar presentes ao lado dos implementadores. E, principalmente, os implementadores necessitam estar dispostos a colocar em prática as soluções formuladas nas etapas anteriores.

Para compreender estes processos participativos, necessita-se caracterizar as relações construídas e mantidas, no decorrer das etapas de uma política pública, destacando as relações de poder, legalidade e urgência. Esta categorização permite dialogar de forma empírica sobre participação dentro de uma política pública direcionada para governança.

Na pesquisa em políticas públicas, observar esta etapa consiste em avaliar até que ponto os objetivos definidos são alcançados. Perceber os instrumentos de política, a regulamentação, as ferramentas de política financeira, informativa e organizacional. Centralidade desta etapa efetua-se por estar marcada pela coalizão dos diferentes aspectos das etapas anteriores.

Enfatiza-se que diversos autores (VIANA, 1996; MARQUES, 2013; VARGAS, 2003; SILVESTRE, 2019) chamaram atenção para o fato de que o processo de implementação redefine o processo de formulação, que está relacionado as mudanças, grau de conflitos e consenso em torno dos objetivos e das metas a serem implantadas. E que o desempenho desta etapa depende das agências implementadoras, das condições políticas, econômicas e sociais e da forma, como se executam as atividades. Neste contexto tornar-se-ia importante perceber a barganha que acontece no processo de implementação, essa teoria é apresentada por Bardach que observa o processo de interação estratégica entre numerosos interesses, de forma a contextualizar a influência do contexto político na implementação de políticas e o consenso entre atores. Este autor é também influente no desenvolvimento da teoria dos stakeholders.

O que se observa, em nível teórico é que a Nova Governança Pública possui como principal desafio mediar os ideais que orientam a Governança Democrática com os que orientam a Governança Corporativa. Isso porque a Governança Democrática é bastante utilizada no processo de formulação e controle de uma política pública, com abertura a participação de diversos setores da sociedade civil. Por outro lado, as perspectivas da Governança Corporativa ganham força exatamente após o processo de formulação, principalmente quando as soluções planejadas precisam ser sistematizadas em metas e ações, e essas precisam obedecer ao processo de financiamento e investimento.

As barreiras que separam ideias de governança de processos participativos concretos são construídas, em geral, para o momento da implementação das políticas públicas. Marcos que passam a serem orientados, nitidamente, pela concepção da Governança Corporativa, no contexto neoliberal.

O que se verifica é que a chegada dos mecanismos de investimento tende a modificar o que foi planejado em um contexto participativo democrático. Isto a fim de atender a política de custos e de retornos financeiros das corporações envolvidas nos processos. E, neste momento, diversas mudanças nas estruturas organizacionais são exigidas, a fim de garantir os imperativos financeiros que podem ser observados nas metas e ações que contemplam a partilha dos riscos, principalmente os financeiros.

De forma geral estas relações teóricas serão, a partir de agora, visualizadas de forma empírica em nossas unidades de análise. Destaca-se a importância das redes e dos stakeholders para mensurar e categorizar os atores em diagramas de grupos de poder, legitimidade e urgência. E que correlacionar a relação desses atores nos apresentará em mapas como se constituem as redes de relação nas etapas de políticas públicas direcionadas pela governança e se existe democracia nos processos participativos.

2.4.2 A Participação em redes

A teoria das redes sociais dimensiona a conectividade e interatividade de atores, capturadas pela relação em nós, e é também chamada de teoria da complexidade (FREEMAN, 2004). Para sociologia e dentro do campo das políticas públicas, a noção de rede é se insere na discussão mais ampla da teoria das redes sociais (CASTELLS, 1999; ELIAS, 2000). Cortes e Lima (2012) fazem uma síntese interessante a partir da obra de Emirbayer (1997) e Börzel (1998) da forma como a ideia das redes se tornou importante para o estudo das políticas públicas.

Na obra de ambos, a ideia central é a de que existem atores cuja natureza não permite que sua posição seja determinada em relação ao Estado, ao mercado ou à sociedade civil. Esse seria o caso das comunidades de política (policy communities) que agem em contextos de redes de políticas públicas (policy networks). Essas comunidades são atores em rede que não podem ser situadas como societais ou estatais, pois seus integrantes estão situados no Estado e na sociedade. Elas se constituem a partir das relações de atores individuais e coletivos no interior de redes existentes em áreas específicas de políticas públicas. (CORTES, LIMA, 2012, p.40).

Para Eduardo Marques (2012), a análise de redes representaria um conjunto de ferramentas e métodos para acessar os mais diversos padrões de relação, presentes em todas as situações sociais. É claro que as redes podem ter conformações completamente distintas, a depender dos tipos de relações sociais e interações analisadas. O que se observa é que ao utilizar o conceito de redes torna-se possível medir o grau de conectividade de um elemento ou da rede toda, classificar suas estruturas e propriedades, sua influência, segregação e o pertencimento com que atores de determinado grupo se relacionam. Por isso constitui-se de importante instrumento para descrever sistemas sociais (FREEMAN, 2004).

A principal especificidade de analisar a participação pela teoria das redes se dá pela possibilidade de observar a relação entre os atores durante as diferentes etapas de políticas públicas. E somado ao fato de que na Nova Governança Pública os atores governamentais e não-governamentais supostamente participam de todas as fases das políticas públicas (input, ongoing, output), a análise de redes se coloca como estratégica, pois pode visualizar se existe a inclusão (e

o grau desta), coprodução e cooperação ao invés da competição, entre atores na construção de uma política pública.

De acordo com Silvestre (2019), na Nova Governança pública a democracia da política seria legitimada pela tomada de decisão conjunta. E, neste caso, os entes públicos devem mediar e instigar a participação e a negociação de valores individuais e públicos e manter o seu equilíbrio. Considerando os utilizadores dos serviços enquanto coprodutores, dada a necessidade de incluir os usuários, não só nos resultados finais avaliando, mas também ajudando-os a construir a prestação de serviços públicos. Pensando na percepção de que a participação institucionalizada pode ser uma inovação democrática, uma forma de intensificar a democracia (lembrando aqui das discussões de Santos e Avritzer), essa coparticipação nas decisões pode ser um critério interessante para qualificar como democrático o processo de construção e implementação de uma política pública.

Apesar de Silvestre compreender a participação na governança pública como um processo relativamente estável, em que vários atores negociam dentro de uma estrutura normativa perfeitamente regulamentada, a Figura 2 nos alerta sobre o fato de que a participação institucionalizada possui uma diversidade dialética, que esmiuçaremos com a teoria dos stakeholders a seguir, em que relações de poder, legitimidade e urgência são características das instituições e acabam sobrepondo seus interesses ao dos demais. A Nova Governança Pública, nesse caso, necessita explorar meios para alcançar democracia dentro dos processos participativos.

A participação social é considerada um instrumento fundamental para a qualidade de uma democracia. Apresentá-la de forma visual através de sociogramas pode tornar possível simplificar e traduzir os processos participativos envolvidos em uma política pública e, por conseguinte, construir sistematicamente um pensamento crítico, sobre a participação democrática dividida por etapas.

Como demonstra Mizruchi (2006), a centralidade de um determinado ator dentro de uma estrutura influencia o funcionamento dessa estrutura. A análise da centralidade, seja por grau (importância de um dos vértices a partir da quantidade de ligações em um determinado nó), proximidade (distância entre os nós) ou intermediação (usada para compreender a importância que o indivíduo exerce em uma rede social), é uma das formas de avaliar as redes, medir a influência dos diferentes atores em seu interior (PRATIWI, SUZUKI, 2017; FREEMAN, 1979). As três são diferentes formas de olhar a centralidade, mas o fundamental aqui é perceber essa categoria como uma forma concreta de análise das redes, que pode emergir dos gráficos constituídos e produzir mapas de análise do caráter democrático – ou não – da governança aplicada aos casos estudados.

Os mapas de redes sociais permitem problematizar os diversos processos decisórios e as

modificações que acontecem neste percurso; a constituição do protagonismo de atores (com uso da ferramenta stakeholders); e, por fim, dimensionar a democracia na construção de políticas públicas.

2.4.3 A Participação por grupos de Stakeholders

A teoria dos grupos de stakeholders ou teoria das partes interessadas começou a ser utilizada no início dos anos 80. Configura a análise dos relevantes atores das relações organizacionais em meio ao processo de globalização, aumento de poder e interferência das grandes organizações na esfera social e reconfiguração dos papéis organizacionais na esfera pública (TORRES DE OLIVEIRA, 2016).

A literatura dos stakeholders utiliza a abordagem das partes interessadas para entender as relações de governança consideradas as negociações de uma organização. O que a enquadra na teoria das redes e da participação nas tomadas de decisões.

Torna-se importante destacar que os stakeholders são considerados uma ferramenta para caracterizar atores, dentro das teorias organizacionais. E que seu desenvolvimento teórico possui bastante influência dos autores clássicos da teoria dos jogos e dos neoinstitucionalistas, com as teorias de custos e benefícios. Compreender os atores institucionais a partir do conceito de stakeholders consiste em olhar para instituição em seu ambiente, em suas relações de interesse e construir um poderoso dispositivo heurístico, capaz de ampliar a visão da administração de seus papéis e responsabilidades para além de sua função de maximização do lucro. Consiste em incluir interesses e reivindicações de grupos para além dos acionistas, ou gerentes (MITCHEL, ANGLE E WOOD, 1997).

A teoria das partes interessadas articula uma questão fundamental de forma sistemática: “quais grupos merecem ou requerem atenção da administração, e quais não?” Quem é uma parte interessada e o que é uma participação?” (Mitchel, Angle e Wood, 1997)

Para responder a estas questões, os autores examinam diversos estudos teóricos e definem Stakeholders como os atores que, na interação de qualquer público, afetam ou são afetados por uma organização. Em suma, cada stakeholder possui, com a organização, algum nível de colaboração e espera resultados, que podem ser com recursos, ideário, trabalho, consumo etc. (TORRES DE OLIVEIRA, 2016).

Freeman (1994) destaca que para integrar um ator institucional, dentro da teoria das partes interessadas, deve-se ter a identificação e saliência de duas questões: primeiro a definição do princípio de quem e o que realmente conta para aquela organização; segundo observar os atores e sua relação com vistas para análise sobre ética e gestão. Observar os grupos, para além dos agentes fiduciários, permite aprofundar sobre quais os princípios da interação, quem participa e

quais interesses defendem torna-se uma interpretação estratégica que observa a relação negócios versus ética.

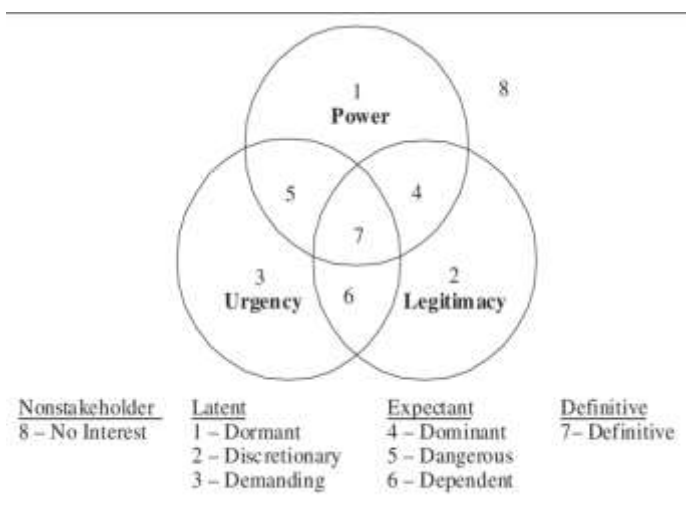
“managers and directors have ignored the rights on peril of legislation in a free political system... who and what really count has not been called into question... the mythology of laissez -faire capitalism unfortunately is easily propped up by arguments that claim, of course managers have the same moral obligations that you and I have, even if they often disregard them in favor of invisible hand explanations. ” (FREEMAN ,1994 P.411).

Um ponto positivo para o conceito de stakeholder consiste em sua capacidade de fazer a conexão entre discurso de negócios e discurso de ética, de forma a perceber se os negócios atendem a ética e a ética atende aos negócios. Freeman (1994) alerta que esse discurso tem emergido separadamente, e também o desconectado das pessoas.

Mitchel, Angle e Wood (1997) constroem uma identificação de grupos e destacam as partes interessadas com características mais específicas; os autores delimitam os atores em grupos, mensurados em 3 diagramas. No primeiro, encontram-se as instituições que caracterizam o (1) Poder para influenciar a empresa: coerção, condicionamento, compensatório; no segundo diagrama encontram-se as instituições que caracterizam a (2) Legitimidade com importância do relacionamento com a empresa; e por último o diagrama com atores que caracterizam a (3) Urgência (instituições que possuem poder de reivindicação sobre a organização).

Através da relação entre os diagramas, constroem-se oito subgrupos de stakeholders capazes de mensurar relações de poder, legalidade e urgência de atores numa instituição. Essa ferramenta é apresentada na figura a seguir.

Figura 5 - Classes de stakeholder



Fonte: Mitchel, Angle e Wood (1997)

Em suma, no pressuposto normativo as variáveis da figura acima definem o campo das partes interessadas, ou seja, aquelas entidades para as quais a gestão deve prestar atenção.

O que se pretende expor é que ao utilizar a teoria dos stakeholders, torna-se possível perceber o grau em que os gerentes, ou fazedores de política, dão prioridade às reivindicações dos atores que muitas vezes possuem interesses concorrentes e complexos. Neste ensejo, análise vai além da identificação e consiste em definir a dinâmica inerente as relações que são complexas e não são explicadas facilmente pela estrutura das partes interessadas (MITCHEL, ANGLE E WOOD, 1997).

Os autores identificam 25 compreensões diferentes de uso das teorias dos stakeholders e constataam que em todas observa-se a relação requerentes versus influenciadores, analisando poder, dependência e reciprocidade nessas relações (MITCHEL, ANGLE E WOOD, 1997)

As informações do quadro a seguir mensuram aos acadêmicos a definição de partes interessadas, enfatizadas por relações baseadas em: contrato, troca, título legal, direito legal, direito moral, situação de risco, interesse moral nos danos, benefícios gerados pelas ações da organização. O quadro serviu para nortear a pesquisa no momento da classificação dos atores em stakeholders, compreendendo se o ator tem poder, legitimidade, urgência etc. A compreensão clara dessas características é de suma importância.

Quadro 4 - Fundamentos para a identificação das partes interessadas

CARACTERÍSTICAS	PODER	LEGITIMIDADE	URGÊNCIA
Existe um relacionamento			
Dependência de Poder: Parte Interessada Dominante	x	X	x
O stakeholder tem poder sobre a empresa:	x	X	
Dependência de Poder: Firme Dominante			x
A empresa tem poder sobre o stakeholder:	x		
Relação Mútua de Dependência de Poder	x	X	
Base para a Legitimidade do Relacionamento		X	
A parte interessada tem algo em risco:		X	x
O stakeholder tem uma reivindicação moral sobre a empresa:		X	x
A parte interessada tem uma reivindicação sobre a empresa			x
Interesses das Partes Interessadas - Legitimidade Não Implícita			x

Fonte: Mitchel, Angle e Wood (1997)

A importância dos stakeholders dentro desta pesquisa verifica-se pela busca de compreender sob que relações os atores participam continuamente, em rede, de uma política pública orientada pela governança, e como possuem sua participação atendida. Utilizar stakeholders para compreensão da participação permite reagrupar os atores para além de público, privado ou sociedade civil, tornando possível delimitar a rede participativa das instituições governamentais, da sociedade civil e do mercado por características de poder, legitimidade e urgência.

Esta caracterização permite associar as estratégias organizacionais às dimensões participativas de uma organização, pois aprofunda o conhecimento sobre a cooperação de interesses opostos e conflituosos, o que permitiria um possível equilíbrio sob diferentes óticas e necessidades. Conhecer esses interesses e visualizá-los em rede, resulta na criação de condições para uma organização com estratégias mais democráticas, eficazes, posicionamento e relacionamento mais ético e com maiores possibilidades de sucesso (TORRES DE OLIVEIRA, 2016).

Em suma, a análise dos stakeholders consiste em mapear quais grupos

participam das atividades da organização e como esperam que suas necessidades sejam atendidas. Sabe-se que quanto mais dependentes, maiores as possibilidades de cooperação. Essa ferramenta aplicada ao setor público possibilita visualizar a “reconfiguração das fronteiras existentes entre o 1) Estado/governo/parceiro público; (2) Mercado/parceiro privado e (3) os usuários dos serviços/clientes, movimentos sociais. Pois o Estado, o Mercado e os cidadãos, remodelam suas perspectivas neste mecanismo contratual.

Freeman e Evan (1990) realizam interpretação do uso dos stakeholders na governança corporativa. Torna-se importante resumir o estudo desses autores, porque constatou-se que as concepções da governança corporativa possuem influência nos processos participativos, principalmente dentro da governança pública, a partir das reformas neoliberais do Estado. Os autores criticam os estudos de Williamson, autor behaviorista, precursor da teoria do “uso racional”, que argumenta que há uma variedade de mecanismos de governança disponíveis para as partes que têm participação na empresa: clientes, fornecedores, proprietários, gestores, funcionários e comunidades. E que a conformidade dos direitos de voto, para essas partes interessadas, deve ser estritamente limitada àqueles que compartilham o risco residual da empresa. Ou seja, o grupo composto por proprietários, e sob condições especiais circunstâncias, gerentes e fornecedores. Para Freeman e Evan, essa é uma visão limitada (FREMAN E EVAN, 1990).

Na Governança Corporativa, a primeira problemática da participação liga-se aos custos dos mecanismos de governança, usados para salvaguardar os interesses dos vários interessados. A segunda trata-se da estabilidade de tais mecanismos e dos detentores de direitos de voto para decidir como administrar os assuntos da organização (FREMAN, EVAN, 1990).

Neste ensejo, é utilizada a abordagem do custo de transação para entender os aspectos jurídicos, econômicos e fenômenos organizacionais. A abordagem considera a transação como a unidade básica de análise e da relação entre atores. Destaca-se que é moda economizar nos custos de transação, ao longo do tempo. E dado ao fato de que os mercados estão longe de serem perfeitos, as transações ou negócios ou barganhas, entre os atores, têm custos associados ao processo de chegar a um acordo. As organizações surgem simplesmente porque são a forma mais eficiente de negociação, pois minimizam os custos de transação (FREMAN, EVAN, 1990).

Quem deve ter assentos no conselho de administração é apenas uma das muitas questões de governança corporativa que é apresentada pelos autores através de uma relação em rede de grupos de stakeholders (FREMAN, EVAN, 1990).

Observa-se que na governança corporativa as relações são paralelas, o nó que intercala a relação encontra-se no custo de transação da política. Em suma quem assume o risco controla, através do conselho de administração dos recursos, enquanto todas as outras instituições, que participaram da elaboração dos mecanismos de governança, não possuem o direito de participar da governança corporativa. Por este motivo, torna-se urgente observar os termos dos acordos e como eles são executados, pois trata-se de uma questão de governança (FREMAN, EVAN, 1990).

Neste ensejo, nasce a justificativa para que quem tenha poder na governança corporativa sejam os investidores que possuem uma relação única com a empresa: todo o seu recurso é potencialmente colocado em risco. Enquanto os ativos produtivos pelos fornecedores, mão de obra, produtos intermediários, energia elétrica e similares normalmente permanecem na posse, e não são colocados em risco. Assim, conclui-se que na governança corporativa o foco da rede de participação consiste em recuperar os investimentos para efetuar a redistribuição (FREMAN, EVAN, 1990).

Por estas razões torna-se sumariamente importante compreender a relação dos acionistas na governança corporativa com as agências reguladoras, porque essa última representaria a população enquadrados como consumidores. E neste enfoque o ponto é encontrar salvaguardas que dão ao consumidor alguma garantia razoável no contrato do cumprimento de seus interesses (FREMAN, EVAN, 1990).

2.5 Síntese teórica

Partindo de uma discussão mais ampla sobre a relação entre capitalismo e democracia, chegamos a uma reflexão acerca das reformas de Estado inseridas no contexto neoliberal, nas quais o espaço público passa a ser regido cada vez mais a partir de concepções originalmente pertinentes ao mercado. Neste sentido, avaliamos como a ideia de governança surge nesse contexto, e como é possível observá-la analiticamente a partir de diferentes perspectivas. Embora a ideia de governança, e mais especificamente os marcos da Nova Governança Pública, no contexto neoliberal, sejam marcados pela perspectiva, pelos valores e princípios da governança corporativa, entendemos que no conceito de governança há um potencial para o aprofundamento da democracia.

É nessa chave de reflexão que discutimos o conceito de políticas públicas e suas etapas, e cotejamos esse debate com a perspectiva da análise das redes, compreendendo que essa perspectiva pode contribuir para compreender como a noção de governança se materializa ao longo de todo o processo de constituição e existência de uma política pública. Neste sentido, como forma de amarrar teoricamente a discussão, trazemos reflexões sobre democracia e participação, entendendo que formas inovadoras de participação podem contribuir com o aprofundamento da democracia, inclusive para a superação de suas crises contemporâneas.

É inserido nesses marcos teóricos que localizamos nosso objeto de pesquisa. Buscamos analisar, através das redes, um tipo específico de política pública, constituído através de consórcios e parcerias público-privadas, para compreender como a governança e a ideia de participação são operacionalizadas em seu interior. A escolha do objeto se relaciona, do ponto de vista teórico, às suas características: se a ideia é contribuir para a discussão mais ampla sobre governança, participação e democracia no contexto do neoliberalismo, faz-se muito interessante observar um tipo de construção de política que permeia, deliberada e oficialmente, Estado e mercado, atores públicos e atores privados, na construção da prestação de um serviço público. Antes de entrar na contextualização e na análise do objeto através da constituição de suas redes, entretanto, é necessário discorrer mais detidamente sobre a metodologia utilizada nesta pesquisa. É o que faremos no próximo capítulo.

2.6 MRSU no Tripé do Saneamento Ambiental

2.6.1 A Construção da Agenda da Política Pública do Lixo

Desenvolve-se a seguir um Capítulo Ilustrativo a fim de apresentar o cenário geral de construção da agenda que envolve a política pública do lixo, pois isso permite contextualizar a etapa de formulação e implementação. Haja vista que, no Brasil, a problemática dos lixões não foi superada e ainda são amplamente utilizados, apesar de serem extremamente poluentes, prejudiciais à sociobiodiversidade brasileira.

Através desta tese de doutorado apresenta-se a relação existente entre participação por redes de interação, governança, democracia e sustentabilidade numa política pública orientada para a sustentabilidade social, econômica e ambiental de suas atividades.

A Política de Manejo de Resíduos Sólidos está contida dentro do Saneamento Ambiental. O Saneamento ambiental é a política pública que se relaciona com sistema de manejo, armazenamento, tratamento e distribuição de água, produção e tratamento de esgoto, produção, coleta, tratamento, descarte de resíduos sólidos.

Seus serviços aparecem como direito assegurado pela Constituição Federal, pela Lei Nº1445/2007 que foi renovada recentemente pelo Novo Marco do Saneamento Ambiental Lei Nº14026/2020. Esta lei apresenta requisitos para todos os serviços do saneamento ambiental.

Considera-se saneamento o conjunto de serviços que promovem a saúde, sustentabilidade ambiental, preservação dos recursos e estímulos a qualidade de vida e desenvolvimento social e econômico. Isso abrange os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais

Esta política pública pode ter seu histórico construído desde a idade antiga, perpassando pela idade média, idade moderna até chegar aos tempos contemporâneos. Faz-se um resumo de seu contexto sócio-histórico na figura abaixo. Destaca-se que a política de água sempre esteve presente nos períodos citados anteriormente, a de esgoto em alguns, e a de MRSU aparece na atualidade. Em seguida detalha-se esse contexto no

Quadro 5 - Contexto sócio-histórico da política de Saneamento Ambiental

IDADE	ÁGUA – ESGOTO	BRASIL	MRSU
Antiga (4.000 AC a 475 DC)	Havia desenvolvimento dos sistemas de distribuição de água e coleta de esgoto como irrigação, construção de diques e canalizações superficiais e subterrânea (Sumérios e Egípcios). Roma possuía sistema de canalização subterrânea, chafarizes e aquedutos. Na Grécia enterrava-se as fezes ou enviava para locais distantes. E na Babilônia haviam galerias de esgoto.	Não há registros.	Pouco registro. Enterrava-se os rejeitos.
Média (476 a 1453)	Tem como marca o Império Romano e o feudalismo. Surgimento de novas regiões como Germânia, Bretanha, Espanha e Portugal. Água era captada por sistema de rodas, e era uma época marcada por muitas epidemias e ruralização social. O saneamento sofreu um retrocesso no aspecto sanitário. A responsabilidade de gerenciar a água deixou de ser do governo e passou a ser coletivamente dos cidadãos que escavavam poços dentro de suas casas, próximas a fossas e esterco de animais, causando contaminação. doenças como cólera, lepra e tifo.	Antecede o período da colonização. Os indígenas tinham comunhão com meio ambiente e pouco registro se há sobre manuseio de águas, e produção de esgoto por esta população.	Não há registros.
Idade moderna (1453 a 1789)	Acontece urbanização e com isso as tecnologias de água e coleta de esgoto são reinseridas nas sociedades. Período marcado pela revolução industrial, aceleração e crescimento, condições sanitárias insalubres. Na França a distribuição de água era controlada por canalizações sob a vigilância do município.	Vivencia o período colonial. As ações de saneamento eram feitas de forma individual, drenagem de terrenos e instalação de chafarizes. O Brasil entra no mapa do saneamento em 1620, quando iniciou-se as obras do aqueduto do Rio Carioca para abastecimento do Rio de Janeiro.	Com a revolução industrial amplia-se processo de produção, consumo e descarte, marcantes para surgimento da produção do lixo.

Idade contemporânea (1790 ao século XIX)	Em 1829, a França intensificou o combate à poluição das águas, iniciou a implantação do saneamento, através de administração e legislação em conjunto com outros serviços públicos. O desenvolvimento de grandes centros industriais provocou o início de um processo de migração das zonas rurais. Esses trabalhadores passaram a viver em péssimas condições de habitação e como consequência, a cólera devastou aquela sociedade. A visão higienista do saneamento tornou-se dominante ao final do século XIX.	Acontece o primeiro aqueduto inaugurado na cidade do Rio de Janeiro (1850). Naquela realidade transferem-se os serviços para a iniciativa privada. Ações pontuadas são realizadas, como instalação de esgoto no Recife, Coleta de Lixo, Tratamento de água. No final do século XIX o poder público retoma a gestão destes serviços.	Na Inglaterra, os resíduos industriais foram incluídos na lei britânica de controle à poluição das águas.
Idade contemporânea (século XX ao XXI)	Algumas doenças começam a ser associadas à insalubridade ambiental. A política de saneamento ambiental passa a englobar abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais. No ano de 2010 do século XXI o saneamento ambiental passa a ser considerado direito humano segundo a ONU.	Em 1940 inicia-se a comercialização e desenvolvimento de legislação dos serviços de saneamento. Surgem autarquias, mecanismos de financiamento, a SESP hoje denominada FUNASA. Em 1971, foi instituído o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Em 2007 os municípios conquistaram a titularidade desses serviços. Em 2010 marca a política Nacional de RSU. Em 2020 O Novo Marco do saneamento Ambiental. Em 2022 a política Nacional de RSU é renovada pelo Decreto 10936.	Nos anos 70 RSU passa a fazer parte da agenda pública. Eco 92 e a criação da Agenda ODS

Fonte: Autoria própria (2022)

O século XXI é marcado pela modernização da legislação, criação de órgãos públicos específicos para o saneamento ambiental e ampliação das instituições públicas e privadas para execução dos seus serviços.

Pelo quadro, percebe-se o surgimento da política de MRSU no período da modernidade, em paralelo ao grande crescimento de poluição e mudanças climáticas. A sustentabilidade, exigência do novo marco regulatório, direciona-se para todas as políticas do saneamento.

Problematiza-se a correlação das políticas setoriais do Saneamento Ambiental a fim de dar base a questão da sustentabilidade destes serviços, pois em geral os serviços de água e esgoto são planejados e executados pela mesma companhia. Os serviços de MRSU e de drenagem urbana são de responsabilidade das gestões municipais e/ou dos consórcios intermunicipais.

Destaca-se que o tratamento do sistema de esgoto pode colaborar com o tratamento adequado do lixo, e que, a destinação adequada dos resíduos sólidos diminui impacto de enchentes causadas pelos canais de drenagem urbana. No entanto, na realidade, estes serviços não são planejados para atuarem em redes, ocasionados pelo fato de serem responsabilidades de instituições diferentes.

A solução para esta questão apresenta-se nos Planos de Saneamento Básico, idealiza-se que através deste instrumento os serviços possam ser formatados para serem implementados em redes de cooperação e coprodução.

2.6.2 SINIS como fonte de dados para o Saneamento Ambiental no Brasil

O sistema SINIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento) reúne indicadores que controlam e informam sobre as políticas setoriais de saneamento no Brasil. Para reunir os indicadores deve-se envolver uma ampla rede de instituições (públicas e privadas) que atuam no saneamento com diversidade de objetivos, interesses, participação e influência.

O desenvolvimento desta política pública acontece de forma setorial e fragmentada, com instituição de poder multifacetado, em todas as esferas federativas brasileiras. Dentre elas destacamos duas, a Agência de Regulação ANA, por regular esta política pública como um todo e, a Associação de empresas de limpeza pública ABRELPE, por reunir dados sobre a política pública de manejo de resíduos sólidos.

A constituição do SINIS e sua utilização e análise permite alertar a sociedade sobre a urgência e necessidade de tornar o saneamento uma política pública interdisciplinar entre habitação, saúde, desenvolvimento econômico, e meio ambiente.

A agenda da política pública de saneamento é orientada pelos planos de saneamento básico, que considera a prestação dos serviços, objetivos, metas, programas, projetos e ações. É constituído de acordo com SINIS, por cinco instrumentos de gestão, são eles: planejamento, regulação, fiscalização, prestação dos serviços e controle. O processo de participação desta política encontra-se legitimado na agenda do controle.

Com aprovação do Novo Marco do Saneamento Ambiental em 2020, a política de saneamento torna-se, do ponto de vista formal e normativo, orientada para sustentabilidade e governança. O governo objetiva transferir e dividir os riscos diversos dos serviços com a sociedade e a iniciativa privada, argumentando o objetivo de construir sustentabilidade para esta política pública.

Destaca-se, a seguir, o contexto da política de resíduos sólidos, dentro da política de saneamento ambiental.

2.6.3 A Política Pública de Manejo de Resíduos Sólidos

A agenda da política pública de resíduos sólidos começa a se consolidar na idade contemporânea, tendo início, mundialmente, na década de 1970. Começou com soluções implementadas para coleta e tratamento do lixo através de ações de aterro e incineração, consideradas a disposição final adequada (ARRAES, DINIZ 1998). Principalmente nos países europeus que utilizavam os resíduos para produção de calor, durante o inverno.

Na década de oitenta, foram acrescidas a ideia da reciclagem e reaproveitamento. Na década de 90, marcada pela Eco 92, no Brasil e Conferência de Estocolmo, na Suécia, inicia-se o desenvolvimento de estudos, movimentos e legislação em prol do meio ambiente (ARRAES, DINIZ, 1998)

Na década de noventa, os autores Arraes e Diniz (1998) indicavam que o desenvolvimento sustentável de políticas públicas para o lixo necessitava de instrumentos de comando, controle e incentivos ao mercado. E tinha como finalidade estimular práticas de reciclagem e minimizar a geração de resíduos nas fontes. Com mecanismos de controle para grandes geradores.

Atualmente, a ONU destaca que os principais desafios na gestão de MRSU estão ligados a falta de recursos financeiros; a falta de vontade política; a falta de capacidade institucional; a aplicação inadequada de recursos e competências; a falta de escala para viabilizar soluções avançadas; a falta de capacidade técnica nos governos locais; mecanismos de participação social, nulos e limitados, a falta de governança e de agências regulatórias (CIRSOL, 2022).

Neto (2011) informa que nos anos 2000 observou-se a degradação de biomas, mudanças climáticas e exaustão de recursos naturais. Numa conjuntura em que o volume de lixo produzido, excede as capacidades municipais de tratamento (ARRAES, DINIZ, 1998). Em 2010, a política de MRSU conquista sua primeira legislação específica que foi renovada recentemente pelo Novo Marco do Saneamento Ambiental e decretos específicos.

Faz-se aqui, um breve destaque para questão da sustentabilidade na política de MRSU que deve acontecer pela relação custo versus benefício. A literatura denota que para essa relação ser sustentável o investimento deve ser inferior a capacidade de produção de valor. E despesas devem ser inferiores a produção de mais valia.

Neste contexto Arraes e Diniz (1998) indicam que quanto maior a concentração populacional, menores os custos médios envolvidos no serviço de coleta, e que, a eficiência, nos serviços oferecidos, está condicionada pelas economias de escala. Essa é a justificativa para os consórcios municipais serem bastante indicados para a gestão da política de RSU.

A seguir, através dos Panoramas da ABRELPE, apresenta-se os indicadores que permitem perceber os dados sobre geração, tratamento e destinação final de resíduos, de forma que torne possível perceber o contexto do processo de encerramento de lixões no Brasil.

2.6.4 O encerramento de lixões: Uma análise quantitativa

A ABRELPE (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais) iniciou o trabalho dos panoramas em 2003 com o objetivo de colaborar com levantamentos de dados, promover o desenvolvimento técnico-operacional sustentável do setor de limpeza urbana e resíduos especiais (ABRELPE, 2003).

A referida instituição foi fundada em 1976, a fim de promover o desenvolvimento e o fortalecimento do setor de gestão de resíduos sólidos no país. Sua

atuação está pautada nos princípios de proteção ambiental e no desenvolvimento sustentável, por meio de parcerias com os setores público e privado. Realiza um modelo econômico circular ao apresentar os principais indicadores da prestação dos serviços de limpeza urbana (ABRELPE, 2003). ABRELPE Essa instituição representa, no Brasil, as instituições de proteção ambiental a ISWA (International Solid Waste Association) e a SEPA (Agencia Sueca de Proteção Ambiental).

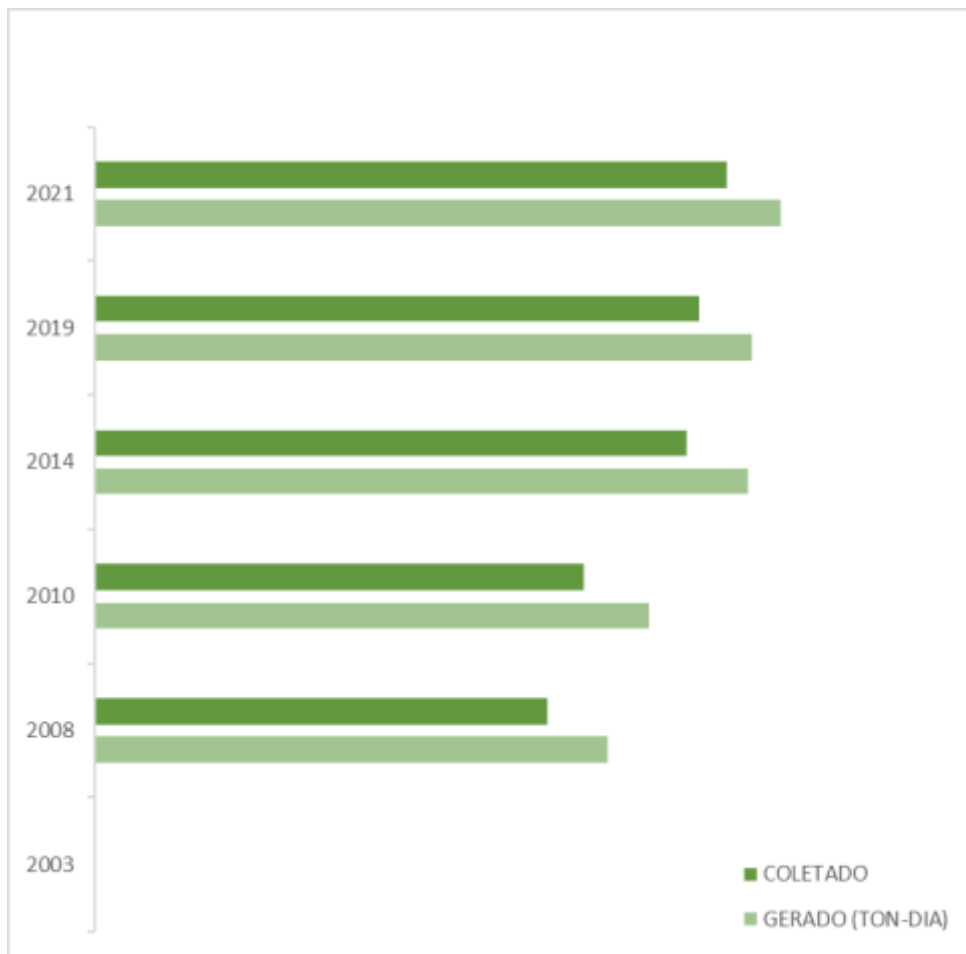
O uso de lixão é considerado crime ambiental e é proibido desde 1980, e o poluidor é responsabilizado através de multas e obrigação de indenizar e reparar danos ambientais. Para compreender o encerramento dos lixões, através dos panoramas da ABRELPE apresenta-se a medição dos seguintes indicadores: geração, coleta, municípios que realizam coleta seletiva, destinação final e investimentos. Dados apresentados pelas cinco regiões do país.

Para apresentar as informações dos Panoramas da ABRELPE construiu-se uma pesquisa do tipo painel. Primeiro faz-se um levantamento dos dados dos anos: 2003, 2008, 2010, 2014, 2019 e 2021. Em seguida apresenta o percentual, variância e desvio padrão destes indicadores por região.

Um destaque é que o Panorama do ano de 2003 considera apenas regiões metropolitanas de todo país, já que não havia dados dos municípios menores. A partir de 2010, utiliza-se amostragem com 73% dos municípios e, por este motivo, os testes estatísticos são aplicados para analisar a política de 2010 a 2019. Não se considera o Panorama do ano de 2021 porque os números ficaram distorcidos devido à pandemia e ao isolamento social. O tratamento dos dados deste ano ocasionaria anomalia nos resultados.

Para ABRELPE (2020) o futuro da gestão de resíduos sólidos com o novo marco do saneamento, depende de análises de composição e gravimetria do que se gera, quanto se gera e qual a disposição final que se deseja realizar.

Apresenta-se, a seguir, o levantamento quantitativo desta política pública.

Figura 6 - Indicadores de Geração e coleta

Fonte: Autoria própria a partir dos panoramas da Abrelpe (2021).

Tabela 1 - Indicadores de Geração e coleta

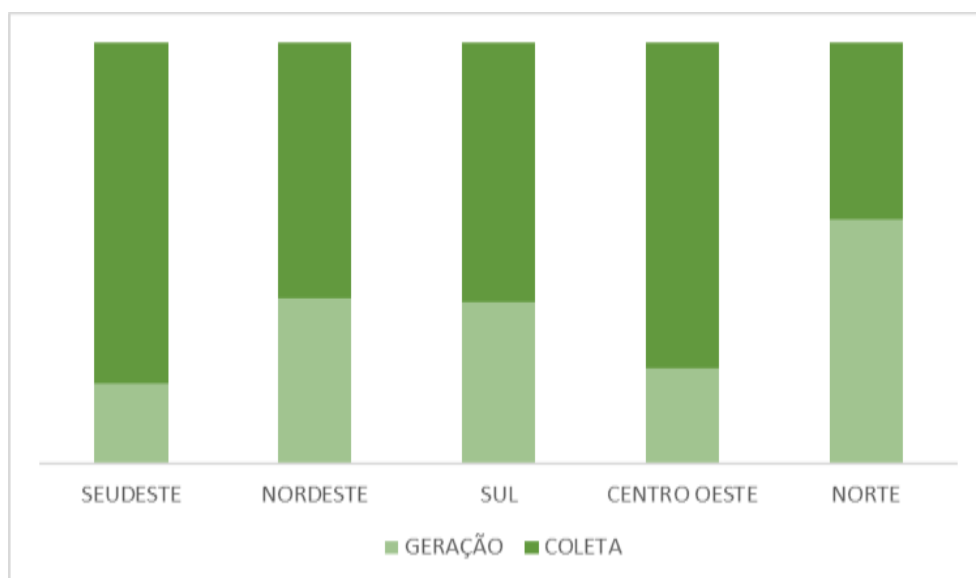
INDICADOR POR ANO	2003	2008	2010	2014	2019	2021
GERADO (TON-DIA)		169.158	182.728	215.297	216.629	225.965
COLETADO (TON-DIA)		149.199	161.084	195.233	199.311	208.438

Fonte: Autoria própria a partir dos panoramas da Abrelpe (2021).

Os dados apontam que a geração e coleta de resíduos cresceram, consideravelmente, nos últimos anos. Um possível fator para seus serviços estarem condicionados a se voltarem para sustentabilidade. Pois exigem altos investimentos públicos e mesmo assim, não alcançam a disposição final correta.

Faz-se, a partir daqui, uma análise do panorama, considerando os anos de 2010 e 2019, através dos testes estatísticos de variância e desvio padrão. O ponto forte para analisar os dados, por este prisma, é visualizar a heterogeneidade das regiões e considerar as diferenças regionais de crescimento. Por exemplo, em relação a geração, a região sudeste possuindo maiores quantitativos, 43% do total. A região Norte foi a que apresentou maior variância de crescimento, seguida pelo Cento Oeste e Nordeste. Esses estados passaram a crescer, em maior amplitude, que a região Sudeste, no que se refere a geração de resíduos.

Figura 7 - Variância (ton-ano) de geração por coleta última década



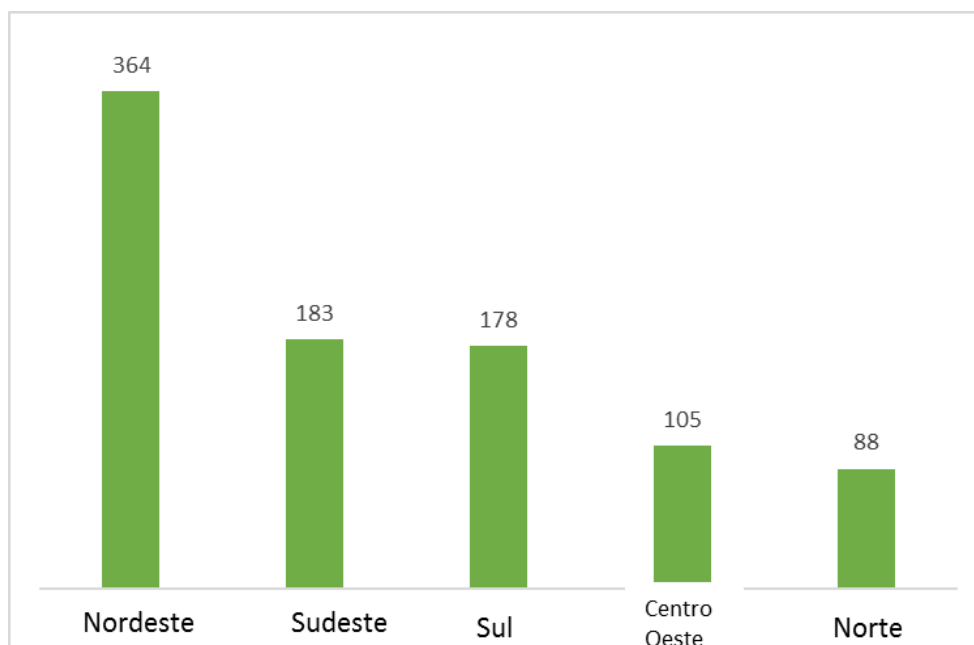
Fonte: Autoria própria a partir dos panoramas da Abrelpe (2021).

A partir do gráfico exposto acima, constata-se que a região Norte apresenta variância negativa, referente a média no que se refere a coleta sobre a geração de resíduos. Significa que eles cresceram menos que a média, neste indicador. Enquanto o Sudeste e Nordeste e Centro Oeste, apresentaram valores positivos, ou seja, ampliaram suas taxas de coleta em relação a geração de RSU. A região Nordeste é a que apresenta maior amplitude no número de coleta de resíduos, na última década. Seguidos pela região Sudeste e Centro Oeste.

O indicador de coleta seletiva é apresentado pelo número de municípios que apresentam atividades de reciclagem. A região Nordeste se destaca pela quantidade de municípios que realizam coleta seletiva. No entanto, não há informações sobre quantitativos de toneladas de RSU que são enviadas para reciclagem. Em entrevista do

Sr. Carlos Nascimento, presidente da Abrelpe informou que essas informações não são passadas pelos municípios. Por conseguinte, completou a fala ao informar que deveriam ser alcançadas as cooperativas para acesso a estes dados.

Figura 8 - Número de municípios de fazem coleta seletiva



Fonte: Autoria própria a partir dos panoramas da Abrelpe (2021).

Os indicadores de destinação final apresentam três soluções como principais: o aterro sanitário como solução, ambientalmente adequada; o aterro controlado e lixão como soluções inadequadas. Não aparecem registros sobre utilização de outras tecnologias, como por exemplo, usinas que transformam RSU em Gás e energia.

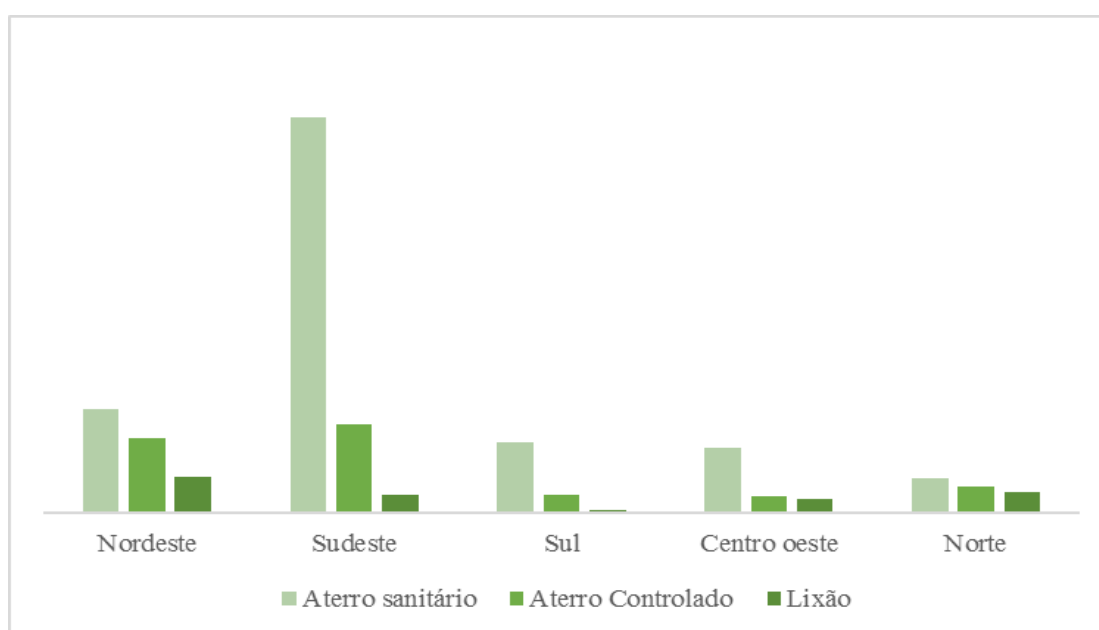
Carlos Nascimento respondeu que se deve ao fato de que outras tecnologias, como as usinas, não figuram enquanto órgãos oficiais no Brasil e apresentam informações irrisórias.

Apresenta-se a seguir os dados referentes ao processo de destinação final.

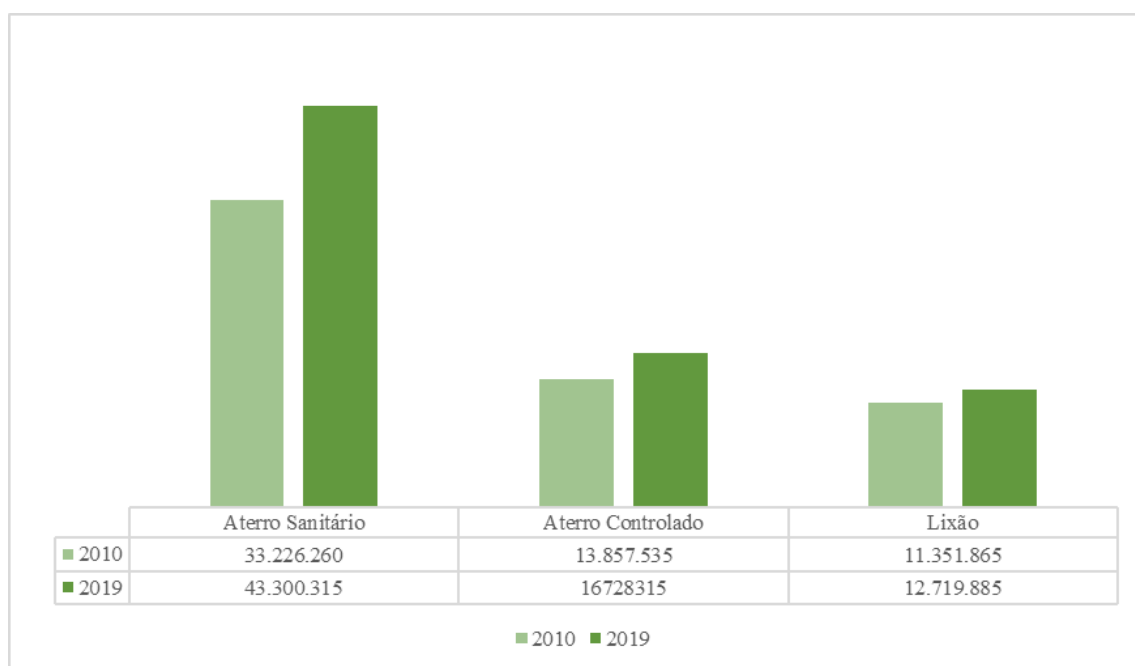
Figura 9 - Geração, Coleta e Destinação Final

Fonte: Autoria própria a partir dos panoramas da Abrelpe (2021)

Apresenta-se a seguir o Desvio Padrão de crescimento por tipo de destinação final por Região entre os anos 2010 à 2019.

Figura 10 - Crescimento por tipo de destinação final e Região (2019-2010)

Fonte: Autoria própria, a partir dos panoramas da Abrelpe (ano).

Figura 11 - Quantitativo de destinação Final por tipo de solução

Fonte: Autoria própria, a partir dos panoramas da Abrelpe (2021)

Através destes gráficos, fica possível perceber que o encerramento de lixões se encontra ligado a duas alternativas. Na primeira transformá-lo em aterro controlado, o que não é considerado uma alternativa ambientalmente adequada. A segunda, transformá-lo em um aterro sanitário, o que não é uma alternativa sustentável.

Sobre o aumento quantitativo do uso de aterros, na última década, observa-se que há uma relação com a política nacional, que foi implantada em 2010, tal política passou a permitir cobrança de taxas ou tarifas para os serviços de MRSU. Sendo a região sudeste, aquela que apresenta maiores percentuais de cobrança para este setor e maior percentual de uso de aterros para destinação final.

Nesse contexto se insere o desafio de mapear a participação em redes de interação, que permitem o encerramento de lixões, e observar outras alternativas tecnológicas que são utilizadas por consórcios, para destinação final adequada de MRSU.

Por fim, apresenta-se o indicador que trata dos investimentos, os recursos aplicados em serviços de limpeza urbana (por milhões). E aplicados por habitante.

A região sul e nordeste foram as que mais ampliaram os investimentos nos serviços de coleta e limpeza urbana. Apesar da região sudeste ser a que mais investe na

política. É também a região com maiores índices de cobrança de taxas ou tarifas, o que implica no montante dos investimentos.

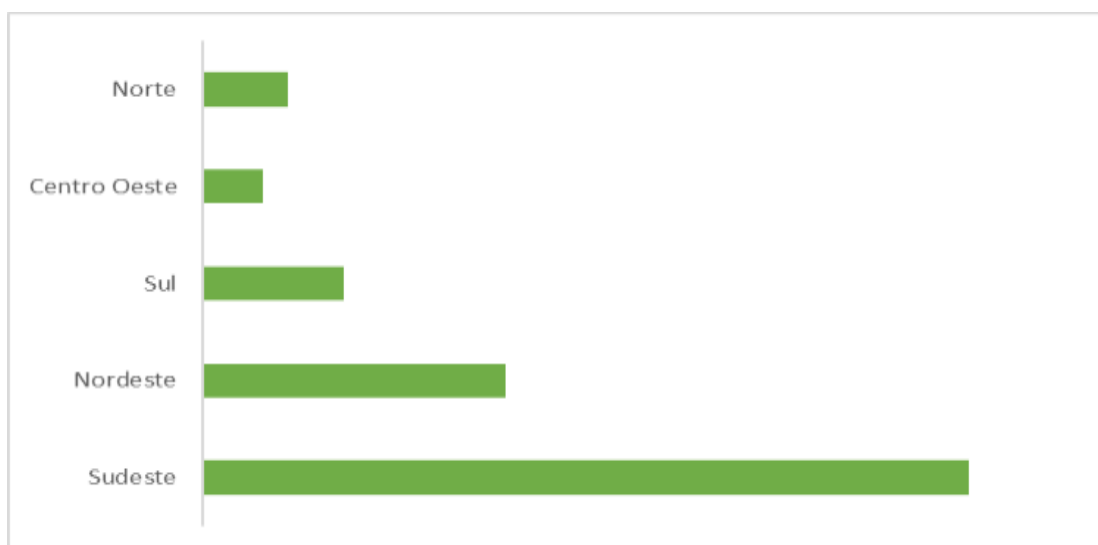
Tabela 2 - Recursos por habitante para limpeza urbana

R\$ aplicado	2019	2010	VARIÂNCIA	DESVIO PADRÃO
Total	R\$ 25.401,00	R\$ 17.650,00	8.825,0	93,9
Sudeste	R\$ 13.715,00	R\$ 9.338,00	4.669,0	68,3
Nordeste	R\$ 5.803,00	R\$ 4.070,00	2.035,0	45,1
Sul	R\$ 2.864,00	R\$ 2.059,00	1.029,5	32,1
Centro oeste	R\$ 1.239,00	R\$ 892,00	446,0	21,1
Norte	R\$ 1.780,00	R\$ 1.291,00	645,5	25,4
Média	R\$ 5.080,20	R\$ 3.530,00	1.765,0	42,0

Fonte: Autoria própria a partir dos panoramas da Abrelpe (2021).

Na última década cresceu em média R\$ 94,37 o valor do investimento por habitante. No entanto, os custos por região apresentam grande taxa de variância. Não aparecem dados de investimento em tratamento. Apenas limpeza e transporte do RSU para unidades apresentadas. Destaca-se que amplitude de investimentos na região sudeste pode estar condicionada à cobrança pelo serviço.

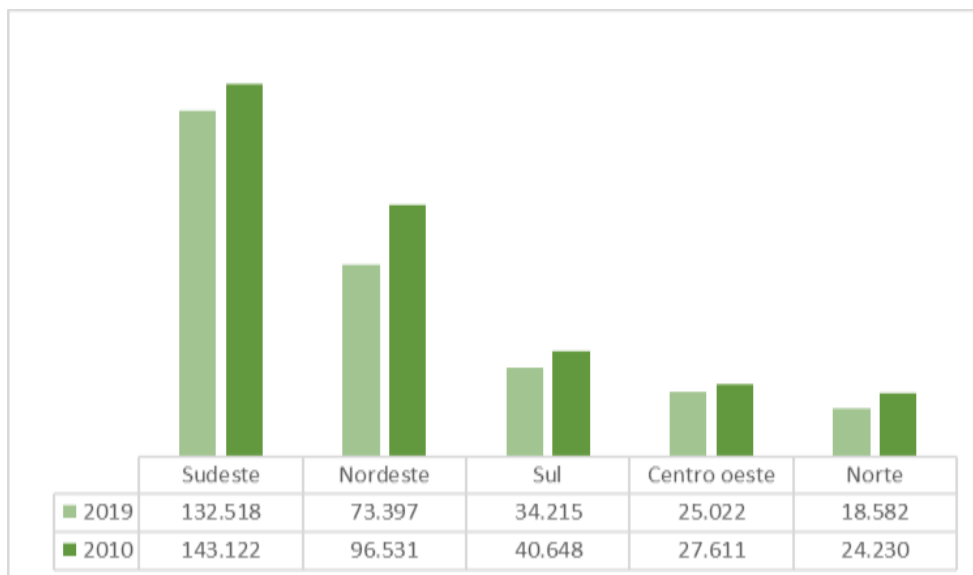
Figura 12 - Variância de Investimentos na última década



Fonte: Autoria própria a partir dos panoramas da Abrelpe (2021).

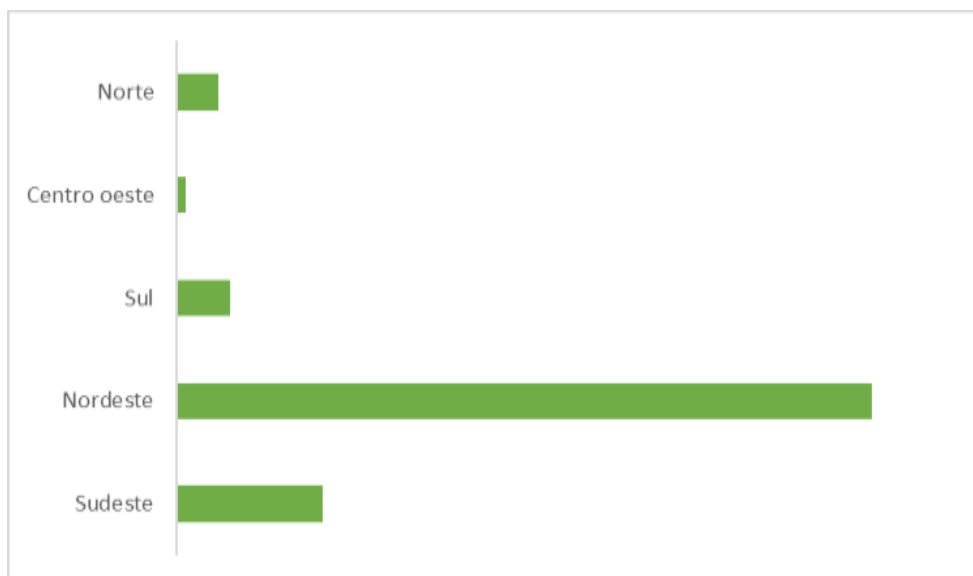
Outro indicador refere-se aos empregos gerados. Conforme destaca-se a região sudeste apresenta os maiores investimentos. No entanto foi a região nordeste que mais cresceu na geração de empregos, na última década.

Figura 13 - Geração de empregos na última década



Fonte: Autoria própria, a partir dos panoramas da Abrelpe (2021).

Figura 14 - Variância na geração de empregos



Fonte: Autoria própria, a partir dos panoramas da Abrelpe (2021).

Nessa realidade, surge, em 2020, o novo marco do saneamento ambiental (LEI 14026 de 2020). Este possui como princípios fundamentais a prestação regionalizada, a

fim de conseguir ganhos em escala, universalização do acesso e viabilidade técnica para o processo de destinação final adequada dos resíduos. Também flexibiliza as regras com relação à privatização dos serviços ligados ao setor: características da governança, inserida no contexto neoliberal. Já em 2020, a privatização era a principal preocupação de especialistas (SOUSA, 2020), com a perspectiva de que o direito ao saneamento básico pudesse ser reduzido para setores importantes da população. Como demonstram Mizuta e Soares (2023), de fato, o Novo Marco está em continuidade com as políticas neoliberais dos anos 1990, priorizando o lucro de setores privados.

O Marco apresenta obrigatoriedade da sustentabilidade econômico-financeira, dentre elas a instituição de instrumentos de cobrança pelos municípios. Neste caso, os gestores correm o risco de sofrerem penalidades por crime de renúncia de receita e improbidade administrativa. Esta situação marca o tópico a seguir, em que discorreremos sobre sustentabilidade da política de RSU a partir da Agenda ODS 2030 conversando com viés econômico e legal para o seu desenvolvimento sustentável.

3 METODOLOGIA

A partir do diálogo teórico sobre Estado, neoliberalismo, democracia e participação dentro do campo das políticas públicas, constrói-se a seguir o percurso metodológico que visa configurar os ciclos participativos da governança pública e dialogar sobre a qualidade da democracia na implementação da política pública de encerramento dos lixões.

Parte-se da seguinte questão norteadora: no contexto da Nova Governança Pública, em processos de construção de políticas públicas que envolvem atores públicos e privados, como se efetiva a participação, no que diz respeito ao protagonismo dos atores e a sua continuidade ao longo das diferentes etapas de constituição e efetivação de uma política pública?

Tem-se como objetivo geral compreender como se efetiva o processo de participação na formulação e implementação da política pública de encerramento de lixões, analisando os PGIRS dos consórcios CONDESUL (Nordeste, Brasil) e CODANORTE (Sudeste, Brasil) e VAFABMILJÖ (Suécia). E ainda verificar, com relação ao nível de participação, as configurações de cada uma das redes por características de democracia e governança.

De forma específica, objetiva-se mapear e apresentar a relação existente entre participação por redes de interação e grupos de stakeholders, numa política pública orientada para a sustentabilidade social, econômica e ambiental de suas atividades, em cada um dos consórcios estudados.

Como campo empírico o presente estudo estimou a política pública de Manejo de Resíduos Sólidos (MRSU). A política do lixo possui relevância pela sua capacidade em tratar os impactos causados ao meio ambiente e às pessoas, através das relações de produção, consumo e descarte, exercidos pela sociedade moderna/contemporânea.

Destaca-se que tal política se encontra na agenda mundial moderna desde a década de setenta do século XX, e na agenda governamental brasileira desde a década de oitenta. E, ainda assim, o problema dos lixões continua afetando a sociedade atualmente. As teorias defendem o conceito de governança pública a fim de garantir melhores resultados para encerramento dos lixões. E o Novo Marco do Saneamento Ambiental constituiu legitimidade e flexibilização para privatizar os serviços e captar investimentos diversos. O Marco é contestado por especialistas justamente por permitir a gestão privada

de processos relacionados à água, esgoto e resíduos sólidos (FERREIRA et al., 2021; WERNER e HIRT, 2021)).

A hipótese geral desta pesquisa gira em torno da ideia de que se verifica uma pluralidade de atores institucionais, nos arranjos participativos direcionados pela governança, no entanto a governança não promove participação democrática no decorrer das etapas de uma política pública para todos os atores porque é influenciada por um ideal de governança corporativa, proveniente do neoliberalismo, que prioriza atores privados. Essa hipótese auxilia na busca pela compreensão sobre as condições do ideal de governança aprofundarem a democracia na prestação dos serviços públicos.

Através de método Estudo de Casos Múltiplos com abordagem qualitativa e quantitativa para tratar os dados, coletou-se as seguintes informações: (i) As instituições participantes da formulação e implementação da política; (ii) o grau de continuidade da participação (iii); o tipo de participação democrática que exercem (se é representativa, social ou administrativa); (iv) o objetivo da participação na prestação do serviço; (v) se esse objetivo atende indicadores e metas da fase de formulação; (vi) se a problemática foi solucionada. Os indicadores de tratamento dos dados são apresentados a seguir.

Nesse contexto, tem-se como objeto de observação as redes de interação que participam dos processos de formulação e implementação que resultam no encerramento de lixões. Esse objeto percebe a participação institucional por redes de interação e mensura, através de mapas de redes, se as configurações participativas atingem a governança e a democracia ao prestar serviços para encerrar lixões.

A literatura aponta que os arranjos podem ser considerados participativos nesse tipo de política quando existem indicadores que permitam a pluralidade dos atores institucionais, sua capacidade em participar continuamente dos ciclos políticos, de trabalhar em rede durante os processos coproduzindo e cooperando. Para mensurar a participação e a democracia, deve-se perceber se a decisão foi colocada em debate e quais atores acessaram a política pública por processos procedimentais, burocráticos e representativos, a fim de tomar decisões e apresentar soluções.

Como instrumento norteador dos processos participativos, utiliza-se a construção do PGIRS. Trata-se do documento de planejamento e possui os indicativos das configurações participativas; liga a etapa de formulação a etapa de implementação de uma política pública, ou seja, do input ao output. Além do mais, este documento destaca os atores que participaram das etapas anteriores a implementação, o que permite

dimensionar as redes construídas, as soluções planejadas de forma a perceber como são implementadas.

Através da descrição dos dados por unidade de análise, dialoga-se empiricamente sobre democracia, governança e participação nas etapas de uma política pública.

O contexto teórico das etapas em políticas públicas destaca as análises sobre implementação de uma política pública e mensura que nessas análises devem ser consideradas as características dos planos e normas que a orientam, a organização e o aparato administrativo responsável pela implementação das ideias e o mundo e os valores dos atores envolvidos (LIMA, D'ASCENZI, 2013). Esses parâmetros permitem perceber como encontram-se os resultados da etapa de implementação de nossas unidades de análises, a fim de observar, de forma holística, os processos participativos, no decorrer de etapas da política pública de MRSU.

Nesse contexto metodológico, um dos desafios para o pesquisador diz respeito às dificuldades de identificar a estrutura apropriada para observar a implementação, o objeto concreto a ser analisado. Optou-se aqui por analisar o planejamento. Pois, ao observá-lo, é possível perceber como foram desenvolvidos os parâmetros de construção da agenda e como se chegou até a formulação da política. Além disso, observar como esse processo resulta na prestação dos bens e serviços públicos.

As autoras WO et al. (1997) destacam que o controle da rede, através do planejamento, advém de objetivos e metas de implementação para as intervenções inter-relacionadas que compõem iniciativas complexas de mudanças de políticas públicas. Essas são as justificativas para considerar o PGIRS, documento de planejamento, como importante instrumento de observação dos processos participativos da política pública do lixo.

Para substanciar teoricamente as relações em redes, apresenta-se os processos participativos em redes de stakeholders. Essa ferramenta permite o aprofundamento da observação da participação na governança, construído por etapas e, nesse contexto caracterizar a democracia. Como viu-se na discussão teórica, a noção de centralidade será importante para medir a importância de diferentes atores, e construir análises a partir dessa visualização.

3.1 Desenho da Pesquisa

Os primeiros procedimentos de coleta de dados se deram através de análise de discurso das 5 audiências públicas para implantar o Novo Marco do Saneamento Básico ocorridas nas cinco regiões do país (2020); e da I Conferência Internacional de Resíduos Sólidos que aconteceu na cidade de Recife, em março de 2022. Na ocasião realizou-se entrevistas com o presidente da Abrelpe e superintendentes dos consórcios Codanorte e Consensul. Além de escuta de servidores públicos do Tribunal de Contas do Estado, Ministério do Meio Ambiente e da ONU.

Essa primeira etapa de coleta de dados permitiu observar os múltiplos atores que envolvem a política de MRSU, de forma a perceber as diferentes percepções sobre governança no cenário nacional e internacional. Além do mais, entrevistar os profissionais que atuaram profundamente nas etapas de formulação e implementação das nossas unidades de análise. E assim, compreender como se constituiu a rede de atores destes consórcios. Foi um momento de introdução mais sistemática ao campo de pesquisa.

O segundo procedimento metodológico consistiu em construir uma planilha de frequência simples, que permitiu configurar e classificar os atores institucionais. Após construção da planilha, iniciou-se processo de pesquisa documental a fim de detalhar a configuração das redes participativas. Apresenta-se, como Anexo A o modelo de planilha utilizada para tratar os dados.

A configuração dos atores se dá por tipo (públicos e privados, governamental e não governamental) e utiliza o diagrama Mitchel, Agle e Wood (1997) para caracterizar os stakeholder's em sete classes de grupos dimensionados por Poder, Legitimidade e Urgência.

O passo seguinte foi realizar observação participante no Consórcio ValafMijo, através de visita institucional, entrevistas e pesquisa documental. Em junho de 2022 foi possível constituir a rede participativa deste consórcio internacional, advindo de um país nórdico.

Com os atores institucionais discriminados na planilha de frequência simples, organizou-se a classificação dos atores por características de democracia, governança, poder, legitimidade e urgência. E, em seguida, construiu-se o mapa de rede de interação das unidades de análise.

Destaca-se a seguir as características que foram medidas por frequência simples.

Quadro 6 - Índices que caracterizam a Intensidade de Participação (D)

Índices	Ponto
A decisão foi colocada em debate;	Se sim, 1 ponto
Existe continuidade dos atores durante os processos decisórios (Mais de 40% dos atores)	Se sim, 1 ponto
Existem múltiplos atores que atingem dentro da teoria dos stakeholders, poder, legitimidade e urgência	Se sim, 1 ponto
Urgência: a decisão colocada em debate tornou-se uma solução?	Se sim, 1 ponto
Foi implementada?	Se sim, 1 ponto
Índice D	1, 2, 3, 4 ou 5

Fonte: Autoria Própria.

Quadro 7 - Índices que caracterizam a Governança (G)

Índices	Ponto
Se mais de 55% dos atores institucionais trabalharam continuamente nas etapas de formulação e implementação dos serviços	Se sim 1 ponto
Se mais de 55% dos atores institucionais trabalharam em rede cooperando ou coproduzindo com outro ator institucional	Se sim 1 ponto
Se existe pluralidade dos atores;	Se sim 1 ponto
Se maioria participou dos processos decisórios.	Se sim 1 ponto
Índice G =	1,2,3 ou 4

Fonte: Autoria Própria (2023)

Em seguida, foram construídos os Mapas de Redes Sociais com utilização do Sorftware UCINET (software que faz análise de rede e de relações sociais) o que permite visualizar em mapas de interação por ciclos participativos. As redes são desenvolvidas através de Matrizes, como por exemplo na figura a seguir:

Quadro 8 - Indicadores Quantitativos dos Sociogramas

Índice	Definição do índice
Geral	Quantidade de conexões, níveis de interação.
Centralidade Cooperação	valor médio da quantidade de cooperação realizada e recebida com a quantidade possível de cooperações realizadas e recebíveis por rede
Outdegre Cooperação	envio de cooperação
Indegre Cooperação	recebimento de cooperação
Atores que mais Cooperaram (ordem decrescente)	
Atores que mais receberam Cooperação (ordem decrescente)	

Centralidade Cooprodução	valor médio da quantidade de cooprodução realizada e recebida com a quantidade possível de cooprodução realizadas e recebíveis por rede
Média Cooprodução	
Heterogeneidade Cooperação	
Outdegre Cooperação	envio de coprodução
Indegre Cooperação	recebimento de coprodução
Atores que mais Cooproduziram	
Atores que mais receberam Cooprodução	
Densidade cooperação	
Densidade cooprodução	Grau de conectividade entre atores numa rede

Fonte: Autoria Própria (2023)

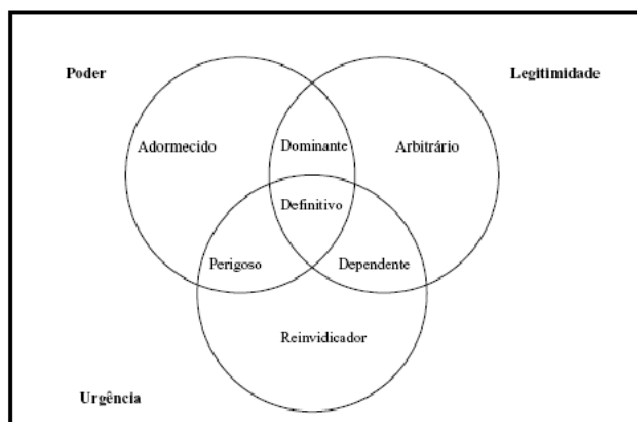
Após construção dos Sociogramas (Mapas de Redes Sociais), iniciou-se a classificação pela teoria dos stakeholders utilizando o diagrama de Mitchel, Algle e Wood (1997), especificamente os atores que participaram da formulação e implementação.

Quadro 9 - Método para caracterizar os Stakeholders

Atributo	Característica Stakeholders
Poder	Adormecido
Legitimidade	Arbitrário
Urgência	Reivindicador
Poder + Urgência	Perigoso
Poder + Legitimidade	Dominante
Legitimidade + Urgência	Dependente
Poder + Legitimidade + Urgência	Definitivo

Fonte: Autoria Própria (2023)

Figura 15 - Classificação dos stakeholders



Fonte: Mitchell *et al.* (1997, p. 874).

3.1.1 A construção e a observação os Casos

Aqui, vale descrever um pouco da minha trajetória. Estou há treze anos atuando como assistente social, servidora pública da Prefeitura Municipal de Baturité, município do Ceará. Em 2017, após concluir o mestrado, fui cedida para o Consórcio de Resíduos Sólidos do Maciço de Baturité para o cargo de Gestora para Planejamento e Controle, com a finalidade de assessorar os prefeitos para implantação de uma PPP para tratar a destinação final do lixo.

As PPP's (em especial na fase de Manifestação de Interesse) permitem que atores apresentem soluções técnicas e essas soluções podem ser implementadas (pelos próprios atores que criaram as soluções) nas fases subsequentes. A flexibilidade que existe para que os atores apresentem suas soluções e participem da implementação da política sem a exigência de passar por um processo licitatório poderia promover concretamente a democracia que defendemos nessa tese de doutorado, mas também ser usada de outras formas, menos democráticas.

Nossa relação com a ABRELPE começou em 2019. Passamos por um processo seletivo exclusivo para servidores públicos que trabalhassem com resíduos sólidos; após aprovada na entrevista participamos do treinamento: Estratégias Intermunicipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Esse treinamento, oferecido pela ABRELPE em parceria com a International Solid Waste Agency (ISWA), foi mediado por duas técnicas que haviam participado da construção do Consórcio VAFABMILJÖ. Participaram 15 servidores públicos do Brasil, três técnicos da ABRELPE que atuam junto à ISWA e à ONU e os técnicos do consórcio da Suécia.

O treinamento aconteceu simultaneamente à implementação do Novo Marco do Saneamento Ambiental no Brasil, aos meus dois primeiros anos de doutoramento e também à Pandemia do Coronavírus. Por ser a ABRELPE ao mesmo tempo a organizadora do treinamento e das audiências públicas do Novo Marco, tivemos a oportunidade de acompanhar todo esse processo na linha de frente. Tivemos três encontros, dois em São Paulo e um na Suécia.

Na ocasião já tínhamos certeza que a política do lixo seria nossa unidade de análise no doutorado. Através da ABRELPE conseguimos nos aproximar das nossas unidades de análise. Nossa certeza se dava pela experiência profissional. Após três anos na linha de frente da política do lixo tínhamos consciência do nível de complexidade que essa política pública exige para ser executada e por isso estar sendo induzida a ser implementadas por PPP's (nosso objeto de estudo, durante o mestrado) e por consórcios.

Os consórcios CONSCENSUL e CODANORTE foram escolhidos primeiro por apresentarem contextos interessantes de gestão. Segundo porque permitiram nossa aproximação enquanto pesquisadora e principalmente por realizarem a gestão da política de MRSU; estarem ou terem terminado o processo de encerramento de lixões; representarem diversidade de regiões no país; possuírem dois elementos importantes da governança: ambos são consórcios, mas apenas um trabalha com PPP. Eles são nossos objetos primordiais de análise.

Por outro lado, o consórcio sueco VALAFMIJÓ apresenta, apesar dos contextos histórico, político, econômico e cultural completamente diferente, características análogas aos anteriores. Como tivemos acesso a ele diretamente, consideramos útil apresentar aqui seus dados como um fator de comparação secundário, como forma de proporcionar reflexões adicionais em nossa pesquisa.

O CODANORTE conseguiu erradicar mais de 20 lixões nos últimos anos através da gestão consorciada. O CONSCENSUL encontrava-se, no momento do encerramento da pesquisa de campo, em fase de contratação do tipo PPP. E o VLA FMIJÓ terminou recentemente uma concessão do tipo PPP.

Os dados são tratados por meio de análise de discurso crítica, análise de conteúdo e estatística descritiva, além de construção de matrizes. São apresentados por mapas de redes de interação, figuras e diagramas. Com esses resultados, dialoga-se sobre participação e democracia na governança. Apresenta-se a seguir as unidades de análise.

3.1.2 Características gerais das Unidades de análise

Detalha-se a seguir sobre características gerais, dos consórcios as unidades de análise.

Quadro 10 - Características gerais das unidades de análise

CARACTERÍSTICAS	CONSÓRCIO VAFABMILJÖ	CONSÓRCIO CONSCENSUL	CONSÓRCIO CODANORTE
População atendida	340.000 habitantes	471.508 habitantes	896.140 habitantes
Nº Negócios	10.000	5.729 empresas	-
Nº cidades	12	16	63

Região	Suécia	Nordeste Brasil	Sudeste Brasil
Lixão existente	0	11	37
Lixão Encerrados	Encerrados na década de 90	Em processo de encerramento por etapas através de contratação PPP, e incentivo a cooperativas de reciclagem	20
Aterro Sanitário (contrato)	5	Em construção	5
Usina Biodigestora	1	0	Aterro captação de Gás

Fonte: Autoria Própria (2023)

3.1.2.1 Consórcio CODANORTE

O Consórcio CODANORTE (Consórcio de Desenvolvimento Ambiental do Norte de Minas) está localizado na região Sudeste do Estado de Minas Gerais, o segundo maior Estado do país, em relação aos índices populacionais, e o quarto maior Estado brasileiro em área territorial (CODANORTE, 2022).

Atende 63 municípios da região Norte de Minas Gerais. São eles: Augusto de Lima, Bocaiúva, Bonito de Minas, Botumirim, Brasília de Minas, Buenópolis, Buritizeiro, Campo Azul, Capitão Enéas, Catuti, Claro dos Poções, Cônego Marinho, Coração de Jesus, Cristália, Divisa Alegre, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Francisco Sá, Fruta de Leite, Glaucilândia, Grão Mogol, Guaraciama, Ibiaí, Ibiracatu, Icaraí de Minas, Itacambira, Itacarambi, Itaobim, Jaíba, Januária, Japonvar, Jequitaiá, Joaquim Felício, Josenópolis, Juramento, Juvenília, Lagoa dos Patos, Lontra, Luislândia, Manga, Matias Cardoso, Mirabela, Miravânia, Montalvânia, Monte Azul, Montes Claros, Olhos-d'Água, Padre Carvalho, Patis, Pedras de Maria da Cruz, Pirapora, Ponto Chique, São Francisco, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João das Missões, São João do Pacuí, Ubaí, Várzea da Palma e Varzelândia.

A missão do consórcio é a de promover o desenvolvimento sustentável através da viabilização de estratégias efetivas na conservação e proteção do meio ambiente. Seus valores vão de encontro ao modelo gerencial de administração pública: credibilidade,

ética e transparência; Excelência profissional e foco em resultados; Comprometimento e responsabilidade socioambiental.

As características geográficas e populacionais dessa região apresentam variação populacional de em média trinta e nove mil habitantes, na última década, presença marcante de população rural. Cidades de pequeno porte, divididos por uma macrorregião e quatro microrregiões (Macrorregião Norte; Microrregião de Montes Claros; Microrregião de Januária; Microrregião de Grão Mogol e Microrregião Pirapora).

As atividades do consórcio objetivam implementar a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, gerenciar os sistemas de segregação, acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos e investir em Usinas de Triagem e Compostagem de Resíduos Sólidos, construir Aterros Sanitários de Pequeno Porte.

Institucionaliza-se com estatuto e protocolo de intenções e possuem dois diferenciais interessantes. O referido consórcio não utiliza contratos de concessão ou PPP e encerrou mais de 20 licitações nos últimos anos. E ao mesmo tempo em que trata de forma regionalizada a política ambiental, responsabilizam-se também pelas políticas públicas de assistência social e de saúde.

No caso da assistência, realizam consultoria e assessorias às células de proteção social básica e especial e gerenciam, de forma regionalizada, uma Unidade de Acolhimento para crianças e adolescentes. Através da administração do consórcio, os gestores municipais optaram por solucionar fragilidades administrativas, principalmente pelo gerenciamento do acolhimento de crianças e adolescentes, pois a política de assistência social é pouco administrada pela regionalização dos serviços.

Para a política de saúde elaboram planos estratégicos, treinamentos para os gestores e técnicos e administração regional unificada para prestação de alguns serviços públicos.

Na política pública ambiental o consórcio presta os serviços de Saneamento, Educação Ambiental, Licenciamento, Fiscalização e o Controle Ambiental Regional.

3.1.2.2 Consórcio CONSCENSUL

O consórcio CONSCENSUL (Consórcio Público de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico do Sul e Centro Sul Sergipano) localiza-se na região Sul e Centro Sul de Sergipe.

Atende a 16 municípios, são eles: Arauá, Boquim, Cristinápolis, Estância, Indiaroba, Itabaianinha, Lagarto, Pedrinhas, Poço Verde, Riachão do Dantas, Salgado, Santa Luzia do Itanhy, Simão Dias, Tobias Barreto, Tomar do Geru e Umbaúba. Apresentou um crescimento populacional de 40.381 habitantes.

Possui como missão estruturar e gerir, de forma integrada, a política de resíduos, tendo como principal frente de atuação a erradicação dos lixões, por meio de ações de coleta seletiva e formação de recicladores.

Duas questões tornam o CONSENSUL interessante para esta pesquisa. Primeiro porque este consórcio possui ampla representação em nível nacional, no que se refere a defesa de consórcios e da política de MRSU. E também porque está implantando uma PPP, o que coloca questões interessantes relacionadas à democracia.

A Institucionalização do consórcio se dá através de contratos celebrados entre os 12 municípios consorciados, que contêm todas as regras da associação. São eles: o Contrato de Rateio (para transferência de recursos dos consorciados ao consórcio) e o Contrato de Programa (regula a delegação da prestação de serviços públicos, de um ente da Federação para outro).

3.1.2.3 Consórcio VAFABMILJÖ

A Suécia é completamente diferente do Brasil em termos de história, condições socioeconômicas, cultura. Não é possível contextualizar a fundo todas essas diferenças, mas vale fazer algumas reflexões iniciais antes de apresentar um pouco mais o consórcio sueco observado nessa pesquisa.

Primeiro, vale pontuar que a tradição dos países nórdicos, a partir da segunda metade do século XX, é a da manutenção de um forte Estado de Bem-Estar Social, com valores democráticos bastante arraigados, ainda que isso encontre também suas crises contemporâneas. Segundo, o fato da Suécia ser exemplo a respeito de políticas, legislação e tecnologias ambientais, principalmente ligada ao manejo de resíduos sólidos.

No caso da Suécia, o regime de Governo é a monarquia parlamentar, com uma Assembleia (Riksdag) unicameral, que trabalha por Comissões. Essas comissões possuem certo grau de autonomia ao comando político (CAMARGO, 2017). O Modelo Sueco de governo constitui-se por um considerável grau de acordo e estabilidade dentro do sistema político. Após o fim da Primeira Guerra Mundial, este país adotou sistema parlamentar, baseado no princípio do sufrágio universal e igualitário. De 1932 até 1976 ascendeu o

governo da social-democracia e desenvolveu-se industrialmente. O estabelecimento do modelo sueco remete-se a sua longa tradição de participação popular na direção do Estado (OLOF,1991).

Camargo (2017) realiza análise do Estado Sueco observando sua passagem conturbada de um modelo econômico de Estado Providência para a tentativa da adequação aos parâmetros de um “Estado Mínimo”. Essa análise é importante porque o Reino da Suécia é tido como o modelo em que o “Estado-Providência” assumiu a feição mais sofisticada. O que o torna objeto de interesse científico em termos de seriedade no trato com a coisa pública

Uma das principais inovações do Instrumento de Governo atualmente em vigor é a ênfase dada ao Governo local – entenda-se aqui por autonomia municipal, já que se trata de um Estado unitário – para fins administrativos, como um dos traços caracterizadores do regime sueco como “democrático (CAMARGO, 2017)

Embora tenha uma das mais antigas legislações ambientais do mundo, o seguro pela responsabilidade civil ambiental obteve disciplina na Suécia somente em 1986, operacionalizando-se mediante a formação de grupos econômicos e de contratação obrigatória para as empresas que desempenhem atividades tidas como perigosas para o meio ambiente (CAMARGO, 2017). As tecnologias utilizadas pela Suécia para tratamento e organização da política do lixo são exemplos mundiais (ANDERSSON, STAGE, 2018) e merecem sua observação como ilustração para o nosso Estudo de Casos Múltiplos.

A ideia de observar o Consórcio VAFABMILJÖ veio, portanto, a partir da junção de dois fatores: o fato de a Suécia ser uma referência em gestão de resíduos sólidos, por um lado, e a oportunidade concreta de fazer pesquisa de campo no local. Neste sentido, não se trata aqui de buscar comparar realidades incomparáveis, mas sim de utilizar o caso sueco como um parâmetro diferente de análise, que possivelmente contribui com a análise dos consórcios brasileiros, nos termos propostos nesta tese.

O consórcio VAFABMILJÖ está situado no nordeste da Suécia, com sede administrativa na cidade de Vasteras, próximo de Estocolmo, capital do país. Trata-se de uma associação municipal, formada por 12 municípios pertencentes ao Condado de Västmanland, e também as cidades: Heby e Enköping.

Os valores defendidos por esta instituição são: meio ambiente sustentável, bom atendimento, boa qualidade, alta eficiência, grande comprometimento e grande competência.

Possui gestão pública e oferta os seguintes serviços: Coleta de lixo doméstico, lodo e esgoto. Faturamento, atendimento ao cliente. Gerenciamento de 8 centros de reciclagem, 5 estações de resíduos volumosos, um aterro ativo, alguns em processo de encerramento (recuperação de área degradada) e uma usina biodigestora.

Prestam os serviços de assessoria de resíduos, informação, coleta, transporte (inclusive industrial), triagem, reciclagem, valorização energética, tratamento biológico, compostagem, digestão anaeróbica e aterro sanitário. São certificados pela Certificação Ambiental ISO 14001 e certificação de qualidade de acordo com a ISO 9001.

4. RESULTADOS

4.1 Intensidade de participação. entre a democracia e a governança na política do lixo

Ao percorrer por toda teoria e essa contextualização, duas questões direcionam-se principalmente à ideia de participação, durante a formulação e implementação de soluções adequadas para destinação final do lixo.

A primeira problemática relaciona-se ao fato de que a responsabilidade em formular e implementar as soluções é das municipalidades. A Segunda problemática liga-se a complexidade em conceber, no planejamento e implementação, as alternativas capazes de atender a todas as necessidades legais, ambientais e sociais com sustentabilidade, democracia e governança. Assim como exigem as normatividades diversas.

Os gestores das municipalidades, para além de conscientização, necessitam de altos investimentos para assegurar capacidade técnica e tecnológica (necessitam de capital intelectual). Na maioria das vezes, as municipalidades não possuem recursos suficientes para implementar e alcançar as melhores soluções e pouco se investe em capital intelectual.

A segunda problemática direciona-se, centralmente, para o seguinte fato: a questão ambiental ficar à mercê de maiores pressões para consubstanciar-se em planejamentos e políticas públicas. Dentro do MRSU a pressão se concretiza com a exigência para implementar projetos com sustentabilidade social, econômico e ambiental. Isso, especialmente o aspecto econômico, fortalece a presença de consórcios e PPP's na política pública do lixo, e em diversas outras políticas que possuem os elementos da nova governança pública.

A partir da perspectiva da sustentabilidade e da governança destaca-se essa marcante presença na Política Nacional de Manejo de Resíduos Sólidos (LEI: 12305/2010), renovada atualmente pelo Decreto Nº 10.936 de 12 de janeiro de 2022, e o Novo Marco do Saneamento Ambiental (LEI: 14026/2020).

Esses instrumentos normativos exigem dos municípios a cobrança de taxas ou tarifas para sociedade, responsabilizar os grandes geradores de resíduos e a desenvolverem parcerias, seja por contratos de consorciamento, cooperação, concessão ou parceria público privada. Além de ter extinguido todos os contratos de fornecimento de água e esgoto que não passaram por licitação. Sendo o Saneamento de responsabilidade municipal.

A gestão com responsabilidade compartilhada é apresentada pela legislação como garantia de sustentabilidade. Os consórcios são exemplos interessantes dessa ideia. Nesse modelo os municípios contratualizam acordos diversos de investimentos, cooperação e coprodução. No caso das PPP's, divide-se a gestão e idealmente compartilha-se os riscos entre os envolvidos.

Existem amplitude de críticas relacionadas à nova legislação (Novo Marco do Saneamento Ambiental), dentre elas o fato de que o Novo Marco do Saneamento influencia as municipalidades a desenvolverem políticas de privatização e consecutivamente retira do governo federal as responsabilidades de investimento para esta política pública.

Dentro do MRSU, o incentivo ao consorciamento é muitas vezes justificado por permitir sustentabilidade. A sustentabilidade, nesse contexto, interliga-se ao ganho em escala, ao somar situação demográfica, investimentos, recursos e ao dividir os riscos e responsabilidades. Essas características exemplificam os principais elementos da atual reforma administrativa, denominada nova governança pública, no contexto da política de resíduos sólidos. Principalmente nas reformas em nível local e regional. O conceito de governança pública promove a ideia de cooperação, coprodução e coordenação, entre os diversos atores institucionais, por diversos mecanismos contratuais e a partir de três níveis participativos. O nível comunidade, o nível organização e sociedade e o nível participativos de redes.

Ainda contextualizando a sustentabilidade, marca-se os modelos de investimentos para política do lixo: primeiro o contrato de rateio entre os municípios que mantém o consórcio; agora a contrapartida da sociedade civil e setor empresarial, através da cobrança de taxas ou tarifas; e por conseguinte o processo de investimento (privado ou público).

A Agenda ODS 2030, no que concerne à política de MRSU, caracteriza a sustentabilidade desta política como diretamente relacionada ao uso de tecnologias, ao conceito de cidades inteligentes, geração de energias e erradicação da pobreza. “é o único serviço que abrange os 17 objetivos da Agenda ODS (...) atentar para a necessidade de acordos de cooperação técnica (sotex) e que seja investido na formação de pessoas que possam realizar análise de custos desta política (ABRELPE, CIRSOL, 2022).

Fabricio Soller, advogado e consultor da área de resíduos sólidos urbanos, destaca que a partir da legislação, sustentabilidade significa cobrar e arrecadar para efetiva disponibilização do lixo. Deve-se cobrar para fazer frente a despesa de acordo com que

consta no Plano Nacional de Resíduos Sólidos, disposto para sociedade no ano de 2022 (CIRSOL, 2022).

De acordo com Servidor Público do Ministério do Meio Ambiente, Sr. André França (2022), no âmbito federal e para a gestão dos resíduos direciona-se o conceito do 5 C's: Consórcios, Concessão, Cooperação, Coprodução e Custeio. E que, neste contexto, a gestão precisa se basear nos mecanismos de geração de resíduos antes de assumir os serviços.

As ações incentivadas pelo Ministério do Meio Ambiente do Brasil colocam a população percebida como geradora de resíduos, e deve pagar para que seu lixo seja tratado de forma ambientalmente adequada. Neste contexto deve ser estabelecido o quanto a sociedade está disposta a pagar. A lógica por trás desse discurso é o tratamento da política pública como uma mercadoria, que deve ser paga pelo cidadão, visto aqui como consumidor.

André alerta que toda tecnologia é possível de ser aplicada, no entanto deve-se atentar para seus custos, se a população pode pagar por ela. E que o Ministério precisa investir recursos continuamente, seguindo o princípio da hierarquia para desenvolver a ordem de prioridade de ações. Os princípios adotados pelo Ministério são: minimização, reutilização, reciclagem e disposição final adequada. Alertando ao fato das características e volume dos resíduos produzidos.

“A gestão ambiental é dinâmica, complexa, população é o recebedor da política pública e também sofre com suas consequências. A morte pela poluição se comparada com outras doenças dentro do SUS, por isso a importância da interdisciplinaridade e o devir na produção de bens e serviços baseados numa economia cíclica” (MMA, CIRSOL, 2022).

O Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) declarou que o tribunal realiza análise desta política pública, a partir do orçamento. Trata-se do órgão julgador, que neste contexto, julga a conformidade da prestação de contas, essa análise é feita por alguns atores que não estão sintonizados com os atores da ponta. O referido servidor conscientiza-se do fato que falta diálogo horizontal com a sociedade, que está na ponta e falta consciência cidadã.

O papel do Tribunal de Contas é avaliar a economicidade, eficácia, eficiência e impacto nas políticas públicas. E que no caso do MRSU é observada a partir da agenda ODS. Existe a necessidade de perceber a sociedade em rede, permitindo discutir com a sociedade os aspectos

técnicos a fim de haver aproximação com a sociedade civil. O tribunal de contas está em dívida com a sociedade porque analisa apenas a lei, se a tecnologia usada é barata e acessível. Precisa-se inserir solidariedade e responsabilidade e sustentabilidade (PRESIDENTE TCE-PE, CIRSOL, 2022).

Todos os atores discursantes no CIRSOL (Conferência Internacional de Resíduos Sólidos) alertaram sobre a importância da governança.

Apenas através deste mecanismo torna-se possível viabilizar os recursos, mobilizar a vontade política, o que falta na gestão de RSU é nós conseguirmos de forma holística e transversal estabelecer a governança entre os setores político, técnico, social, financeiro (ONU, CIRSOL, 2022).

Alan Encenas, Presidente da ISWA (International Solid Waste Agency) localizada na Suécia, direcionou sua fala no CIRSOL sobre a importância da governança. Detalhou que a governança é um conceito comum a ser levantado e diz respeito a forma como direciona-se o comportamento da sociedade humana, é conectada pelos mecanismos implementados pelo governo (CIRSOL, 2022).

Encenas (2022) defende que para haver governança deve-se identificar diferentes critérios, quais os serviços, as coberturas e que estão sendo executados, perceber e conectar os diferentes agentes, não só o governo, mas agências da sociedade civil, universidades. A governança pode entrar em conflito com alinhamento político, prioridades particulares, por isso a cooperação tem papel chave principalmente nos países em desenvolvimento.

Deve-se construir rede de agentes que já existem, argumentar e defender a regionalização assim como a participação da sociedade civil. Os Governos locais detentores de papel chave, as respostas estão presentes na sociedade que devem envolver 6 princípios consenso, transparência, responsabilidade, desenvolvimento, efetividade, planejamento com a sociedade civil. Apresenta quatro ações para promover governança dentro da política de MRSU:

“Mapeamento de quem tem os dados, compartilhamento de informações, tomadas de decisões; promover o diálogo e inteligência coletiva com participação social. Aumenta a conscientização sobre economia, sobre os custos; aumenta a colaboração entre diferentes municípios e empresas. economia de escala, estrutura jurídica forte. Defendemos e apoiamos

estrutura que existia mais precisava de mudanças” (ALAN ENCENAS, ISWA, CIRSOL, 2022).

Neste ensejo, constata-se que a política de manejo de resíduos sólidos está direcionada pelos conceitos de sustentabilidade que condiciona a necessidade dos elementos da nova governança nos mecanismos administrativos da política pública do lixo. Delimita-se a seguir as redes participativas das unidades de análise.

Apresenta-se as instituições dimensionadas por tipo (público, privada, sociedade civil), etapa que participou (construção da agenda, formulação, implementação) se participou da tomada de decisão (grupo de stakeholders). Através da apresentação desses elementos dialoga-se sobre os conceitos de governança e democracia ao testar a hipótese apresentada de que a governança promove ou não promove a democracia.

4.2 Apresentação das Redes

4.2.1 Rede participativa do consórcio CODANORTE

Em 2014, o Consórcio CODANORTE lançou o Programa Desenvolvimento Ambiental Norte Sem Lixões, voltado em três diretrizes: (i) a implantação de unidades de triagem e compostagem, (ii) implantação de aterros sanitários de pequeno porte e, (iii) um programa permanente de educação ambiental.

O pontapé inicial para encerramento dos lixões deu-se pelo apoio das Resoluções do Conselho Estadual (COPAM). As resoluções foram consideradas como importantes instrumentos por tornarem possível implantar aterros de pequeno porte. Segundo Diamante as resoluções permitiram apresentar “critérios mais exequíveis com custos mais em conta” para implantar aterros em municípios de pequeno porte.

Diamante (2022) contextualiza que no início dos trabalhos o objetivo era implantar unidades de compostagem. A estratégia mudou quando, através de cooperação com ministério público, obtiveram recursos subsidiados pelo Fundo Estadual do Meio Ambiente que resultou na construção do primeiro aterro sanitário e na elaboração do plano de resíduos sólidos municipais.

Assim foi iniciada a construção do PGIRS. Dado que se trata do planejamento da política e marca a etapa de formulação. O documento foi construído em quatro fases, denominadas metas. Na primeira, ocorreu a mobilização social e divulgação do processo; Em seguida, realizou-se o diagnóstico dos resíduos sólidos; por conseguinte, foi feita projeção das ações; e por fim, a publicação e divulgação do planejamento.

Durante a mobilização social ocorreu a designação dos atores que participariam dos processos decisórios. Trata-se dos atores que acessaram a política de maneira procedimental, burocrática e representativa durante a formulação, são eles:

Quadro 11 - Atores que participaram etapa de formulação

Atores	Responsabilidade
Consórcio	Dirigir [prefeito (presidente do consórcio)] Coordenar (Secretário Executivo Consórcio) Comissão Técnica (profissionais que atuam no consórcio)
Consultora Contratada	Empresa contratada para realizar editoração e diagramação; coordenar aspectos metodológicos de construção do processo de planejamento.
SUDENE	Investiu recursos para elaboração do documento, controla o processo de planejamento.
Legislação	Designa as normas que precisam ser atendidas durante a etapa e para configurar os serviços que serão implementados.

Fonte: Autoria própria (2022).

Após a designação dos atores que irão produzir o PGIRS iniciam-se as atividades de mobilização e a escuta da população, para influenciar a participação dos atores no processo de decisão.

A partir deste momento soma-se a rede, os atores municipais através do “envolvimento de atores sociais, econômicos, institucionais, e outras instâncias de participação e controle social, organizados ou não” (PGIRS, 2017). Ampliam-se os atores passam a contribuir na formulação que são inseridos em três comitês.

Quadro 12 - Mecanismo Participativo: Atores por Comitê

Mecanismo	Função
Comitê Diretor	Caráter deliberativo
Comitê Executivo	Caráter técnico nas tarefas organização e produção de peças técnicas, além da viabilização da infraestrutura.
Comitê Gestor	Deve garantir o debate e o engajamento de todos os segmentos ao longo do processo de elaboração do PGIRS, que será integralmente participativo.

Fonte: Autoria própria (2022).

As atividades desenvolvidas pela equipe, durante a formulação, foram eventos de divulgação, visitas institucionais, audiências públicas, criação de comitês e formulários eletrônicos. Essas atividades tiveram como objetivo apresentar o plano, conscientizar a população e os representantes dos municípios, incentivar a livre colaboração; construir relações sociais entre os diversos atores e a empresa contratada para fazer o estudo. A empresa defende, como método, a abordagem dialógica e expositiva, através de debates.

O documento destaca que pela necessidade, urgência e agilidade na execução das etapas, não foi significativa o alcance da participação popular.

Este consórcio atende número expressivo de municípios (63). E para o processo de formulação as municipalidades foram divididas em dois grupos que foram acompanhados pelos três comitês constituídos.

Quadro 13 - Atividades desenvolvidas para promover a participação

Reuniões	8
Capacitações	2
Audiências públicas	4
Divulgação em carro de som, rádio; site.	?
Eventos de divulgação	3
Elaboração de Relatórios	6
Consulta Pública	1
Conferência Regional para a Divulgação do PIGIRS construído	1

Fonte: Autoria própria (2022).

Após finalizada essa meta, são construídas as ações que embasarão a implementação de políticas. Nesse momento, todo o dialogado em atividades de ação coletiva precisa ser reconstruído como bens e serviços. O Processo de formulação apresentou as seguintes soluções para o encerramento de lixões da região:

Quadro 14 - Serviços planejados para serem implantados

SOLUÇÕES DEFINIDAS
Construir uma unidade de triagem e compostagem
Construir uma usina de triagem mecanizada

Construir aterro sanitário
Construir unidade de transbordo

Fonte: autoria própria, 2022.

No ano de 2017, o CODANORTE teve êxito em mais uma captação de recursos. Através de edital de concorrência da FUNASA foi possível desenvolver um Programa de Educação Ambiental, entre as pastas da saúde e meio ambiente. Através desse programa tornou-se possível implantar um segundo aterro, de pequeno porte. E em seguida, um aterro de médio porte em parcerias com setor privado.

Destaca-se que os recursos para as ações de encerramento dos lixões são advindos de recursos municipais. O entrevistado Diamante (2022) destaca que foi construído um contrato de programa o investimento que soma o custeio e divide pelo mecanismo ‘per capita’ entre os entes consorciados.

Em 2020, o CODANORTE conquistou mais uma captação de recursos através de concorrência a editais públicos, junto ao Ministério do Meio Ambiente. Beneficiado com investimento médio de vinte milhões, iniciou a implantação de unidades de triagem que segundo Diamante (2022) “permitirá efetivar o encerramento dos lixões da região”.

A etapa de implementação desta política pública, marca o processo de prestação de bens e serviços que devem atender as soluções apresentadas no quadro anterior. Detalha-se a seguir os bens e serviços que estão sendo implantados.

Quadro 15 - Atividades da etapa de implementação

Bens e Serviços implantados
Auxiliar na gestão integrada dos Resíduos Sólidos;
Programa de Educação Ambiental e Coleta Seletiva Outro Norte;
Atualização do Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PIGIRS);
Projeto da Usina de Triagem e Compostagem;
Projeto do Aterro Sanitário de Pequeno Porte;
Cadastro dos municípios consorciados para o recebimento do ICM’S Ecológico;
Processos de licenciamento ambiental das UTC’S e Aterros Sanitários de Pequeno Porte

Fonte: autoria própria (2022)

As atividades de implementação são executadas pelo consórcio. Nas atividades de aterramento o consórcio coproduz com atores privados, nas de educação ambiental

coproduz com uma faculdade privada e municípios. Destaca-se a seguir classificação dos atores institucionais e apresenta-se o mapa de redes deste consórcio.

Quadro 16 - Classificação dos Atores

Público	70
Privado	3
Sociedade Civil	1
Governamental	70
Não governamental	4

Fonte: autoria própria (2022)

De acordo com o entrevistado Diamante (2022), os atores fundamentais para o processo de encerramento dos lixões que cooperaram são: consórcios, municípios, faculdade, ministério público. Diamante (2022) destaca que a cooperação e coprodução depende do contexto e da relação estabelecida entre atores.

“... depende do contexto se nós considerarmos quem tem a responsabilidade e a competência originária dessa política pública são os entes executivos: União, Estados e Municípios. Então o primeiro ponto é deixar claro a competência para produzir a execução dessa política pública aí sim o Estado de Minas ajudou a estruturar a política para solução com a leis. Os municípios se consorciaram, abriram mão de fazer sozinho para fazer de forma consorciada. E afora a União implementou recursos.” (DIAMANTE, 2022).

Diamante considera que os editais são fomentadores desta política pública; e os órgãos de controle, como por exemplo, o Ministério Público saiu da função apenas de fiscalizar e se tornou parceiro, permitindo que recursos fossem implementados para o encerramento de lixões.

(...) Tem a parte da sociedade civil que são as associações que estão trabalhando juntas com os municípios para atividades de reciclagem. (...) na parte da educação ambiental outros atores se relacionam porque envolve a educação formal e a educação informal nas associações (DIAMANTE, 2022).

Ao considerar a participação da população, Diamante considera que a sociedade deve primeiramente “cumprir o que está na legislação onde a política nacional reza que o produtor de resíduo tem que ser pagador e deve estar educado e conscientizado. E neste contexto a educação ambiental pode proporcionar a sensibilização necessária para

preservar o meio ambiente, “o cidadão participa produzindo menos lixo, separando e jogando no local correto”. (Diamante, 2022)

A seguir, começaremos apresentar os Mapas de Redes Sociais aplicados às unidades de análise a partir do modelo sistêmico de etapas que construímos para observar a participação por grupos de stakeholders. Os mapas são fundamentais nesta pesquisa. As redes nos servem para descrever sistemas sociais e mostrar em alguma medida a participação institucionalizada; medir o grau de conectividade de um elemento ou da rede toda (perceber centralidade dos Consórcios e PPP's para promover a participação na governança); classificar as estruturas e propriedades (público, privado, sociedade civil, formulou, implementou), influência, segregação e pertencimento dos elementos (Poder, Legitimidade e Urgência).

Utiliza-se o sistema de redes sociais para apresentar de que maneira, determinados elementos presentes no modelo contemporâneo de governança, especificamente Consórcios e PPP's, mediam e instigam a participação. Isso é feito ao identificar os vários atores se relacionando numa estrutura normativa e regulada.

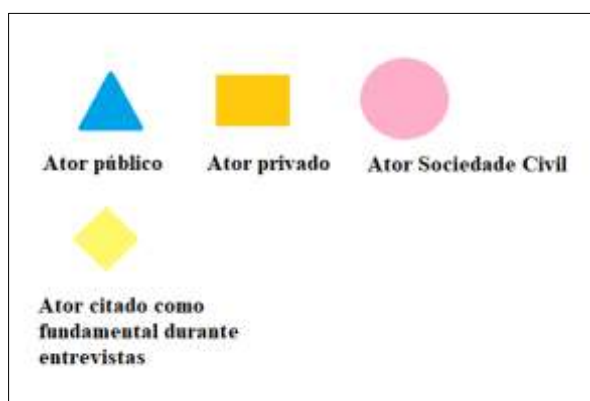
Considera-se que as redes proporcionam diversidade de interpretações. No nosso caso, a ideia é que se observem as seguintes situações:

- 1 A centralidade dos consórcios, considerando os subsistemas de decisão que ele interliga;
- 2 Os atores que não se relacionam em rede;
- 3 Os atores que se relacionam e com quem estão constituindo subsistemas de poder de decisão. A democracia dos processos decisórios;
- 4 A maneira como a rede se amplia no CONSCENSUL, consórcio que apresenta a PPP;
- 5 Perceber os elementos que consideramos, nesta pesquisa, importantes para medir a democracia nesses contextos específicos: a continuidade dos atores até a fase de implementação. O aparecimento de novos atores aparecem na fase de implementação; o caráter desses atores: são esses atores públicos, privados ligados ao mercado, ou outros setores da sociedade civil organizada?;
- 6 O Consórcio da Suécia é um importante parâmetro de observação porque apresenta relações de participação em que se observa conexão entre todos os participantes.

Após apresentação dos mapas, encontra-se um quadro que identifica as instituições, pois nos mapas elas são apresentadas por siglas. Para a interpretação dos mapas, é

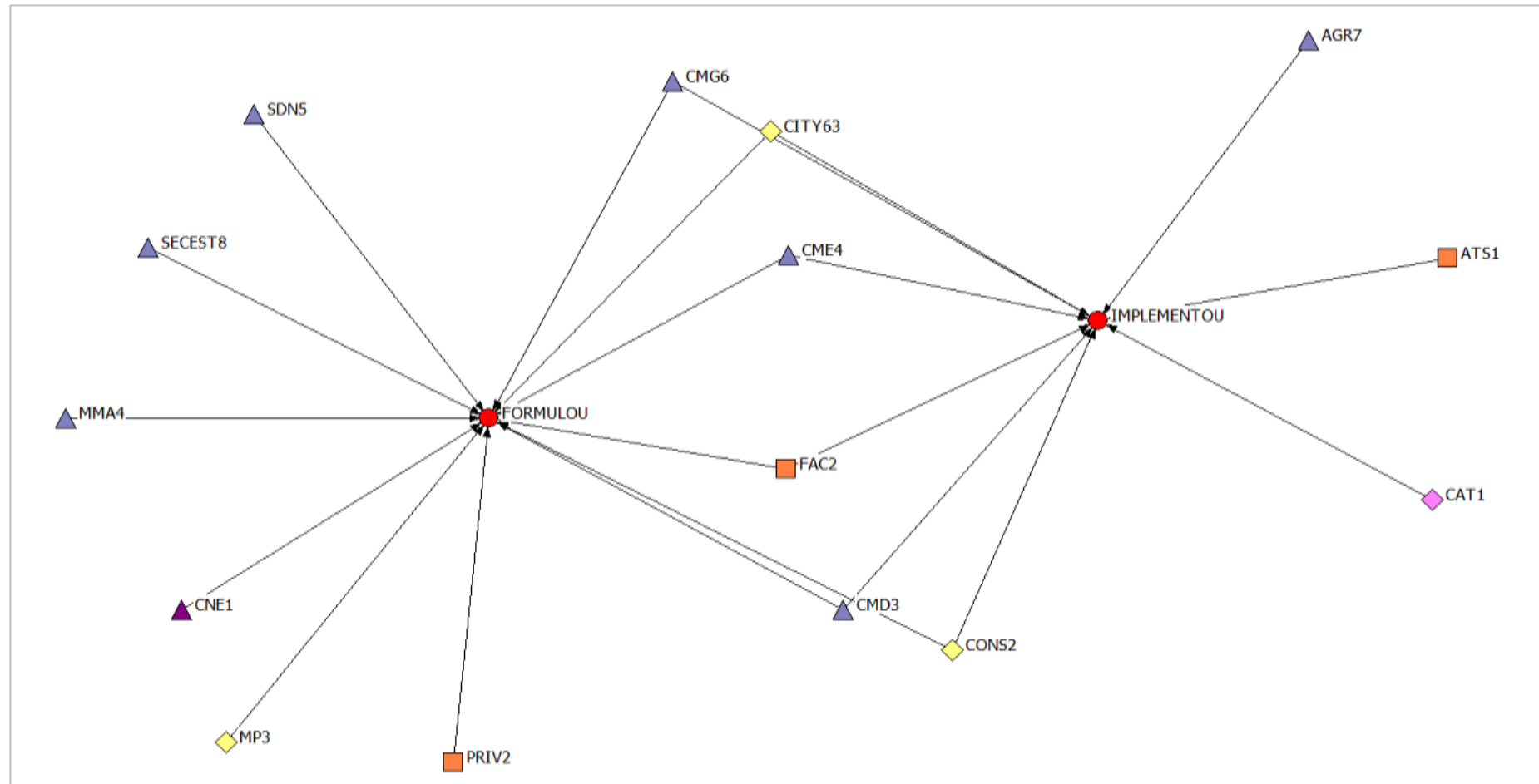
importante estar atento para as cores e os formatos geométricos de cada ator, pois eles identificam as instituições como sendo pública, privada ligada ao mercado, da sociedade civil.

Figura 16 - Legenda para observar os atores nos mapas de redes



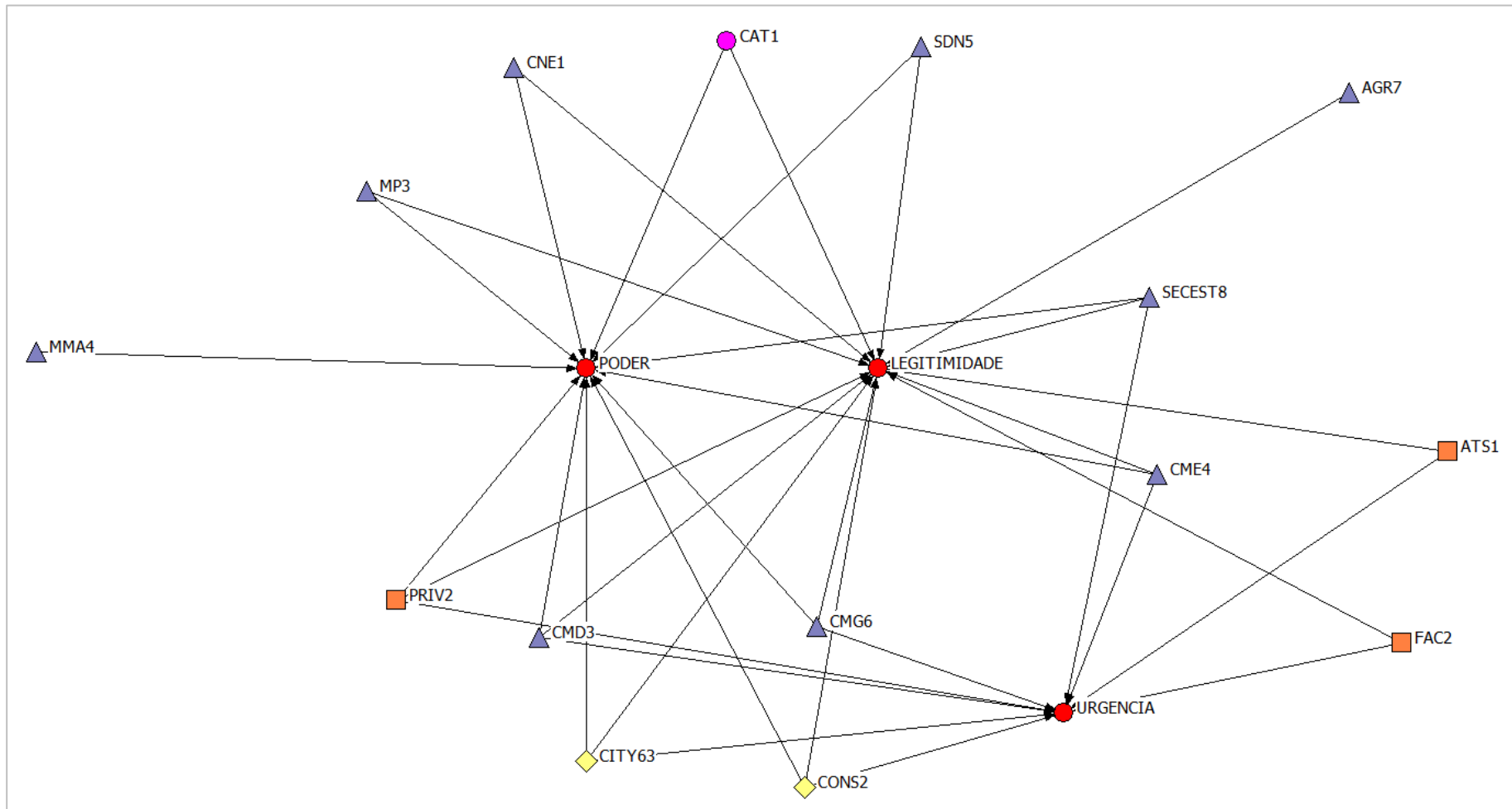
Fonte: Autoria própria

Figura 17 - Atores em rede por etapas CODANORTE



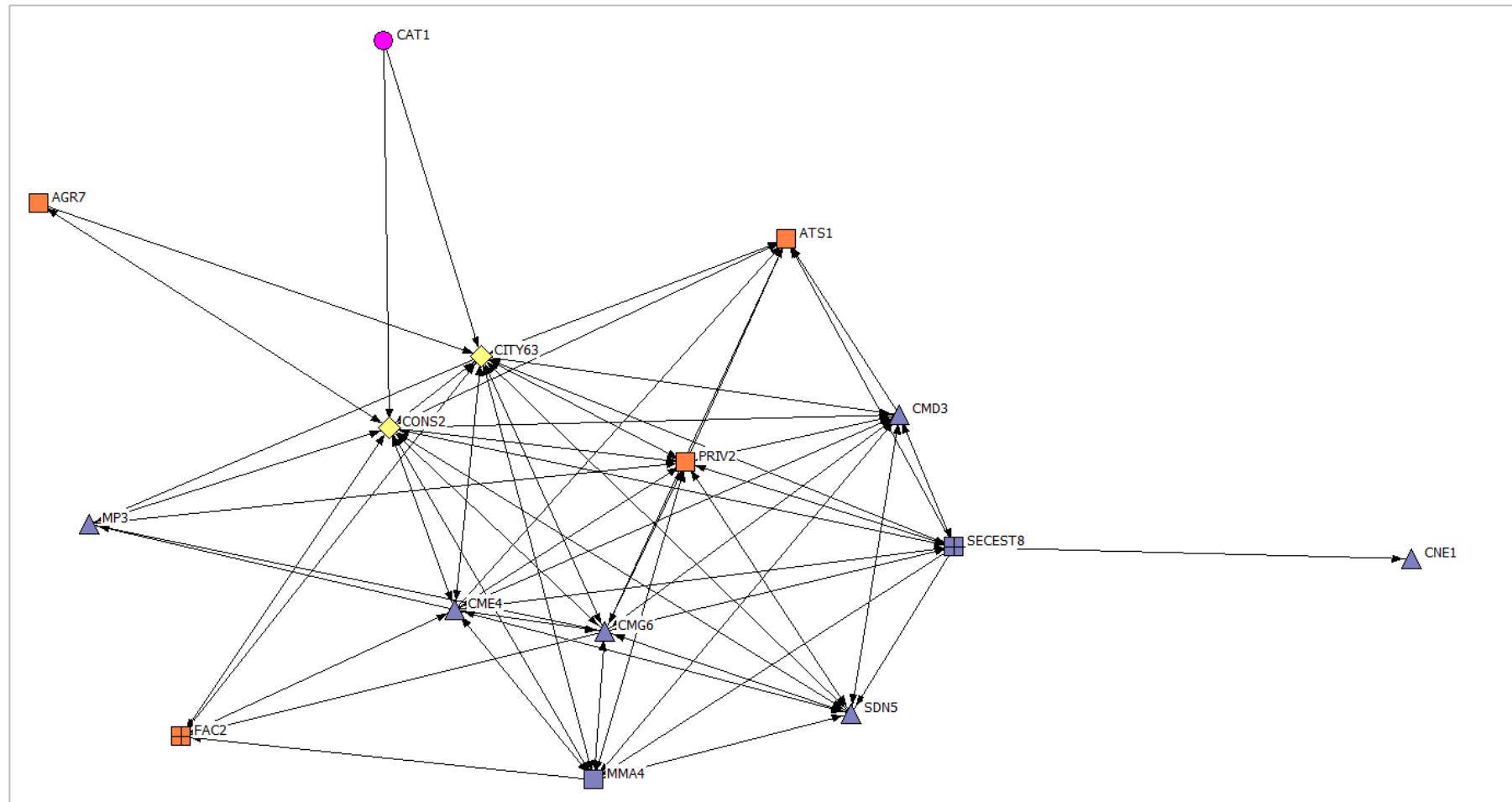
Fonte: Autoria própria

Figura 18 - Atores em rede por grupos de stakeholders CODANORTE

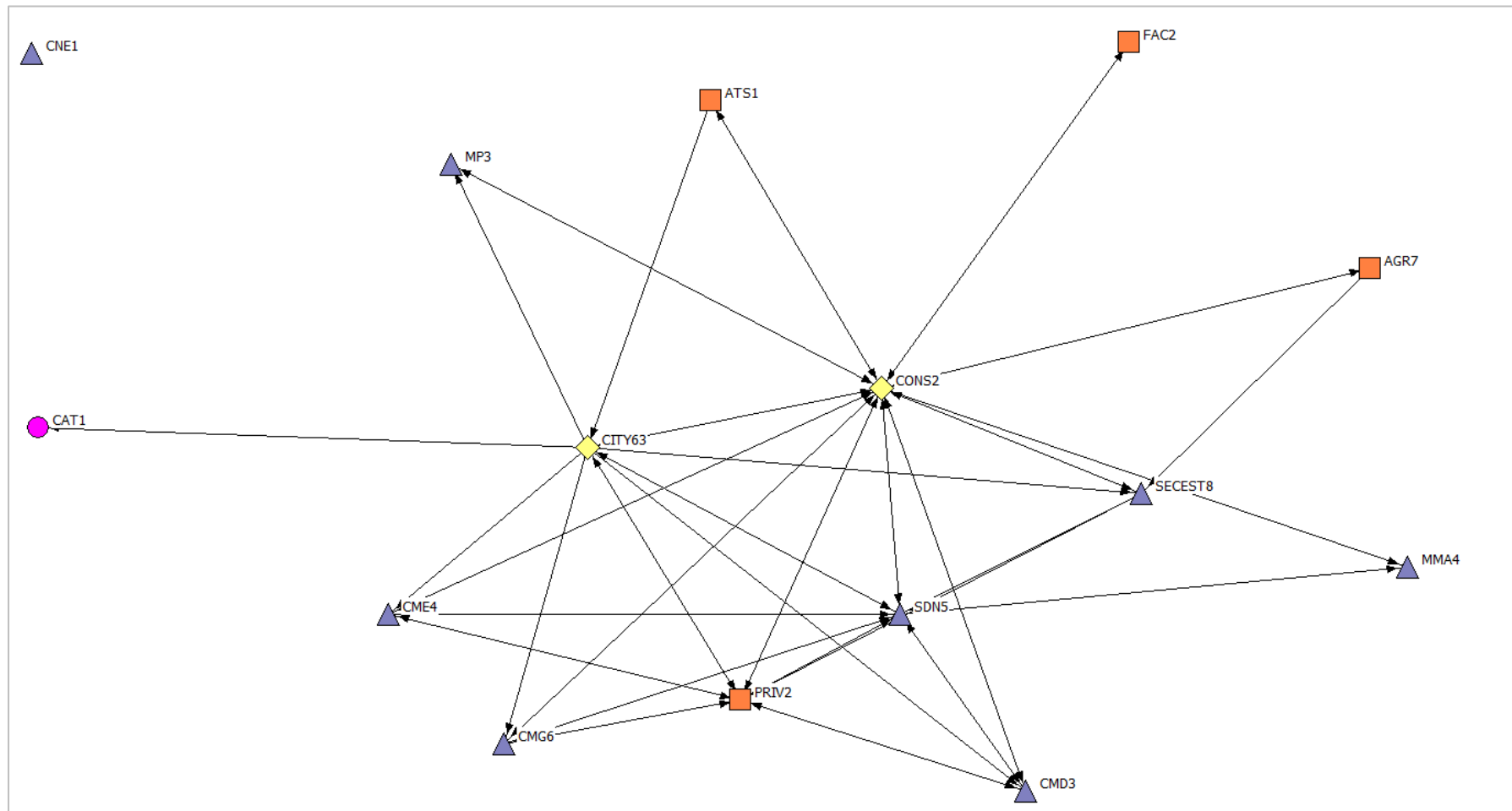


Fonte: Autoria própria

Figura 19 - Atores em rede de Cooperação CODANORTE



Fonte: Autoria própria

Figura 20 - Atores em rede de Cooprodução CODANORTE

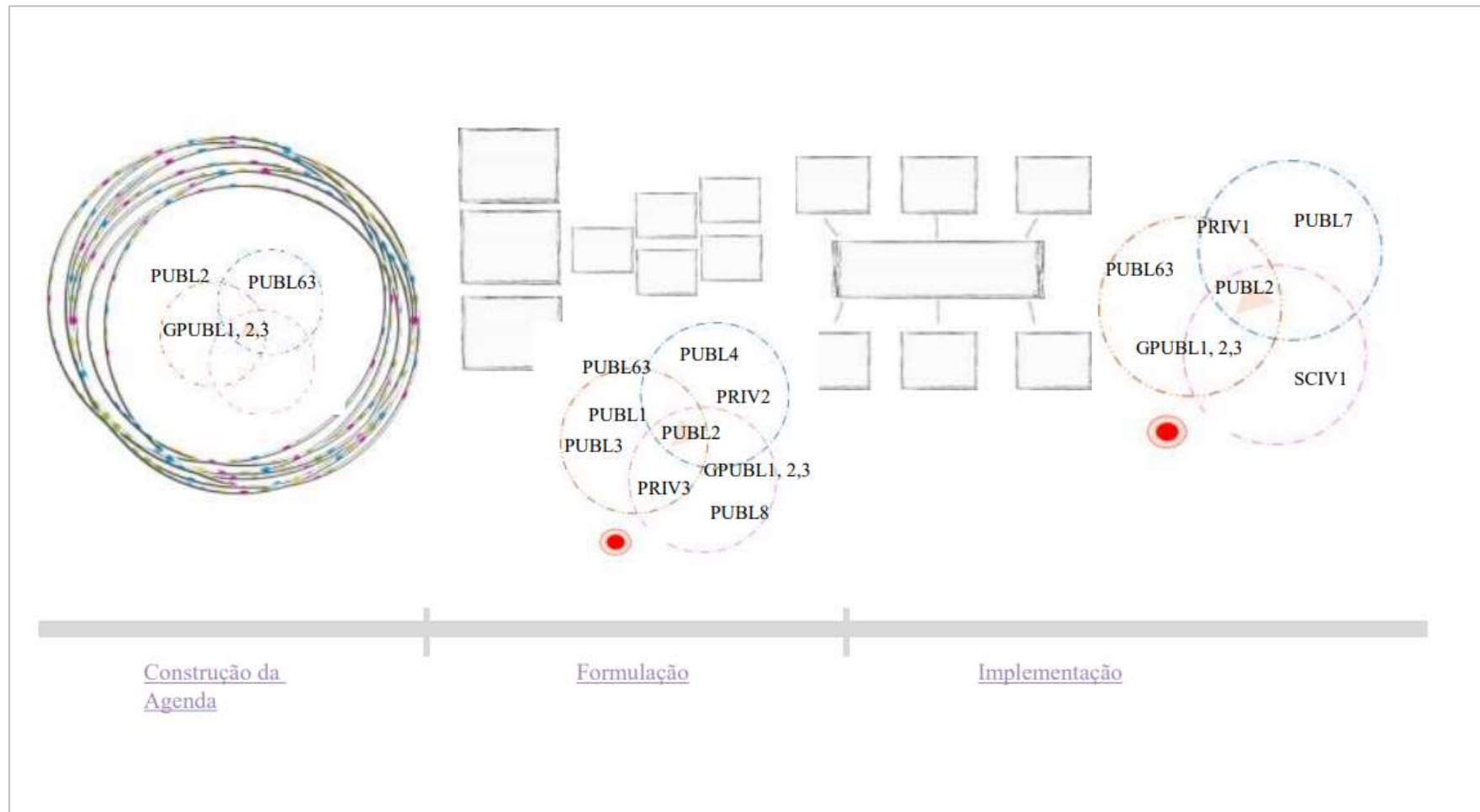
Fonte: Autoria própria

Quadro 17 - Descrição dos atores institucionais CODANORTE

Nº	SIGLA	ATOR	FORMULOU	IMPLEMENTOU	PODER	LEGITIMIDADE	URGÊNCIA	STAKEHOLDERS
1	CNE1	Conselhos Estaduais	1		1	1		Dominante = PL
2	CONS2	Consórcio	1	1	1	1	1	Definitivo = PLU
3	MP3	Ministério Público	1		1	1		Dominante = PL
4	MMA4	Ministério meio ambiente	1		1			Adormecido = P
5	ATS1	Aterros Sanitários Regionais		1		1	1	Dependente = LU
6	CAT1	Cooperativas		1	1	1		Dominante = PL
7	FAC2	Faculdade	1	1		1	1	Dependente = LU
8	SDN5	SUDENE	1		1	1		Dominante = PL
9	PRIV2	EVOLUA AMBIENTAL ENGENHARIA E ARQUITETURA	1		1	1	1	Definitivo = PLU
10	CITY63	Municípios	1	1	1	1	1	Definitivo = PLU
11	CMD3	Comitê Diretor	1	1	1	1	1	Definitivo = PLU
12	CME4	Comitê Executivo	1	1	1	1	1	Definitivo = PLU
13	CMG6	Comitê Gestor	1	1	1	1	1	Definitivo = PLU
14	AGR7	Agencia Reguladora		1		1		Arbitrário = L
15	SE-CEST8	Secretarias Estaduais	1		1	1	1	Definitivo = PLU

Fonte: Autoria própria (2023)

Figura 21 - Mapa da rede Participativa CODANORTE



Fonte: Autoria própria

4.2.2 Rede participativa do consórcio CONSCENSUL

A construção do PGIRS do Consensus enfatizou os princípios e diretrizes da mobilização e da participação social. Indicadas para legitimar o controle social e o planejamento participativo, permitir diálogo, e serem utilizados como mecanismo pedagógico para atender as demandas relativas aos resíduos sólidos.

“A participação social foi utilizada como valor principal de construção (...) vale também destacar a necessidade de demarcar a participação como ferramenta socioeducativa para o exercício da gestão democrática, o que ratifica a cidadania pela via da mobilização social.” (PGIRS, CONSCENSUL, 2014).

A rede participativa do Consensus é constituída a partir de uma visão sistêmica dos resíduos sólidos, sob a defesa dos sujeitos de direito participativo, cujas soluções desenvolvidas pela etapa de formulação são a construção de nove aterros através de uma possível administração indireta.

Quadro 18 - Formuladores CONSCENSUL

Atores	Responsabilidade
Ministério do Meio Ambiente	Financiou
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH)	Captou recurso e controlou processo
M&C ENGENHARIA	Construiu, elaborou o instrumental de natureza técnica da participação
Representantes dos municípios	Comitê Diretor e Grupo de Sustentação.

Fonte: Autoria Própria (ano)

A etapa de formulação foi desenvolvida por dois grupos de trabalho: o Comitê Diretor e Grupo de Sustentação. Esses atores desenvolveram as soluções necessárias para encerramento dos lixões de sua realidade.

O Grupo de Sustentação trata-se de organismo político de participação social capaz de garantir o debate e o engajamento dos diversos segmentos envolvidos no processo participativo, além de subsidiar a consolidação de políticas públicas de resíduos sólidos.

O Comitê Diretor constitui-se de gestores e técnicos, de diferentes órgãos públicos da esfera federal, estadual e municipal, que integram as diferentes políticas públicas, com a atribuição de coordenar e aprovar ações apontadas no Plano Intermunicipal de Resíduos

Sólidos do Sul e Centro-Sul Sergipano. As soluções designadas pela etapa de formulação foram a construção de nove aterros sanitários e investimento em atividades de reciclagem.

A etapa de implementação do consórcio é observada a partir da contratação de uma PPP, ou seja, o processo de contratação de um parceiro privado para efetivar as soluções construídas da etapa de formulação.

O procedimento de iniciou através de um edital de chamamento público. Com vistas a serem obtidas soluções técnicas que embasem a contratação do parceiro privado. Como resultado foram apresentadas quatro propostas, duas advindas de dois consórcios de empresas e, duas soluções de empresas concorrendo individualmente.

Esses participantes apresentaram estudos de viabilidade técnica, econômico, financeira e jurídica para subsidiar o processo de contratação da e concessão da gestão. Nesta fase pessoas físicas ou jurídicas poderiam apresentar estudos. Se caso os estudos fossem aceitos poderiam ser remunerados.

Destaca-se que o chamamento público foi realizado pela agência de regulação e não pelo consórcio. As soluções foram apresentadas de forma a estarem embasadas por indicadores de custos e de taxa interna de retorno. Nesse contexto destacou-se a importância da taxa do lixo como mecanismo necessário para garantir contrapartida pelo poder público. Apenas um dos estudos foi considerado. Este teve sua solução colocada em discussão, para ser em seguida iniciar contratação do parceiro privado e iniciar sua execução dos serviços embasadas por esses estudos.

As responsabilidades pelo processo de decisão sobre a proposta vencedora ficaram sobre autoridades fiscalizadoras, setor público e operadores. Houve audiências públicas para apresentar as soluções, foi o momento no qual a sociedade poderia participar.

As soluções apresentadas pelo estudo das PPP's são: um aterro sanitário, uma estação de triagem mecanizada, compostagem.

Faz-se um destaque para o parecer jurídico, pois nesse documento é realizada uma análise dos modelos de concessão brasileiros e nos ajuda a compreender a legislação do Brasil concernente a essas questões. Os juristas que acompanharam o processo de estudo das PPP's destacam três tipos de concessão. As contratações por lei ordinária ou lei das concessões; as contratações patrocinadas e administrativas para nomear a lei das PPP's. E a terceirização. Apresenta como diferença, entre esses modelos, o mecanismo de repasse do setor público para o privado.

Sobre a concessão comum apresenta como inviável porque não desperta o interesse do prestador privado e torna-se insuficiente economicamente, mediante, principalmente, o modelo tarifário; no caso a PPP apresenta melhor alternativa por permitir a contraprestação pública. E no caso a terceirização não se aplica, porque neste modelo exige-se investimento a curto prazo.

“... como meio de suportar, em caráter de longo prazo, o conteúdo de investimentos necessários para a implantação e desenvolvimento dos serviços, assim também porque o destinatário do serviço, diretamente, é a Administração Pública, na figura do CONSCENSUL” (CADERNO 03.VI.PMI CONSENSUL)

O financiamento é calculado pelos investimentos mais os custos de operação e manutenção. Diminuídas da contraprestação pública e das receitas acessórias. Resultou-se no cálculo que estima uma concessão de 25 anos para que a região tenha acesso a infraestrutura requerida.

No processo de contratação do parceiro privado a população aparece com seus índices populacionais e expectativa de geração de resíduos. São também estimadas a capacidade de aterro e de reciclagem. Essas informações aferem os custos e receitas.

Enfatiza-se que os instrumentais de contratação da PPP caracterizam-se pelo padrão de gerencial. Realizam descrição detalhada e sistêmica da infraestrutura necessária: licenciamentos, contratação de 160 profissionais, estimativas financeiras de quanto do lixo será produzido durante os 25 anos.

O processo de implementação apresenta como solução tecnológica uma central de triagem mecanizada, de origem brasileira, proveniente do sul e sudeste que permite incorporação dos catadores no processamento. No entanto, essa solução aponta alto custo de investimento inicial e maior prazo para implantação de toda a operação que permite processar os resíduos sólidos, independentes, ou não, da coleta seletiva.

“O referido equipamento consiste em um conjunto de unidades somadas, as quais permitem que todo o lixo doméstico seja separado conforme sua classificação e em sua devida etapa, onde todo processo de funcionamento está baseado em princípios mecânicos e físicos como: magnetismo, densidade, peso, força e deslocamento.” (Onix, 2022)

O consórcio realizou a cooperação técnica com agência reguladora para êxito na contratação PPP, que passou a deter a competência, em auxílio ao consórcio para promover a regulação, fiscalização e controle das atividades de gestão de resíduos sólidos concedidas, observada a legislação aplicável.

Quadro 19 - Classificação dos atores CONSENSUL

CLASSIFICAÇÃO	QUANTIDADE
PÚBLICO	20
PRIVADO	13
SOCIEDADE CIVIL	9
GOVERNAMENTAL	22
NÃO GOVERNAMENTAL	19
FORMULARAM	30
IMPLEMENTARAM	15

Fonte: Autoria Própria (2022)

O mecanismo audiência pública é considerado o instrumento que promove a participação dentro da contratação do tipo Parceria Público Privada. Faz-se a seguir descrição da atividade de observação participante das audiências públicas.

Foram realizadas quatro audiências, três por sala virtual e uma presencial, tinham duração de três horas. As audiências não possuem caráter deliberativo, apenas consultivo. Objetivam assegurar a participação as discussões, ideias, críticas.

Estavam presentes nas audiências atores municipais, agência (agência, substantivo, agencia, verbo) de regulação, procuradorias, empresas, técnicos dos consórcios, secretaria do meio ambiente, técnicos.

O superintendente do consórcio iniciou o seu pronunciamento enfatizando que a legislação se tornou o fator principal para que consórcio tenha tido êxito até o momento, “nós temos que trabalhar dentro do conceito técnico, consultivo, avaliativo” (sobre os questionamentos da audiência, Edvaldo Ribeiro 22-07-2022 09:23)

Sobre a solução escolhida, na audiência destacou-se que a maioria das soluções eram aterros e segregação. A empresa que ganhou os estudos apresentou a tecnologia da máquina que segrega e diminui quantidade de resíduos que vão para o aterro. Então o distingue do projeto está no diferencial do tratamento de 500 ton./dia. Essa tecnologia segrega até 90% dos resíduos sendo 5% que se tornam rejeito.

Foi contratada uma empresa para cuidar da modelagem econômica, foi a mesma que construiu o PMI do Estado (SE). É dada significativa importância em estruturar o

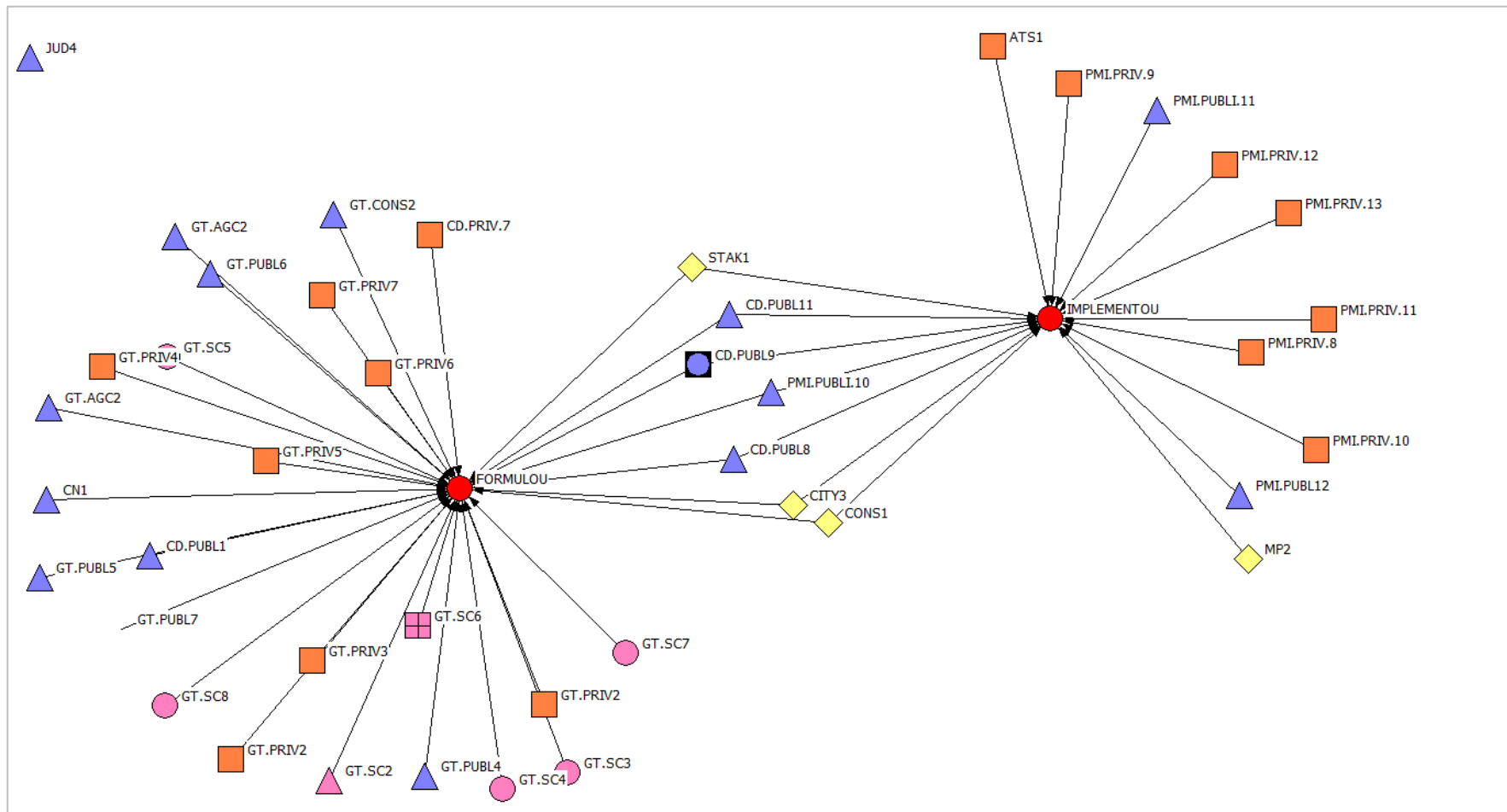
projeto de acordo com as condições jurídicas, por isso a importância do advogado no projeto. E os catadores fazem parte do processo dessa tecnologia.

Houve destaque para a dificuldade em encontrar terreno que pudesse ser licenciado para a implementação do aterro. O projeto inclui a educação ambiental como parte do processo. Os valores pagos no transporte dos resíduos, reinserção do resíduo na cadeia produtiva. “se enterra muita coisa, é uma pena ver tanto material de valor ser enterrado, e não comercializado” (Técnico do Consórcio).

Percebe-se que a vida útil do aterro é uma condição sempre preocupante, em todas as unidades de análise. E foi utilizado como critério para justificar a técnica que fez com que aquela proposta fosse a melhor escolhida, o técnico do consórcio que estava apresentando na audiência destacou:

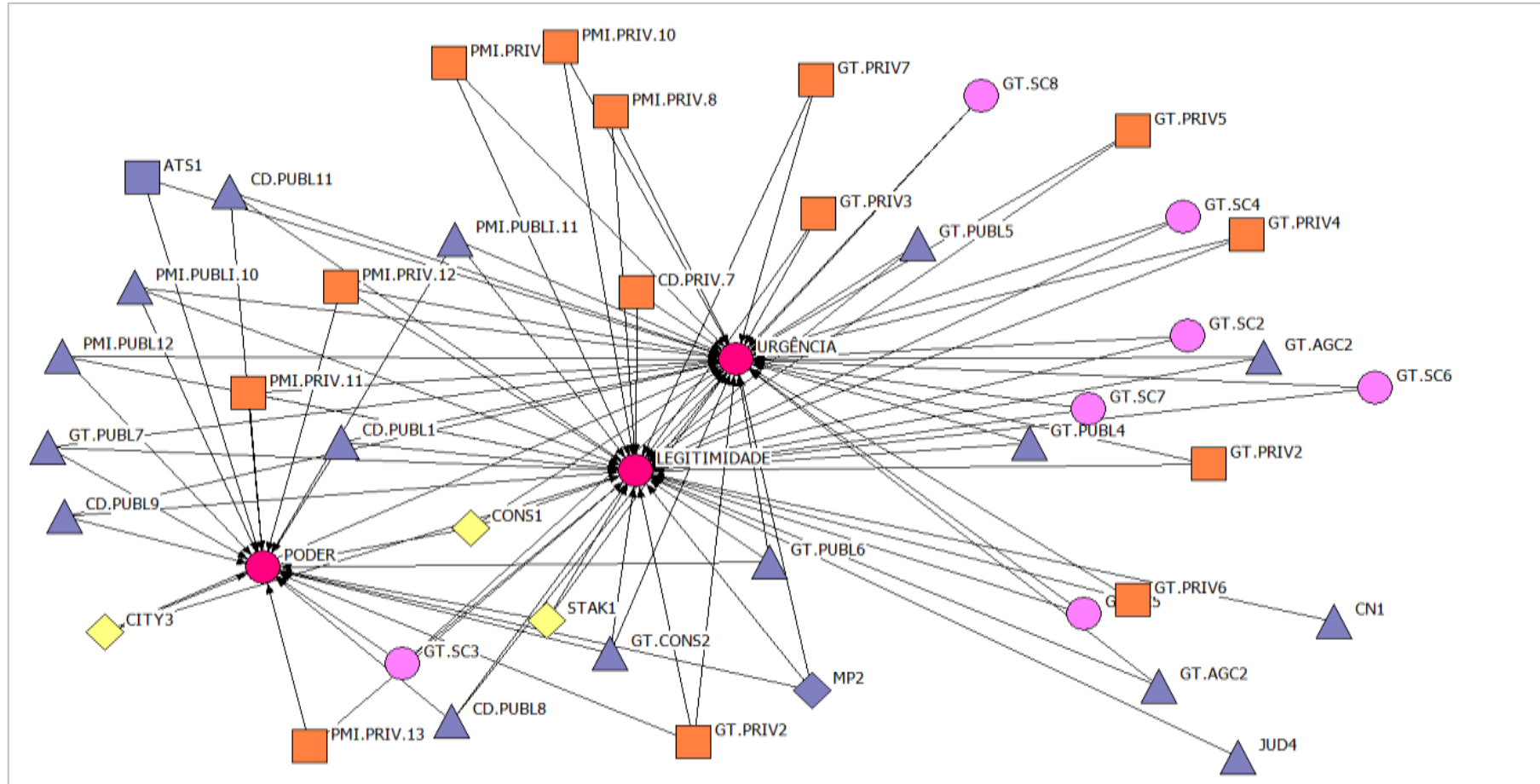
“... audiência pública tem o objetivo de trazer a sociedade civil organizada, as câmaras municipais, os municípios e os grupos que precisam aprovar esse trabalho (...) solução para diminuir os custos, diminuir os riscos e apresentar a solução que o país nunca enfrentou e que agora busca (...) existe retorno ao investimento. Concessão administrativa o setor público não faz investimentos. Enquanto vem o retorno a empresa passa a gerenciar a obra. Os gestores participam dos custos e a população precisa ter consciência porque implica em sua saúde. (...) Importância dada para o tratamento estatístico para realizar o planejamento financeiro. Calculou a taxa por tonelada (73,51) para operação... A relação catador, população e como a sociedade participa” (Responsável jurídico pelo processo, Audiência Pública PMI, 2022)

Figura 22 - Atores em rede por etapas CONSENSUL



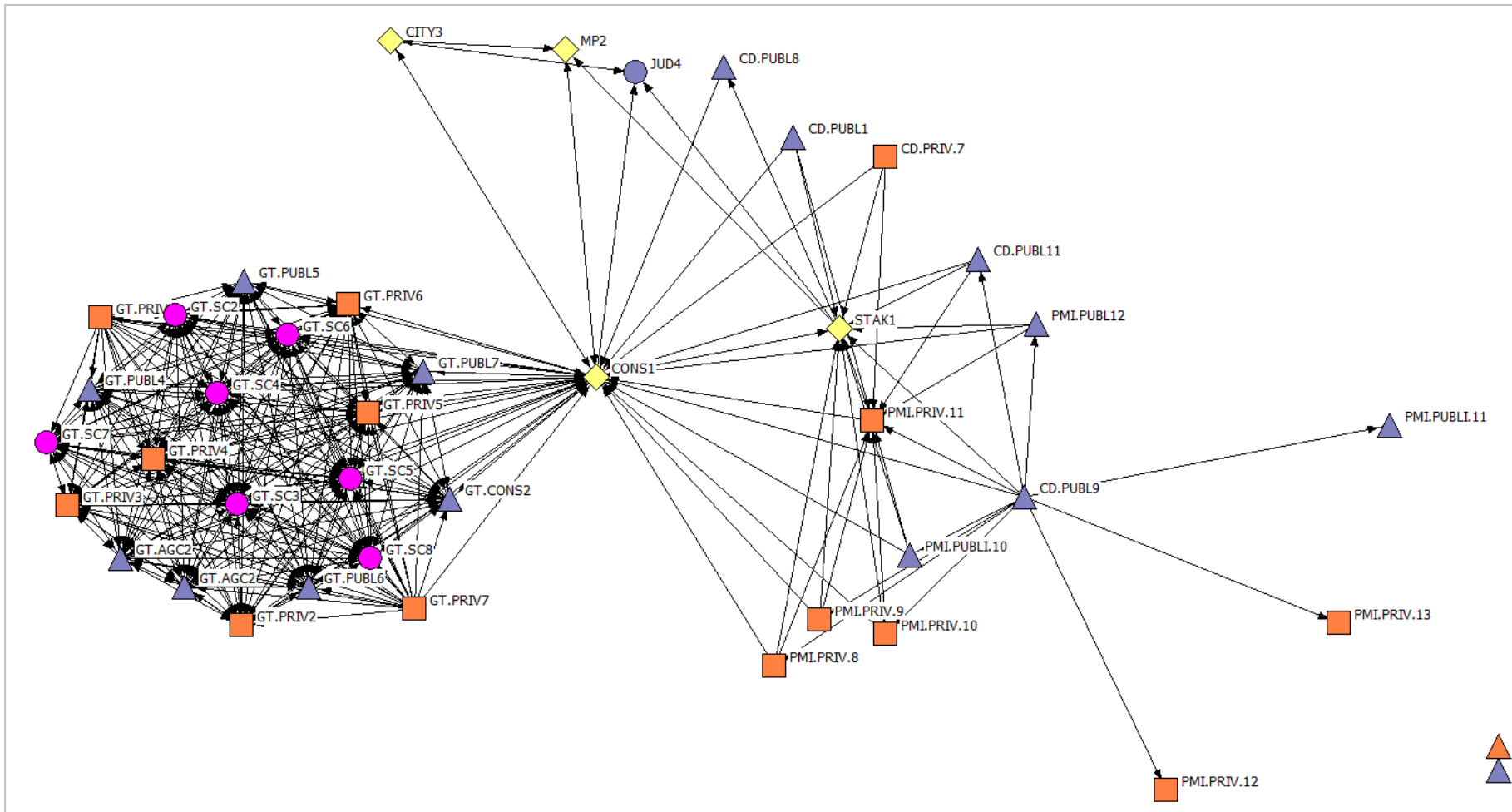
Fonte: Autoria Própria (2022)

Figura 23 - Atores em rede por grupos de stakeholders CONCENSUL



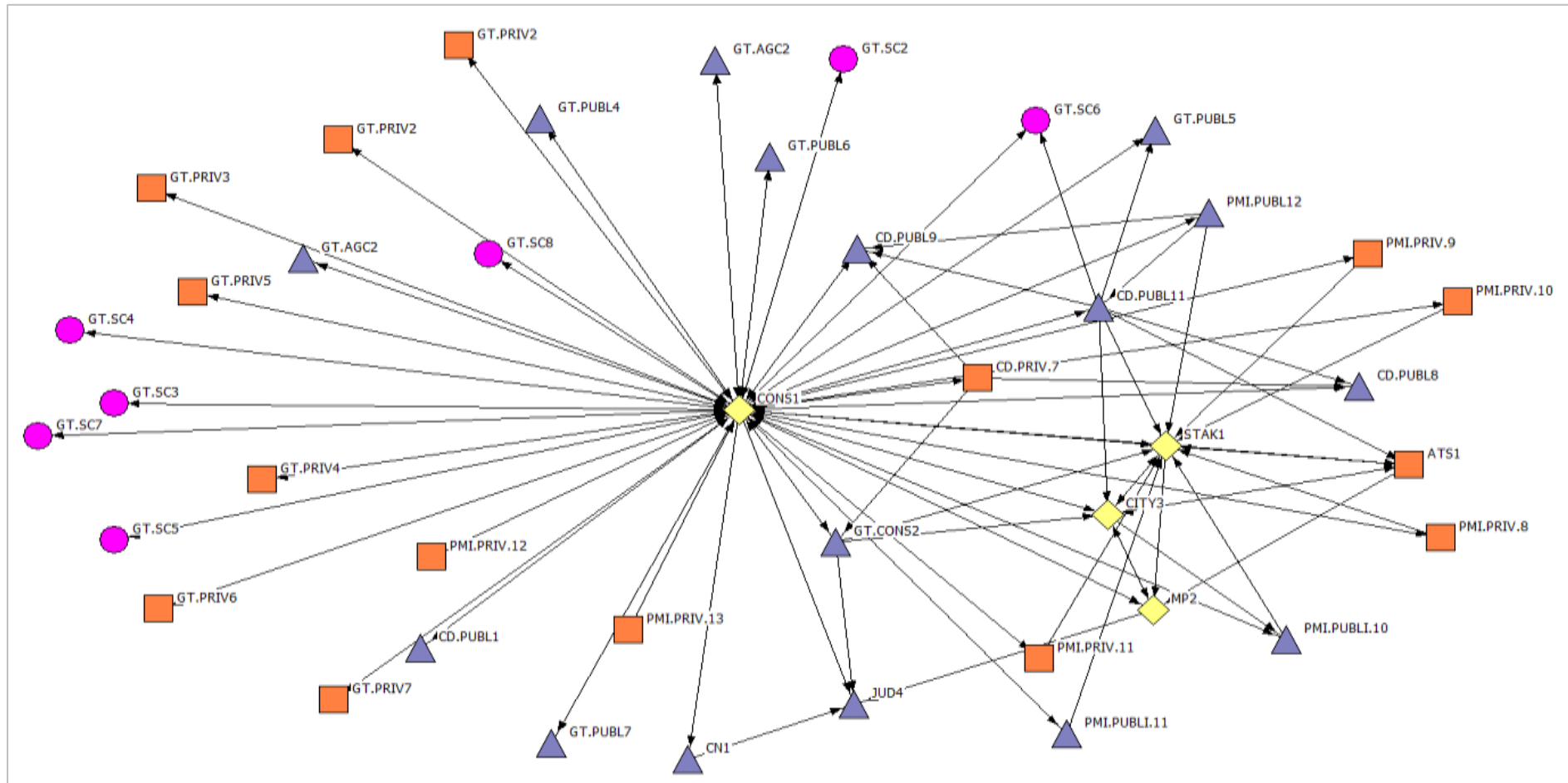
Fonte: Autoria Própria (2022)

Figura 24 - Atores em rede de cooperação CONSENSUL



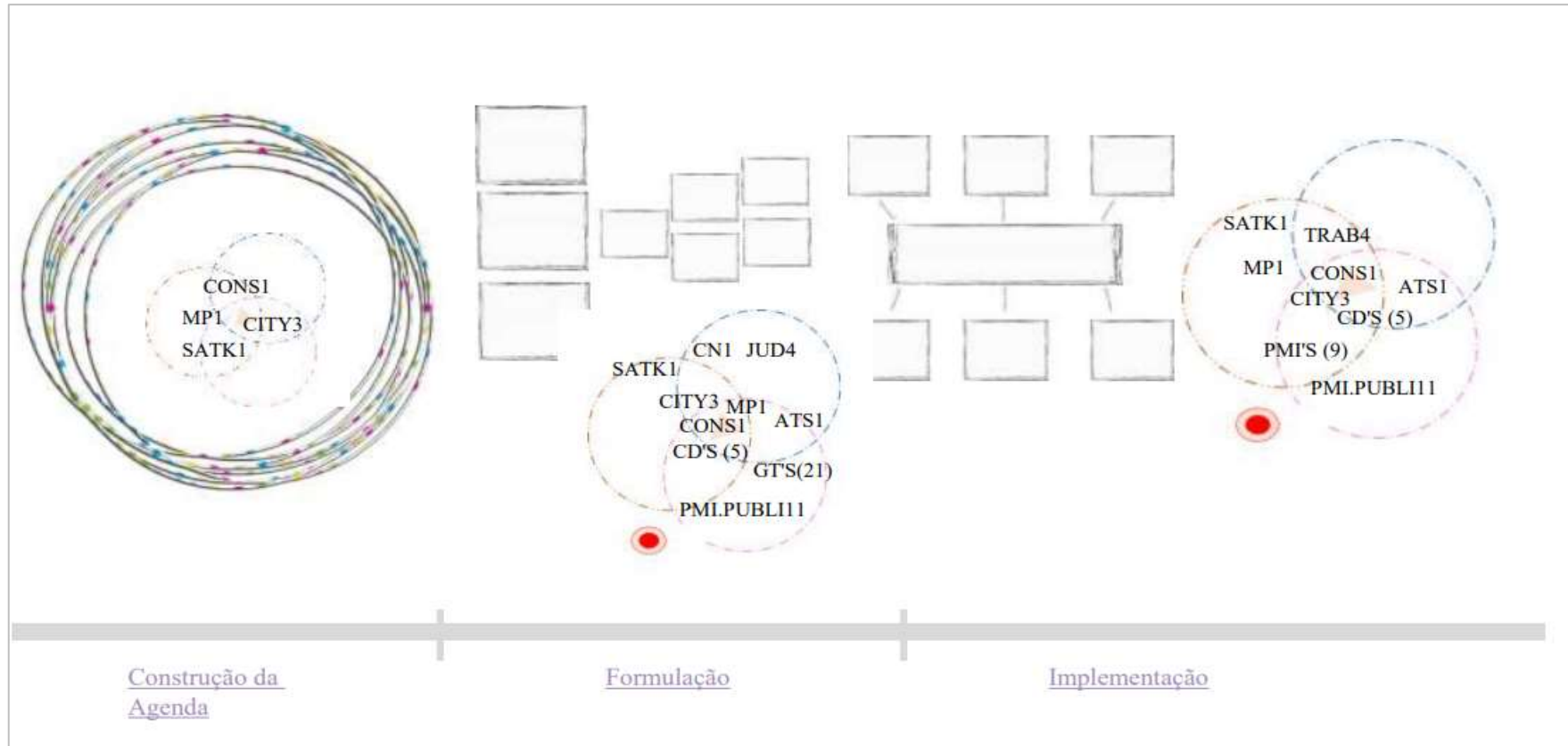
Fonte: Autoria Própria (2022)

Figura 25 - Atores em rede de Cooprodução CONSENSUL



Fonte: Autoria Própria (2022)

Figura 26 - A participação na governança CONSCENSUL



Fonte: Autoria Própria (2022)

Quadro 20 - Descrição dos atores institucionais CONSENSUL

N	SIGLA	ATOR INSTITUCIONAL	FORMULOU	IMPLEMENTOU	PODER	LEGITIMIDADE	URGÊNCIA	Tipo Stakeholders
1	CONS1	Codesul	1	1	1	1	1	Definitivo = PLU
2	MP2	Ministério Público	1	1	1	1	1	Definitivo = PLU
3	CITY3	Municípios	1	1	1	1	1	Definitivo = PLU
4	JUD4	Judiciário	1	0	0	1	0	Arbitrário = L
5	STAK1	Prefeitos	1	1	1	1	1	Definitivo = PLU
6	CN1	Conselho Nacional (Conama)	1	0	0	1	0	Arbitrário = L
7	ATS1	Aterros Sanitários	1	1	1	0	1	Perigoso = PU
8	GT.PRIV2	UNIT (Universidade Tiradentes)	1	0	0	1	1	Dependente = LU
9	GT.SC2	FETASE (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Sergipe)	1	0	0	1	1	Dependente = LU
10	GT.PUBL4	UFS (Universidade Federal de Sergipe)	1	0	0	1	1	Dependente = LU
11	GT.PUBL5	IFS - Estância (Instituto Federal de Sergipe),	1	0	0	1	1	Dependente = LU
12	GT.SC3	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis,	1	0	1	1	1	Definitivo = PLU
13	GT.SC4	Cooperativa de Material Reciclável de Estância, de Lagarto e de Boquim,	1	0	0	1	1	Dependente = LU
14	GT.PRIV2	BNB (Banco do Nordeste do Brasil),	1	0	1	1	1	Definitivo = PLU

15	GT.AGC2	SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas)	1	0	0	1	1	Dependente = LU
16	GT.PRIV3	BB (Banco do Brasil),	1	0	0	1	1	Dependente = LU
17	GT.SC5	Associação dos Pescadores de Indiaroba,	1	0	0	1	1	Dependente = LU
18	GT.SC6	MOPEC,	1	0	0	1	1	Dependente = LU
19	GT.SC7	Central Recicle,	1	0	0	1	1	Dependente = LU
20	GT.AGC2	SENAC (Serviço Nacional do Comércio),	1	0	0	1	1	Dependente = LU
21	GT.PRIV4	Instituto GBarbosa,	1	0	0	1	1	Dependente = LU
22	GT.PUBL6	Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO)	1	0	1	1	1	Definitivo = PLU
23	GT.PRIV5	Indústria Maratá,	1	0	0	1	1	Dependente = LU
24	GT.SC8	SASAC (Sociedade de Apoio Sócio Cultural e Ambientalista)	1	0	0	1	1	Dependente = LU
25	GT.PRIV6	Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (EMDAGRO),	1	0	0	1	1	Dependente = LU
26	GT.CONVS2	Conselhos de Meio Ambiente/Agricultura dos municípios	1	0	1	1	1	Definitivo = PLU
27	GT.PUBL7	Secretarias de Meio Ambiente/Agricultura dos municípios	1	0	1	1	1	Definitivo = PLU
28	GT.PRIV7	Votorantim,	1	0	0	1	1	Dependente = LU
29	CD.PUBL8	SEMARH (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e	1	0	1	1	1	Definitivo = PLU

		Recursos Hídricos de Sergipe),					
30	CD.PUBL9	ADEMA (Administração Estadual do Meio-Ambiente),	1	1	1	1	Definitivo = PLU
31	CD.PUBL1	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Sul e Centro-Sul Sergipano,	1	1	1	1	Definitivo = PLU
32	CD.PRIV.7	PRONESE (Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe)	1	0	0	1	Dependente = LU
33	CD.PUBL1 1	EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária)	1	0	1	1	Definitivo = PLU
34	PMI.PUBL 12	AGRESSE	1	1	0	1	Dependente = LU
35	PMI.PRIV. 8	CONSÓRCIO DE EMPRESAS SANPAC, P4, KATEX, ECOTUWA, TURICA	0	1	1	1	Definitivo = PLU
36	PMI.PRIV. 9	CONSÓRCIO DE EMPRESAS MOLIZE E VERDE	0	1	1	1	Definitivo = PLU
37	PMI.PRIV. 10	REVITA ENGENHARIA	0	1	1	1	Definitivo = PLU
38	PMI.PRIV. 11	SINERTEC SOLUÇÕES AMBIENTAIS	0	1	1	1	Definitivo = PLU
39	PMI.PUBLI.10	GRUPO ESPECIAL DE TRABALHO	0	1	1	1	Definitivo = PLU
40	PMI.PUBLI.11	SEDURBS	1	1	1	1	Definitivo = PLU

41	PMI.PRIV. 12	Concessionária	0	1	0	1	1	Dependente = LU
42	PMI.PRIV. 13	parecer Jurídico, da lavra da Profa. Angélica	0	1	1	1	1	Definitivo = PLU

Fonte: Autoria Própria (2022)

4.2.3 Rede participativa do consórcio VAFABMILJÖ

A construção do PGIRS do VAFABMILJÖ durou dois anos, foi finalizada em 2019 e atravessou a pandemia. A construção deste planejamento nos foi apresentada na cidade de Vasteras, sede do consórcio, por profissionais que participaram da construção do planejamento. Após isso, realizamos a pesquisa documental sobre o consórcio sueco.

O PGIRS foi dimensionado pelo consórcio em conjunto com os doze municípios membros da associação, e objetiva mensurar o desenvolvimento de um novo plano regional de resíduos que possua estrutura tarifária e regulamentos conjunto e comum entre os municípios associados.

A infraestrutura existente para tratamento dos resíduos, foi advinda de um contrato do tipo Parceria Público Privada. Em 2015, a VAFABMILJÖ foi reorganizada em associação municipal e, em seguida, houve a contratação do parceiro privado. Atualmente o consórcio não almeja construir infraestruturas, mas mudar a cultura da população. E continua a planejar como fomentar investimentos.

Durante a PPP do VAFABMILJÖ, foi criada uma associação privada, constituída por seis investidores que formaram um consórcio privado e dividiram a gestão em coprodução com o consórcio público. Esse mecanismo de gestão durou oito anos e foi finalizado recentemente; após o fim da PPP, os equipamentos e tecnologias tornaram-se estatais e são geridos pelo consórcio. Importante essa informação, a fim de destacar que o PGIRS aqui apresentado, refere-se a um PGIRS pós PPP e que está em processo de implementação.

A análise documental aponta que o referido documento foi construído e adotado pelos conselhos municipais dos doze municípios membros. E que entrou em fase de implementação no final de 2019, concomitante com a pandemia. Seu objetivo é estabelecer metas e medidas num modelo metodológico chamado Escala de Resíduos.

A metodologia adotada pelo consórcio, para a execução do PGIRS, é chamada metodologia de Escalas: consiste em definir metas, desenvolver atividades e medidas a fim de reduzir o impacto ambiental dos resíduos, de forma que consista num fornecimento de bom serviço aos clientes e possua uma boa relação custo-benefício. Antes do novo PGIRS (Até 2019), cada município tinha a função da limpeza urbana, recolher e tratar os

resíduos domésticos e cobrar a taxa de limpeza, cada municipalidade possuía um plano municipal de resíduos com seus regulamentos locais.

Através do atual mecanismo de formulação, prevê-se que gradualmente o consórcio passa assumir todas as responsabilidades de implementação, o que envolve: tratamento de resíduos sólidos, coleta, transporte, reciclagem, informação e planejamento. De acordo com o documento trata-se de uma oportunidade perfeita para adotar uma abordagem abrangente da gestão de resíduos na região e planejar o futuro.

Percebe-se que a missão do consórcio consiste em diminuir a geração de resíduos na próxima década. Os atores que participaram do processo de formulação e implementação do PGIRS, na região nordeste da Suécia, são respectivamente apresentados no quadro a seguir.

Quadro 21 - Rede de participação VAFABMILJÖ

ATORES INSTITUCIONAIS	STAKEHOLDERS	TIPO DE PARTICIPAÇÃO	ETAPA QUE PARTICIPOU
Municípios	Prefeitos Conselhos Funcionários População Políticos	Deliberativa Representativa Consultiva	Formulação Implementação
Consórcio	Diretoria executiva Grupo de gestão da associação Funcionários Clientes	Gestão	Formulação Implementação
Conselhos Municipais do Meio Ambiente	Servidores Públicos Técnicos Municipais	Deliberação Representação Supervisão	Formulação Implementação
Câmara Municipal	Políticos	Legislação	Formulação

Fonte: Autoria Própria (2023)

A elaboração do planejamento é de responsabilidade do consórcio, que o faz através de ampla participação da sociedade, com tarefas distinguidas entre os stakeholders.

O conselho Municipal decide e fiscaliza. A Câmara municipal de cada município decide se vai ser adotado. A responsabilidade pela execução das medidas é compartilhada entre o consórcio e os municípios. VAFABMILJÖ coordena o trabalho realizado no âmbito dos municípios e os municípios participam ativamente no âmbito dos negócios

comuns. Como por exemplo, o trabalho de diminuir o desperdício de alimentos nas escolas e pré-escolas. De acordo com a NFS 2017:2. Destaca-se que na ocasião da visita institucional à Suécia, almoçamos no refeitório de uma escola pública, que era administrado por PPP.

É descrito no PGIRS da VAFABMILJÖ que através do planejamento devem ocorrer sinergias entre os integrantes, e este fator torna possível alcançar metas por meio da colaboração. O documento aponta que os objetivos e atividades do plano de resíduos da região afetam a maioria dos atores locais. E é destacado que o VAFABMILJÖ e os doze municípios membros são atores óbvios. Somam-se a isso proprietários, produtores, empresas e residências.

Sobre o financiamento das atividades, é de responsabilidade dos municípios, alguns são advindos da taxa de limpeza, outros de acordos comerciais e trabalhos de cessão, concedidos pelos municípios. Destaca-se que de acordo com a legislação local: a taxa de limpeza pode corresponder apenas aos custos VAFABMILJÖ (MB cap. 27 § 4.).

Por esta razão, o financiamento de algumas atividades do Plano de Resíduos não pode ser feito com receitas fiscais (taxas), no entanto, estas são importantes e os municípios queriam uma cooperação ampliada e mais eficiente, por exemplo, para a coleta de lixo e manipulação em massa. Para este tipo de trabalho, o financiamento precisa ser resolvido para que a coordenação ocorra. Existem as associações municipais que recolhem, transportam, reciclam e eliminam resíduos domésticos e resíduos compráveis.

“...coordenar o trabalho entre os municípios é visto como um primeiro passo em um trabalho maior onde as sinergias podem ser alcançadas através da colaboração” (PGIRS VAFABMILJÖ, 2019).

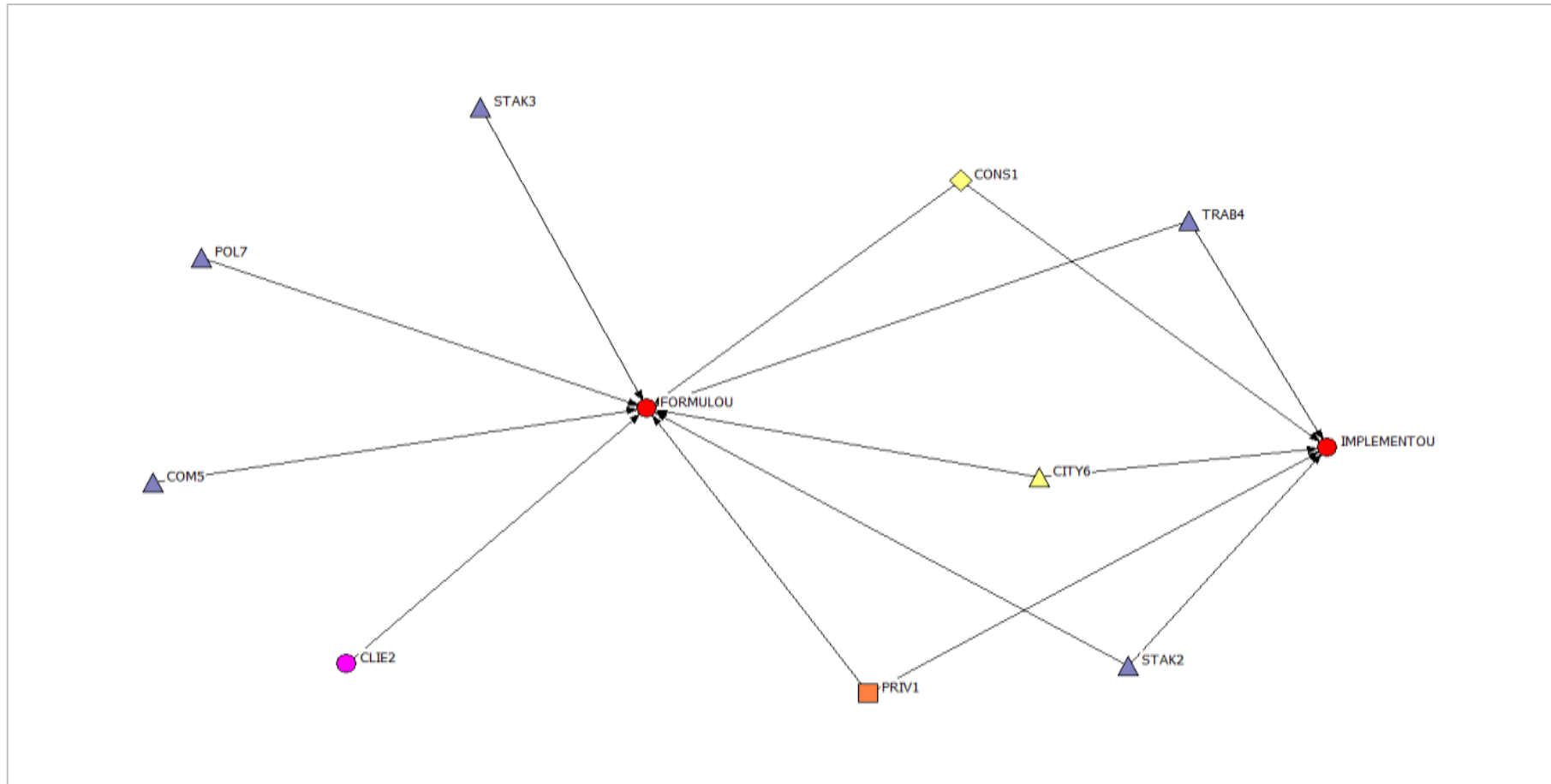
As soluções construídas, para serem executadas na próxima década, objetivam, principalmente, evitar desperdício. Descritas como ambiciosas, as soluções são apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 22 - Serviços planejados para serem implantados VAFABMILJÖ

1. As quantidades de resíduos devem ser reduzidas em 7% por pessoa em 2030 em relação a 2020.
2. Em 2030, pelo menos 80% dos residentes devem declarar que têm facilidade em deixar coisas para reutilização e fácil de consumir de forma consciente.
3. Até 2030, 60% dos resíduos domésticos serão separados em frações recicláveis.
4. Até 2030, 35% do lixo doméstico coletado será reciclado em energia por meio de incineração.
5. Até 2030, menos de 1% do material coletado nos domicílios é depositado.
6. O lixo deve ser reduzido em 50% em 2030 em relação a 2020.
7. Até 2022, o mais tardar, a VAFABMILJÖ é um parceiro óbvio no desenvolvimento de planos, programas e documentos estratégicos municipais.
8. A quantidade de resíduos perigosos que são separados e manuseados incorretamente deve diminuir.
9. Até 2030, o mais tardar, 90% dos residentes estão satisfeitos e têm confiança em VAFABMILJÖ.
10. VAFABMILJÖ deve ter finanças estáveis de longo prazo.

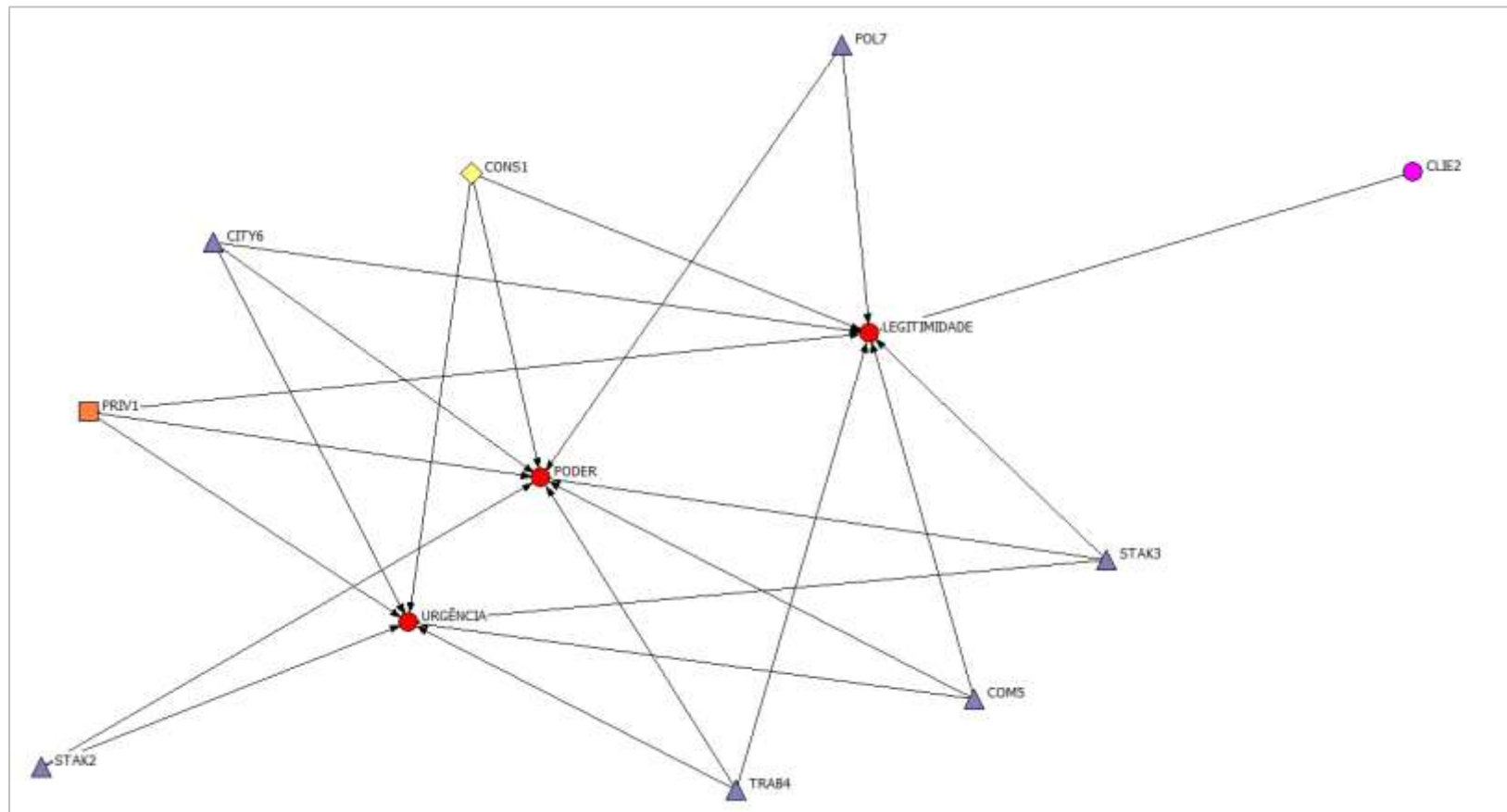
Apresenta-se a seguir os mapas do consórcio sueco. Destaca-se o fato do consórcio planejar e executar a política pública através da ferramenta *stakeholders* e nesse contexto um único nó da rede (ator institucional) representa um grupo de interesses

Figura 27 - Atores em rede por etapas VAFABMILJÖ



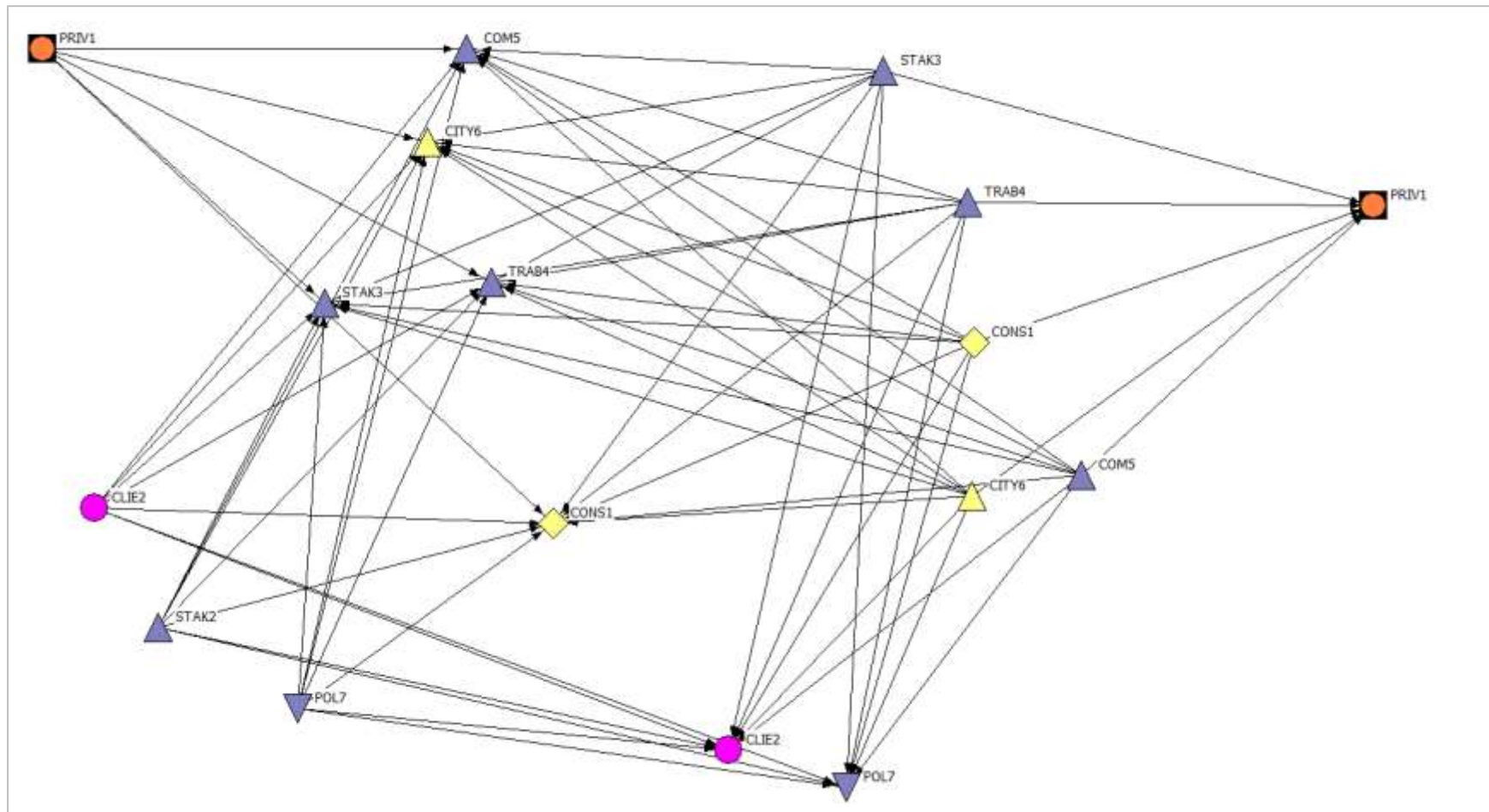
Fonte: Autoria Própria (2022)

Figura 28 - Atores em rede por stakeholders VAFABMILJÖ



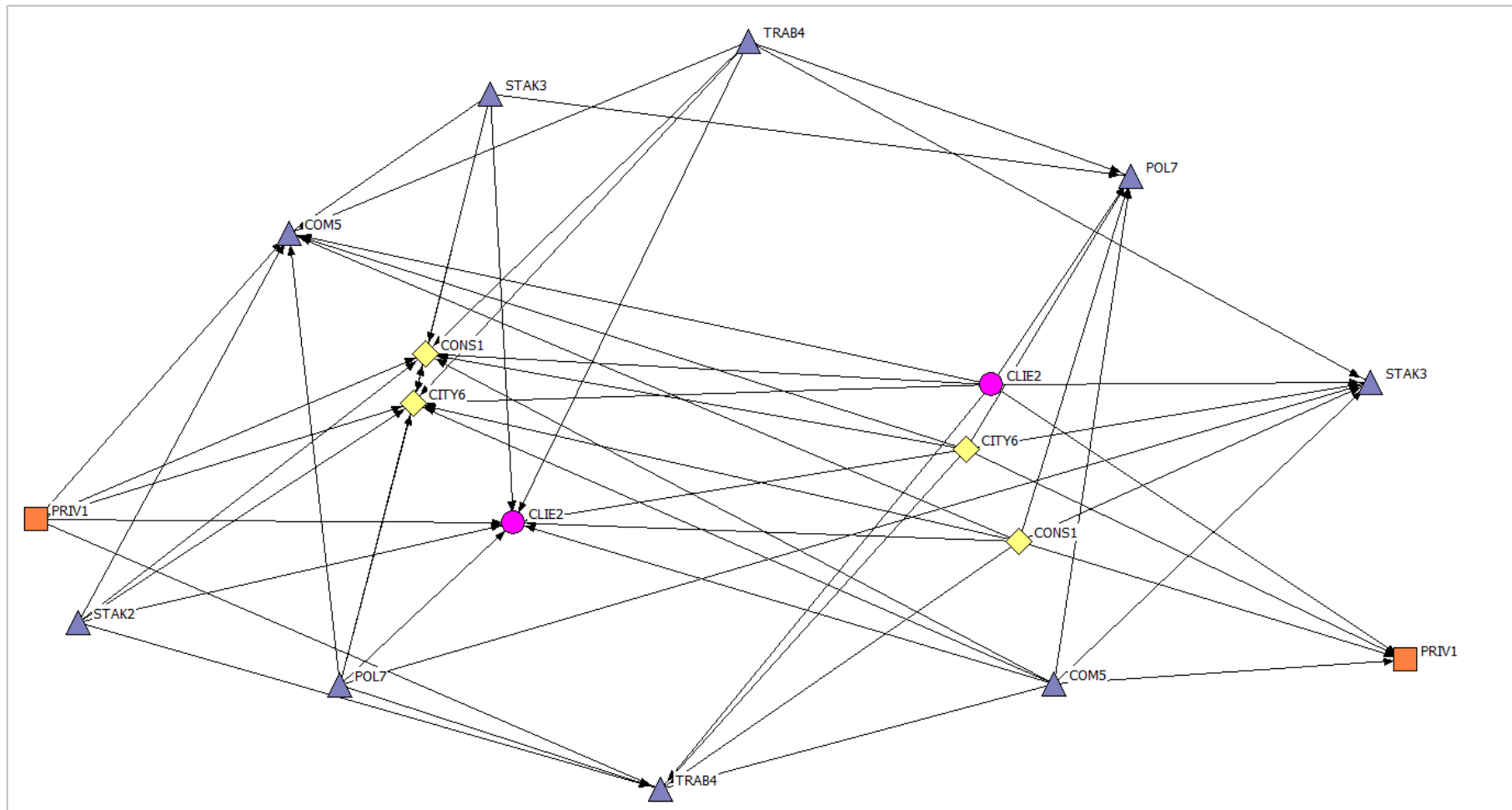
Fonte: Autoria Própria (2022)

Figura 29 - Atores em rede de cooperação VAFABMILJÖ



Fonte: Autoria Própria (2022)

Figura 30 - Atores em rede de coprodução VAFABMILJÖ



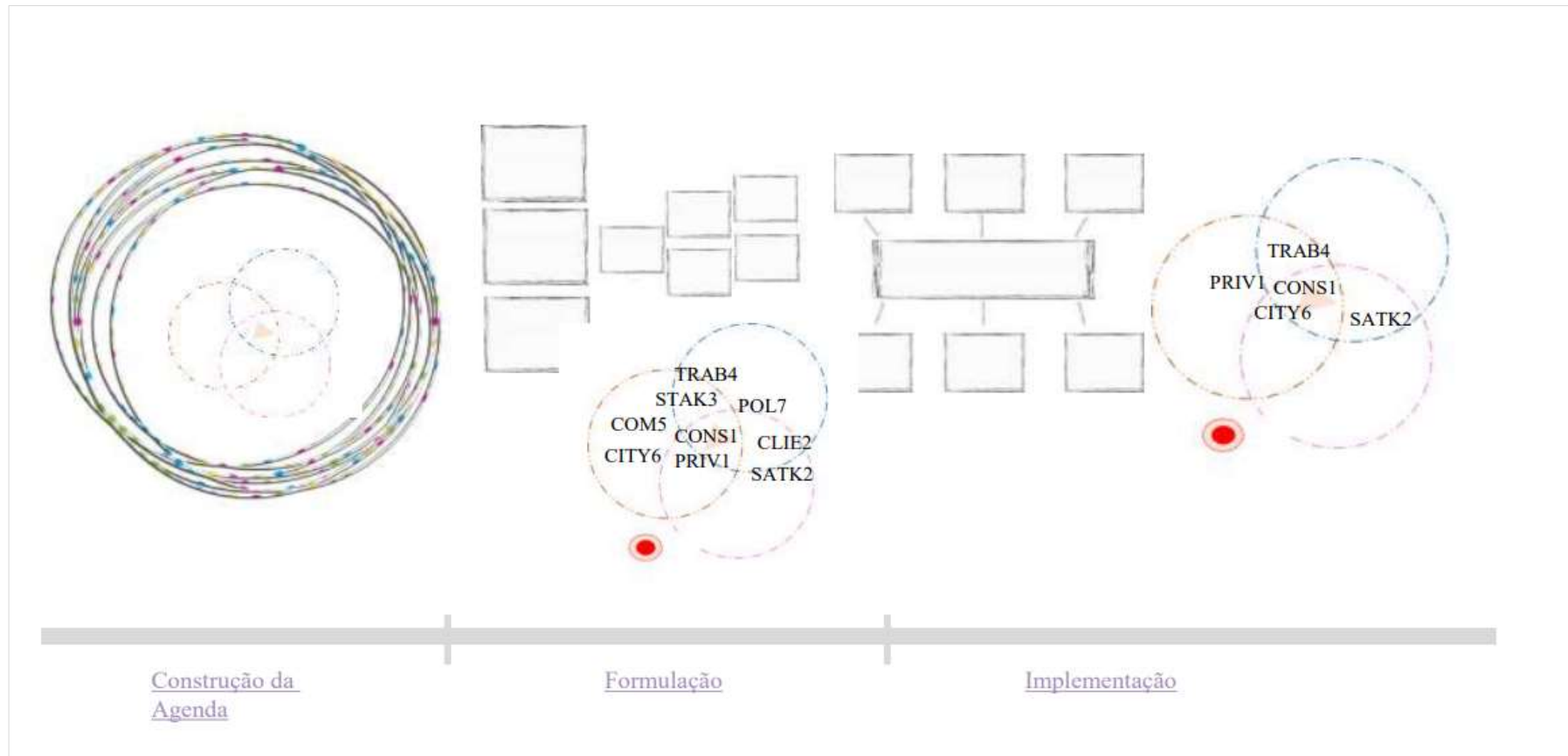
Fonte: Autoria Própria (2022)

Quadro 23 - Classificação dos atores VAFABMILJÖ

Nº	SIGLA	ATOR	FORMULOU	IMPLEMENTOU	PODER	LEGITIMIDADE	URGÊNCIA	Tipo Stakeholders
1	CONS1	CONSÓRCIO	1	1	1	1	1	Definitivo= PLU
2	CLIE2	SOCIEDADE (CLIENTES-RESIDÊNCIAS)	1			1		Arbitrário = L
3	STAK3	POLITICOS – GESTORES	1		1	1	1	Definitivo = PLU
4	TRAB4	FUNCIONÁRIOS DOS MUNICIPIOS	1	1	1	1	1	Definitivo = PLU
5	COM5	CONSELHOS MUNICI-PAIS	1		1	1	1	Definitivo = PLU
6	CITY6	MUNICIPIOS	1	1	1	1	1	Definitivo = PLU
7	POL7	CAMARAS MUNICI-PAIS	1		1	1		Dominante = PL
8	PRIV1	NEGÓCIOS	1	1	1	1	1	Definitivo = PLU
9	STAK2	ESCOLAS	1	1	1		1	Perigoso = PU

Fonte: Autoria Própria (2022)

Figura 31 - Rede Participativa do Consórcio VAFABMILJÖ



Fonte: Autoria Própria (2022)

4.2.4 Centralidade e Dispersão das Redes de Interação

A fim de categorizar a participação e dimensionar se a governança promove democracia ao concretizar em serviços públicos as decisões dos processos participativos no contexto do encerramento de lixões nos consórcios estudados, e dada a necessidade de perceber se os processos participativos continham elementos de democracia, apresentam-se os constructos quantitativos dos mapas de redes sociais.

Tabela 3 - Dados quantitativos dos sociogramas de interação entre os atores

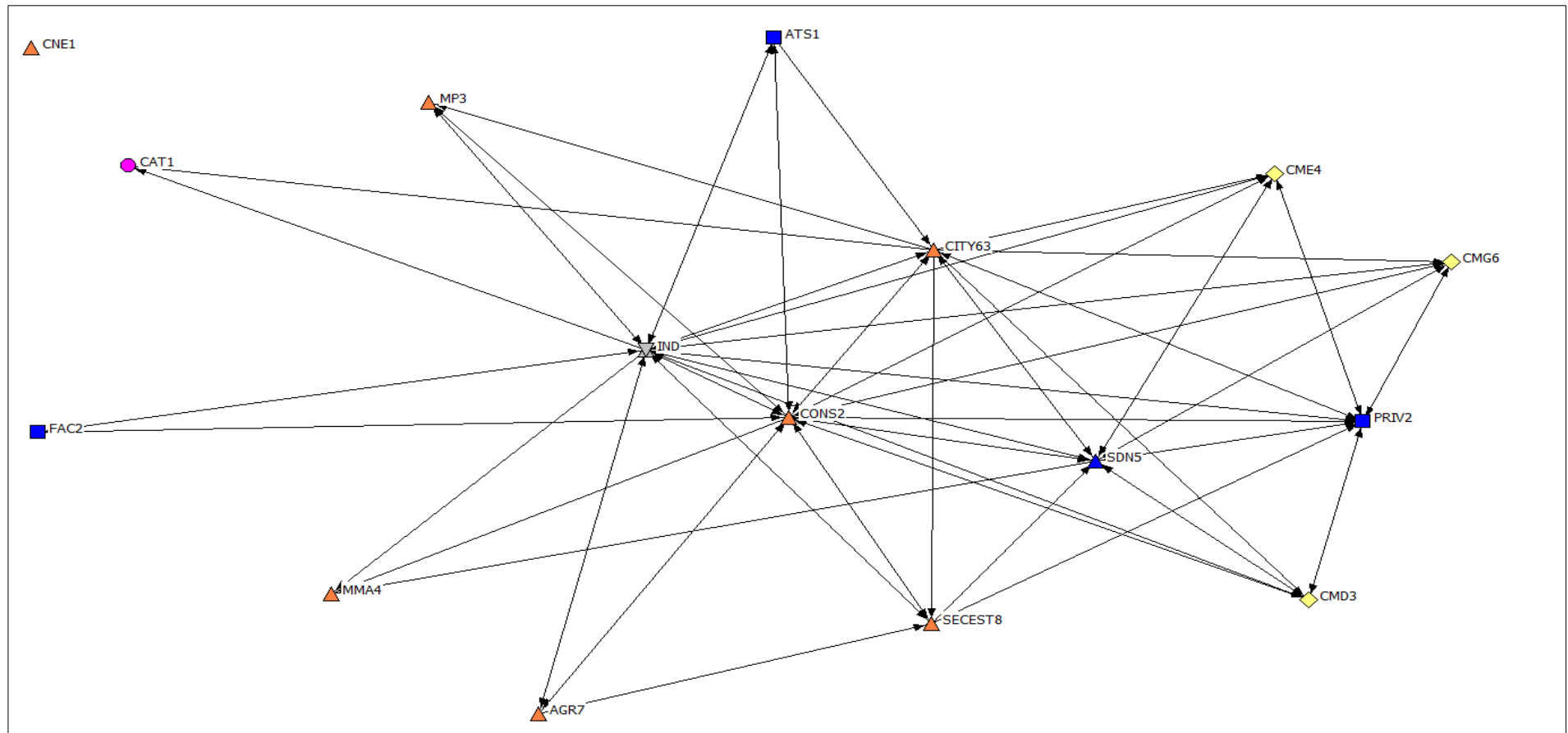
CARACTERISTICAS DA REDE	CODENORTE	CONCENSUL	VAFABMILJÖ	DEFINIÇÃO DO ÍNDICE
Geral	15 rows, 15 columns, 1 levels.	44 rows, 43 columns, 1 levels	9 rows, 9 columns, 1 levels.	Quantidade de conexões, níveis de interação.
Centralidade cooperação	14.14%	8%	14.29%	valor médio da quantidade de cooperação realizada e recebida com a quantidade possível de cooperações realizadas e recebíveis por rede
Média cooperação	63%	23%	11%	valor médio da quantidade de cooperação realizada
Heterogeneidade cooperação	25.54%.	15%	11 %	
Outdegre cooperação	28%	96%	81%	envio de cooperação
Indegre cooperação	17%	57%	90 %	recebimento de cooperação
Atores que mais cooperaram (ordem decrescente)	CONS2; CITY63; SDN5; PRIV2; SECEST8; CMG6; CMD3.	CONS1; STAK1; CD.PUBL11; CITY3; GT.CON2 ATS1	1 CONS1; 2 CITY6; 3 STAK3; 4 TRAB4; 5 COM5; 6 CLIE2; 7 POL7;8	

			STAK2	
Atores que mais receberam cooperação (ordem decrescente)	CONS2; CITY63; SDN5; PRIV2; SECEST8; CMG6; CMD3.	CONS1; STAK1; CD.PUBL11; CITY3; GT.CON2 ATS1	1 CONS1; 2 CITY6; 3 STAK3; 4 TRAB4; 5 COM5; 6 CLIE2; 7 POL7;8 STAK2	
Centralidade coprodução	31.39%	96%	21%	valor médio da quantidade de coprodução realizada e recebida com a quantidade possível de coprodução realizadas e recebíveis por rede
Média coprodução	63%	24%	11%	
Heterogeneidade coprodução	15.75%.	10%	11%	
Outdegre coprodução	11%	34%	76%	envio de coprodução
Indegre coprodução	7%	82%	85%	recebimento de coprodução
Atores que mais coproduziram	CONS2; CITY63; SDN5 ; PRIV2; SECEST8 ; CMG6; CMD3.	CONS1 ; STAK1 ; CD.PUBL11; CITY3 GT.CON2; MP2; ATS1	1 STAK2 , 2 CLIE2 ; 3 CONS1 ; 4 TRAB4;5 COM5; 6 CITY6 ; 7 STAK3; 8 POL7; 9 PRIV1	

Atores que mais receberam cooprodução	CONS2; CITY63; SDN5 ; PRIV2; SECEST8 ; CMG6; CMD3.	CONS1 ; STAK1 ; CD.PUBL11; CITY3 GT.CON2; MP2; ATS1	1 STAK2 , 2 CLIE2 ; 3 CONS1 ; 4 TRAB4;5 COM5; 6 CITY6 ; 7 STAK3; 8 POL7; 9 PRIV1	
Densidade cooprodução	1,8	3	3,77	Grau de conectividade entre atores numa rede
Densidade coprodução				

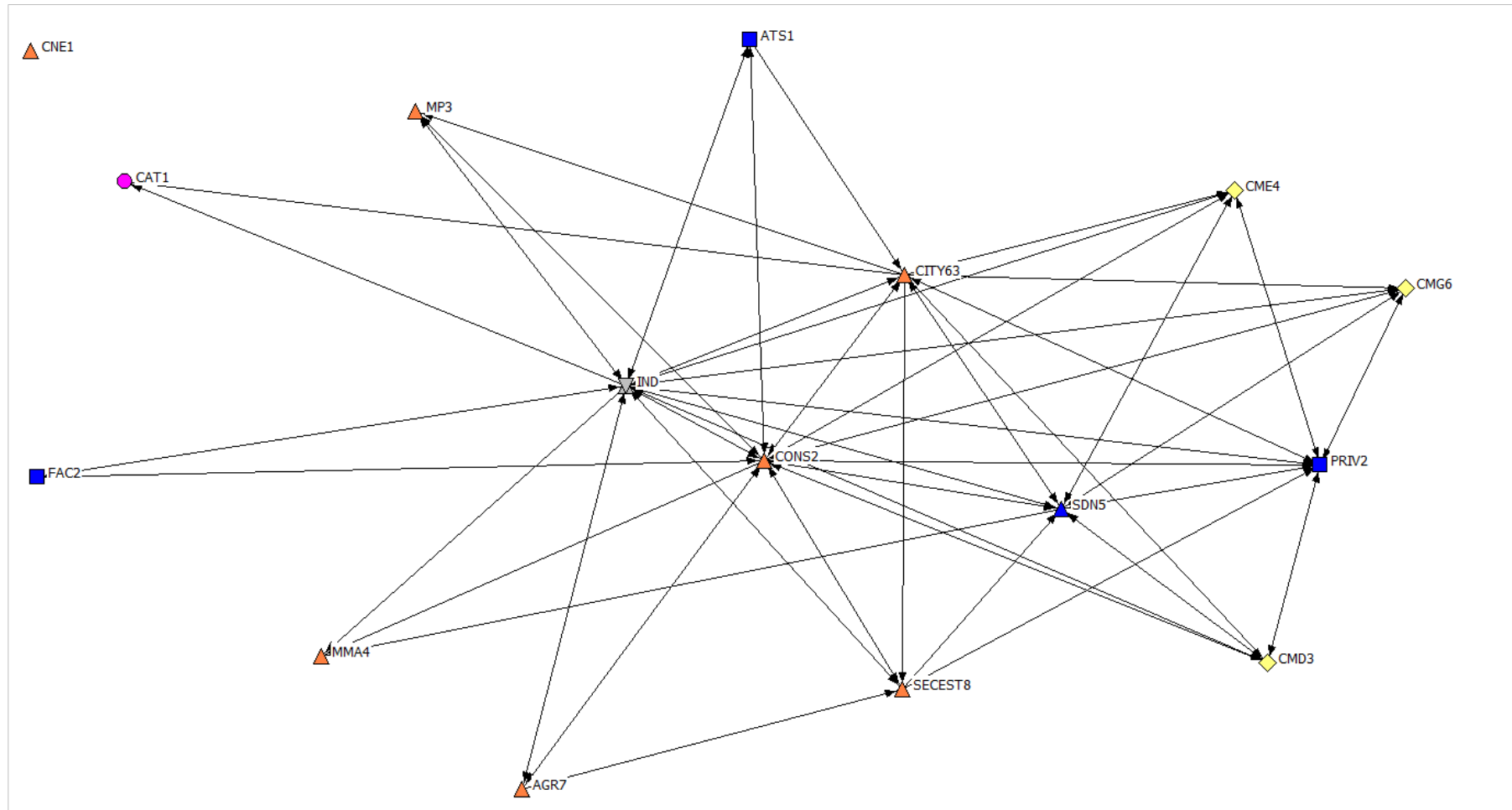
Fonte: Autoria Própria (2023)

Apresenta-se a seguir os sociogramas que apresentam a centralidade dos atores institucionais nas relações de cooperação e coprodução, com a finalidade de visualizar essas relações.

Figura 32 - Centralidade Cooperação CODANORTE

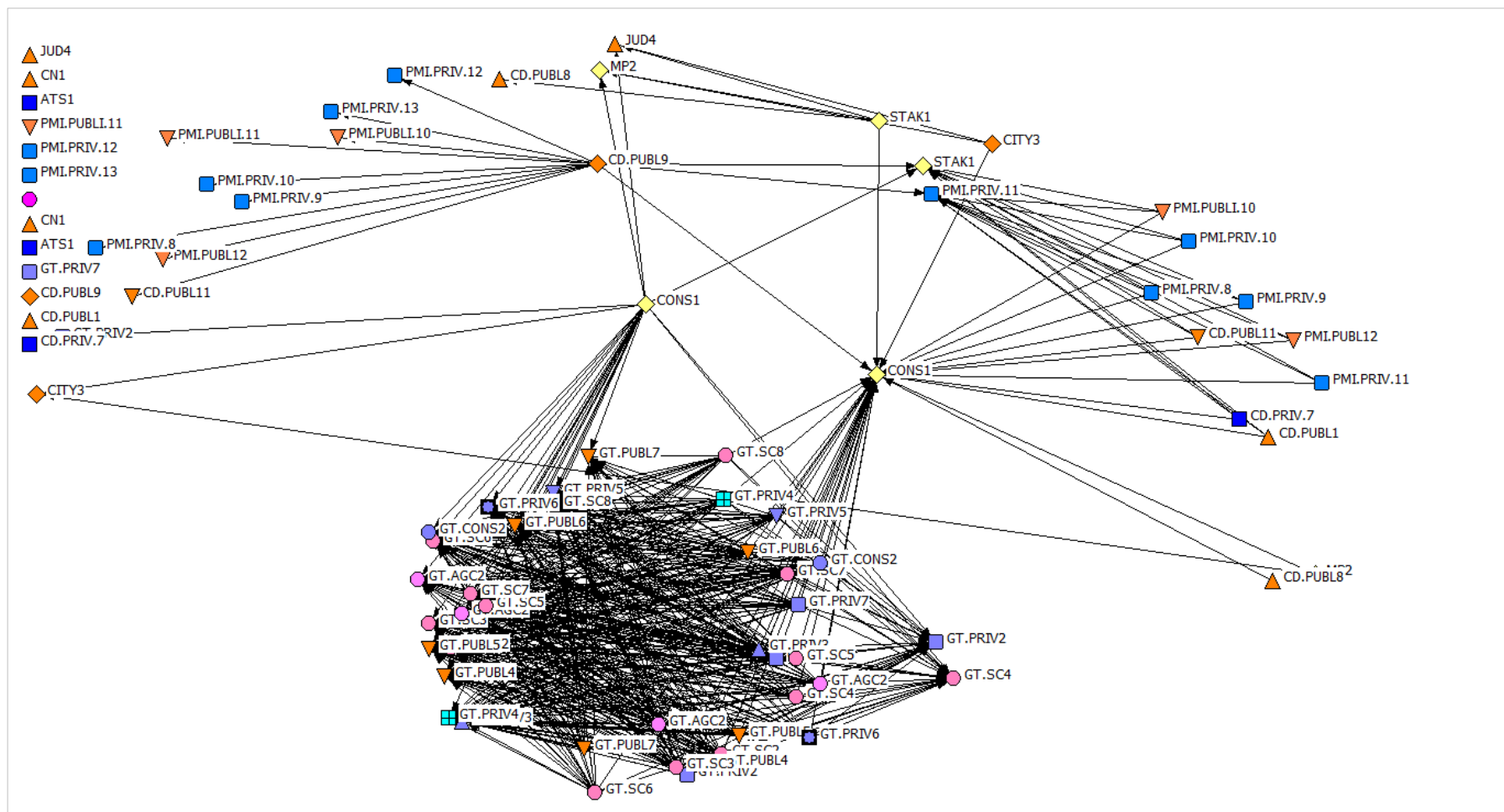
Fonte: Autoria Própria (2023)

Figura 33 - Centralidade Cooprodução CODANORTE



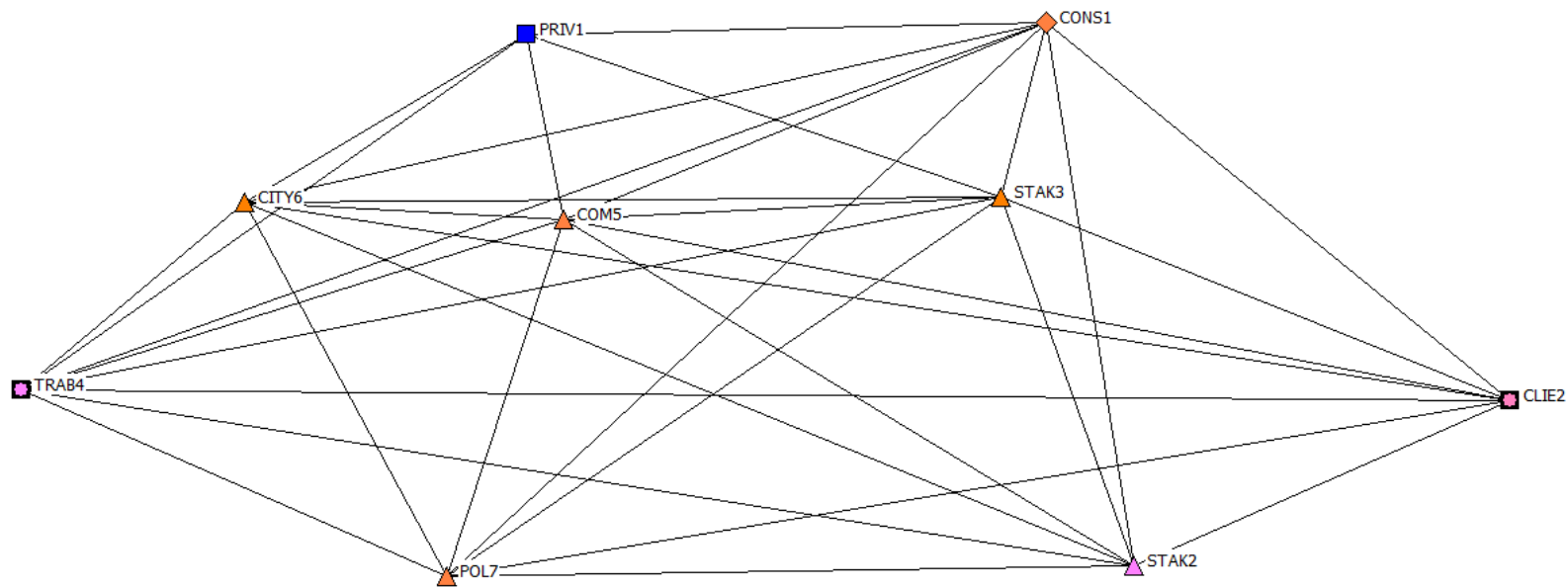
Fonte: Autoria Própria (2023)

Figura 34 - Centralidade Cooperação CONSENSUL



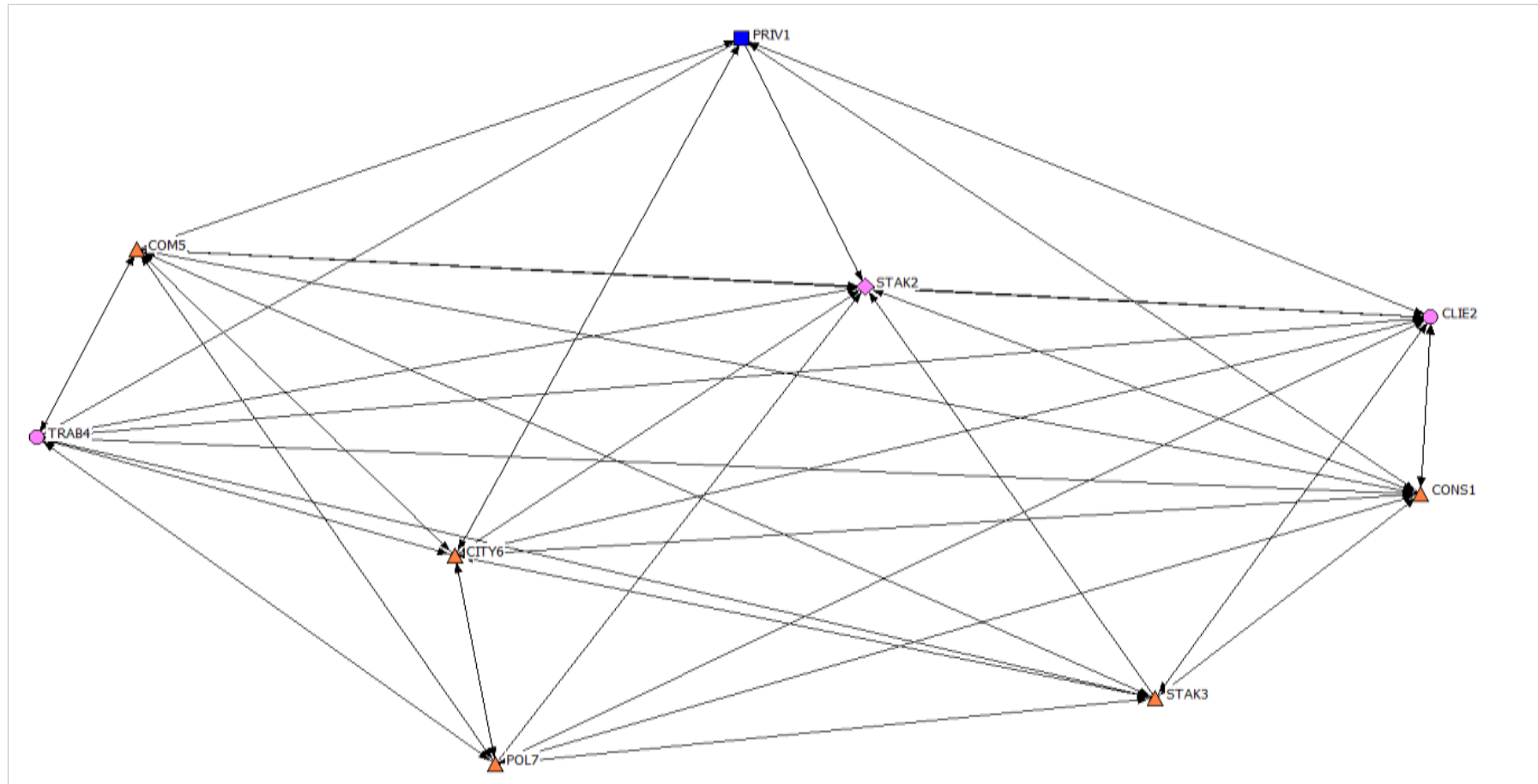
Fonte: Autoria Própria (2023)

Figura 36 - Centralidade Cooperação VAFABMILJÖ



Fonte: Autoria Própria (2023)

Figura 37 - Centralidade Coprodução VAFABMILJÖ



Fonte: Autoria Própria (2023)

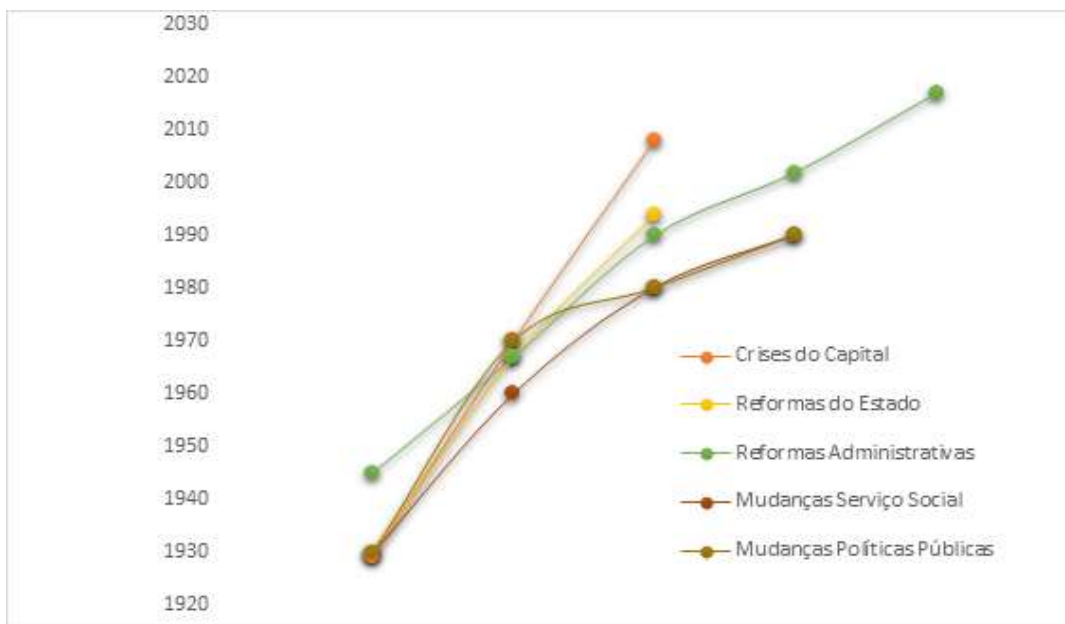
4.3 Análise dos resultados

Ao observar as relações paralelas ou congruentes que existem entre participar, decidir e implementar consegue-se mensurar se existe democracia na governança pública. A participação social impede que instituições políticas e democráticas sejam totalmente comprometidas quando os momentos de crise do capital influenciam as reformas do Estado (MILANI, 2008) de forma a diminuir a participação real nas grandes decisões. Analisar de que maneira as Crises do Capital e o neoliberalismo influenciam nas Reformas do Estado e Reformas Administrativas construiu a compreensão e percepção sobre como essa relação interfere na democracia de políticas públicas.

Uma análise do Estado, percebido como o universo em que os grupos estão contidos. Um universo que ao mesmo tempo é fruto da correlação de forças na sociedade, e exerce uma influência decisiva sobre ela, a partir de elementos relacionados à história, à cultura, à dinâmica do capitalismo e às relações sociais que derivam de tudo isso.

Apresenta-se na figura a seguir uma marcação histórica sobre aproximação temporal entre as relações de Reforma do Estado versus Crises do Capital.

Figura 38 – Conjuntura Teórica por Datas.



Fonte: Autoria Própria (2023)

Quadro 24 - Movimento de Reformas do Estado

INDICADOR	Ano da 1º	Ano da 2º	An o da 3º	An o da 4º
Crises do Capital	1929	1970	2008	
Reformas do Estado Brasileiro	1930	1967	1994	
Reformas Administrativas	1945	1967	1990	2002
Mudanças Políticas Públicas	1930	1970	1980	1990

Fonte: Autoria Própria (2023)

Apresenta-se visualmente o movimento das reformas do Estado impulsionadas pelas crises do Capital. Em geral, consecutivamente a esse processo ocorrem reformas administrativas, que depois são acompanhadas por mudanças teóricas no campo das políticas públicas. Todo esse processo junto influencia a forma como as políticas públicas chegam concretamente até a sociedade, através de proteção social e prestação de serviços públicos.

Após a Crise do Capital ocorrida em 2008, o Estado Brasileiro sofreu algumas reformas: passou por uma reforma administrativa, uma reforma da previdência e uma reforma trabalhista, e a partir de 2016 deu início a uma nova reforma administrativa nomeada a Nova Governança Pública. Nossa pesquisa alerta sobre a configuração das reformas administrativas, a fim de problematizar sobre as funções do Estado e alertar sobre os riscos provenientes da transferência das obrigações do Estado para o âmbito dos interesses privados, desconsiderando os interesses e necessidades da sociobiodiversidade como um todo. Alerta-se, nesse contexto, sobre a necessidade de realizar uma revisão crítica sobre a efetividade da administração pública no que se refere à democracia de políticas públicas.

Este campo necessita dimensionar instrumentos para medir se a democracia foi efetivamente aplicada em determinado contexto, para que as políticas públicas de fato efetivem interesses e necessidades gerais da sociedade e do meio ambiente. Precisa ser capaz de alertar para que a economia política se coloque a serviço da sociedade como todo e não apenas aos interesses do capital.

Neste sentido, um primeiro destaque importante dos nossos resultados é o fato de que os movimentos de proteção ambiental apresentarem participação irrisória no

contexto de observação de nossa pesquisa. Nossa hipótese central indicou que a participação na governança dentro do modelo proposto pela Nova Governança Pública teria a democracia da política legitimada pela tomada de decisão conjunta. Os entes públicos deveriam mediar e instigar a participação e a negociação de valores individuais e públicos e manter o seu equilíbrio. Isso foi percebido apenas parcialmente nas unidades de análises.

Para medir a democracia, mensurou-se a continuidade dos atores durante as etapas (como eles permanecem inseridos no processo de participação ao longo de todo o ciclo); se a decisão foi colocada em debate; e se as soluções foram implementadas conforme formuladas.

A continuidade dos atores foi dimensionada a partir da etapa de formulação e implementação. No entanto, mensurou-se os atores também a partir da etapa de construção da agenda da política pública.

4.3.1 A Democracia dos processos participativos

Apresenta-se a seguir uma correlação entre os conceitos de democracia (apresentados no referencial teórico) dialogados com os resultados da pesquisa. Ao compreender a participação por atores institucionais, no contexto de etapas de uma política pública, abre-se espaço para averiguar os grupos de interesses dominantes e avaliar o nível de intensidade de participação que a Nova Governança Pública tem alcançado.

Na Construção da Agenda (agenda setting), a participação é destacada, em nível de comunidade, e se aproxima com os conceitos de Governança Democrática. As pesquisas do tipo agenda setting identificam o estudo de objetivos e interesses concorrentes na relação entre governo e cidadão, e destacam o viés da democracia e dos processos decisórios e se estão influenciados pelos atores políticos e pelos processos institucionais, num sistema político de limitada participação do cidadão.

Na governança, os atores, ao serem considerados, em sua diversidade plural e coletiva, podem ganhar uma nova perspectiva dentro dos processos participativos através dos sociogramas e dos stakeholders. Dimensiona-se no quadro abaixo as características da intensidade de participação de nossas unidades de análise de acordo com a proposta metodológica que se construiu.

Quadro 25 - D1=Intensidade de Participação

INDICADOR	CODENORTE (N)	CONSCENSUL (S)	VAFABMILJÖ (V)
A decisão foi colocada em debate;	Sim	Sim.	Sim
Existe continuidade dos atores durante os processos decisórios (Mais de 40% dos atores)	Sim	Sim	Sim
Existem múltiplos atores que atingem dentro da teoria dos stakeholders, poder, legitimidade e urgência	Sim Atores públicos principais continuam. O privado amplia através da construção das soluções. A sociedade chega civil se aproxima na implementação principalmente para atenção ao cidadão, que pode ser dimensionado como stakeholders cliente e consumidor, poluidor.	Sim Consórcio no centro do poder coordenando a participação de diversidade de atores institucionais.	Sim Repartição concentrada de poder entre diversos atores públicos.
D1=	3	3	3

Fonte: Autoria Própria (2023)

As métricas de pesquisa em políticas públicas, para a etapa de formulação, concentram-se em perceber, se durante esta fase, os problemas são expressos em propostas e se as demandas são transformadas em programas governamentais.

Nesse processo acontece a definição dos objetivos e metas, considera variantes econômicas, desenvolve ferramentas e métodos para identificar políticas eficazes e economicamente viáveis, aplica análise de custo-benefício. Considera crucial o papel da burocracia. E resulta da negociação entre diversos atores dentro de um subsistema de política. As diferentes redes de interação.

As políticas públicas, inseridas no contexto teórico, metodológico e empírico aqui construído, constituem-se em um espaço de atuação do governo, que recortado, permite medir a relação do Estado com a sociedade. Neste contexto essa relação é observada ao saber se as soluções que foram formuladas tornaram-se metas e foram implementadas.

Quadro 26 - D2= A solução formulada foi implementada

INDICADOR	CODENORTE	CONSENSUL	VAFABMILJÖ
A decisão colocada em debate tornou-se uma solução que foi implementada?	Sim	Acontece uma anomalia que precisa ser observada. Porque a solução formulada não converge para a solução apresentada pela PPP.	Sim
D2=	2	0	2

Fonte: Autoria Própria (2023)

Tabela 4 - Resultado quantitativo dos conceitos de Intensidade da Participação

Intensidade da Participação = D	Resultado
CODENORTE	D=5
CONSENSUL	D=3
VAFABMILJÖ	D=5

Fonte: Autoria Própria (2023)

O processo de implementação redefine o processo de formulação. Na etapa de implementação, a perspectiva teórica marca a coalizão dos diferentes aspectos das etapas anteriores. As pesquisas que centram observação na implementação têm suas referências originadas em Bardach, Easton e Grindle que aprofundam e observam o processo de interação estratégica entre numerosos interesses, de forma a contextualizar a influência do contexto político na implementação de políticas e o consenso entre atores na etapa de implementação. Introduz a pesquisa do tipo cognitiva que rompeu com os moldes clássicos do campo das públicas. Esse tipo de pesquisa ocorre principalmente porque os atores modificam-se durante as etapas de implantação de uma política pública.

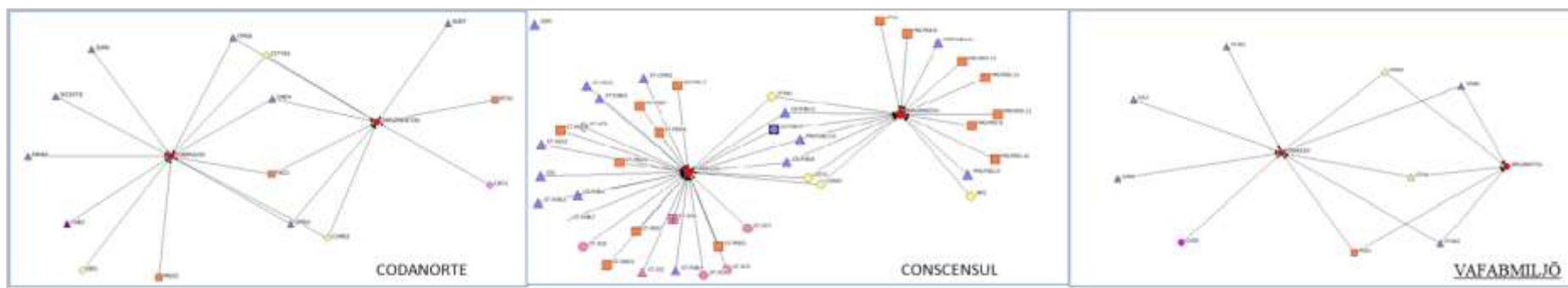
Por exemplo, atores vistos como indivíduos, pessoas, profissionais que representam uma instituição podem ter seus interesses modificados, instituições passam por mudanças a partir da rotatividade de seus membros, durante o decorrer das etapas, e muitas vezes a rotatividade de grupos políticos muda as perspectivas dos setores que estão ocupando os lugares de poder no Estado, e assim a cultura organizacional do fazer público. Esses são alguns, dentre tantos outros, dos principais desafios para caracterizar a intensidade de participação e a governança numa política pública.

Para compreendê-las, têm-se como objetivo observar (i) As instituições participantes da formulação e implementação da política, (ii) se foi contínua a participação dessas instituições (iii) o tipo de participação democrática que exercem (se é representativa, social e administrativa), (iv) o objetivo da participação na prestação do serviço, (v) se esse objetivo atende indicadores e metas da fase de formulação (vi) se a problemática foi solucionada.

Nossa Tese observa a ideia de que se verifica uma pluralidade de atores institucionais, nos arranjos participativos direcionados pela governança, no entanto a governança não promove participação efetivamente democrática, no decorrer das etapas de uma política pública, para todos os atores. Aponta-se os mapas de rede abaixo para observar essas relações.

Os mapas de redes de network apresentam elementos visuais interessantes pois permitem perceber a relação de continuidade e ruptura, entre os atores, durante a formulação e implementação.

Figura 39 - Análise das redes-atores por etapas



Fonte: Autoria Própria (2023)

Marca-se a centralidade dos consórcios, o que destaca sua capacidade para democracia e para a governança. Os consórcios centralizam poder e legitimidade em momentos importantes da democracia: primeiro para organizar os atores que farão parte dos processos decisórios, segundo a forma como os consórcios mantêm-se centrais em todas as etapas. Essa característica dos consórcios são a coordenação e liderança, valores defendidos pela Nova Governança Pública brasileira.

Importante observar o movimento de transição dos atores durante as etapas. Visualmente confirma-se a perspectiva teórica e percebe-se a participação sendo reconfigurada. Destaca-se o fato de que um número menor de instituições participa das decisões. E, nos casos do Codanorte e CONSENSUL, existem atores que interligam as etapas. Na rede do VAFABMILJÖ todos os atores ficam entre as etapas. Ou seja, não se visualiza atores interligando as etapas.

Estaria nesse caso tomando forma a Governança Corporativa, cuja principal característica é a predominância das regras impostas pelos financiadores na construção das soluções criadas em amplo debate. O processo decisório aqui necessita passar por moldes da economia política antes de se tornarem prestação de serviços públicos.

Destaca-se que não foram percebidos documentos nem planejamentos estratégicos que interliguem o PGIRS ao processo de estudo e contratação da PPP do CONSCENSUL.

Destaca-se que a perspectiva teórica sobre PPP's aponta que durante o planejamento de uma PPP todo o planejamento pode ser reconfigurado. E que se encontra na gestão de riscos os indicativos de controle de todos os processos decisórios de uma PPP.

Destaca-se que durante a formulação e implementação da PPP amplia-se o número de atores nos processos decisórios, mas não se percebe se o que foi deliberado durante os processos participativos são de fato implementados. O parceiro privado possui total liberdade para modificar as regras institucionais, flexibilizar as normas e diminuir os custos da política pública. Sem lhes ser obrigado cumprir a burocracia pública da lei de licitações ou diminuir os lucros que venha à negociar. A tão observada relação: 'diminui-se os investimentos para ampliar o retorno líquido'.

4.3.2 Governança e Intensidade da Participação

Existem múltiplas possibilidades de analisar a governança dos processos participativos através dos mapas de redes. Destaca-se o fato de que as unidades de análise apresentam momentos distintos em sua administração pública para prestação dos serviços de encerramento dos lixões.

Por exemplo: o primeiro caso (CODANORTE) encontra-se no modelo gerencial da política; o segundo caso (CONSCENSUL) encontra-se na contratação de uma PPP para concessão dos serviços; e o terceiro caso (VAFABMILJÖ) além de possuir diferente modelo de Estado e Capital, encontra-se na gestão da política no pós PPP com toda sua infraestrutura construída e devolvida ao poder público.

O que se apresenta é que através dos sociogramas fica visualmente notório que durante a etapa de formulação de uma PPP os processos participativos são ampliados. Entretanto, necessita-se observar a intensidade dos processos participativos e se existe

repartição igual de poder.

Visualiza-se nas redes as razões para os Consórcios e as PPP's serem delimitados como elementos da governança. Principalmente os consórcios pois são as instituições mais capazes de garantir a democracia da governança pública.

Enfatiza-se a base literária do campo das políticas públicas pois centraliza sua observação, na série de interações que acontecem dentro das políticas públicas. A observação das relações institucionais torna latente decifrar as relações individuais entre os sujeitos participantes do todo. Indica-se que essas relações seriam traduzidas perfeitamente pelo método organizacional da 'lata de lixo'.

Destaca-se a influência do contexto político nos processos decisórios. Delimita-se os políticos municipais gerenciando e fiscalizando os consórcios. Ou desenvolvendo PPP's. E observa-se que predomina o modelo de gestão patrimonialista, quando estamos a falar de uma nova reforma administrativa, e isso há quase um século do governo federal ter enfrentado o patrimonialismo no serviço público nacional.

A definição da participação na governança vai além do gerencial e dos mecanismos de gestão, representa um processo de conexão entre os mecanismos de administração com a dimensão política e infraestrutural do contexto político e institucional da democracia (FILGUEIRAS, 2018) e por esse motivo a reforma da Nova Governança Pública necessita empoderar-se de mecanismos que garantam a repartição igual de poder em todas as etapas de uma política pública.

Os conceitos de governança e governabilidade estão atrelados a fatores políticos e de administração pública, conceitos que, se conquistados e afirmados, tornariam real um determinado tipo de governo ou de Estado democrático (PEIXOTO, 2014).

Os três elementos para constituição da governança apontados por Filgueiras (2018) e os três níveis diferentes de participação construídos por Silvestre (2019) foram parcialmente percebidos na empiria. São eles: coordenação estatal, accountability; mecanismos de participação política. Participação a nível comunidades, organização; e redes.

O modelo de Accountability utilizada pelo Banco Mundial traduz o significado de governança corporativa, compatibilidade entre a formulação e a implementação de políticas públicas e, alocação eficiente da verba pública (PEIXOTO, 2014).

Quadro 27 - Caracterização da Governança

INDICADOR	CODENORTE	CONSCENSUL	VAFABMILJÖ
Se mais de 55% dos atores institucionais trabalharam continuamente nas etapas de formulação e implementação dos serviços.	Não, 40% (0)	Não, 19% (0)	Sim, 55% (1)
Se mais de 55% dos atores institucionais trabalharam em rede cooperando ou coproduzindo com outro ator institucional.	Sim, (1)	Sim Predominância da cooperação na etapa de formulação e coprodução na etapa de implementação. (1)	Sim (1)
Se existe pluralidade dos atores;	Não, em moda são públicos. (0)	Sim, existe uma ampla diversidade de instituições (1)	Sim, dimensionados em grupos de stakeholders (1)
Se a maioria participou dos processos decisórios.	Sim, mas a predominância é dos atores governamentais. (1)	Não, o consórcio aparece concentrando representação da diversidade e atores governamentais predominam. (0)	Sim, em processos decisórios de conselhos. (1)
G1 =	2	2	4

Fonte: Autoria Própria (2023)

Tabela 5 - Resultado Quantitativo Governança

Consórcio	Pontuação
CODANORTE	G=2
CONSENSUL	G=2
VAFABMILJÕ	G=4

Fonte: Autoria Própria (2023)

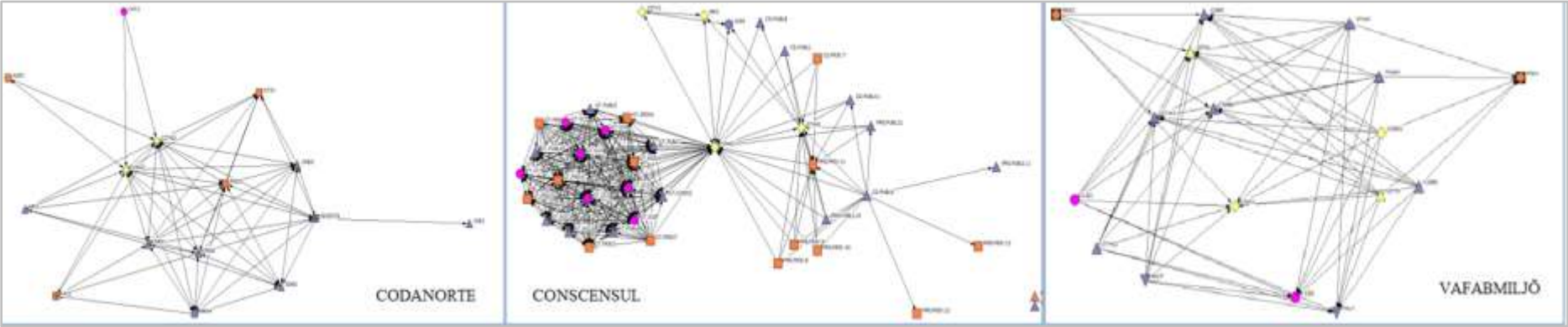
Resultado

CODANORTE = Intensidade da Participação (D) ≠ Governança (G)

CONSENSUL = Intensidade da Participação (D) ≠ Governança (G)

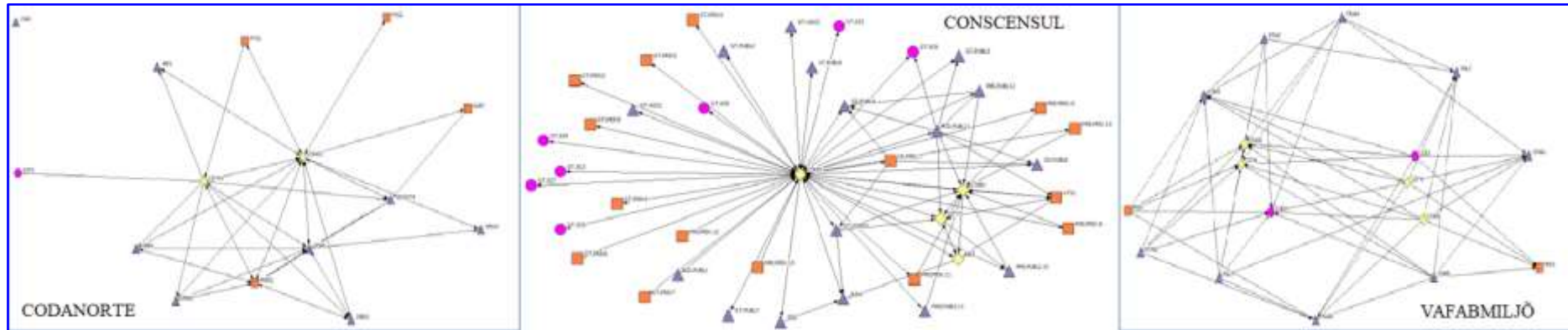
VAFABMILJÕ = Intensidade da Participação (D) = Governança (G)

Figura 40 - Análise das redes- atores por cooperação



Fonte: Autoria Própria (2023)

Figura 41 - Análise das redes- atores por coprodução



Fonte: Autoria Própria (2023)

A centralidade demonstra a influência (MIZRUCHI, 2006). A análise da centralidade que apresentamos é construída a partir de ligações de nós. Se o ator central são os consórcios, verifica-se essa instituição como capaz de promover governança. O caráter democrático dessa participação é apresentado pelos mapas. Observar os mapas é olhar subsistemas dos processos decisórios.

De acordo com Façanha (2024), quando os gráficos se assemelham a estrelas, significa que existe pouca conexão entre os atores, ao passo que quando o mapa se assemelha a uma figura geométrica, existem consideráveis conexões. Ao observar os gráficos acima, enquanto CODANORTE e CONSCENSUL possuem formatos estelares, VAFABMILJÖ possui um formato geométrico, demonstrando a mais alta conexão. Neste sentido, o exemplo sueco funciona como um contra-factual dos consórcios estudados como objeto desta pesquisa.

4.3.3 Participação e stakeholders

Caracterizar as instituições marcadas pelas características dos stakeholders (poder, legitimidade e urgência) permite remodelar os processos participativos

Através dos mapas de redes consegue-se visualizar a centralidade dos consórcios nas relações sociais institucionais entre os tomadores de decisão; e a classificação dos atores seguindo as características do Diagrama de Venn, et al (1997)

A teoria das redes sociais dimensiona a conectividade e interatividade de atores, capturadas pela relação em nós. Através dos mapas de cooperação e coprodução tornou-se possível medir o grau de conectividade de um elemento ou da rede toda. Segundo Freeman (2004) através das redes é possível classificar as estruturas e propriedades, influência, segregação e pertencimento com que atores de determinado grupo se relacionam e por isso constitui-se de importante instrumento para descrever sistemas sociais. A ferramenta stakeholders permite fazer a conexão entre discurso de negócios e discurso de ética, de forma a perceber se os negócios atendem a ética e a ética atende aos negócios. Freeman (1994) alerta que as escolas tem separado esse discurso e também o desconectado das pessoas.

Utilizar stakeholders para compreensão da participação permite reagrupar os atores para além de público, privado ou sociedade civil e delimitá-los por atributos dos stakeholders. Um fator importante foi verificar a repartição desigual de poder durante a tomada de decisão. E visualizar as instituições que são dominantes nos processos decisórios direcionados pela Nova Governança Pública. Os quadros a seguir apresentam os atributos das instituições.

Pelo cálculo de centralidade e dispersão da rede, dimensiona-se os atores que mais cooperaram e coproduziram entre si. O quadro a seguir é construído a partir das informações quantitativas apresentadas pelo sistema UCINET.

Quadro 28 - Atores Centrais no processo de cooperação e coprodução

DESCRIÇÃO	CODENORTE	CONSCENSUL	VAFABMILJÖ
Atores que mais cooperaram (ordem decrescente)	CONS2; CITY63; SDN5; PRIV2; SECEST8; CMG6; CMD3.	CONS1; STAK1; CD. PUBL11; CITY3; GT. CONS2 ATS1	1 CONS1; 2 CITY6; 3 STAK3; 4 TRAB4; 5 COM5; 6 CLIE2; 7 POL7; 8 STAK2
Atores que mais receberam cooperação (ordem decrescente)	CONS2; CITY63; SDN5; PRIV2; SECEST8; CMG6; CMD3.	CONS1; STAK1; CD. PUBL11; CITY3; GT. CONS2 ATS1	1 CONS1; 2 CITY6; 3 STAK3; 4 TRAB4; 5 COM5; 6 CLIE2; 7 POL7; 8 STAK2
Atores que mais coproduziram	CONS2; CITY63; SDN5 ; PRIV2; SECEST8 ; CMG6; CMD3.	CONS1 ; STAK1 ; CD.PUBL11; CITY3 GT.CONST2; MP2; ATS1	1 STAK2 , 2 CLIE2 ; 3 CONS1 ; 4 TRAB4; 5 COM5; 6 CITY6 ; 7 STAK3; 8 POL7; 9 PRIV1
Atores que mais receberam coprodução	CONS2; CITY63; SDN5 ; PRIV2; SECEST8 ; CMG6; CMD3.	CONS1 ; STAK1 ; CD.PUBL11; CITY3 GT.CONST2; MP2; ATS1	1 STAK2 , 2 CLIE2 ; 3 CONS1 ; 4 TRAB4; 5 COM5; 6 CITY6 ; 7 STAK3; 8 POL7; 9 PRIV1

Fonte: Autoria Própria (2023)

A seguir, apresenta-se os atores institucionais com as características combinadas de poder, legitimidade e urgência, o que permite delimitar o tipo de *stakeholders* que o ator é classificado.

Quadro 29 - Atributos Stakeholders para CODENORTE

CNE1	Conselhos Estaduais	Dominante = PL
CONS2	Consórcio	Definitivo = PLU
MP3	Ministério Público	Dominante = PL
MMA4	Ministério Meio Ambiente	Adormecido = P
ATS1	Aterros Sanitários Regionais	Dependente = LU
CAT1	Cooperativas	Dominante = PL
FAC2	Faculdade	Dependente = LU
SDN5	SUDENE	Dominante = PL
PRIV2	Evolua Ambiental Engenharia e Arquitetura	Definitivo = PLU
CITY63	Municípios	Definitivo = PLU
CMD3	Comitê Diretor	Definitivo = PLU
CME4	Comitê Executivo	Definitivo = PLU
CMG6	Comitê Gestor	Definitivo = PLU
AGR7	Agencia Reguladora	Arbitrário = L
SECEST8	Secretarias Estaduais	Definitivo = PLU

Fonte: Autoria Própria (2023)

Quadro 30 – Atributos Stakeholders para CONSCENSUL

CONS1	Codesul	Definitivo = PLU
MP2	Ministério Público	Definitivo = PLU
CITY3	Municípios	Definitivo = PLU
JUD4	Judiciário	Arbitrário = L
STAK1	Prefeitos	Definitivo = PLU
CN1	Conselho Nacional (Conama)	Arbitrário = L
ATS1	Aterros Sanitários	Perigoso = PU
GT.PRIV2	UNIT (Universidade Tiradentes)	Dependente = LU
GT.SC2	FETASE (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Sergipe)	Dependente = LU
GT.PUBL4	UFS (Universidade Federal de Sergipe)	Dependente = LU
GT.PUBL5	IFS - Estância (Instituto Federal de Sergipe),	Dependente = LU
GT.SC3	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis,	Definitivo = PLU
GT.SC4	Cooperativa de Material Reciclável de Estância, de Lagarto e de Boquim,	Dependente = LU
GT.PRIV2	BNB (Banco do Nordeste do Brasil),	Definitivo = PLU
GT.AGC2	SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas)	Dependente = LU
GT.PRIV3	BB (Banco do Brasil),	Dependente = LU
GT.SC5	Associação dos Pescadores de Indiaroba,	Dependente = LU
GT.SC6	MOPEC,	Dependente = LU
GT.SC7	Central Recicle,	Dependente = LU
GT.AGC2	SENAC (Serviço Nacional do Comércio),	Dependente = LU
GT.PRIV4	Instituto GBarbosa,	Dependente = LU
GT.PUBL6	Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO)	Definitivo = PLU
GT.PRIV5	Indústria Maratá,	Dependente = LU
GT.SC8	SASAC (Sociedade de Apoio Sócio Cultural e Ambientalista)	Dependente = LU
GT.PRIV6	Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (EMDAGRO),	Dependente = LU
GT.CON2	Conselhos de Meio Ambiente/Agricultura dos municípios	Definitivo = PLU
GT.PUBL7	Secretarias de Meio Ambiente/Agricultura dos municípios	Definitivo = PLU
GT.PRIV7	Votorantim,	Dependente = LU
CD.PUBL8	SEMARH (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Sergipe),	Definitivo = PLU
CD.PUBL9	ADEMA (Administração Estadual do Meio-Ambiente),	Definitivo = PLU
CD.PUBL1	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Sul e Centro-Sul Sergipano,	Definitivo = PLU
CD.PRIV.7	PRONESE (Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe)	Dependente = LU
CD.PUBL11	EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária)	Definitivo = PLU
PMI.PUBL12	AGRESSE	Dependente = LU

PMI.PRIV.8	CONSÓRCIO DE EMPRESAS SANPAC, P4, KATEX, ECOTUWA, TURICA	Definitivo = PLU
PMI.PRIV.9	CONSÓRCIO DE EMPRESAS MOLIZE E VERDE	Definitivo = PLU
PMI.PRIV.10	REVITA ENGENHARIA	Definitivo = PLU
PMI.PRIV.11	SINERTEC SOLUÇÕES AMBIENTAIS	Definitivo = PLU

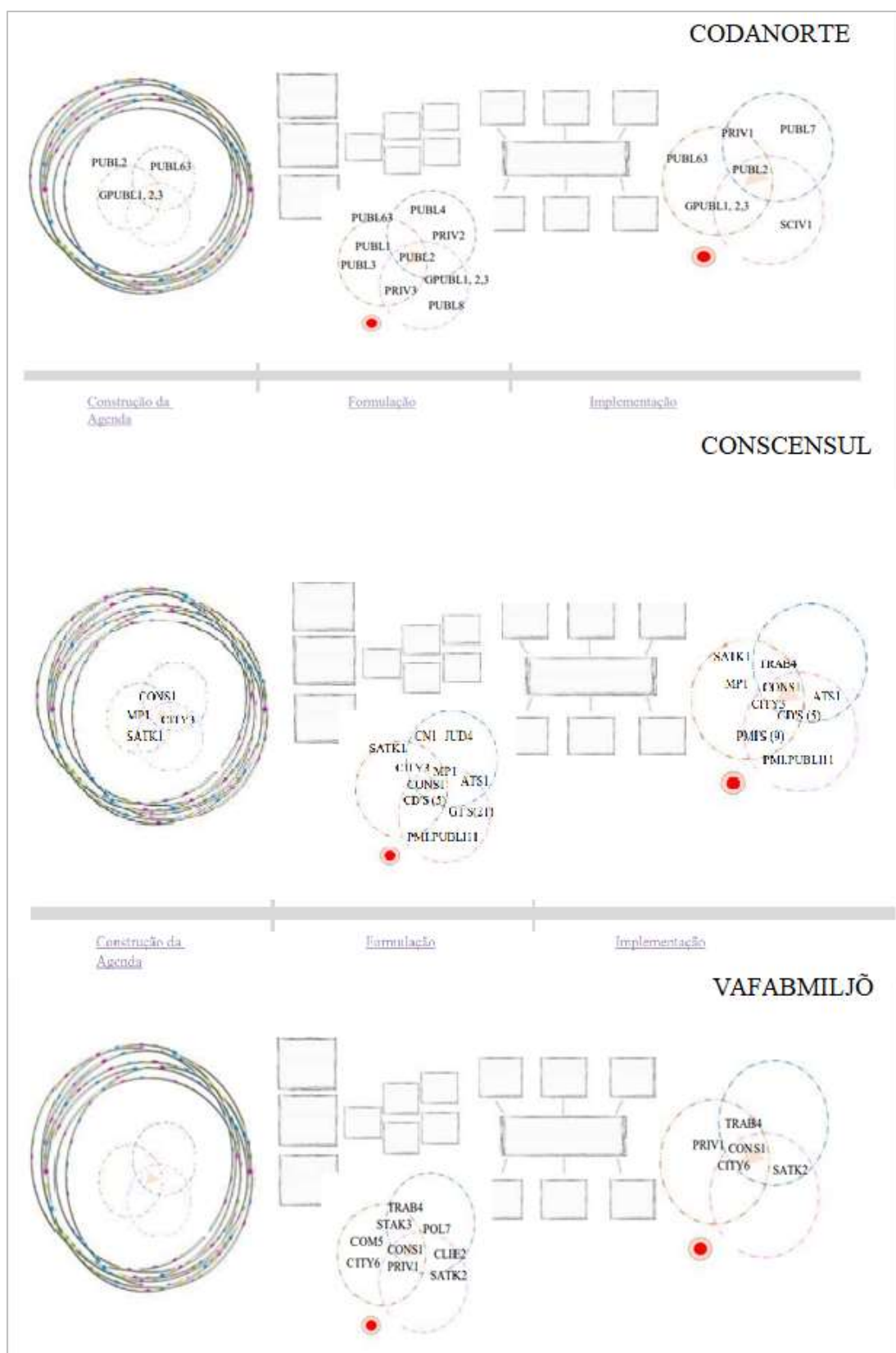
Fonte: Autoria Própria (2023)

Quadro 31 - Atributos Stakeholders VAFABMILJÖ

CONS1	CONSÓRCIO	Definitivo = PLU
CLIE2	SOCIEDADE (CLIENTES-RESIDÊNCIAS)	Arbitrário = L
STAK3	POLITICOS – GESTORES	Definitivo = PLU
TRAB4	FUNCIONÁRIOS DOS MUNICIPIOS	Definitivo = PLU
COM5	CONSELHOS MUNICIPAIS	Definitivo = PLU
CITY6	MUNICIPIOS	Definitivo = PLU
POL7	CAMARAS MUNICIPAIS	Dominante = PL
PRIV1	NEGÓCIOS	Definitivo = PLU
STAK2	ESCOLAS	Perigoso = PU

Fonte: Autoria Própria (2023)

Figura 42 - Análise da rede sistêmica de etapas por stakeholders



Fonte: Autoria Própria (2023)

A análise dos Stakeholders pelo Modelo de Etapas e pelos Mapas de Redes observa que os Consórcios classificados como Stakeholders Definitivos mantêm relações de participação direcionadas para subsistemas participativos. Há pouca mobilidade de ganho de atributos entre os atores.

A utilização da ferramenta stakeholders apresenta capacidade estratégica. Ao observar a capacidade de conexão de um ator e perceber que os que mais se relacionam entre si (cooperando e coproduzindo) não possuem poder e legalidade nos processos em políticas públicas permite realizar uma crítica sobre os processos participativos.

Ferramentas estratégicas para impulsionar a democracia dentro das políticas públicas são imprescindíveis. Principalmente ao considerar que os governos precisam empreender soluções eficazes em projetos, programas, cooperações, concessões com diversos atores institucionais públicos e privados

Esse cenário permite parâmetros interessantes para compreender a participação institucional numa gestão orientada pela governança, especialmente quando delimitada por redes. Aponta-se que os arranjos participativos atingem o êxito e alcançam a governança quando existem indicadores que permitam a pluralidade dos atores institucionais, sua capacidade em participar, continuamente, dos ciclos políticos, de trabalhar em rede durante os processos além de coordenar as ações com soluções bem elaboradas.

A participação, no contexto geral da governança, delimitada através da interação entre atores institucionais classificados pela ferramenta stakeholders, refere-se a negociações contínuas, entre diversos atores, dentro de uma organização que visa atingir objetivos comuns.

Milani (2008) aponta elementos importantes para o pesquisador protagonizar a participação: olhar para a participação local, observar o fomento e uso de ferramentas participativas, dimensionar a rede dos diferentes atores políticos, compreender as variações das burocracias (porque organiza a participação) esclarecer quem participa e na defesa de quais interesses coletivos e se existe participação cidadã.

Compreender os atores institucionais a partir de redes de stakeholders permitiu inovar a classificação dos atores que predomina no campo das políticas públicas e construir a compreensão da participação a partir de um dispositivo heurístico, capaz de olhar para instituição em seu ambiente, em suas relações de interesse e afetação ao dimensiona a participação a partir da relação dos requerentes versus influenciadores na inter relação entre poder, dependência, reciprocidade nas relações, legitimidade e urgência.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A participação institucionalizada possui uma diversidade que esmiuçada em mapas de redes permitiu demonstrar a centralidade dos consórcios para os processos de cooperação, coprodução e acima de tudo coordenação da política pública.

Esta pesquisa demonstrou até aqui a necessidade de que sejam criados mecanismos de controle para que se execute, de fato, o que foi deliberado pela governança democrática. Num contexto em que a governança pública deve promover o debate, a participação e a tomada de decisão de forma plural e verdadeiramente participativa.

Os Tribunais de Contas reconhecem que quando avaliam as políticas públicas percebem apenas se a burocracia foi ou não atendida. E não se atentam, ou não possuem instrumentos adequados, para a avaliação sobre se os processos democráticos existiram e se foram atendidos dentro da política pública. Neste sentido, a pesquisa científica pode contribuir muito para a percepção do grau e do tipo de participação que existe nessas políticas, para além do que é possível verificar a partir dos órgãos de controle.

Em nossa pesquisa, não se observou empiricamente o que a literatura teórica dimensiona sobre a existência de múltiplos atores para prestação de serviços públicos. Os consórcios são os principais prestadores de serviços, tomadores de decisão e conectam diversos atores para os processos participativos.

A partir dos dados coletados, tornou-se possível apresentar algumas das características da nova geração de reformas administrativas relacionadas ao Consórcios e às PPP's. Ambos concentram poderes de decisão e execução dos serviços. E as PPP's podem ser utilizadas como formas de criar crédito e financiamento das necessidades públicas, em contextos de flexibilização das regras licitatórias.

Percebe-se dominante o incrementalismo nos processos decisórios, que acontecem muitas vezes de forma simultânea e são marcados pela relação de custos. Destaca-se que existe ambiguidade, e não uma racionalidade comum, na tomada de decisão. A resposta dos formuladores aos problemas societários depende de como estes percebem e interpretam a realidade, sendo marcante a possibilidade de observar empiricamente a teoria 'da lata do lixo' para com os implementadores, conforme demonstrado em nossa discussão teórica, com Cohen, March e Oslén.

Em nível teórico e empírico, o modelo sistêmico de etapas que apresentamos alerta que a Nova Governança Pública possui como principal desafio mediar a

Governança Democrática e a Governança Corporativa. Isso porque a Governança Democrática é bastante utilizada no processo de formulação e controle de uma política pública, com abertura a participação de diversos setores da sociedade civil. Por outro lado, as perspectivas da Governança Corporativa ganham força exatamente após o processo de formulação, principalmente quando as soluções planejadas precisam ser sistematizadas em metas e ações, e essas precisam obedecer ao processo de financiamento e investimento. Neste momento, outros atores passam a participar dos processos de decisão.

O modelo sistêmico dos stakeholders apresenta pouca variação de continuidade e ganho de atributos entre as instituições. E apresenta os atores que caracterizam a centralidade como sendo Stakeholders Definitivos. O judiciário como Stakeholder Arbitrário e a sociedade civil como Stakeholders Dependentes.

As barreiras que separam a democracia da governança são construídas, em geral, para o momento entre a formulação e implementação das políticas públicas. Neste ensejo, o modelo das etapas constituiu-se de um instrumento para perceber o protagonismo dos atores, a participação e direcionar a percepção sobre inserção, permanência, exclusão e/ou anulação de alguns atores durante os processos decisórios no decorrer das etapas. Além disso, para medir se o que foi formulado foi efetivamente convertido em serviços públicos para a população.

Em referência aos atores, a teoria aponta que através do recorte em etapas torna-se possível mensurá-los, classificá-los e categorizá-los sobre diversas perspectivas teóricas. E para protagonizar a participação, as teorias do campo das públicas apontam uma diversidade de métodos que permitem compreender as relações estratégicas e de poder, que envolvem os processos participativos e decisórios numa política pública. O que permite problematizar sobre democracia e políticas públicas.

Neste contexto, o modelo das etapas pode ser considerado um importante instrumento para o pesquisador protagonizar atores, participação e democracia na pesquisa em política pública porque caracteriza e visualiza os atores centrais; dimensiona a maneira como o protagonismo dos atores modifica-se, com o decorrer das etapas; intercala o diálogo entre teoria e empiria, no que se refere aos processos participativos dentro de uma política pública.

As recomendações para perspectivas futuras de continuidade dessa pesquisa vão ao encontro de aprofundar sobre os processos participativos a partir das teorias organizacionais, aprofundar sobre as reformas administrativas que estão reconfigurando

o papel do Estado. A fim de dimensionar soluções para que a participação social ganhe força junto A Nova Governança Pública.

Enfatiza-se a predominância da racionalidade dentro dos processos participativos (condicionados pelos processos burocráticos). No entanto, essa burocracia perde o efeito quando a política pública é transferida para o setor privado. E não se percebe a participação social com espaço igualitário de decisão durante as etapas. Isso foi apresentado nos mapas, como pode ser visto na figura 40 (Análise das redes- atores por etapas), quando não se observa continuidade dos atores nas consecutivas etapas.

Marca-se a importância de relacionar a teoria dos sistemas com o aprimoramento das teorias das etapas em políticas públicas. E que os processos de decisões são redimensionados quando as decisões são percebidas de forma incremental com a relação de custos.

Ao perceber que a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne do desenvolvimento de políticas públicas e ao tratar das instituições, nossa pesquisa contribuiu ao apresentar variáveis para democracia e governança numa política pública orientada pelos modelos da Nova Governança pública.

A intensidade de participação dos processos decisórios pode ser alcançada antes da etapa de Implementação. Os implementadores possuem direta relação com poder e inserem-se no processo de repartição de recursos, através da prestação de serviços públicos.

E se estes atores que passam a prestar serviços e fazer parte do acesso aos recursos possuem como responsabilidade implementar a democracia das decisões. No entanto, as soluções passam a ser direcionadas pela relação custo benefício. Por isso a importância de contextualizar de forma crítica essa relação.

Principalmente porque o neoliberalismo defende a diminuição do papel do Estado das negociações. E questiona-se: quando se exclui o Estado, os interesses da sociedade e do meio ambiente são prejudicados?

Para o futuro, precisa-se ter essa base de informações bem analisada e compreender a burocracia, o que se exige? E os interesses societários e que o Estado precisa defender são respeitados pelo setor privado? De fato, concluímos nossa Tese com muitas questões que precisarão ser esmiuçadas por novos métodos e outros indicadores de análises.

Afinal, as políticas públicas ambientais se direcionam para o desenvolvimento,

através de conceitos privados sendo encaminhadas a ser desenvolvidas por sujeitos privados, com condicionantes de lucro em suas atividades. A governança corporativa e o neoliberalismo contribuem para a defesa destes interesses. A ideia de eficiência foi o primeiro valor central que uniu a ideologia privada ao setor público.

Se as crises abrem períodos de instabilidade e geram oportunidades para criar-se novas oportunidades de enfrentamento contra hegemônico, precisa-se problematizar porque a eficiência justifica privatizações e os privados (em sua maioria) não apresentaram eficiência na maioria dos estudos de casos sobre PPP's. Para os consórcios, muitas métricas apontam que estes (os consórcios) promovem eficiência porque os atores consorciados ganham em escala na aquisição dos serviços. Pouco se mede sobre a satisfação da sociedade e se seus interesses estão sendo atendidos.

Em paralelo, existe uma tentativa, em vários países do mundo, de desenvolver e implementar políticas públicas de caráter participativo. Por isso nossa busca em apresentar uma crítica aos ciclos participativos.

Com base na teoria mobilizada constrói-se o pressuposto de que a privatização, desregulamentação, abertura, flexibilidade, e descentralização são os elementos que reestruturam o Estado, globalizam as regras neoliberais e são incentivados pelas consecutivas reformas administrativas.

Os dados apresentaram a centralidade, dispersão e grau de conectividade entre os atores institucionais. Apresenta-se a seguir um resumo do que foi apresentado do diálogo dos resultados com a perspectiva teórica, nos quadros e nos mapas de redes sociais.

- A participação social acontece principalmente durante etapa de formulação, através de atividades realizadas por representantes governamentais para atrair instituições da sociedade civil e a própria população. Mas é, em alguma medida, simulada. Tanto porque vem desenhada pelo complexo institucional da reforma estrutural do neoliberalismo, quanto porque não ocorre o controle da democracia no nível da implementação, conforme observado a partir da figura 40 (Análise das redes- atores por etapas). E não são percebidos indicadores de avaliação e controle da democracia diretamente nas etapas de políticas públicas.

- Na governança, garantiu-se a participação da população de forma relativamente burocrática (principalmente na formulação, por meio de audiências públicas), no entanto, não foram criados instrumentos que controlam se as soluções do

processo decisório foram de fato levadas em consideração, conforme demonstrado nos tópicos 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3.

- Os elementos da Nova Governança Pública (Consórcios e PPP's) poderiam ampliar os processos participativos e proporcionar condições democráticas dentro das políticas públicas, desde que observadas determinadas condições, especialmente a continuidade dos atores ao longo de todas as etapas, o que pode ser visualizado por meio dos mapas de redes sociais. Os consórcios têm possibilidade de amplificar a democracia na medida em que proporcionam uma participação mais equilibrada de diferentes atores. Por outro lado, quando, envolvem PPP's, a tendência é que interesses privados prevaleçam.

- A Nova Governança Pública existe quando se executa a democracia dos processos participativos, permite-se ganhos redistributivos entre atores institucionais, e insere nas relações de poder e recursos, os atores que participaram dos processos decisórios, incluindo sociedade civil, ciência, movimentos sociais etc. Nos casos avaliados aqui, os consórcios formados para o encerramento de lixões no Brasil, essas condições não foram atendidas plenamente.

REFERÊNCIAS

ABRELPE, 2003. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2013**. Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso 20 de Janeiro, 2020.

ABRELPE, 2008. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2008**. Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso 20 de Janeiro, 2020.

ABRELPE, 2010. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2010**. Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso 20 de Janeiro, 2020.

ABRELPE, 2014. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014**. Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso 20 de Janeiro, 2020.

ABRELPE, 2019. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2019**. Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso 20 de Janeiro, 2020

ABRELPE, 2021. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2021**. Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso 20 de Janeiro, 2020.

ABU-EL-HAJ, J. **Da “Era Vargas” à FHC: transições políticas e reformas administrativas**. Revista de Ciências Sociais. v. 36 n. 1/2 (2005): Dossiê: Economia e Política. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/index.php/revcienso/article/view/560>. Acesso em 25 de agosto de 2021.

ALBUQUERQUE, E.S. PARENTE, F.J.C. **Política da Gestão Participativa do Meio Ambiente no Ceará**. Revista Conhecer: debate entre o público e o privado. v05. nº 15. 2015.

ALMEIDA, F. L. PARENTE, F.J.C. **Políticas Públicas e as Relações Internacionais: os desafios da globalização**. Revista Conhecer: debate entre o público e o privado. v.06. nº 17. 2016.

ALMEIDA, R. A. **Nova governança pública e sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente na região do Vale do Aço**. 2023. 178 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2023.

AMBRÓSIO et al. **Uma avaliação das experiências internacionais e brasileira de PPPs no sistema prisional**. BNDES. 2017. Brasília. Textos para Discussão. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13594/1/TD-117_Web.pdf

ANDERSSON, C. ; STAGE, J. **Direct and indirect effects of waste management policies on household waste behaviour: The case of Sweden**, Waste Management. Volume 76, 2018, Pages 19-27,. ISSN 0956-053X,

ARAÚJO, L. RODRIGUES, M.L. (2017). **Modelos de análise das políticas públicas**. Sociologia, Problemas e Práticas, 83 | -1, 11-35.2017. Disponível em <http://journals.openedition.org/spp/2662> . Acesso em 28 de julho de 2021.

ARRETCHE, M. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

AVRITZER, L.; SANTOS BOAVENTURA, S. Introdução: **Para Ampliar o Cânone Democrático**. In, Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003, pg. 39–82.

BARROS, R. **Conheça a história do Saneamento Básico e Tratamento de água e esgoto**. Blog, Saneamento Básico. Disponível em: <https://www.eosconsultores.com.br/historia-saneamento-basico-e-tratamento-de-agua-e-esgoto>

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. B. **Política Social: fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2007.

BENZ, A. **Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: eine Einführung**. In: BENZ, ARTHUR (Org.). Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: Springer, 2004. p. 277.

BEZERRA, N. M. **Observatórios de políticas públicas: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas**. 2018. Universidade de Coimbra. Tese (Doutorado em Economia - Universidade de Coimbra). Coimbra 2018.

BICHIR, R. M. **Olhares cruzados nas análises de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.30, n.89, out/2015, p. 175-181. Resenha do livro:

MARQUES, Eduardo Cesar Leão; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.) **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/CEM, 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 19 de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto Nº 9203 de 22 novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em 12 de julho de 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 9901 de 08 de julho de 2019.** Altera o decreto 9203 de 2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em 12 de julho de 2021

BRASIL. **Lei Nº 14.026 de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm . Acesso em 20 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei Nº 12305 de 02 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm . Acesso em 20 de novembro de 2020.

BRESSER- L.C.P. **Da administração pública burocrática à gerencial.** Revista do Serviço público, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo.** São Paulo: Politeia, 2019,

CÂMARA, S.F. **Teoria dos jogos.** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011. 92p. Disponível em: https://ead2.moodle.ufsc.br/pluginfile.php/170067/mod_resource/content/3/Teoria_dos_Jogos.pdf . Acesso em 05 de junho de 2023.

CAMARGO, R.A.L. **A constituição do reino da Suécia, o estado-providência e o estado mínimo.** Joaçaba, v. 18, n. 2, p. 359-380, maio/ago. 2017

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas.** BIB, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/capella_2006_perspectivas-tec3b3ricas-sobre-o-processo-de-formulac3a7c3a3o-de-polc3adticas-pc3bablicas.pdf . Acesso em 10 de julho de 2021.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas.** 1ª ed. Brasília: ENAP, 2018.

CASTELLS, M. 1999. **Sociedade em rede.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.

COLUCE M, A. H., & ROSOLEN S. A. L. . **Saneamento básico no brasil: : implicações do novo marco legal e o avanço das privatizações.** Boletim Paulista De Geografia, 1(110), 82–98.(2023). <https://doi.org/10.61636/bpg.v1i110.3000>

CORTES, S. V; LIMA, L L. **A Contribuição da sociologia para a análise de Políticas Públicas.** Lua Nova, São Paulo, 87: 33-62, 2012.

COSTILLA, Lucio Oliver. **Problemas teóricos do Estado Integral na América Latina: forças em tensão e crise.** Joana Coutinho; Lucio Oliver. Costilla (org). Marília: Lutas Anticapital. 2003. 435p.

- DAHL, R. **La Poliarquía. Participación y oposición**. Madrid: Tecnos, 1997,
- DARDOT, P. LAVAL, C. **A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Editora Boitempo. Tradução Mariana Echalar. 2016.
- DÁVALOS, Pablo. **Neoinstitucionalismo y reforma estructural en América Latina**. In: MARTINS, Mônica Dias; GALLI, Rosemary (org.). *Multilateralismo e Reações Sul-americanas*. Fortaleza: Eduece, 2011. p. 117-178.
- DE SOUZA, M. B.; HOFF, T. S. R. **Governo Temer e a volta do neoliberalismo no brasil – possíveis consequências para a habitação popular**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, [S. l.], v. 11, 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/24652>. Acesso em: 1 mar. 2022.
- ELIAS, N. **Os estabelecidos e os outsiders**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2000.
- ESPING, A.G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, nº24, set, p.85-116.1991.
- ESPING, A. G. **O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. Lua Nova, nº 35, p.73-111. 1995.
- FARAH, M.F.S. **Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade**. Rev. Serv. Público Brasília 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro 53-84 dez 2018.
- FARAH, M.F.S. **Administração pública e políticas públicas**. RAP — Rio de Janeiro 45(3):813-36, Maio/Jun. 2011.
- FARAH, M.F.S. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 50(6):959-979, nov./dez. 2016.
- FERREIRA, J. G.; GOMES, M. F. B.; DANTAS, M. W. DE A. **Desafios e controvérsias do novo marco legal do saneamento básico no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.34117/bjdv7n7-019> . (2021).
- FILGUEIRAS, F. **Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil**. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | Rio de Janeiro 52(1):71-88, jan. - fev. 2018.
- FONTENELE. M.M.T.A. PARENTE, F.J.C. **A Modernização Recente das Administrações Públicas no Contexto Nacional e Local**. Conhecer: debate entre o público e o privado 3 (07), 128-154. FREEMAN, 1979
- FREEMAN, L.C. **The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science**. Empirical Press, Vancouver.(2004)

FREEMAN, R. E. **The politics of stakeholder theory: Some future directions.** Business Ethics Quarterly 4: 409-421. 1994.

FREEMAN, R. E., & Evan, W. M. **Corporate governance: A stakeholder interpretation.** Journal of Behavioral Economics, 19: 337-359. 1990.

Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030. **V Relatório Luz da Sociedade Civil para a Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil.** Disponível em <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2021/>

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** V. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAYASHI, R. **O ciclo de políticas públicas: uma síntese epistemológica.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5030, 9 abr. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55955>. Acesso em: 1 ago. 2021. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00224020>

IVO, ANETE BRITO LEAL. **A destruição do social: Estado, governo e políticas sociais.** CADERNO CRH, Salvador, n. 35, p. 41-84, jul./dez. 2001

JOHN, P. STREET G. **The three ages of public policy: theories of policy change and variation reconsidered.** The political science of public policy. San Francisco, 3-6 September 2015

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies.** 2. ed. Ann Arbor, : University of Michigan, 2003.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. **Governança pública novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, maio/junho, 2006

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018,

LIMA, L. L. D'ASCENZI, L. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas.** Revista de Sociologia e Política V. 21, Nº 48: 101-110 DEZ. 2013

MACHADO, C. V. **A Política Pública como campo multidisciplinar.** Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1987-1988, June 2016 . Resenha do livro:

MARKS, G. **Structural Policy and multilevel governance.** Journal of European Public Policy, v. 26, n. 8, p. 1113–1133, 1993.

MARQUES, E.C; FARIA, C.A.P (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar.** Rio de Janeiro/São Paulo, Fiocruz/Editora da Unesp, 2013. 282 páginas

MILANI, C. R. S. . **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias.** Revista de Administração Pública (Impresso) , v. 42, p. 551-579, 2008.

MITCHELL, R., AGLE, B., & WOOD, D. **Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts.** Academy of Management Review, 22, 853-886. (1997).

MIZRUCHI, M. S. **Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais.** RAE - Revista de Administração de Empresas 2, 46(3), 72–86. (2006).

MORAIS, N. SILVA, M.A. FROTA, F.H.F.S. **A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática.** Revista Debates, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 223-246, jan.-abril 2021.

MULLER, P. **L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique.** Revue française de science politique, v. 50, n. 2, p.189-208, 2000

NASCIMENTO, A. F. **Resenhas.** Cad. Saúde Pública. 2014, v.30, n.4, p. 896-897. Resenha do livro: MARQUES, Eduardo Cesar Leão; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.) A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/CEM, 2013

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NUNES, J. A. **Governança, conhecimentos e participação pública. Relatório apresentado para Provas Públicas de Agregação em Sociologia.** Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 2007.

OLIVEIRA, L.S. **Reforma Gerencial, Neodesenvolvimentismo, e Ponte para o Futuro: Recentes Contradições da Política Social Brasileira.** Ser Social: Revista do programa de Pós graduação em Políticas Social / Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. SER Social. V.21 n.45,2.sem. / 2019.

OLOF, R. **O desenvolvimento do modelo Sueco.** Trad. Leticio Mariconda e Pablo Rubem Mariconda. Lua Nova nº24, 1991.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** Trad. Sérgio Fernando Guarich Bath e Ewandro Magalhães Júnior. 2. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PARANÁ, E. **Dinheiro e poder social: Um estudo sobre o Bitcoin.** Tese de Doutorado. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. 2018.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, G. S. **Notas acerca dos conceitos de governança e governabilidade.** Sociedade em Debate, Pelotas, V 20(1): 31-45, 2014. PERSPECTIVAS • Cad. Saúde Pública 36 (12) 18 Dez 2020

PRATIWI, A.; SUZUKI, A. **Effects of farmers' social networks on knowledge acquisition: lessons from agricultural training in rural Indonesia.** Journal of Economic Structures, 6(8), 1–23. (2017). <https://doi.org/10.1186/s40008-017-0069-8>

PRZEWORSKI, A. **Crises da Democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 2020

SAAD-FILHO, ALFREDO. MORAIS, LECIO. **Brazil Neoliberalism Versus Democracy.** First published 2018 by Pluto Press 345 Archway Road, London N6 5AA.

SANTAELLA, R.G. Teoria e prática em Fernando Henrique Cardoso: da nacionalização do marxismo ao pragmatismo político (1958-1994). 2018. 364 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SABATIER, P A. **“The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe”**, Journal of European Policy, 51, pp. 98-130. 1998. Disponível em: http://pubget.com/paper/pgtmp_1819b4e572a4dd1aaf9ab3dc9175ee63/The_advocacy_coalition_framework__revisions_and_relevance_for_Europe Acesso em 06 de Agosto de 2021.

SABATIER, P. A. (org.) **Theories of the Policy Process**, Boulder, CO, Westview Press. 2007. DOI: 10.4324/9780367274689

SABATIER, P.A. SCHLAGER, E. **“Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines”**, Revue Française de Science Politique, 50 (2), pp. 209-234. 2000. Disponível em: http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395465 (última consulta em 12/07/2016).

SANTANA EDEMILSON.C.J. **Dinheiro e poder social: um estudo sobre o Bitcoin.** Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. 2018

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA; AVRITZER, LEONARDO. **Para ampliar o cânone democrático.** In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, G. **Elementos de teoría política.** Madrid: Alianza Editorial, 2005, pp.29-69 (Cap.2)

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, pp.282-360 (Parte IV)

SECCHI, L. 2010. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública: Rio de Janeiro, 43(2), 347-369. (2009).

SECCHI. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2020. E-Book kindle.

SILVA, P. L. B. ;MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Caderno NEPP/UNICAMP, Campinas, n. 48, p. 1-16. Disponível em: http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 20 de agosto de 2021.

SILVESTRE, H. C. **A (Nova) governança pública**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4286> . Acesso em 16 de novembro de 2021.

SINGER, A.; ARAUJO, C.; BELINELLI, L. **Estado e democracia. Uma introdução ao estudo da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021,

SOUSA, A.C.A. **O que esperar do novo marco do saneamento?** Perspectiva. Cad. Saúde Pública 36 (12) 18 de Dez de 2020

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, Ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STREECK, W. **As crises do capitalismo democrático**. Trad. Alexandre Morales, Novos estudos CEBRAP, São Paulo, 2012. pp. 35-56.

TABAK, B.M. AMARAL, P.H.R. **Vieses cognitivos e desenho de políticas públicas**. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 2, 2018 p.472-491. WERNER, J.

VIANA, A.L. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. RAP. Rio de Janeiro. 543. MAR.-ABR. 1996.

WEBER, Max. **Economia e sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. 3ª Edição. VOLUME 1. Editora UNB. Brasília. 1994

WEGRICH, K. **Theories of the Policy Cycle. Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods** / edited by Fischer, Miller, Sidney. New York. 2015.

WERNER, D., & HIRT, C. **Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000**. Urbe. Revista Brasileira De Gestão Urbana. 2021).Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200078>. Acesso em 12 de agosto de 2022.

WOOD, E. M. **Democracia contra o Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

ANEXOS

ANEXO A- PLANILHA DE TRATAMENTO DE DADOS CONSÓRCIO CODANORTE

rede.codanorte.TRATADA (1) - Excel																		
Página inicial Inserir Layout da Página Fórmulas Dados Referências Enviar Ajuda Digite-me o que você deseja fazer																		
Recortar Copiar Colar Pincel de formatação Área de transferência Times New Roman 12 Fontes Alinhamento Número Quebra de Texto Automaticamente Geral Formatação Condicional Formatar como Tabela Estilos de Célula Inserir Excluir Formatar AutoSoma Preencher Limpar Classificar e Filtrar Localizar e Selecionar Edições																		
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R
	Qtd	Nome do Ator	Ator Institucional	publ	priv	civil	PÚBLICO (n=1)	PRIVADO (n=2)	CIVIL (n=3)	GOVERNAMENTAL (TIPO 1)	NÃO GOVERNAMENTAL (TIPO 2)	FORMATOU	IMPLEMENTOU	Cooperou com outro ator	Cooperou com outro ator	qtd		
1																		
2	1	PUBL1	Conselhos Estaduais			1	1			1		1						
3	2	PUBL2	Equipe Consórcio			1	1			1		1	1	1	1	3,4,5,6,7		
4	3	PUBL3	Ministério Público	1		1	1			1			1	1	1	2		
5	4	PUBL4	Ministério meio ambiente	1		1	1			1		1	1	1	2			
6	5	PRIV1	Aterros Sanitários Regionais	1				1			1		1		1	2		
7	6	SCIV1	Cooperativas			1			1		1			1		2		
8	7	PRIV2	Faculdade	1		1			1		1	1	1	1	1	2		
9	8	PUBL5	SUDENE	1		1	1			1		1		1	publ 2			
10	9	PRIV2	EVOLUA AMBIENTAL	1		1			1		1	1		1	publ 2			
11	10	PUBL6	Municípios	1		1	63			63		63		1	publ 2			
12	11	GPUBL1	Comitê Diretor	1		1						1	1					
13	12	GPUBL2	Comitê Executivo	1		1						1	1					
14	13	GPUBL3	Comitê Gestor	1		1						1	1					
15	14	PUBL7	Agência Reguladora	1		1	1			1				1				
16	15	PUBL8	Secretarias Estaduais	1		1	1			1		1						
17																		
18																		
19																		
20																		
21				12	14	11	70	3	1	70	4	71	10	8				
22																		
23																		
24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24																		

Fonte: Autoria Própria (2024)

ANEXO B- MODELO DE PLANILHA PARA ELABORAÇÃO DOS MAPAS DE REDES

	CONS1	CLIE2	STAK3	TRAB4	COM5	CLIX6	POL7	PRIV1	STAK2
1	CONS1	0	1	1	1	1	1	1	1
2	CLIE2	1	0	1	1	1	1	1	1
3	STAK3	1	1	0	0	1	1	0	1
4	TRAB4	1	1	1	0	1	1	0	1
5	COM5	1	1	1	1	0	1	1	1
6	CLIX6	1	1	1	1	0	1	1	1
7	POL7	1	1	1	1	1	0	0	1
8	PRIV1	1	1	0	1	1	1	0	1
9	STAK2	1	1	0	1	1	0	0	1
10									
11									
12									
13									
14									
15									
16									
17									
18									
19									
20									
21									
22									
23									
24									
25									
26									
27									
28									
29									

Fonte: Autoria Própria (2024)

ANEXO C- FOTOS DA 2ª TURMA DE TREINAMENTO NA SUÉCIA

Foto 1: Equipe reunida na Indústria de Transformação de Vidros



Fonte: Autoria Própria (2024)

Foto 2: Equipe reunida na sede do Consórcio VAFABMILJÖ



Fonte: Autoria Própria (202