

GOVERNANÇA COLABORATIVA EM CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM MG NA PERCEPÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

Gabriela Vicentini da Rocha
Dany Flávio Tonelli

Resumo

O problema principal da pesquisa é como os pressupostos definidores da governança colaborativa, são percebidos pelos agentes públicos locais atuantes na gestão de consórcios públicos municipais em MG? O objetivo foi investigar a percepção dos gestores públicos acerca dos pressupostos da governança colaborativa aplicada ao contexto dos consórcios públicos intermunicipais de gestão de resíduos sólidos urbanos constituídos no estado de MG. A coleta de dados deste estudo foi através de um questionário online, enviado a todos os atores identificados em cada um dos 35 consórcios ativos de Minas Gerais até a metade de 2016. As informações de quantos consórcios estavam ativos e quais eram eles foram cedidas em contato direto com a FEAM nesse mesmo ano. As perguntas foram estruturadas em concordância com os 15 aspectos que delinham a governança colaborativa do estudo de Sant'anna, Tonelli, Abbud (2016). Foram recebidas 71 respostas. Após análise dos dados com o uso do Software SPSS, com aplicação de estatística básica e análise de Clusters, verificou-se que alguns aspectos como liderança facilitadora, processo deliberativo inclusivo, múltiplas fontes de investimento e a correspondência entre o discurso e a prática precisam ser melhor trabalhados para a consolidação dos consórcios.

Palavras-chave: Arranjos colaborativos. Inovação. Ações consorciadas. Atores públicos.

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 aumentou a autonomia do poder público municipal e induziu um aumento no número de municípios no Brasil, conjuntura que propiciou o surgimento de ações consorciadas (BRASIL 1988; RIBEIRO ET AL 2016). Desde então, o número de consórcios públicos intermunicipais no Brasil vem aumentando consideravelmente. Principalmente nos últimos anos, após o decreto da Lei nº 11.107/2005, que dispõe das normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá providências em relação às vantagens das ações consorciadas. Tais como, prioridade na obtenção de incentivos financeiros junto às agências de fomento federais, abordagem especial nos cálculos para distribuição da cota do ICMS (BRASIL, 2010; FEAM 2017) e fortalecimento dos vínculos preexistentes com a formação ou consolidação de uma identidade regional (César 2008).

No caso dos consórcios públicos destinados à gestão dos resíduos sólidos urbanos (RSU) o cenário não é diferente. Analisando o estado de Minas Gerais, no intervalo entre 2010 e 2014 houve um aumento de 100% no número de consórcios firmados (FEAM, 2014). Não ocasionalmente, este é o período que abrange, desde a determinação para o fim dos lixões pela lei 12.305/2010, até a data limite para o cumprimento da mesma. Segundo a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) até o ano de 2010 haviam 11 consórcios para RSU no estado e em 2014 foram registrados 22 consórcios intermunicipais (FEAM, 2014). Contudo, cerca de 70% desses consórcios não possuíam condições adequadas de operação e gestão (FEAM, 2014; CARVALHO ET TAL, 2014).

Esse fato representa a corrida dos municípios para se adequarem a Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída pela lei 12.305/2010 e evidencia a presença de grandes falhas e dificuldades na implantação e operação destes, já que a maior parte dos consórcios já firmados não estão operando adequadamente. Porém não aponta quais lacunas são essas. Em 2017, foram identificados pela FEAM e pela Secretaria de Cidades e Integração Regional - SECIR, 47 consórcios públicos intermunicipais compreendendo cerca de 553 municípios mineiros (FEAM 2017). Esse crescimento indica que a percepção dos municípios que ainda não se adequaram as imposições legais em relação aos resíduos gerados por seus habitantes tem mudado e os consórcios se tornado cada vez mais instrumento de gestão.

Além dos municípios envolvidos em consórcios, um número significativo de outros municípios buscaram soluções para adequação às imposições legais por meios não consorciados (CARVALHO, 2014; PEIXOTO, 2008). Em termos de investimento, isso significa uma solução mais cara, uma vez que, de acordo com o Diagnóstico de Consórcios Intermunicipais para a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em Minas Gerais elaborado pela FEAM em 2014 “O consórcio permite aos municípios realizarem contratações de profissionais especializados com custo diluído, compras conjuntas por meio de licitação compartilhada, capacitam seus profissionais, elaboração de projetos de água e esgoto para autarquias e reivindicação de recursos nas diversas esferas do governo” (FEAM, 2014). Logo, as dificuldades no estabelecimento de relações pautadas em arranjos colaborativos não são porque elas não sejam interessantes do ponto de vista econômico, mas porque os municípios encontram desafios em constituir ação coletiva e estruturas de governança (ROCHA ET AL, 2017).

Torna-se essencial encontrar delineamentos que permitam e propiciem uma gestão mais eficiente, eficaz e efetiva para coligir os esforços em torno de um objetivo em comum, no caso, a gestão dos resíduos sólidos urbanos. E é nesse contexto que a abordagem da governança colaborativa se faz importante. Uma vez que pode contribuir para agregar mais paridade ao enfrentamento da problemática da correta gestão dos resíduos sólidos produzidos em cada região (ROCHA ET AL, 2017). A governança colaborativa busca alcançar o consenso entre os atores, definindo objetivos em comum, com acordo formalmente estabelecido, estreitando o relacionamento entre os envolvidos e ponderando, de fato, o envolvimento de atores sociais nas decisões de políticas a serem tomadas, por meio da deliberação inclusiva alcançada em ambientes participativos. De modo que os resultados alcançados são diretamente influenciados pelo envolvimento dos atores e seu grau de comprometimento (ANSELL E GASH, 2007; CHOI E ROBERTSON, 2014; EMERSON, NABATCHI E BOLOGH, 2012; SANT’ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

O presente ensaio é o desenvolvimento do estudo apresentado por Rocha et al (2017), que explora as relações conceituais entre os tópicos governança colaborativa e consórcios públicos na gestão de RSU, identificando as possibilidades que decorrem da aproximação entre a constituição e consolidação de consórcios públicos e o conceito de governança colaborativa. O problema principal da pesquisa é: como os pressupostos definidores da governança colaborativa são percebidos pelos agentes públicos locais atuantes na gestão de consórcios públicos municipais em MG? Partindo desse problema, o objetivo é investigar a percepção gestores públicos acerca dos pressupostos da governança colaborativa aplicada ao contexto dos consórcios públicos intermunicipais de gestão de resíduos sólidos urbanos constituídos no estado de MG. Para tanto, foram empregadas as análises dos pressupostos da governança colaborativa do estudo de Sant’anna, Tonelli e Abbud (2016).

É relevante discutir esse cenário uma vez que, ao compreender a problemática no contexto dos consórcios públicos na gestão dos RSU, é possível projetar este estudo frente a diferentes vertentes. Por exemplo, delinear quais pontos devem ser avaliados e reconsiderados a fim de resolver os problemas que surgem nas ações consorciadas. Isso tem potencial prático, tanto para criar estratégias de gestão organizacionais mais adaptadas, como para contribuir para a melhoria das relações interorganizacionais inerentes aos consórcios públicos intermunicipais, inclusive em outras áreas para além da gestão de resíduos sólidos urbanos.

E por sua vez, por meio do estudo, é possível ponderar se a efetividade dos elementos de governança é teoricamente relevante, em razão da aplicabilidade do conceito em diferentes arranjos colaborativos, o que pode caracterizar-se como inovação no setor público, conforme Tonelli et. al (2015). Vale ressaltar também, a escassez de trabalhos na literatura quem tenham enfoque prático e que relacionem uma melhor gestão dos consórcios com arranjos colaborativos.

Após essa introdução será apresentado um breve referencial teórico sobre a governança colaborativa, seguido da metodologia usada e dos resultados e discussões acarretadas. Por fim, apresentam-se as considerações finais desse estudo.

GOVERNANÇA COLABORATIVA COMO LENTE DE ANÁLISE

Os estudos e aspectos empíricos e teóricos sobre governança colaborativa aparecem na literatura de maneira multifacetada e em ampla abordagem, como nos campos da economia, ciências políticas e administração pública (MARTINS E COSTA, 2017). Para Ansell e Gash (2008) a governança colaborativa se dá quando os resultados alcançados em colaboração, são compartilhados entres os atores envolvidos, sejam eles públicos ou privados. Enquanto para Brown, Gong e Jing (2012) as decisões públicas tomadas pelas parcerias na governança colaborativa não seriam viáveis se tomadas por apenas um ator, excluindo as partes interessadas dos processos. Já Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) tem visão mais ampla e destacam que o termo passa por configurações como gestão colaborativa pública, governança participativa, envolvimento civil e acordos setoriais. Por entenderem que existem influências políticas, jurídicas, socioeconômicas e ambientais, definem como componentes das ações colaborativas, o engajamento com os princípios, motivação compartilhada e a capacidade de ação conjunta (EMERSON E NABATCHI, 2015).

Se a governança exprime a conjuntura entre os atores envolvidos e a constituição de arranjos institucionais de políticas públicas (ANSELL E GASH, 2008; DENHARDT, 2012), essa se revela como potencial lente de análise no estabelecimento de consórcios públicos intermunicipais, estes por sua vez, são proposta de solução para problemas públicos tendo em vista a união de esforços dos envolvidos resultando em ação conjunta. Com a intenção de analisar as sistematizações conceituais a partir da diversidade de abordagens, para assim constatar os aspectos dos arranjos de governança presentes nos consórcios públicos, destaca-se o estudo de Sant'anna, Tonelli, Abbud (2018), onde propõe-se uma discussão que vai além de níveis de colaboração, evidenciando as propriedades que são divididas nos elementos antecedentes, do processo de colaboração e de resultados do processo.

Os antecedentes caracterizam-se como a base de onde o processo de colaboração começa e produz resultados e são vistas como a entrada das ideias e valores dos interessados nas decisões (SANT'ANNA, TONELLI, ABBUD, 2018). São propriedades que delinham os antecedentes apresentados pelos autores: **Múltiplos atores**, onde a

interação entre vários atores (sejam públicos ou privados) com habilidades distintas é evidenciada legitimando o processo colaborativo (ANSELL E GASH, 2008; FREEMAN, 1997; TANG E TANG, 2014); **Objetivos em Comum**, os envolvidos devem manter o foco e o entendimento que o sucesso da colaboração é garantido se eles conciliarem os interesses por vezes divergentes (ANSELL E GASH, 2008); **Liderança Facilitadora**, o líder, reconhecido pela rede, constrói a colaboração dos participantes e garante o bom funcionamento das regras estabelecidas em comum acordo (ANSELL E GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012); **Regras Preliminares**, algumas regras devem ser claras logo no começo e continuar como um processo contínuo, onde além de as seguirem os atores participam do processo de definição (ULIBARRI, 2015; SANT'ANNA, TONELLI, ABBUD, 2018); **Interdependência**, percepção de que ações individuais não alcançam os objetivos comumente traçados no processo colaborativo; e **Investimentos Iniciais**, necessário para que o processo se inicie, incluindo recursos tangíveis e intangíveis (TANG E TANG, 2014).

No processo de colaboração, definido como o centro do mecanismo, onde se estabelece um processo cíclico e interativo de difícil representação, apresentam-se os seguintes pressupostos: **Processo Deliberativo Inclusivo**, referente à participação efetiva dos envolvidos, tornando possível a intervenção de todos no processos decisórios (ANSELL E GASH, 2008; EMERSON E NABATCHI, 2015); **Compromisso com o Processo**, para manutenção da colaboração e sua consolidação (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016); **Construção de Confiança**, as parcerias se firmam por mais tempo e mais eficazmente quando existem elevados níveis de confiança entre os envolvidos e na rede colaborativa (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016); **Relacionamento Interno e Externo**, da comunidade e autoridades proporcionam o entendimento destes em relação a colaboração existente e geram a expansão de parcerias; **Consenso**, é importante para que as decisões tomadas sejam as mais vantajosas para todos e que supram as necessidades por mais diferentes que possam ser (ANSELL E GASH, 2008; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016); e a **Gestão do Conhecimento**, facilita e viabiliza a colaboração e negociação que, quando conflitantes, devem ser administrados para que as adversidades sejam cada vez menores e não influenciem negativamente a confiança existente (TANG E TANG, 2014).

Resultados do Processo, é essencial para evitar conflitos e problemas de confiança na rede, é importante que as partes interessadas percebam a equidade e custo de colaboração de cada membro. Abrange, **Múltiplas Fontes de Investimento**, forma de manter a interdependência dos atores e não sobrecarregar um específico, usado para a qualificação e fonte de viabilização para novos programas e contratações (EMERSON E NABATCHI, 2015; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016); **Prestação de Contas** importante instrumento de responsabilidade e confiança, que fortalece a participação popular e governamental (FREEMAN, 1997); **Discurso e Prática**, onde os frutos dos esforços são refletidos nos resultados alcançados, interferindo diretamente na motivação do atores (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016); E **Investimento em Novas Habilidades**, para que haja melhorias constantes na rede (FOSTER-FISHMAN et al, 2001). Esses pressupostos foram a base para analisar a resposta de cada um dos constructos usados na pesquisa.

METODOLOGIA

A coleta de dados deste estudo foi através de um questionário online, enviado a todos os atores identificado sem cada um dos 35 consórcios ativos de Minas Gerais até a

metade de 2016. As informações de quantos consórcios estavam ativos e quais eram eles foram cedidas em contato direto com a FEAM nesse mesmo ano. As perguntas foram estruturadas em concordância com os 15 aspectos que delimitam a governança colaborativa do estudo de Sant’anna, Tonelli, Abbud (2016). Na primeira parte do questionário, os respondentes deveriam assinalar obrigatoriamente a opção, em uma escala tipo Likert (CLASON E DORMODY, 1994), entre “sem importância”, “pouco importante”, “importante” e “muito importante” que mais se encaixaria seu nível de concordância em cada uma das afirmações. Na segunda parte os atores deveriam responder “sim”, “sim, mas parcialmente”, “não” ou “não sei responder” se os mesmos aspectos aconteciam de fato no consórcio no qual faz parte. Além dos constructos direcionados a governança colaborativa, o questionário possuía perguntas quanto a características dos respondentes, e um espaço livre, para comentários. O questionário foi aplicado de forma a assegurar o anonimato dos respondentes.

Dos 35 consórcios identificados como ativos, reuniu-se 413 e-mails de atores envolvidos. Estes foram obtidos através de pesquisa online, ou contato com membros indiretamente ligados aos consórcios. No período de 28/11/2016 á 01/02/2017 foram feitos quatro envios aos contatos estabelecidos, sendo o primeiro a todos os e-mails levantados e os seguintes de acordo com o retorno, logo, conforme o respondente fosse identificado no controle dos questionários, o reenvio não acontecia. Dos e-mails enviados, 53 retornaram por falhas como e-mails invalidados, o que representa cerca de 13%. Ao final do prazo para responder ao questionário, em 27/02/2017, 71 respostas foram contabilizadas, o que representa cerca de 20% dos e-mails validos enviados.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

No quadro a seguir, apresentam-se os consórcios que participaram da pesquisa, com a resposta de pelo menos um dos atores identificados.

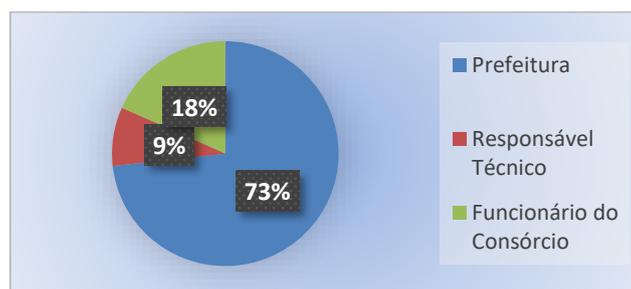
Quadro 01: Consórcios que participaram da pesquisa.

| Sigla | Consórcio |
|--------------------|---|
| CIAS Centro Oeste | Consórcio Intermunicipal de Aterro Sanitário do Centro Oeste Mineiro. |
| CIDAS | Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável. |
| CIDES | Cons.Público Interm. de Des. Sustentável do Triangulo Mineiro e Alto Paranaíba. |
| CIMASAS | Consórcio Interm. dos Mun. da Microrregião do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário. |
| CONDAPAV | Consórcio Público para Des. da Micro Região do Alto Paraopeba e Vertentes. |
| CONVALE | Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional. |
| CORESAB | Consórcio Regional de Saneamento Básico Central de Minas. |
| CPGRS | Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos. |
| CISAB Zona da Mata | Consortio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais. |
| ECOTRES | Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos. |
| 4 AMBIENTAL | Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental. |
| CIGEDAS Vertentes | Consórcio Interm. de Gestão e Des. Ambiental Sustentável das Vertentes. |
| RIDES | Consórcio Intermunicipal da Região Integrada de Desenvolvimento Sustentável. |
| CIGRSES | Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos do Entorno de Salinas. |
| CONSANE | Consórcio Regional de Saneamento Básico |
| CIDERSU | Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional Sustentável. |
| CIMAJE | Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Jequitinhonha. |
| CODAMMA | Consórcio de Des. da Área dos Municípios da Microrregião da Mantiqueira . |
| COREMESP | Consórcio Público Interm. para o Des. Sustentável da Região do Médio Espinhaço. |
| IPER | Iniciativa Pública, Estratégica e Regional. |
| CIESP | Consórcio Intermunicipal de Especialidades. |

Fonte: elaboração própria.

Foram 22 dos 35 consórcios ativos, representando cerca de 300 cidades. Dentre os respondentes estão prefeitos, secretários do meio ambiente ou servidores da prefeitura responsáveis pelas cidades envolvidas, funcionários do consórcio, engenheiro responsável ou outros, como ilustrado a seguir.

Figura 01: Atores envolvidos entrevistados na pesquisa.



Fonte: elaboração própria.

Procedeu-se o tratamento estatístico dos dados no programa SPSS versão 22.0 para Windows (SPSS Inc., 2017). Utilizaram-se tabulações cruzadas para avaliar a associação entre a variável “atores” e os constructos da segunda parte do questionário; tabelas de frequência para análise descritiva, modo e mediana; cluster em análise de agrupamento e ANOVA comparando as médias de amostras independentes.

As respostas da primeira parte do questionário permitem fazer inferências quanto à percepção dos respondentes sobre os aspectos que delineiam a governança colaborativa, traçados por Tonelli et al. 2018. Como o nível de importância dos elementos para o arranjo colaborativo, uma vez que a maior parte dos respondentes – média de 97% - de acordo com sua percepção, considera muito importante ou importante, para o consórcio, cada constructo. Porém, quando a análise é feita na segunda parte, em que se é questionado aos atores, se os aspectos da governança colaborativa são percebidos no consórcio no qual ele faz parte, começam a surgir discrepâncias em relação às respostas anteriores.

Em estudo, Rocha et al (2017) observou que a governança colaborativa, através dos aspectos que a delineiam, se manifesta nos consórcios públicos intermunicipais em todas as partes de sua concepção e por vezes, em mais de uma situação. Isso porque, considera que a governança colaborativa está na base de qualquer ação coletiva, e intrínseca ao sistema (ROCHA ET AL, 2017). O termo implica no gerenciamento das atividades dos diversos atores, instituições públicas e privadas, empresas, poder público e sociedade, a fim de ordenar os diferentes interesses que convergem em uma determinada direção, de forma que os resultados obtidos são diretamente influenciados pela relação desses atores e seu envolvimento (ANSELL e GASH, 2008; CHOI e ROBERTSON, 2014; EMERSON, NABATCHI e BOLOGH, 2012; SANT’ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Nesse sentido, as respostas da segunda parte do questionário foram apresentadas de acordo com a estrutura geral desenhada por Tonelli et al 2018, de forma a destacar os elementos centrais da governança colaborativa, por meio de suas propriedades e em termos de Antecedentes, Processo de Colaboração e Resultados do Processo. Assim,

acredita-se que há a possibilidade de acentuar as discordâncias e propor melhorias nos processos e na tomada de decisão, de acordo com os elementos colaborativos.

Antecedentes

A primeira propriedade destacada por Tonelli et Al 2018, em termos de Antecedentes, é a contribuição de **Múltiplos Atores**. Segundo FREEMAN (1997) essa sinergia torna legítimo o processo colaborativo. Na concepção dos consórcios, deve se considerar os atores sociais, através da análise dos perfis socioeconômicos da população de cada município envolvido e os aspectos regionais e logísticos que podem influenciar diretamente na produção dos RSU. A percepção dos respondentes em relação ao seu envolvimento nos processos de tomada de decisão e de acesso à recursos revela um resultado satisfatório, vez que 81,7% dos respondentes afirmaram estar envolvidos. Acredita-se que os 18,3% das respostas negativas estão relacionadas ao acesso à recursos, propriedade marcada por comentários dos respondentes, como será visto adiante.

Para administrar as adversidades, e delinear os arranjos que devem ser implantados no consórcio, é necessário chegar a um **Objetivo em Comum**. Estabelecer o objetivo central do consórcio torna essa parte uma das mais importantes da contratação. É aqui que os responsáveis pelos municípios devem deixar as adversidades e os interesses pessoais de lado e pensar no melhor para o conjunto. Com equidade as forças convergem na mesma direção e os ganhos serão coletivos (ANSELL e GASH, 2008; FOSTER-FISHMAN et al, 2001; WEBER e KHADEMIAN, 2008; EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012). Na visão da maioria dos respondentes (87,3%) os objetivos definidos pelo consórcio correspondem às necessidades da rede.

A mediação de todo esse processo deve ser feita por um **Líder** reconhecido. Além de mediar um consenso entre as partes, deve estipular as melhores soluções agindo como intermediador imparcial e facilitando o processo de colaboração entre os participantes (ANSELL e GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012). Dos 28,2% dos atores que não sabem se existe ou não reconhecem a liderança na rede, 70% são ligados a prefeitura. Essa ocorrência pode ser explicada pela falta de consciência dos atores públicos face a um líder distinto na rede (BASON 2010 p.23) e revela a dificuldade dos gestores de se sujeitar ao que foi estabelecido.

Para atingir os objetivos do consórcio e chegar a um consenso dos múltiplos atores sobre as soluções mais adequadas a serem tomadas é necessário que estes percebam que os resultados só serão atingidos por meio da **Interdependência**. Ou seja, sozinhos eles não alcançarão os objetivos do consórcio (ANSELL e GASH, 2008; FREEDMAN, 1997). Aqui, é interessante analisar a percepção negativa de 22,2% dos respondentes que estão vinculados à prefeitura. Quando os gestores públicos se julgam independentes dos atores sociais, as políticas públicas tornam-se improdutivas (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016 *apud* NEWMAN ET AL, 2004).

Após a contratação do consórcio, serão necessários **Investimentos Iniciais** para a infraestrutura proposta no protocolo e para o desenvolvimento de pessoas do consórcio. Na percepção de 38% envolvidos nos consórcios mineiros, a captação inicial de recursos é falha. O que pode ser percebido nos seguintes comentários:

E ainda que houvesse mais organização por parte do governo federal, no que concerne às exigências legais hoje existentes. As exigências existem, mas não o meio para financiar o desenvolvimento e a

execução dos projetos para cumpri-las (SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE).

Atualmente o município necessita executar a construção de uma Usina de Triagem e Compostagem, porém não possui condições financeiras para construção da infraestrutura e maquinário (SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE).

Processo de Colaboração

No processo de colaboração, Tonelli et Al. 2018, reforça que em um **Processo Deliberativo Inclusivo**, todos os atores tem a autonomia de interferir e sua participação é levada em conta na decisão final (ANSELL e GASH, 2008; EMERSON e NABATCHI, 2015; FREEMAN, 1997). A pesquisa indica que esse ponto é o de maior lacuna em todo o processo colaborativo. Se por um lado, os respondentes concordam com a importância de todos terem oportunidade de participar e influenciar o processo decisório (resultado da primeira parte do questionário), por outro 24% deles afirmam não participar junto a todos os outros municípios e 55% ainda indica que a sociedade civil não participa de forma ativa no processo.

Faz-se necessário então desenvolver mecanismos de inclusão e responsabilização, uma vez que a deliberação implica em responsabilidades (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016) para que os atores percebam que sua participação promove ou não certos resultados e ganhos para o arranjo. Estabelecido o acordo formal por meio da elaboração do protocolo de intenções, os consorciados têm que demonstrar **Compromisso com o Processo**. Todos devem se compromissar com a formação e manutenção da colaboração (EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012; WEBER, LOVRICH E GAFFNEY, 2007), visando meios de construção da coletividade e não para benefícios próprios a projetos de grupos restritos (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016). Responderam estar compromissados, 76% dos entrevistados.

Após, é preciso que os envolvidos tenham **Confiança**, principalmente após a sentença final do Protocolo de Intenções e que todos assinem para sentirem se estimulados a desempenhar seus respectivos papéis no consórcio (ANSELL e GASH, 2008; WEBER, LOVRICH, E GAFFNEY, 2007). A pesquisa mais uma vez reforça quando Sant'Anna, Tonelli e Abbud (2016) relatam que a falta de confiança entre as partes impossibilita o compartilhamento do conhecimento, a motivação para a participação no processo deliberativo e a durabilidade da colaboração. Visto que, 87,3% dos entrevistados se sentem em ambiente de confiança, ao mesmo passo que a grande maioria se sente motivado.

Há um consenso entre os autores e 81,7% dos respondentes, de que, após a contratação do consórcio, os consorciados, devem manter **Relações Internas e Externas** à rede. Sendo estas essenciais à continuidade dos consórcios e possível expansão dos mesmos. Para atingir o objetivo central dos consórcios públicos na gestão de resíduos sólidos urbanos e a partir daí definir as ações que satisfazem as necessidades do conjunto, é necessário **Buscar pelo Consenso** entre as partes. Só assim poderão chegar a um entendimento comum sobre os problemas e as possíveis soluções (ANSELL E GASH, 2008; WEBER, LOVRICH E GAFFNEY, 2007) e o convencimento de que algumas decisões são mais vantajosas para a rede (ROBERTSON e CHOI, 2012). Esse pressuposto foi o que apresentou maior margem de concordância: 90,1% dos entrevistados consideram estarem buscando pelo consenso no consórcio no qual participam. Esse é o ponto mais positivo da pesquisa e demonstra que apesar de

haver lacunas reconhecidas pelos próprios atores, eles concordam de que as possíveis soluções o serão alcançadas a partir de um consenso entre os mesmos.

Quando no constructo que se referia a **Gestão do conhecimento**, 24% dos respondentes não souberam responder ou disseram que não compartilham de conhecimentos, saberes e práticas, pondera-se a possibilidade de conflitos nos componentes de conhecimento (BUUREN, 2009), uma vez que, é indispensável a rede identificar as demandas de cada municipalidade. Ou seja, existem visões destoantes das reais necessidades de alguns municípios. Principalmente considerando que conhecimento é uma das maiores fontes de fragmentação e discordância em redes de governança (BUUREN, 2009; WEBER e KHADEMIAN, 2008; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

É importante salientar que o processo deliberativo inclusivo esta relacionado com a construção da confiança, com a motivação dos envolvidos e com a gestão do conhecimento. Logo, a falta de deliberação é motivo plausível para aqueles 24% dos respondentes que não compartilham de conhecimentos.

É através de um **Acordo Formal** que se delinea as regras e define-se as responsabilidades e obrigações de cada parte beneficiada (FREEMAN,1997). Se 90% dos respondentes esta em acordo com ações a serem tomadas para resolver os problemas da rede, mas 21,1% destes não concordam com a equidade das responsabilidades e custos que cada membro deve arcar, há discordância na instituição da colaboração da rede.

Resultados do processo

Em Resultados, manter um bom relacionamento garante boa imagem à rede e atrai **Múltiplas Fontes de Investimento**, contribuindo para manutenção da interdependência e não sobrecarregando um único ator, além de atribuir caráter autônomo ao consórcio (EMERSON e NABATCHI; 2015; WEBER, LOVRICH E GAFFNEY, 2007). Dos respondentes, 45,1% afirmam não ter acesso ou desconhecer diversas fontes de investimento no consórcio no qual participam.

A **Prestação de Contas** deve estar presente em todas as etapas de contratação do consórcio, desde os estudos de viabilidade até durante o funcionamento do mesmo. Já que a transparência das ações é fundamental para evitar divergências e consolidar a participação (BINGHAM, 2010; FREEMAN,1997). O fato de 17% dos atores não saberem responder se há prestação de contas periódicas e públicas no consórcio no qual fazem parte, permite fazer inferências da relação de participação destes no processo e de levantar questionamentos de quando se dizem compromissados com o processo e confiantes da rede. Também pode estar ligado ao fato de quase metade os respondentes desconhecerem múltiplas fontes de investimento, uma vez que também não participam da prestação de contas periódicas.

Para que o consórcio cumpra com suas metas e atinja o objetivo definido no começo de sua estruturação a **Prática** deve ser seguida a fim de justificar o **Discurso**. Resume-se em visualizar a coerência entre aplicabilidade e discurso, com o propósito de estimular a ação dos envolvidos (WEBER, LOVRICH E GAFFNEY,2007). Enquanto 57,7% dos respondentes as práticas e resultados das ações são coerentes com o discurso, os 42,3% dos que divergem

Novos investimentos proporcionam **Investimentos em Novas Habilidades**, favorecendo melhorias constantes no sistema. 50,7% dos consorciados que participaram da pesquisa dizem não haver investimentos em novas habilidades. Sobretudo, é destacado por Rocha et al (2017), a essencialidade de se formar uma agenda de políticas

públicas antecedente, o que Peixoto (2008) não pondera como parte formal. Acredita-se que antes de uma fase técnica, que sucede à formulação de programas e políticas, a implementação ocorre de forma que uma autoridade central procura induzir agentes a colocarem em prática, objetivos e estratégias de seu interesse (ARRETCHE, 1999; MITNICK & BACKOFF, 1984; SECCHI, 2014). E esse fato acarreta problemas na estrutura de incentivos (ARRETCHE, 1999) e no desenvolvimento do instrumento de gestão, no caso os consórcios intermunicipais, para atingir eficientemente o objetivo, que deveria ser o coletivo.

Por vezes, o objetivo do consórcio é definido a partir de um desejo individual que supre necessidades particulares e não do coletivo, em razão do desconhecimento de parte dos consorciados na estruturação do instrumento. O que gera desmotivação e ineficiência. Fato destacado por um respondente quando diz:

As prática e resultados dos consórcios só não são mais coerentes devido os gestores (prefeitos) em sua maioria desconhcerem as vantagens inúmeras de um consórcio, é preciso que se faça uma campanha, curso de capacitação ou esclarecimento para que suas ações surtam melhores efeitos (FUNCIONÁRIO DO CONSÓRCIO).

Com essa afirmação é possível perceber a existência de grandes problemas na estruturação dos consórcios, caracterizando-se como uma das justificativas para o fato de 70% deles estarem fora dos padrões legais impostos (FEAM, 2014).

Após analisar as relações existentes entre as partes de constituição de um consórcio público intermunicipal e os elementos da governança colaborativa, por meio de tabelas cruzadas e estatística descritiva, foram feitos ensaios de cluster, para perceber se os dados seguem uma tendência de agrupamento. Dessa maneira, foi possível perceber que atores ligados diretamente à prefeitura tenderam mais a resposta “não” se comparado às outras duas classes de envolvidos (responsável técnico e funcionário do consórcio). Também são estes que tenderam a responder mais vezes a opção “não sei responder”.

Sepor um lado, percebe-se o esforço das prefeituras em tentar constituir arranjos colaborativos a fim de solucionar a problemática da gestão dos resíduos sólidos de seus municípios e a insatisfação em relação ao mesmo, seja pelas lacunas administrativas que tornam o instrumento ineficiente, seja por falta da disponibilização de recursos financeiros, por outro lado, identifica-se desses atores, a dificuldade de assumir as próprias fraquezas e de se constituir a colaboração.

CONCLUSÃO

Visando compreender as relações de colaboração existentes nos consórcios públicos, por meio da percepção dos atores envolvidos na ação consorciada, o estudo apontou aspectos notórios. A primeira ressalva é a confirmação dos envolvidos do alto nível de importância dos elementos da Governança Colaborativa para o arranjo. Os atores reconhecem a relevância dos mecanismos de colaboração.

Entretanto, a pesquisa revelou que alguns elementos presentes em toda a estruturação geral de Antecedentes, Processo de Colaboração e Resultados merecem atenção. Em Antecedentes, liderança facilitadora e investimentos iniciais precisam ser consolidados e reconhecidos para se proporcionar a colaboração. No Processo de Colaboração, o pressuposto de maior divergência foi Processo Deliberativo inclusivo. E apesar dos demais pontos observados nessa etapa terem apresentado níveis de

concordância satisfatórios, as lacunas na deliberação expõem problemas na consolidação da governança colaborativa.

Os “Resultados do Processo” foi a etapa onde mais se notou divergências, em Múltiplas Fontes de Investimento, Discurso e Prática e Investimento em Novas Habilidades. A pesquisa revela que as maiores dificuldades na consolidação do arranjo colaborativo, frente às propriedades destacadas estão em dois pontos centrais: deliberação inclusiva e na sustentabilidade econômico-financeira. No tocante a esse debate, a deliberação realmente inclusiva influencia positivamente o compromisso com o processo, a gestão do conhecimento e os investimentos e financiamentos. Esses aspectos são muito relevantes na percepção dos entrevistados.

Uma vez identificados esses aspectos, aponta-se a necessidade de ações pontuais visando a integração de todos os atores envolvidos e a melhoria de todo o processo de colaboração, para que os consórcios se tornem mais efetivos. Dessa forma, esse estudo cumpre com objetivo de delinear a percepção dos agentes públicos atuantes na gestão de consórcios públicos intermunicipais em MG, em relação a conceito de Governança Colaborativa. Esta por sua vez, foi reafirmada como importante instrumento de viabilização do arranjo. Além disso, apresentou algumas relações existentes entre os elementos identificados.

Percebe-se ainda, a necessidade de estudos complementares para se definir com maior clareza os problemas dos arranjos colaborativos, parte deles explorados neste artigo. Talvez por conta da percepção do poder público em considerar as determinações legais como puramente obrigações a serem seguidas e não como instrumentos de melhoria da gestão pública.

REFERÊNCIAS

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

ARRETCHE, Marta T. S. (1999), “Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo”, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 14(40): 111-41.

BASON, C. Leading public sector innovation: co-creating for a better society. p23-24. Grã Bretanha: The Police Press. 2010.

BINGHAM, L.B. The next generation of administrative law: building the legal infrastructure for collaborative governance. **Wisconsin law review**. p. 297-356, 2010.

BUUREN, A.V.; Knowledge for Governance, Governance of Knowledge: Inclusive Knowledge Management in Collaborative Governance Processes. **International Public Management Journal**, 12(2), 208–235, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 29-05 de 2016.

BRASIL. **Normas Gerais de Contratação de Consórcios Públicos** (Lei nº 11.107/2005). Brasília: Diário Oficial da União, 2005. Disponível em <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm >. Acesso em: 19 de maio de 2016

BRASIL. **Política Nacional de Resíduos Sólidos** (Lei nº emerson/2010). Brasília: Diário Oficial da União, 2010. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm >. Acesso em: 19 de maio de 2016

CHOI, T.; ROBERTSON, P.J. Caucuses in Collaborative Governance: Modeling the Effects of Structure, Power, and Problem Complexity. **International Public Management Journal**, 17(2), p. 224–254, 2014a.

CHOI, T.; ROBERTSON, P.J. Deliberation and Decision in Collaborative Governance: A Simulation of Approaches to Mitigate Power Imbalance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 24 (2), p.495-518, 2014b.

CLASON, D.L.; DORMODY, T.J. Analyzing data measured by individual Likert-type items. Denhardt, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.22, n. 1, p. 1-29, Jan 2012.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. **Public Performance & Management Review**, 38(4), p.717- 2015.

FOSTER-FISHMAN, P.G.; BERKOWITZ, S.L.; LOUNSBURY, D.W. Building Collaborative Capacity in Community. **American Journal of Community Psychology**, V.29,N.2,241-261, 2001.

FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. **Ucla Law Review**, v. 45, n. 1, p. 1-98, Oct 1997.

MARTINS, F.H.; COSTA, R.R. 2017. Um modelo de maturidade colaborativa: proposta inicial avaliação de conteúdo. Chile 2017. **Revista Est. de Políticas Públicas**, 11-23.

MITNICK, B. M.; BACKOFF, R. W. 1984. The incentive relation in implementation. In G. C. Edwards, III (Ed.), **Public policy implementation**, Vol. 3: 59-122. Greenwich, CT: JAI Press.

PEIXOTO, J. B. **Manual de implantação de consórcios públicos de saneamento**. Brasília:

FUNASA/ASSEMAE, 2008. Disponível <http://www.funasa.gov.br/site/wpcontent/files_mf/en_g_manualCapacitacao.pdf>. Acesso em: 25 de maio de 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014, 158 p.

SANT'ANNA, L. T.; TONELLI, D. F.; ABBUD E. B. Collaborative Governance: a Maturity Level Proposal based on a Scoping Study. XL Encontro da ANPAD -EnANPAD, 2016, **Anais...Bahia**.

TONELLI, D. F.; MARQUESINI, M. A; ZAMBALDE A. L.; ALMEIDA, A. E.; Implantação de Parques Tecnológicos como Política Pública: Uma Revisão Sistemática sobre seus Limites e Potencialidades **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v.15,n.2,p.113-134, mai./ago. 2015

TONELLI, D. F.; SANT'ANNA, L. T; ABBUD E. B; Antecedents, Process, and Equity Outcomes: A study about Collaborative Governance. (no prelo). **Cogent Business & Management**. 2018.

ULIBARRI, N. "Tracing Process to Performance of Collaborative Governance: A Comparative Case Study of Federal Hydropower Licensing". **Policy Studies Journal**.43(2): 283-308, 2015.

WEBER, E.P.; LOVRICH, N.P.; GAFFNEY, M.J.; Assessing Collaborative Capacity in a Multidimensional World. **Administration & Society**, 39(2), 194-220, April 2007.

WEBER, E.P.; KHADEMIAN, A.M.; Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. **Public Administration Review**, 334-349, march/april 2008.