

GOVERNANÇA COLABORATIVA

O Brasil aproveita pouco os recursos que produz. Segundo dados do banco Mundial, o país gera riqueza (12º PIB do Planeta), arrecada 17% acima e gasta 20% acima da média dos países de renda média-alta. Não obstante, o Brasil possui um nível de bem-estar¹ praticamente igual ao dos países de renda média-alta e ligeiramente superior à média da América Latina – AL.

Dentre as muitas explicações para o hiato entre recursos e bem-estar no Brasil, está a baixa qualidade institucional, abaixo da média dos países de renda média-alta; bem abaixo da média OCDE; igual ao da América Latina e a dos países de renda média-baixa.

Uma gestão pública medíocre é parte deste quadro. Segundo dados do Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas do TCU (IGG), a gestão pública brasileira obtém nota 5,2 (entre 0 e 10), com gestão de pessoas, de tecnologia da informação e de orçamento entre as piores notas.

Qualquer ganho para a sociedade brasileira relativo a aumento da produtividade, inclusão social e econômica e prosperidade ambiental requererá boa governança num triplo sentido.

Primeiramente, demandará boas práticas de governança corporativa, social e ambientalmente responsáveis (em linha com a ideia de ESG), não apenas do setor privado, mas também do terceiro setor e das organizações públicas.

Segundo, exigirá boa gestão pública, no sentido de promover capacidades institucionais e desempenho de organizações e políticas públicas. Terceiro, e não menos importante, imporá a promoção de iniciativas colaborativas, buscando sinergias por meio de parcerias e arranjos em rede, entres os setores empresarial, governamental e das organizações da sociedade civil.

Este último desafio é o foco desta seção.

Governança Colaborativa

A governança colaborativa é uma atuação:

- estratégica (orientada para resultados e parametrizada num contexto);
- conjunta (representa um “fazer com” de uma relação de parceria e não um “fazer para” típico das relações cliente-prestador de serviço);
- voluntária (no sentido de deliberada, não mandatória);
- consensual (baseada no princípio do “vamos combinar”, que se contrapõe ao imperativo da hierarquia com uma parte determinando o que a outra fará);
- cooperativa (balizada por um objetivo comum e o reconhecimento de que as partes são essenciais para realizar um ganho sinérgico).

¹ A partir de uma consolidação de indicadores de 194 países em três macro dimensões do modelo de bem-estar da OCDE. Veja-se <https://www.oecd.org/wise/measuring-well-being-and-progress.htm>.

O grande pano de fundo da governança colaborativa é a complexidade crescente dos problemas públicos. Muito distante do debate dos anos 90 sobre mais ou menos estado, o que se propõe agora é uma combinação de estado, mercado e terceiro setor fortes. A governança colaborativa pode até certo ponto compensar deficiências na gestão estatal, mas, também requer uma gestão estatal minimamente qualificada, ao mesmo tempo em que é fundamental para fortalecê-la ainda mais.

Numa primeira análise macro e comparada, a governança pública colaborativa ainda é incipiente no Brasil. Para o porte da Federação (5.596 governos, segundo o IBGE; e dezenas de milhares de organizações públicas), o Brasil apresenta uma baixa relação população/organizações da sociedade civil. São 741 hab/OSC, segundo a base GIFE, comparando-se com 214 nos EUA, 138 na Alemanha, 43 na Austrália e 44 na Suécia, um sinal de baixo capital social.

O Brasil possui um número baixo de parcerias (5,2 mil casos segundo o mais recente Mapa da Contratualização da ENAP/Comunitas/Insper), em parte dificultadas por marcos jurídicos bem específicos (Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Marco Regulamentar das Organizações da Sociedade Civil, além de muitas formas híbridas). Temos também um relativo baixo volume de investimento social privado (83ª posição no ranking de países mais generosos em doações). Além disso, cerca de 12% dos cidadãos brasileiros se voluntariam, enquanto a média global está em torno de 25%.

Ainda em perspectiva macro, o aumento da demanda e o crescimento dos modelos de parceria no Brasil não se basearam em estratégias deliberadas de transformação institucional (tais como reformas do Estado ou administrativa), mas ocorreram de forma fragmentada, para acudir variados problemas de desempenho das estruturas estatais, e muito pautada por visões setoriais – em áreas mais típicas como saúde, cultura, assistência social.

Essa dinâmica não é de todo problemática, já que no Brasil há grandes avanços na provisão de serviços e na cogestão de políticas públicas nessas e outras áreas. Ainda assim, uma questão importante é como desenvolver capacidades no terceiro setor para estabelecer parcerias futuras – no caso, por exemplo, da educação e da saúde.

O progressivo colapso operacional do Poder Público tem gerado um aumento de demanda por parcerias e, na ausência de visões integradas de reforma estrutural, tem provocado uma pressão diversificadora dos modelos – alguns deles vêm perdendo suas características de parceria e assumindo formas derivadas de contratação de serviços, para além das fronteiras da legislação sobre licitações. Tal situação também tem ampliado o leque de variedades de organizações parceiras do poder público, com escopos de aplicação mais amplos (transferência total ou parcial de atividades, conjugação com atividades do terceiro setor, etc.).

Como consequência disso, a confusão jurídica e gerencial sobre o que é cada modelo, por que motivo e quando utilizá-los, tem crescido – envolvendo inclusive o modelo aparentemente mais seguro, da Parceria Público-Privada.

A falta de clareza jurídica tem causado a criação de mais regras, como decretos regulamentadores, disposições jurisprudenciais dos órgãos de controle e mesmo leis que buscam consolidar e detalhar legislações anteriores. O direito administrativo colaborativo, por seu turno, ainda é uma estrada longa e sinuosa.

A setorização e a diversificação do modelo, assim como a pluralidade de atores envolvidos têm gerado múltiplas compreensões acerca do que os modelos são e o que devem ser.

No bojo de um crescimento diversificado e confuso dos modelos de parcerias, os custos do controle (governamental interno e externo, mas também do Ministério Público) têm sido crescentes e significativos – em muitos casos, maiores do que o custo do descontrole. Esse é, sem dúvida, o fator engessador mais significativo. Tal fato gera um círculo vicioso do controle como compensação para o crescimento desordenado, em vez da tentativa de recuperar os elementos ordenadores da aplicação dos modelos: clareza de políticas e resultados, escolha do parceiro, gestão da parceria e todas as demais condições para uma boa modelagem de parcerias.

O custo do controle é um custo de oportunidade, pois parte da energia é sugada com o cumprimento de exigências e verificações indevidas e descabidas – além dos necessários controles. Fundamentalmente, muitas imposturas do controle baseiam-se na falsa crença de que parcerias seriam, necessariamente, “portas abertas à corrupção”, como se não houvesse corrupção a portas fechadas. No entanto, também é evidente que o combate à corrupção deve se estender a toda e qualquer forma de parceria.

Numa análise mais micro, a partir de experiências colaborativas seletas (que demandou 33 entrevistas em profundidade envolvendo 19 casos, dos quais sete foram detalhados), o que se revelou foi:

- modelos frágeis de **governança** minam o processo decisório e geram deslocamento estratégico e jogos de poder em torno de interesses de uma das partes em detrimento de outras;
- maior abertura para processos de formulação de **estratégias** abertas, embora apresentem implementação mais rígida (por conta de requisitos legais e contratuais), gerando problemas de aprendizado estratégico;
- **gestão do conhecimento** muito insipiente, levando à perda de dados, informações, conhecimentos e legados que poderiam ser úteis para a melhoria em novos ciclos, além de limitarem a transparência e *accountability*;
- compartilhamento de **liderança** como um exercício muito difícil, custoso e instável; padrões predominantes muito personalistas ou concentrados na dominância de uma das partes;
- muita resistência hierárquica de parceiros fortes da **participação da sociedade civil** no processo decisório (mesmo de forma consultiva);
- **barreiras ideológicas** que geram problemas de engajamento por princípios, ensejando conflitos entre princípios e possibilidades de ganhos.

Esses fatores demonstram que há um amplo espaço para o desenvolvimento de capacidades colaborativas junto a parceiros públicos e privados, lidando melhor com as limitações legais e estruturais previamente apontadas.

Desafios e possibilidades

A governança colaborativa é desafiadora, tanto em perspectiva macro quanto micro. É essencial fazê-la operar dentro de padrões minimamente adequados, viáveis e melhorar os modelos de parceria:

- público-público, que possuem ampla guarida intra e intergovernamental no espaço federativo;
- público-privado, com empresas e OSC;
- privado-privado, voltados ao trato de problemas públicos, embora estes sejam menos problemáticos.

A fixação de metas relativas à melhoria da governança colaborativa encontra duas principais dificuldades: estimar um déficit de desempenho e avaliar possibilidades de avanço num horizonte de médio prazo (2030). Estima-se que a quantidade de parcerias teria o potencial de ultrapassar os 100 mil casos, tendo em conta os 5.596 governos e as dezenas de milhares de organizações públicas – embora o aumento do número de parcerias não signifique necessariamente boa qualidade dos resultados.

No entanto, encontrar um número razoável para 2030 passa pela melhoria da qualidade dos registros de experiências colaborativas e de linhas de políticas de gestão pública muito próprias dos governos que tomarão posse em janeiro próximo. Essas considerações também se aplicam ao investimento social privado e aos incentivos ao voluntariado. O grau de realismo de qualquer meta relacionada à governança colaborativa passará por melhorias nos marcos legais de parcerias (de forma individualizada em relação a cada modelo ou na forma de uma lei geral), incentivos, doações e voluntariado, além da orientação e capacitação de potenciais parceiros públicos e privados para melhor gerirem essas experiências, mesmo dentro dos marcos atuais.

A tabela abaixo ilustra as diferenças dos escores de três indicadores de qualidade institucional dentre os *Worldwide Governance Indicators* do Banco Mundial, do Brasil em 2022, da média da OCDE (como parâmetro ideal) e da média dos países latino-americanos da OCDE (como candidatos à benchmark). As diferenças são desafiadoras e altamente dependentes das linhas a serem seguidas pelos próximos governos.

INDICADOR WGI BANCO MUNDIAL (VALOR NORMALIZADO 0-10)	BRASIL 2022	IDEAL (MÉDIA OCDE)	META 2030 (PAÍSES DA AL NA OCDE)
Efetividade Governamental	4,6	7,8	6,2
Qualidade Regulatória	4,6	7,7	6,2
Controle da Corrupção	3,4	7,1	5,2

São múltiplas as dificuldades para avançar nas agendas de políticas de gestão pública e, em particular, de governança colaborativa. A temática é complexa porque possui alta transversalidade; transita pelas dimensões política e jurídica; padece de narrativas altamente entrincheiradas (destacadamente as fiscalista e corporativista) que criam obstáculos para o debate e a construção de propostas de qualidade; possui baixa visibilidade social e atribuição de relevância por parte de lideranças; enfrenta déficit de capacidades técnicas, gerenciais, políticas e jurídicas; além de apresentar limitações de porte, maturidade gerencial e alinhamentos ideológicos no 3º setor.

O enfrentamento destas dificuldades requererá, sobretudo, visão dos novos mandatários e dirigentes, além de capacidade de articulação com a sociedade, com segmentos do funcionalismo e do Legislativo. No entanto, também é possível avançar nos domínios do debate público a partir da sociedade civil, buscando iluminar formulações técnicas e estruturar a discussão legislativa, em linha com o que propõe o Imagine Brasil.

Assim, buscar-se-á, nos próximos meses, promover debates e construir propostas de melhoria dos marcos legais sobre parcerias entre entes governamentais e organizações da sociedade civil, além de instrumentos de orientação (tais como cartilhas e guias em múltiplas mídias) e programas de capacitação de parceiros com vistas à promoção de experiências colaborativas mais efetivas.

Entretanto, as iniciativas propostas para os próximos meses no âmbito do Imagine Brasil irão além da temática da governança colaborativa, adentrando outros dois eixos de atuação no campo da governança pública: Direcionamento e Alocação de Recursos.

O eixo Direcionamento contemplará debates, publicações e proposições relativas ao modelo de planejamento governamental, à estratégia de organizações públicas e à gestão do desempenho, aí incluídas as temáticas da implementação, monitoramento e avaliação de políticas, programas e organizações.

O eixo Alocação de Recursos contemplará, por sua vez, debates, publicações e proposições relativas ao orçamento público, às compras públicas, à qualidade do gasto e à produtividade no setor público (da força de trabalho e de outros fatores). Trata-se de outro território absolutamente prioritário e de difícil trato para a geração de valor público.

Os eixos Direcionamento e Alocação de Recursos não têm recebido a atenção devida das políticas de gestão pública há décadas, senão de forma fragmentária e insuficiente – exceto no que se refere a esta última e em linha com políticas de ajuste fiscal. Nesse sentido, o Imagine Brasil intenciona contribuir para melhor estruturar os debates em torno desses temas, amplificando análises e indicações de melhoria.