

Anais do 13º Seminário de Administração Pública e Economia do IDP  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP  
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública  
Programa de Mestrado Profissional em Economia  
16 de novembro de 2023

GT – 1: Gestão Governamental, Organizações Públicas e Inovação

## **A COLABORARQUIA NAS REDES COLABORATIVAS**

**José Wilson Granjeiro**, Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Consultor Pedagógico na Gran Serviços.

## A COLABORARQUIA NAS REDES COLABORATIVAS

### COLLABORARCHY IN COLLABORATIVE NETWORKS

**Resumo:** É fato que toda organização, seja ela pública ou privada, tem de passar por avaliações periódicas para aferir e apontar as forças, as fraquezas, as potencialidades, as ameaças, as variáveis de inovação, quesitos de maturidade, modelo de governança, participação em redes colaborativas. Enfim, para revelar dados objetivos que reflitam a capacidade da corporação em alcançar metas e objetivos, e/ou outros indicadores que averiguem o desempenho, os resultados e as entregas para os clientes-usuários. Para isso, deve-se levar em conta, por óbvio, o papel das lideranças, dos colaboradores e outros agentes parceiros da rede. Sim, isso porque nenhuma organização sobrevive ilhada, marmorizada, desumanizada, sem parceiros para contribuir na entrega – com qualidade e efetividade – dos produtos e/ou serviços. Sem liderança, inovação e colaboração não há salvação.

**Palavras-chave:** Gestão pública, redes colaborativas, liderança, inovação, valor público.

**Abstract:** It is a fact that every organization, whether public or private, must undergo periodic assessments to evaluate and point out strengths, weaknesses, potential, threats, innovation variables, maturity requirements, governance model, participation in networks collaborative. Finally, to reveal objective data that reflect the company's ability to achieve goals and objectives, and/or other indicators that verify performance, results and deliveries to customer-users. To do this, of course, one must take into account the role of leaders, employees and other partner agents in the network. Yes, this because no organization survives isolated, marbled, dehumanized, without partners who contribute to the delivery – with quality and effectiveness – of products and/or services. There is no salvation without leadership, innovation and collaboration.

**Keywords:** Public management, collaborative networks, leadership, innovation, public value.

## 1. INTRODUÇÃO

As organizações públicas precisam elaborar alternativas contemporâneas para enfrentar os problemas públicos que se apresentam cada vez mais intrincados, até porque não existem soluções simples para problemas complexos. A análise, pois, que consta deste ensaio é no sentido de responder, a partir de situações técnicas bem pensadas, itens, gráficos, plotagens, questionamentos, realidades, percepções apontadas nos exercícios. Tais respostas ou notas exigiram invocação da memória e de outras pesquisas, no intuito de criar um quadro realista do cenário que a organização do autor-aluno encontra-se inserida.

É claro que há destaques de aspectos positivos, outros que precisam melhorar, e muito, do que se deve fazer para aumentar a performance da organização. E é isso que será demonstrado no desenvolvimento deste trabalho.

## 2. DESENVOLVIMENTO

Uma vez que há limitações de número de páginas para apresentação deste ensaio, o autor optou por uma linha direta e objetiva de abordagem, ou seja, vai cirurgicamente na tarefa – na sequência dos exercícios da matéria – com as repostas, análises, críticas e sugestões de aperfeiçoamento e/ou incrementos, todos expostos a seguir.

O exercício 1 pede que sejam identificados os paradigmas vigentes na organização que o autor trabalha, ou lá serviu, usando a experiência, talento e vocação. Os paradigmas referenciados são, portanto, o burocrático, a nova gestão pública e a governança pública. Da avaliação, o ensaísta deveria apontar o paradigma predominante, os problemas ou limitações e as vantagens do modelo influente.

Após atribuição de notas ou pesos às situações pontuadas, verificou-se que a organização convive com os três modelos ou paradigmas e alguns traços do patrimonialismo. Da Burocracia destacam-se a cultura de atuação exclusivamente no sentido de seguir as políticas públicas, as diretrizes emanadas do topo do Governo e a regulamentação de toda atuação do mandato institucional. Mas, felizmente, a burocracia não se revelou o modelo prestigioso e, sim, as características da abordagem de Governança Pública.

Qualquer organização que se inspire apenas no modelo burocrático enfrentará dificuldades de sobrevivência. Por quê? Porque Burocracia possui efeitos negativos ou disfunções: desconfiança geral com relação à natureza humana, engessa a conduta dos agentes, poda iniciativas, cria padrões muito rígidos, é apática, letárgica e ineficiente quando empregada com o rigor weberiano. Mas o modelo também carrega lá as suas vantagens quando obriga os atores do processo a agirem com impessoalidade no trato da “res publica” – separando, com isso, o público do privado. Do enfoque burocrático vem, também, o sistema de carreiras, o profissionalismo com a meritocracia. Segundo Secchi (2009:351)

O profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito, como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam ao topo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas. É um princípio que ataca os efeitos negativos do nepotismo.

Na teoria do sociólogo Max Weber descobre-se que a definição compreensiva de burocracia, segundo aponta Morgan em sua obra *Imagens da Organização* (2007, p. 26), caracterizando como

Uma forma de organização que enfatiza precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingidas através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos.

A burocracia em sua forma pura ainda é um “mal” necessário e exigido pelas organizações públicas. Como todo modelo, possui disfunções e carece de constantes

aperfeiçoamentos para se ajustar à realidade que é contingencial, ou seja, se altera a cada instante, como organismos vivos atentos a assuntos mais genéricos, tais como sobrevivência, relações organização-ambiente e eficácia-organizacional. Ainda segundo Morgan (2007, p. 44): “objetivos, estruturas e eficiência ficam agora em segundo plano em relação aos problemas de sobrevivência”.

A Nova Governança Pública (NGP), tendo como características o Estado em rede, com os atores hiperconectados, os cidadãos participando na gestão da coisa pública, ou seja, a sociedade governando o Governo, também se fez presente nas situações criadas para análise da organização na atividade 1. Esse modelo compartilha os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência e accountability (responsabilização, transparência e controle social).

Plotado o resultado no gráfico radar, verificou-se que o paradigma predominante na organização em foco, como já foi dito, é a governança pública que apresenta as seguintes vantagens sobre os outros modelos: capacidade de alcançar objetivos públicos e gerar valor público, competência das pessoas baseada no conhecimento (saber), habilidade (saber fazer) e atitude (querer fazer). Um grande problema dessa governança é que exige das pessoas cada vez mais a capacidade de inovar e ser criativa para resolver problemas complexos.

Partindo agora para avaliação do modelo de governança (exercício 2), que provoca uma reflexão sobre qualidade e capacidade institucional, colaboração, desempenho e valor público – o destaque, o ponto positivo, ficou para a colaboratividade, em especial, para a formação em rede com outros órgãos e entidades do governo local e federal, e com o setor privado empresarial. A rede colaborativa viabilizou a implementação de vários projetos que a organização sozinha jamais conseguiria entregar os resultados previstos no plano estratégico e exigidos pela sociedade. Mais à frente, essa rede colaborativa será detalhada.

Por outro lado, o atual padrão de qualidade, desempenho e colaboração ainda não apresenta bons processos de geração de valor público. Há muito o que ser pensado e ajustado, porém o padrão de governança da organização se assemelha ao modelo de equilíbrio capacitante.

A compreensão que vem sendo oferecida ao termo governança pública é, pois: “... processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados; e da melhoria do desempenho” (Martins e Marini, 2014).

Valor público constitui, assim, uma medida da governança para resultados, indicando o “que” deve ser gerado, “para que” e “para quem”. É um conceito que ajuda a criar soluções

para problemas públicos cada vez mais complexos e recursos cada vez mais escassos. Aja, portanto, criatividade para equacionar essa conta. Baixo valor público, por sua vez, “promove a quebra do contrato social porque contribui para gerar penúria, espoliação e perdularismo (Martins e Marini, 2014)

O exercício 3 é mais complexo, pois trata de alinhamento do modelo de gestão, ou seja, do ajustamento entre o modelo de gestão da organização e o grau de complexidade que organização enfrenta. Tudo avaliado em relação a cinco principais variáveis: processo de formulação de estratégica, estrutura organizacional, liderança, comunicação e comprometimento.

O objetivo do exercício – ao final e ao cabo – é se estimar o coeficiente de alinhamento da organização, melhor dizendo, se ela tem um modelo de gestão adequado ao contexto, ao ambiente e aos desafios colocados pelo contexto no qual atua. Quanto aos fatores externos e o grau de incerteza do contexto, a organização se enquadra no limite entre o mecanicismo e a flexibilidade, pois a instituição revela que convive com vários futuros alternativos que podem ser mapeados e trilhados. Já as demandas por serviços estão em expansão, exigindo oferta de serviços mais sofisticados ou diversificados e, por consequência, emprego de exaustivos esforços para obtenção de fontes alternativas de recursos como a geração de receitas extratributárias.

Os cargos públicos, por sua vez, são claramente definidos conforme padrão hierárquico. Cada colaborador faz o que está previsto na estrutura funcional, nas leis e regulamentos. Já as lideranças despontam nos casos de convocação de reuniões, grupos de trabalho e outras formas de associação. A comunicação acontece, em regra, por sistema automatizado e apegada a rituais e formas. Já o comprometimento dos agentes acontece em face das demandas funcionais, com alguma flexibilidade na interpretação das atividades a serem exercidas e das entregas previstas.

Calculando o coeficiente de flexibilidade que reflete o hiato entre a flexibilidade real (2,2%) e a necessária (2,3%), chega-se ao coeficiente ou nível de alinhamento de 95%. Esse alinhamento poderia ser ainda melhor se a organização incorporasse mais rapidamente as inovações e houvesse um maior comprometimento dos colaboradores em todo o processo de elaboração dos produtos e serviços demandados pelo público interno e externo.

A boa notícia é que a organização, em razão dos programas de qualidade implementados ao longo de anos, está numa tendência de aumento do nível de alinhamento, ou seja, anda a passos largos – se não houver muita interferência política no caminho de adequação aos desafios colocados no contexto, missão e propósito que atua. Em sendo assim, a eficácia organizacional só será comprometida se houver um retrocesso na adoção de modelos: de organização mais

flexível (ou caminhando para isso) – apesar de apegos a normas e rituais (por força de leis) –, para modelos mais mecanicistas, fechados, e sem distinção clara entre política e administração.

Da análise do quesito inovação (Exercício 4), a partir dos dados e percepção da realidade da organização, são reveladas conclusões interessantes: há preocupação em bem avaliar ou identificar as necessidades do público-alvo, bem como a ânsia de melhoria contínua a partir das experiências ou experimentações vivenciadas pelos agentes da organização.

Antes de responder objetivamente as questões colocadas para reflexão, cabe conceituar inovação como o processo de fortalecimento das organizações, oferecendo-lhes capacidade de adaptação às situações e contextos. Inova-se para corrigir eventuais falhas, para atender as enormes e complexas demandas do público, para ser mais criativo e fazer cada vez mais com menos recursos (financeiros, materiais, pessoal etc.).

No serviço público brasileiro, inova-se para alcançar mais gente e incluir ou beneficiar os excluídos. Inova-se, por conseguinte, para melhorar o desempenho e, com isso, gerar valor público: confiança, satisfação, sustentabilidade e, claro, alcançar a melhor solução dos problemas ou obstáculos colocados no caminho dos órgãos e entidades públicos. É a partir da preocupação constante com a busca de inovação que se alcança a excelência e a efetividade. Esta entendida como o atingimento dos resultados, otimizando os meios disponíveis e superando às expectativas dos cidadãos-usuários-clientes-colaboradores.

De volta ao exercício, cuja média para inovação teve nota três vírgula dois, o que se destaca de positivo é a preocupação com o atendimento das demandas externas: os clientes externos solicitam, os colaboradores formatam o produto conforme o demandado. Tudo discutido, conversado, ajustado, analisado e formatado especialmente para atender os servidores do demandante e, na ponta, os cidadãos necessitados de serviços públicos de qualidade e de excelência.

Uma inovação recente e colocada à disposição da organização foi o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), um sistema de produção e gestão de documentos e processos eletrônicos. A ideia de reduzir o valor das aquisições de papeis, de custo de transportes para carregar volumosos processos, agilizar a transmissão de documentos e de despachos, aumentando, dessa maneira, a eficiência e a transparência dos documentos públicos é louvável, é digna de aplausos. Acontece que o sistema, em face do alto volume de documentos e informações, e algum tipo de boicote dos desenvolvedores e atualizadores do sistema, tem trazido enormes transtornos para os usuários. Carece de aprimoramentos e atualizações com a incorporação de Inteligência Artificial.

Existem três tipos de inovação que toda organização deve perseguir: pontual,

incremental e disruptiva. Na inovação pontual, cria-se algo novo para enfrentar uma realidade; na incremental, tenta-se trazer ou gerar soluções para os problemas e, por fim, na disruptiva acontece uma revolução (é uma mudança drástica e radical). O serviço público não carece só de inovações revolucionárias (disruptivas). Precisa, na maioria das vezes, apenas de incrementos e inovações pontuais. Precisa, sim, de gente que pense fora da caixa, visualize oportunidades de melhoria naquilo que faz, parta para a ação de implementar a inovação.

Doravante, haverá identificação e caracterização de uma experiência de cooperação que criou a rede colaborativa “Direção Defensiva (DD)” para atualizar – na teoria e na prática – os motoristas e agentes de segurança das autoridades do Governo do DF. A necessidade de criação da rede deveu-se ao fato de que um só órgão não viabilizaria a capacitação que exigira: veículos, motos, pistas de treino, equipamentos de sinalização de trânsito, instrutores especializados e experientes, recursos financeiros, salas de aulas de diversas escolas de treinamentos e muitos outros recursos.

A ideia que começou a ser desenvolvida no início do ano de 2017, somente foi implementada no calendário do ano seguinte. Isso porque a rede contou com a participação da Escola de Governo do DF (EGOV), da Polícia Militar do DF (PMDF), do Corpo de Bombeiros do DF (CBMDF), do Departamento de Estradas e Rodagem do DF (DER/DF), do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF). Com os instrutores sendo remunerados com recursos do Fundo Pró-Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Na rede, todos órgãos e entidades envolvidos (os atores) eram líderes e hubs com papéis bem definidos no termo de cooperação. A EGOV atuava como uma espécie de coordenador dos esforços e ponto de apoio para as reuniões e aulas teóricas sobre legislação de trânsito e de cessão de uma sala de aula especialmente montada para a prática de defesa pessoal dos cursistas.

Na experiência da rede DD não havia participação de membros da sociedade. Os cidadãos figuravam apenas como beneficiários indiretos daquela capacitação, que tinha por escopo resolver um problema público complexo: a segurança das autoridades governamentais em situação de perigo e pânico. Além disso, permitiu a atualização dos agentes para as boas práticas e respeito às normas, sinais, condutores e pedestres que circulavam pelas vias e rodovias do DF e entorno. Foi uma experiência colaborativa exitosa e profícua para todos, o tipo de jogo ganha-ganha. Uma das imagens mais emblemática dessa rede e que faz presente na memória deste gestor público é a de cores dos uniformes, fardas e vestimentas dos formandos recebendo o certificado no auditório da Escola de Governo do DF. Um espetáculo de cores, de emoção e gratidão. Todo dirigente público gostaria de vivenciar tal momento. Obrigado ao

senhor destino por permitir registrar e memorizar aquela experiência ímpar.

O exercício 6, agora em análise, pede para avaliar a maturidade colaborativa da organização: direcionadores (liderança, incentivos e outros quesitos), além do engajamento com os princípios, motivação e outros arranjos. Aqui não houve muita dificuldade na geração das respostas e cálculo da nota média final que foi de quatro vírgula setenta e seis (4,76), de cinco pontos possíveis. Justa nota, merecida nota. A organização passou bem nessa avaliação, porque os colaboradores e líderes da rede demonstraram abraçar a causa coletiva, tinham interesses mútuos, determinação, legitimidade, maturidade, conhecimento e recursos para criação de valor público. E geraram.

Fechando o aprendizado sobre este ponto, fica o conceito de governança colaborativa: “é a ciência e arte de gerar valor público de forma conectada (...) é um fenômeno irresistível porque os indivíduos vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um estado em rede, e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas” (Falcão-Martins e Marini, 2014). É isso: sem colaboração, muitas políticas públicas não se viabilizam ou não são efetivas.

Do fazimento do último exercício, que fora baseado em extenso questionário de autoavaliação de governança para resultados, compreende-se, preliminarmente, que no quesito Ambiente Institucional a organização passou com nota máxima, ou seja, está no nível avançado, quase consolidado, concebido e implantado numa perspectiva integradora. Como já mencionado, isso se deve aos programas de qualidade que foram implementados e certificados na organização.

Nos quesitos Esforços de Implementação (tudo que tem de ser feito para a estratégia acontecer), Desdobramento da estratégia (contribuição de cada unidade executora para sua implementação), Alinhamento de Pessoas (iniciativas para atrair talentos, desenvolver lideranças, promover valores e o desenvolvimento de competências) , Alinhamento de Tecnologia da Informação - TI (adequado tratamento à questão da informação e comunicações que apoiam as decisões estratégicas) e Prestação de Contas, este autor constatou que a organização também se encontra na qualificação de ‘Avançada’. De novo, as lideranças, investimento vultosos em qualificação de pessoal interno, em instalações e em equipamentos contribuíram para o alcance de notas máximas nesses quesitos. Todos esses pontos, portanto, precisam ser mantidos, aperfeiçoados e/ou reforçados todos os dias.

### **3. CONCLUSÃO**



Algumas rotinas da organização precisam melhorar urgentemente: 1) os órgãos de assessoramento jurídico devem parar de dizer ‘NÃO’ para tudo (nada pode ser feito se depender dos pareceristas, analistas, procuradores, das Assessoria Jurídica Legislativa (AJL)); 2) criar laboratórios de inovação, voltados para registro e troca de informações, de práticas e de ideias; 3) desenvolver espaços, painéis, mecanismos, debates que facilitem o surgimento de equipes multidisciplinares com visão sistêmica alinhadas com o planejamento estratégico.

Os pontos que merecem melhorias, embora sejam de difícil implementação no serviço público, são os que se referem a escolha e nomeações dos líderes – selecionados por meio de processo estruturado e transparente, observando os requisitos de competências essenciais – e a questão de recompensar, com alternativas financeiras, os resultados extraordinários do trabalho individual e das equipes que atingem metas.

Por fim, o que falta a organização fazer é investir – pesadamente, e tem recursos e espaço para tanto –, em equipamentos, materiais e inteligência artificial que venham viabilizar a montagem de estúdios para transmissão de aulas para os servidores que residem longe das escolas de formação e capacitação. Já o pessoal para operar tudo isso poderá ser requisitado de outros órgãos, em troca de alguns benefícios como jornada reduzida.

#### **4. REFERÊNCIAS**

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

FALCÃO-MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea – uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, edição nº 130, 2014.

CAVALCANTE, Pedro. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. IPEA, 2019.

CALVACANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado Para a Cidadania – a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

MARINI, Caio; FALCÃO-MARTINS, Humberto; Vilhena, Renata. *Governança em Ação – Volume 7*. Publix Editora, 2016.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 2007.