

GOVERNANÇA COLABORATIVA: UMA PROPOSTA PARA AS CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS.

Resumo:

O presente artigo é uma revisão bibliográfica que parte da compreensão de que a participação de diferentes grupos fortalece a concepção de cidades sustentáveis e inteligentes. O principal objetivo do artigo é sistematizar estudos anteriores, estabelecendo uma síntese das teorias já existentes sobre os temas de governança e cidades inteligentes e sustentáveis. Para tanto, são apresentadas aqui reflexões e propostas a partir da construção de um framework que evoluiu baseado nos conceitos de governança, governança colaborativa, governança para cidades sustentáveis e governança colaborativa para cidades inteligentes e sustentáveis. Em termos metodológicos, o artigo fundamenta-se em um estudo do tipo exploratório e qualitativo. Como resultado, o estudo apresenta um framework conceitual para a governança colaborativa considerando uma rede de apoio, a inteligência trazida pela inovação tecnológica e de competências que sugere um modelo de continuidade a partir da satisfação, apropriação e apoio dos atores envolvidos.

Palavras-chave: governança colaborativa, cidades inteligentes, cidades sustentáveis.

Abstract:

This article is a bibliographical review based on the understanding that the participation of different groups strengthens the conception of sustainable and smart cities. It brings reflections and proposals from the construction of a framework that evolves based on the concepts of governance, collaborative governance, governance for sustainable cities and collaborative governance for smart and sustainable cities. In methodological terms, this article is based on an exploratory and qualitative method. As a result, the study presents a conceptual framework for collaborative governance considering a support network, intelligence brought by technological innovation and skills, and suggests a continuity model based on the satisfaction, appropriation and support of the actors involved.

Key words: collaborative governance, smart cities, sustainable cities.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente 55% da população mundial vive nas cidades. Em 2030, mais de 60% das populações em todo o mundo serão urbanas e projeções para 2050 apresentam que o total deverá estar em 70% (UN, 2015). No Brasil, a população urbana já chega a 85%, o que representa uma das maiores taxas do mundo. Neste contexto onde não somente surgem os desafios de crescimento do tamanho das áreas urbanas, bem como da população e da concentração da economia, é necessário compreender como as cidades se conectam e funcionam baseadas nos mecanismos de governança e as instituições, para que o tripé formado pelas dimensões econômica, social e ambiental possa estar equilibrado (BENTO; CONTI; BAPTISTA e GHOBRI, 2018).

Nas décadas que antecederam as publicações aqui consideradas, surgiu uma nova forma de governança que vem atender a implementação de políticas, considerando alguns aspectos até então colocados em segundo plano, como a sustentabilidade das áreas urbanas e a colaboração entre os diversos agentes envolvidos. A governança colaborativa, como veio a ser conhecida, reúne as partes interessadas, públicas e privadas, em fóruns coletivos com órgãos públicos para engajar-se em tomadas de decisão orientadas por consenso (EMERSON; NABATCHI e BALOGH, 2011; HEALEY, 2015).

As cidades inteligentes e sua governança ganharam atenção na área acadêmica embora com certa fragmentação das abordagens (EMERSON; NABATCHI e BALOGH, 2011). Alguns autores procuram estruturar as suas considerações a partir da economia verde (OLIVEIRA; DOLL; BALABAN; JIANG; DREYFUS; SUWA; MORENO-PEÑARANDA e DIRGAHAYANI, 2013), da mudança climática (BULKELEY; BETSILL, 2005), ou ainda tem uma abordagem sobre a cidade inteligente (BOUSKELA; CASSEB; BASSI; DE LUCA e FACCHINA, 2016). O termo que tem se tornado bastante comum na administração pública, apesar de sua definição ainda permanecer amorfa, e seu uso inconsistente, inclusive no próprio uso do termo como notado por Ansell e Gash (2007), por exemplo, como Governança Colaborativa e Parceria Privada tem se referido, às vezes, ao mesmo fenômeno.

A governança colaborativa tem raízes nas práticas gerenciais, como negociação, resolução e gerenciamento de conflitos, gerenciamento de pessoas, políticas governamentais e de sustentabilidade e, dentro deste contexto, tem sido aplicada e estudada em diversos cenários. Além disso, ela também tendo sido instrumental para a construção de políticas econômicas, gerenciamento de crises, colabração entre as agências de responsabilidade ambiental e departamentos de saúde e gerenciamento de recursos naturais (EMERSON; NABATCHI e BALOGH, 2011).

Essa é uma nova forma de governança, onde na rede participam agentes públicos e privados em fóruns coletivos para se engajarem em tomada de decisão, orientada por consenso. Ansell e Gash (2007, p. 544) definem governança colaborativa como “um arranjo governamental em que uma ou mais agências públicas envolvem diretamente partes interessadas não estatais em um processo de tomada de decisões coletivo que seja formal, consensual e deliberativo e que tenha como objetivo criar ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos”.

Embora os governos locais estejam se tornando mais ativos na busca de iniciativas de sustentabilidade ambiental, a compreensão dos mecanismos de participação utilizados pelas comunidades é fundamental para melhorar a gestão e o sucesso do desenvolvimento sustentável (CONTI; GUEVARA; HEINRICH; SILVA; QUARESMA e BETE, no prelo). Como o desenvolvimento sustentável também pode ser relativamente complexo e requer habilidades especializadas, uma rede de organizações pode reforçar a capacidade de planejamento e execução que levem ao desenvolvimento sustentável.

Embora as cidades sustentáveis tenham sido promovidas como uma meta desejável dentro de uma variedade de contextos políticos, algumas questões críticas permanecem: até que ponto as cidades e os governos locais podem enfrentar os desafios da sustentabilidade? O que realmente se necessita para a ter uma governança que leve ao desenvolvimento sustentável? De que é feita uma cidade inteligente: pessoas inteligentes, administração inteligente, governança inteligente? Ou todas as combinações das respostas que estas perguntas possam oferecer ao administrador público? (MEIJER e BOLÍVAR, 2015).

O objetivo deste trabalho é sistematizar estudos, estabelecendo uma síntese das teorias já existentes sobre os temas de governança e cidades inteligentes e sustentáveis. Para tanto, os procedimentos metodológicos adotados seguem uma orientação de caráter exploratória e qualitativa (MARTINS e THEÓPHILO, 2009).

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Governança Colaborativa

Para se chegar ao primeiro conceito-chave dessa pesquisa, governança colaborativa, tem que se argumentar que o componente crítico da definição de governança colaborativa é “governança” (ANSELL e GASH, 2011). A interpretação de governança como “regime de leis, regras, decisões judiciais e práticas administrativas que restringem, prescrevem e permitem o fornecimento de bens e serviços apoiados publicamente” é uma definição que dá espaço para os governos tradicionais e aqueles que incluem outros decisores da esfera público/privada (ANSELL e GASH, 2011).

Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Precisando melhor, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”. Gonçalves, 2005, aborda duas questões: a) A ideia de que uma “boa” governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos (Santos, 1997, p. 340-341); b) A questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder (Banco Mundial, 1992, apud Diniz, 1995, p. 400).

Para Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) governança refere-se a um ato de governo, seja ele do setor público ou privado, ou seja, uma determinação de normas e regras que são estabelecidas para regular o comportamento individual ou coletivo.

É onde chegamos no ponto de como monitorar as interações e qualidade da governança deve responder a algumas perguntas, como aquelas relacionadas a medidas quantitativas, em lugar de avaliar processos descritivos qualitativos, ou casos de sucesso de algumas áreas de governança (FUKUYAMA, 2013)

Fukuyama (2013) destaca duas dimensões da governança, capacidade e autonomia, e seus componentes. Define a capacidade como sendo os recursos e grau de profissionalização do pessoal burocrático, sendo a qualidade da governança uma função da interação entre a capacidade e autonomia dos atores. O mesmo autor também afirma que a qualidade da governança é, em última análise, uma função da interação entre capacidade e autonomia, e que tomadas de forma independente qualquer uma delas será inadequada como medida de qualidade do governo.

A governança colaborativa tem raízes nas práticas gerenciais, como negociação, resolução e gerenciamento de conflitos, gerenciamento de pessoas, políticas governamentais e de sustentabilidade e, dentro deste contexto, tem sido aplicada e estudada em diversos cenários, tendo sido instrumental para a construção de políticas econômicas, gerenciamento de crises, colaboração entre as agências de responsabilidade ambiental e departamentos de saúde e gerenciamento de recursos naturais (EMERSON; NABATCHI e BALOGH, 2011). É uma nova forma de governança, onde na rede participam agentes públicos e privados em fóruns coletivos para se engajarem em tomada de decisão, orientada por consenso. Em sua definição de governança colaborativa Ansell e Gash (2007) notam que governança colaborativa e parceria privada tem se referido às vezes ao mesmo fenômeno.

Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) sugerem um framework para governança colaborativa, a partir de diversos ângulos do conceito, para compreender os motivadores, processos de

engajamento, atributos de motivação e capacidades que possibilitam o processo de decisão compartilhada, implementação e outras atividades dentro das organizações, jurisdições e setores. Também os aspectos empíricos de outros estudos foram levados em conta, chegando a um framework com três dimensões que representam o contexto genérico do sistema, o regime de governança colaborativa (CGR), sua dinâmica e ações colaborativas.

O objetivo da colaboração é gerar capacidades que não seriam possíveis separadamente, desta forma o CGR tem que gerar capacidades tanto para os que estão participando separadamente quanto para as ações cooperadas e assim poder participar da rede.

2.2 Governança Colaborativa nas Cidades Sustentáveis

Como citado em Hawkins e Wang (2012), a sustentabilidade pode estar apoiada em três pilares: proteção ambiental, equidade e desenvolvimento econômico, embora definições detalhadas de sustentabilidade variem, elas consistentemente evocam, até certo ponto, um equilíbrio entre objetivos ecológicos e sociais, como melhoria da qualidade de vida, cuidado com o meio ambiente, capacidade de suporte ao meio ambiente e participação na tomada de decisões. A colaboração e a participação de partes interessadas na tomada de decisões, particularmente pela população local, é crítica para o desenvolvimento bem-sucedido do plano e implementação do projeto. Além disso, um elemento-chave para melhorar a capacidade local de desenvolver, implementar e gerenciar iniciativas é uma rede de apoio de organizações que têm conhecimento e experiência em sustentabilidade (HAWKINS e WANG, 2012).

O modelo conceitual de governança para o desenvolvimento sustentável de Hawkins e Wang (2012), considera que o principal elemento de governança ambiental é a implementação de programas de desenvolvimento local de soluções que venham de uma demanda dos cidadãos, governos locais e outras organizações, incorporando a participação cidadã, sendo que esta abordagem combina ciência com participação cidadã para criar resultados ambientais e sociais duráveis e sustentáveis para uma comunidade. Este modelo também apresenta uma rede de suporte, que tem um efeito indireto nas ações de sustentabilidade por meio do relacionamento da organização com as autoridades locais. A rede de apoio externo (por exemplo, uma empresa de consultoria privada, organizações sem fins lucrativos, universidades) é composta por uma variedade de interesses privados e organizações não-governamentais de defesa localizadas principalmente fora da jurisdição. Essas organizações incentivam a mudança de políticas com base nos princípios de sustentabilidade e podem reforçar as habilidades e a capacidade das cidades para empreender iniciativas de sustentabilidade.

As iniciativas de sustentabilidade podem ser aprimoradas com uma rede de apoio que fornece uma base para a introdução de novas políticas, a adoção de melhores práticas e a orientação dos processos de tomada de decisão (HAWKINS e WANG, 2012).

A governança pode ser alcançada em quatro diferentes dimensões, duas delas relacionadas ao processo decisório e capacidade de implementação e as outras duas relacionadas a resultados, sejam ligados à mudança do sistema econômico ou economia verde de forma a favorecer pessoas e meio ambiente (OLIVEIRA et al., 2013).

Assim, pode-se inserir as redes de apoio externo como a fonte de fatos que melhorem a base de conhecimento para tomadas de decisões, difusão do aprendizado e fomentadora do empreendedorismo no desenvolvimento e implantação de políticas através de governos locais (HAWKINS e WANG, 2012). Estas mesmas redes buscam naturalmente formas de inovar e buscam apoios e outras redes externas com conhecimentos específicos ou como fontes de

financiamento, o que viabiliza a execução dos planos que muitas vezes não se colocam em prática por limitações orçamentárias.

Os indicadores de boa governança, em sistemas sustentáveis, não diferem muito daqueles apresentados nos modelos tradicionais, mas incorpora medidas como o bem-estar das pessoas, o consumo responsável e a resiliência do sistema (OLIVEIRA et al., 2013).

Em seu modelo de avaliação de governança, Oliveira et al. (2013), mostram estes indicadores, em duas dimensões: (1) decisão e capacidade de implementação e (2) Economia verde e dimensões sócio ecológicas (resultados).

Apesar dos desafios à implantação de um sistema de governança que favoreça a economia verde, trata-se de uma iniciativa que também apresenta muitas oportunidades e soluções, ao possibilitar um melhor processo decisório, criar oportunidades e soluções para melhorar a capacidade de implementação onde atrair financiamento privado e uma possibilidade em certas áreas como o transporte público, gerenciamento de resíduos, tratamento de água (OLIVEIRA et al., 2013).

2.3 Governança Colaborativa nas Cidades Inteligentes

E não menos importante para o estudo de governança colaborativa em um contexto urbano, o conceito de *smart city* ou cidade inteligente, sobre o qual muito se tem dito e escrito a respeito, principalmente com foco às questões relacionadas à implementação e uso de tecnologia para a governança das cidades, como uma solução principalmente para melhorar os processos de interação, planejamento e controle da execução das atividades de um processo de governança colaborativa.

Na literatura analisada e resumida na tabela 2 sobre cidades inteligentes, foram encontradas três diferentes definições típicas ideais: cidades inteligentes como cidades usando tecnologias inteligentes (foco tecnológico), cidades inteligentes como cidades com pessoas inteligentes (foco em recursos humanos) e cidades inteligentes como cidades com colaboração inteligente (foco de governança). Há ainda estudos que artigos constroem definições compostas a partir destas três definições típicas.

Foco e Autores:	Tópicos de abrangência:
Publicações com foco tecnológico (Lee et al., 2013; Odentaa, 2003; Walrarens, 2012, Aurigi, 2005)	Ênfase nas possibilidades que as novas tecnologias oferecem para fortalecer o sistema urbano; Tecnologia como característica definidora de uma cidade inteligente; Consideram tecnologia das mais simples, como controle de regulação de tráfego até tecnologias sofisticadas como redes inteligentes para distribuição de energia; Aspecto recorrente: uso das TICs, Tecnologias de Informação e Comunicação.
Publicações com foco em Recursos Humanos (Lombardi et al, 2012; Saphiro, 2006; Winters, 2011)	Concentram-se em pessoas inteligentes como centrais para a operação das cidades inteligentes; Foco no capital humano e/ou recursos humanos; Conceito de cidade inteligente pouco abrangente, como sendo de cidades com uma grande parcela da população adulta com formação universitária; Pequenas áreas urbanas e de tamanho médio com universidades públicas e de ponta;

	Aspecto recorrente: habitantes inteligentes, bem formados em termos educacionais; Não desconsideram a questão da tecnologia como ferramenta.
Publicações com foco em governança (Calderoni et al., 2012; Kontit et al., 2012; Yigitcantalar et al., 2008)	A definição de uma cidade inteligente destaca as interações entre os vários interessados na cidade; Centrada no usuário, com ênfase no cidadão e outras partes interessadas; Destacam a necessidade de se criar centros de inovação; Aspecto recorrente: ideia de colaboração é mais central, com desenvolvimento de interações produtivas entre redes de atores urbanos.

Tabela 2: Resumo das publicações consultadas agrupadas por foco e tópicos de abrangência

Fonte: elaborada pelos autores (2019).

No entanto, como ressaltam Meijer e Bolívar (2015), as perguntas que nos devem ser feitas são: tecnologia inteligente, pessoas inteligentes ou colaboração inteligente? Onde deve estar o foco, na tecnologia, nos recursos ou na governança? A leitura das capacidades contidas em cada um dos focos, leva a concluir que a combinação destes três elementos - tecnologia inteligente, pessoas inteligentes e colaboração inteligente são a base para que as cidades inteligentes possam existir, o que de certa maneira nos leva à discussão de quanto uma cidade inteligente possa ser utópica e como a criação de modelos para que uma cidade já formada possa ter projetos que a transforme em cidade inteligente.

As pessoas têm um papel muito importante enquanto beneficiários e participantes das transformações a partir do uso ativo de dispositivos e aplicativos móveis que facilitam cada vez mais o monitoramento e a colaboração com as políticas de seus governantes. Nesse sentido, o BID na abertura de seu estudo “Caminho para as Smart Cities: da gestão tradicional para a cidade inteligente” (BOUSKELA et al., 2016), afirma que a noção de Cidade Inteligente é muito mais ampla, e se refere àquelas cidades que colocam o ser humano no centro do planejamento e desenvolvimento, estabelecendo assim uma visão de longo prazo.

O exemplo citado por Meijer e Bolívar (2015), é da cidade de Amsterdam com uma parceria entre empresas, autoridades, instituições de pesquisa e os cidadãos, com o objetivo de desenvolver a área metropolitana da cidade com foco em temas como vida, trabalho, mobilidade, instalações públicas e dados abertos, tornando-se um laboratório vivo, onde empresas podem testar e demonstrar produtos e serviços inovadores criando uma infraestrutura para troca de conhecimento e aprendizagem entre todos os atores, com projetos concretos com foco em energia sustentável, soluções inovadoras na área de saúde, melhor transporte e maior participação (digital) dos cidadãos.

Esta leitura de cidade inteligente nos remete ao fato de uma cidade inteligente não ser somente aquela que pode automatizar as rotinas tecnológicas, mas também a entrada de vários grupos de pessoas que apresentam uma discussão elaborada do conceito de cidade inteligente e até identificam suas características (SAUER, 2012; SCHUURMAN et al., 2012). Sua conceituação, no entanto, mistura o que são as cidades inteligentes (pessoas inteligentes, governança inteligente) e o que elas pretendem alcançar (economia inteligente, mobilidade inteligente, ambiente inteligente e vida inteligente). Uma definição proeminente e sofisticada foi desenvolvida por Caragliu et al. (2011, p. 70):

“Acreditamos que uma cidade seja inteligente quando os investimentos em capital humano e social e infraestrutura de comunicação tradicional (transporte) e moderna

(TIC) impulsionam o crescimento econômico sustentável e uma alta qualidade de vida, com uma gestão inteligente dos recursos naturais, através da governança participativa”

Esta análise destaca que existem três noções ideais-típicas de cidades inteligentes na literatura. Uma definição abrangente, como a apresentada por Caragliu et al. (2011), precisa incorporar todas essas vertentes e, além disso, que uma cidade não pode ser qualificada como inteligente ou "obsoleta", mas poderia ser analisada em termos de suas características estruturais e culturais nesses três domínios.

3. METODOLOGIA

Para realização deste trabalho foram selecionados artigos da base multidisciplinar Scopus que constituíram a fundação para a construção de um framework conceitual que avança à medida que o conceito de governança incorpora outros ângulos da governança colaborativa em temáticas como governança urbana para uma economia verde, governança urbana e mudança climática e governança colaborativa em cidades inteligentes e cidades sustentáveis.

Trata-se, portanto de uma pesquisa que pode ser caracterizada quanto aos seus objetivos como exploratória com abordagem qualitativa, uma vez que busca proporcionar uma visão global sobre um determinado assunto, ainda pouco explorado e com muitas hipóteses (MARTINS;THEÓPHILO, 2009). A abordagem qualitativa traz à luz as questões mais subjetivas, com a reflexão do pesquisador para compreender o caráter social, econômico e ambiental da governança colaborativa.

A Tabela 3 sintetiza artigos consultados, por tema, autores e ano de publicação, analisando como cada estudo contribui com estruturas conceituais, análise de casos de governança colaborativa e seus conflitos, planejamento e soluções possíveis, além de levantar outras questões para futuros pesquisadores. De tal modo, ressalta-se que foi realizada uma revisão narrativa da literatura com base na construção de argumentos baseados numa leitura crítica reflexiva das principais obras encontradas sobre o tema proposto.

Artigo / Tema / Autores	Conteúdo do artigo
Artigo: An Integrative Framework for Collaborative Governance (2011) Tema: Governança Colaborativa Autores: Kirk Emerson, Tina Nabatchi e Stephen Balogh	Sintetiza um conjunto de estruturas conceituais, descobertas de pesquisas e conhecimentos baseados em práticas em uma estrutura integrativa para governança colaborativa, processos de resolução de conflitos e arranjos, com uma discussão sobre as implicações da estrutura para teoria, pesquisa, avaliação e prática.
Artigo: Collaborative Governance in Theory and Practice (2007) Tema: Governança Colaborativa Autores: Chris Ansell e Alison Gash	Estudo meta-analítico da literatura existente sobre governança colaborativa com o objetivo de elaborar um modelo de contingência. Depois de analisar 137 casos de governança colaborativa em vários setores de políticas, foram identificadas variáveis críticas que influenciarão se esse modo de governança produzirá uma colaboração bem-sucedida ou não, levando em conta fatores como o diálogo face a face, a construção de confiança, o desenvolvimento de compromisso e compreensão compartilhada. Identifica um ciclo virtuoso de colaboração que tende a se desenvolver quando os fóruns de colaboração se concentram em "pequenas vitórias" que aprofundam a confiança, o comprometimento e o entendimento compartilhado.
Artigo: Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance (2015)	Análise de 51 publicações e mostra que elas diferem em sua ênfase em tecnologia inteligente, pessoas inteligentes ou colaboração inteligente como as características definidoras de cidades inteligentes. Defende a perspectiva da governança de uma cidade inteligente tratar da criação

<p>Tema: Governança Urbana Inteligente</p> <p>Autores: Albert Meijer e Manuel Pedro Rodriguez Bolívar</p>	<p>de novas formas de colaboração humana por meio do uso de TICs para obter melhores resultados e processos de governança mais abertos. Destaca que a governança de cidades inteligentes não é uma questão tecnológica e sim um processo complexo de mudança institucional de natureza política,</p>
<p>Artigo: Green Economy and governance in cities: assessing good governance in key urban economic processes (2013)</p> <p>Tema: Economia verde e governança urbana</p> <p>Autores: Jose A. Puppim de Oliveira Christopher N.H.Doll Osman Balaban Png Jiang Magali Dreyfus Aki Suwa Raquel Moreno-Peñaranda Puspita Dirgahayani</p>	<p>O artigo analisa a cidade através de seus principais processos econômicos de transformação do espaço; circulação (transporte); consumo e produção; e social, conhecimento e serviços ecossistêmicos. A transformação dos processos urbanos só será alcançada com uma melhor governança urbana. Como a governança está inserida nas instituições, é a base para a construção dos mecanismos políticos e sociais legítimos para os sistemas socioeconômicos e econômicos verdes. Traz a proposta de um conjunto de indicadores de governança para avaliar o “esverdeamento” de processos urbanos que vão além dos procedimentos de tomada de decisão e incluem a capacidade de implementar mudanças, os resultados do “esverdeamento” da economia e os resultados finais no terreno. Avalia os obstáculos, conquistas e lições no “esverdeamento” dos processos econômicos diretos e indiretos nas cidades.</p>
<p>Artigo: Sustainable Development Governance: Citizen Participation and Support Networks in Local Sustainability Initiatives (2012)</p> <p>Tema: Governança no desenvolvimento sustentável</p> <p>Autores: Christopher V. Hawkins XiaoHu Wang</p>	<p>Apresenta um modelo conceitual de governança do desenvolvimento sustentável. Este modelo focaliza a colaboração entre os governos locais, moradores da comunidade e organizações de uma rede de apoio. Com base em uma pesquisa nacional de cidades dos EUA, os autores apresentam evidências sobre até que ponto as cidades utilizam elementos do modelo conceitual.</p>
<p>Artigo: Planning Theory: The Good City and Its Governance (2015)</p> <p>Tema: Governança Urbana</p> <p>Autor : Patsy Healey</p>	<p>Analisa a discussão no campo da teoria do planejamento sobre a relação entre cidades, sua governança e planejamento de intervenções. Enfatiza a interação entre conceitos sobre a natureza, propósito e método de planejamento; o contexto em que eles se desenvolveram; e as práticas em que foram dirigidas. Analisa mudanças de ideias sobre a cidade boa e sobre o que constitui um bom governo, comentando como os conceitos de qualidade de local e capacidade de governança evoluíram. Em seguida, analisa três temas-chave no campo de planejamento que contribuíram para o desenvolvimento desses conceitos: a relação entre ideias e ações, a interação entre a substância e o processo de planejamento e intervenções. Enfatiza a transformação através da teoria do planejamento.</p>
<p>Artigo: Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of Climate Change (2005)</p> <p>Tema: Governança Urbana e Mudança Climática</p>	<p>Usa a perspectiva de governança em seus diversos níveis para examinar as lutas discursivas e materiais que ocorrem na criação de cidades sustentáveis. Explora as políticas de implementação da proteção climática por meio do planejamento do desenvolvimento e do planejamento de transportes. Argumenta que a governança "urbana" da proteção do clima envolve relações entre os níveis do Estado e as novas esferas de autoridade da rede que desafiam as distinções tradicionais entre políticas ambientais locais, nacionais e globais.</p>

Autores: Harriet Bulkeley Michele Betsill	
--	--

Tabela 1: visão geral dos artigos chave consultados como base do artigo.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com Gonçalves (2011), o resultado de uma boa governança deve gerar valor público com base em oito características: Estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusão, efetividade e eficiência e prestação de contas. Para isto é necessária competência de cada um dos atores envolvidos no processo, exercendo a liderança compartilhada. O relacionamento e a colaboração durante todo o processo de planejar, formular, programar, cumprir funções, dentre as quais destaco como importante função a da medição do avanço do processo para o qual a governança se instalou. O valor público gerado deve, assim, levar em conta e medir as oito características da boa governança.

Utilizando o conceito de Governança, cunhado pelo Banco Mundial em seu documento *Governance and Development* (1992) “governança é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções” e as oito características da boa governança citadas por Gonçalves (2011), é possível construir um framework conceitual.

Na figura 3, uma síntese da cadeia de governança a serviço do valor público é base para a construção do framework proposto por este estudo. A partir do conceito do Banco Mundial, colocando as etapas a serviço do valor público, incorpora o relacionamento entre as partes em todo o processo da administração dos recursos e a colaboração, como geradora de capacidades que não seriam possíveis separadamente. Traz como base a competência de cada um dos envolvidos no processo, exercendo a liderança compartilhada e as métricas necessárias para uma boa governança, como sugere Gonçalves (2011).



Figura 3 – Síntese da cadeia de governança a serviço do valor público e suas métricas

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Como discutido por Ansell e Gash (2007) e EMERSON et al. (2011), o objetivo da colaboração é gerar capacidades que não seriam possíveis separadamente e assim gerar capacidades tanto para os que estão participando separadamente quanto para as ações cooperadas e para poder participar da rede.

A Figura 4 mostra a governança sob o ponto de vista colaborativo onde relacionamento e colaboração, competência e liderança compartilhada passam a ser instrumentos muito mais fortes e a serem levados em consideração para que o valor público possa ser atingido. É a colaboração entre os diversos atores que precisa ser clara, objetiva e com resultados e métricas para que toda a rede funcione.



Figura 4 – Síntese da cadeia de Governança Colaborativa a serviço do valor público e suas métricas

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Em seu modelo de avaliação de governança, Oliveira et al. (2013) indicam que o foco em sustentabilidade para explicitar a preocupação com o meio ambiente vem acompanhado das questões sociais, interferindo na base de construção dos indicadores incorporando medidas como bem estar das pessoas, resiliência do sistema e consumo responsável. Apesar dos desafios, este sistema de governança apresenta também muitas oportunidades e soluções para melhorar a capacidade de implementação e atrair financiamento privado em certas áreas como o transporte público, gerenciamento de resíduos, tratamento de água, entre outras.

Assim, o novo framework que se constrói a partir da literatura deste estudo passa a incorporar as redes de apoio e também os três indicadores de boa governança em um ambiente de desenvolvimento sustentável, conforme ilustrado na Figura 5.

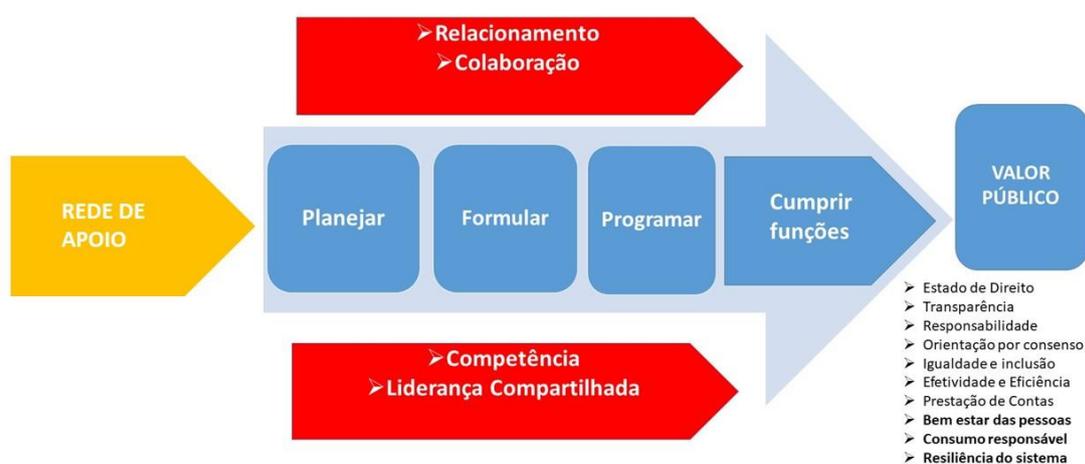


Figura 5– Framework para Governança Colaborativa em Ambiente de Desenvolvimento Sustentável.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Uma definição abrangente para cidades inteligentes, como a apresentada por Caragliu et al. (2011) sintetiza que inteligência de uma cidade não se refere somente à sua capacidade de atrair capital humano e mobilizar esse capital humano em colaborações entre os diversos atores por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC) para pessoas, edifícios e sistemas de tráfego, mas também monitorar, compreender e analisar o plano de cidade para melhorar a eficiência, equidade e qualidade de vida de seus cidadãos em tempo real. A referência teórica e o estudo de caso de Amsterdã (MEIJER e BOLÍVAR, 2015) podem levar a concluir que a questão de projetar - desenvolver, facilitar, nutrir - sinergias entre estrutura social e novas tecnologias tem estado no centro dos estudos de governo eletrônico nas últimas décadas, os quais tem investigado como as novas tecnologias poderiam ser usadas para fortalecer a qualidade e eficácia do governo (MEIJER e BOLÍVAR, 2015). Esta nova informação, está na sintetizada na Figura 6 que apresenta as TIC como ferramentas para a

facilitação das interações intra nós, as redes de apoio e o valor público gerado.

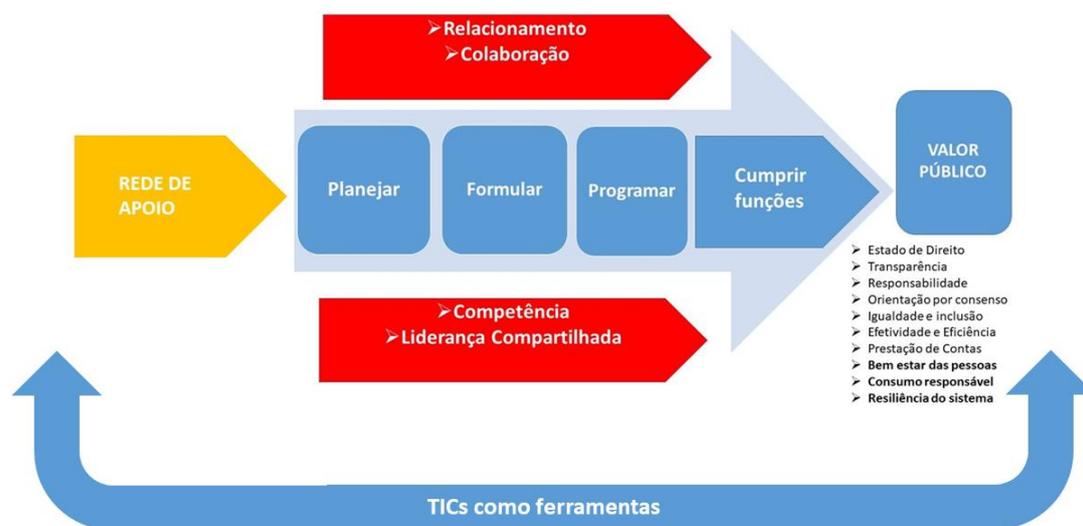


Figura 6– Modelo teórico de governança para cidades inteligentes e sustentáveis: soma-se aos recursos humanos já parte dos outros nós das redes, as TICs como ferramentas à disposição de todo o processo

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Os estudos da literatura e fatos trazidos pelo estudo de caso trazem a necessidade de uma colaboração de uma rede externa, somando competências específicas e fontes de financiamento para um bom resultado que traga valor público, sendo assim sustentável à medida que produz satisfação, apropriação e apoio, gerando bem estar para a geração presente com uma continuidade necessária para ser o legado positivo para as gerações futuras. Toda a estrutura deverá ser revista com métricas específicas para cada contexto, determinadas em colaboração dos diversos atores, de forma a construir uma governança compartilhada ativa, com avaliação e implementação de melhorias constantes.

Este modelo está sintetizado no framework a que chega este estudo na Figura 7.

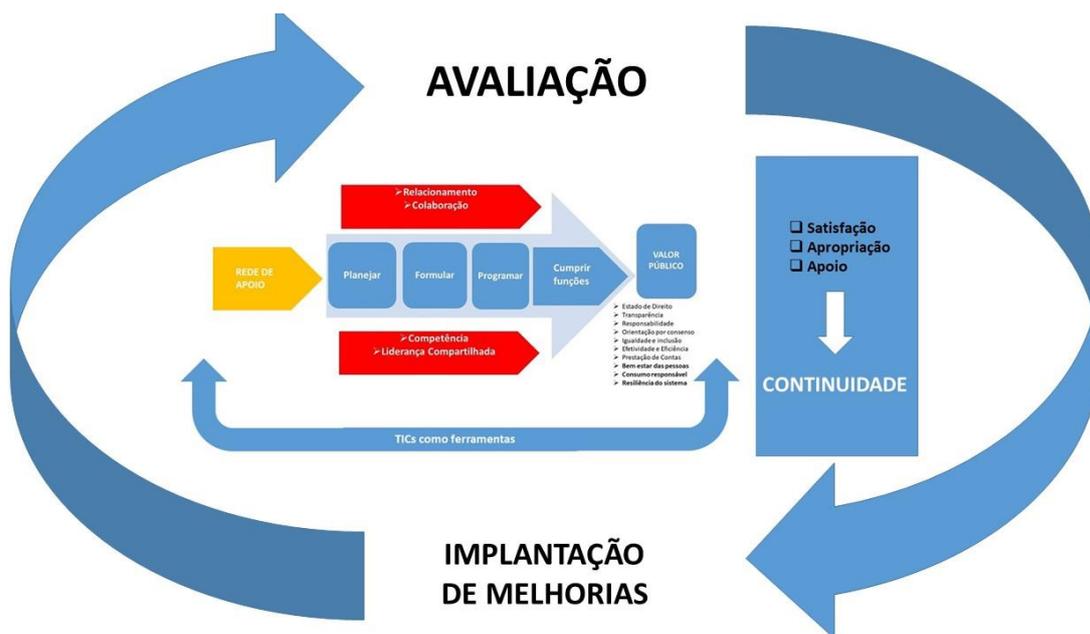


Figura 7 – Framework teórico do ciclo de implantação de um modelo de governança colaborativa para cidades inteligentes e sustentáveis

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

5. CONCLUSÃO

Em sua maioria, os autores sustentam que o termo governança se refere às regras e formatos que norteiam as decisões coletivas, ou seja não se trata de um indivíduo tomando a decisão, mas sim grupo de indivíduos ou organizações, o que nos remete à noção de rede de tomadas de decisão, onde os diversos estilos de gestão e fronteiras entre o público e o privado não estejam tão delimitadas. Alguns autores extrapolam esta compreensão para além das regras de como estes atores se relacionam para também coordenar e monitorar suas atividades de forma que possam sobreviver como parcerias ou instituições. Por estas questões é que a definição, a base de compreensão do que é governança para todos os envolvidos é tão necessária.

Alguns autores extrapolam a compreensão das regras que governança seja um ato de governo, seja ele público ou privado, ou seja uma determinação de normas e regras que são estabelecidas para regular o comportamento individual ou coletivo para como estes atores se relacionam para também coordenar e monitorar suas atividades de forma que possam sobreviver como parcerias ou instituições (EMERSON; NABATCHI e BALOGH, 2011). O que nos remete aos processos de governança colaborativa onde há a existência de redes sejam elas para trazer novas competências, novos investimentos ou ainda apoio à tomada de decisão, caso no qual os diversos estilos de gestão e fronteiras entre o público e o privado já não estão claramente delimitadas.

As atividades locais que buscam minimizar os impactos ambientais do crescimento, ao mesmo tempo em que acomodam o desenvolvimento, atraíram muita atenção nos últimos anos. As políticas, planejamento e ações administrativas contidas nos artigos pesquisados

forneceram alguns dados sobre como os governos locais estão gerenciando o crescimento e abordando os problemas ambientais.

Em seu estudo Hawkins e Wang (2012) relatam alguns tipos de organizações que compõem uma rede de apoio local e externa e que são utilizadas pelos governos locais para reforçar a capacidade de desenvolver, implementar e gerenciar iniciativas de desenvolvimento sustentável. Esta rede de apoio é composta por agentes como organizações de bairros locais até câmaras de comércio.

A cidade sustentável tornou-se uma característica fundamental do panorama da governança ambiental, embora a falta de engajamento entre aqueles preocupados com a análise da governança urbana e aqueles cujo foco é em cidades sustentáveis também levou a uma concepção relativamente empobrecida do contexto de governança em muitos relatos de sustentabilidade urbana (BULKELEY e BETSILL, 2005).

Enquanto alguns autores constroem sua argumentação para a sustentabilidade urbana sobre os ideais *smart city*, *smart people or smart collaboration* - cidade inteligente, pessoas inteligentes ou colaboração inteligente, outros fazem uma combinação destas perspectivas (MEIJER; BOLÍVAR, 2015). No entanto, não há dúvidas sobre o fato que as Cidades Inteligentes favorecem o desenvolvimento integrado e sustentável, tornando-se mais inovadoras, competitivas, atrativas e resilientes. Cuidam de seus desafios sob um enfoque multissetorial, analisam variáveis distintas para um mesmo problema, e recorrem às novas tecnologias para implantar e dar escala às ideias (BOUSKELA et al., 2016).

Além da necessidade de uma definição, uma base de compreensão do que é governança para todos os envolvidos, há a falta de um conjunto de indicadores, que nos levem a compreender o quanto estamos caminhando na direção de uma governança colaborativa na construção de cidades inteligentes e sustentáveis.

Além da atenção ao uso das tecnologias, estas cidades estão avançando em temas como decisões transparentes na gestão fiscal, competitividade econômica, segurança cidadã, mobilidade, redução da vulnerabilidade climática, e respostas mais ágeis em situações de emergência, algumas das variáveis para um planejamento urbano sustentável de longo prazo (BOUSKELA et al., 2016).

O framework conceitual que surge da pesquisa (Figura 7) cumpre o objetivo primário da exploração, isto é, desenvolver conceitos de forma mais clara, formular um problema de pesquisa melhor delineado, que poderá ser explorado em outros estudos (AZEVEDO, 2016). Ele reúne, sistematiza e explicita as etapas de um processo de governança em uma rede de apoio com formas diversas de interações, teorias já existentes sobre os temas de governança e cidades inteligentes e sustentáveis, levando em conta (1) forma como os atores contribuem, (2) componentes de boa governança com abordagem de resultados, e visando sua continuidade pela satisfação, apropriação e apoio ao processo por toda a rede, utilizando as TICs como ferramenta de inovação. O framework também considera a inovação como TICs associadas ao capital humano, essencial para a soma de competências e liderança compartilhada, em um ambiente de relacionamento colaborativo. Com esta construção, este estudo procurou contribuir para que outros pesquisadores possam elaborar um ferramental para medir como estas interações podem resultar em benefícios que tenham um valor público em diversos contextos, focalizando por exemplo, a colaboração entre os governos locais, moradores das cidades e organizações de uma rede de apoio, onde os dados não disponíveis podem ser gerados a partir de um investimento de bancos de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ANSELL, C.; GASH A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration and Theory**, 13, p. 1-29, 2007.
- AURIGI, A.. Making the Digital City: The Early Shaping of Urban Internet Space. Farnborough: Ashgate, 2005.
- AZEVEDO, D. Revisão de Literatura, Referencial Teórico, Fundamentação Teórica e Framework Conceitual em Pesquisa – diferenças e propósitos. Working paper, 2016. Disponível em: < <https://unisinovs.academia.edu/DeboraAzevedo/Papers>>
- BENTO, S.C.; CONTI, D.M.; BAPTISTA, R.M.; GHOBRI, C.N. As Novas Diretrizes e a Importância do Planejamento Urbano para o Desenvolvimento de Cidades Sustentáveis. **GeAS Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, São Paulo, v.7, n.3, p.469-499, set./dez. 2018.
- BOUSKELA, M.; CASSEB, M.; BASSI, S.; DE LUCA, C.; FACCHINA, M. Caminho para as Smart Cities: da gestão tradicional para a cidade inteligente. **Monografia do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID**, IDB-MG-454, 2016.
- BULKELEY, H.; BETSILL, M. Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the “Urban” Politics of Climate Change. **Environmental Politics**, 14:1, p.42-63, 2005.
- CASTELLS, M. Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas em la era de la información. Apresentação no **Seminário Sociedade e Reforma do Estado**, Brasília, DF, 1998, organizado pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado.
- CASTELLS, M.; CARDOSO, G. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. **Imprensa Nacional-Casa da Moeda**, Lisboa, Portugal, p.17-30, jan.2006, ISBN 972-27-1453-8. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Gustavo_Cardoso5/publication/329970512_A_Sociedade_em_Rede_Do_Conhecimento_a_Accao_Politica_Manuel_Castells_Gustavo_Cardoso/links/5c26563ba6fdccfc706e45bc/A-Sociedade-em-Rede-Do-Conhecimento-a-Accao-Politica-Manuel-Castells-Gustavo-Cardoso.pdf
- CONTI, D. M. ; GUEVARA, A. J. H. ; HEINRICHS, H.; SILVA, L. F. ; QUARESMA, C. C.; BETE, T. S. Collaborative governance towards cities sustainability transition. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**. *No prelo*
- EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Oxford University Press on behalf of Journal of Public Administration Research and Theory, Inc.**, Maio, 2011.
- FUKUYAMA, F. What is Governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, Vol.26, No.3 p.347-368, 2013.
- HAWKINS, C. V.; WANG, X. Sustainable Development Governance: Citizen Participation and Support Networks in Local Sustainability Initiatives. **Public Works Management and Policy**, 17(I) 7-29, 2012.
- HEALEY, P. Planning Theory: The Good City and Its Governance. **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, 2nd. Edition, Volume 18, 2015.

LeEE, J.H.; PHAAL R.; LEE S.H.. An integrated service-device-technology roadmap for smart city development. **Technological Forecasting & Social Change** 80(2): 286–306, 2013.

LOMBARDI, P.; GIORDANO, S.; FAROUH, H.; YOUSSEF, W. Modelling the smart city performance. **Innovation: The European Journal of Social Science Research** 25(2): 137–149, 2012.

LOPES, F.D.; BALDI, M. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, p. 1007 a 1036, jan. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6720/5303>>

MARTINS, G. D. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**, 2009. São Paulo: Atlas. 2ª Edição.

MEIJER, A.; BOLÍVAR, M.P.R.; Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. **International Review of Administrative Sciences**, 0, p.1-17, 2015.

ODENDALL, N.. Information and Communication Technologies (ICTs) and local governance: Understanding the differences between cities in developed and emerging economies. **Computers, Environment and Urban Systems** 27: 585–607, 2003.

OLIVEIRA, J.A.P.; DOLL, C.N.H.; BALABAN,O.; JIANG, P.; DREYFUS, M.; SUWA, A.; MORENO-PENARANDA, R.; DIRGAHAYANI, P. Green economy and governance in cities: assessing good governance in key urban economic processes. **Journal of Cleaner Production**, v.58, p.136-152, 2013.

SAUER, S.C. Do smart cities produce smart entrepreneurs? **Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research** 7(3): 63–73, 2012.

SCHUURMAN, D.; BACCARNE, B.; DE MAREZ, L.; MECHANT, P. Smart ideas for smart cities: Investigating crowdsourcing for generating and selecting ideas for ICT innovation in a city context. **Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research** 7(3): 49–62, 2012.

WALRAVENS, N.. Mobile business and the smart city: Developing a business model framework to include public design parameters for mobile city services. **Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research** 7(3): 121–135, 2012.