

POSSIBILIDADES PARA A INOVAÇÃO COLABORATIVA NA GESTÃO DAS ÁGUAS: a rede OGA Brasil e o Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas

CRISTINA CAMILA TELES SALDANHA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FERNANDA MATOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PRISCILA MARCON

Introdução

A inovação colaborativa (IC) pode ser a alternativa para lidar com problemas complexos de difícil diagnóstico visto que os agentes públicos sozinhos não teriam capacidade e recursos para saná-los. Por isso, os atores governamentais realizam parcerias com stakeholders externos às organizações públicas para localizar soluções inovadoras. Na área ambiental, a Gestão de Recursos Hídricos (GRHidro) têm problemas que podem se beneficiar com IC e para auxiliar a rede Observatório da Governança das Águas (OGA Brasil) concebeu um Protocolo para acompanhar a dinâmica da governança na gestão das águas.

Problema de Pesquisa e Objetivo

O problema de pesquisa e objetivo geral é analisar em que extensão os membros da rede OGA Brasil consideram que as iniciativas decorrentes do Protocolo contribuem para a IC na GRHidro? Já os objetivos específicos são: i) identificar como os representantes do OGA Brasil entendem por “inovação” na GRHidro; ii) apresentar os antecedentes de inovação; iii) identificar e explicar as categorias de análise dentro do processo de IC. A premissa deste estudo é a constatação do Protocolo como uma inovação gerencial adotada em arranjos de governança (comitês) que oportuniza outras inovações na GRHidro.

Fundamentação Teórica

A noção de IC associa dois constructos – inovação pública e colaboração. A IC corresponde a novos serviços, novas práticas gerenciais, novas políticas, novas soluções para os dilemas públicos que sejam concebidos por vias colaborativas através de cocriação. Neste estudo, a investigação da IC segue um Esquema de Análise com a seguinte estrutura: antecedentes da IC que são os motivadores para inovar pela colaboração, o processo de IC, idealizado em três categorias – a abertura do arranjo de governança, a aprendizagem e a liderança em distintos papéis e funções – e eventuais resultados de IC.

Metodologia

Este trabalho é de natureza qualitativa e descritiva a partir do estudo de caso da rede OGA Brasil. As técnicas de coleta de dados foram o levantamento documental em materiais como relatórios e atas disponibilizadas online e a realização de entrevistas semiestruturadas com membros do OGA. Quanto às técnicas de análise dos resultados, optou-se pela análise de conteúdo na seleção prévia a “priori” das categorias de análise no referencial teórico e pela triangulação de perspectivas em que as percepções dos entrevistados são cruzadas em termos de convergência, divergência e complementaridade.

Análise dos Resultados

Os entrevistados convergiram em alguns pontos como: a constância participativa do setor público e da sociedade civil, a abertura dos comitês, a recorrência do conflito, o potencial da troca de experiências na aprendizagem, lideranças militantes para criar perturbações ainda que persistam os grupos de interesse dominantes e sair do campo das ideias e concretizar ações. As divergências foram os apontamentos sobre o interesse da iniciativa privada durante a construção do Protocolo e o lado positivo do conflito. Já a complementaridade decorre do indicativo de plataforma digital do Protocolo.

Conclusão

Por ser uma pesquisa em andamento, estes achados representam um recorte do fenômeno estudado – IC na GRHidro por meio do Protocolo OGA. Em suma, os resultados detectaram majoritariamente a convergência das percepções dos membros da rede OGA com relação ao Esquema de Análise proposto deste estudo. Ademais, os resultados obtidos estão próximos da premissa deste estudo já que os membros do OGA percebem o Protocolo como uma inovação na GRHidro. Os próximos passos serão avançar a análise para o nível exploratório, entrevistando os representantes dos comitês e cruzando os dados futuros e atuais.

Referências Bibliográficas

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
Isidro, A. (2018). *Gestão Pública Inovadora: um guia para a inovação no setor público*. CRV.
Torfing, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector* (Kindle). Georgetown University Press.
Vogl, S., Schmidt, E. M., & Zartler, U. (2019). Triangulating perspectives: ontology and epistemology in the analysis of qualitative multiple perspective interviews. *International Journal of Social Research Methodology*, 22(6), 611–624.

Palavras Chave

Inovação Colaborativa, Gestão de Recursos Hídricos, Governança

Agradecimento a órgão de fomento

As autoras deste trabalho agradecem a Capes, em um edital promovido pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) pelo financiamento da pesquisa. As autoras também agradecem a equipe do Observatório da Governança das Águas (OGA Brasil) pelo apoio a este estudo.

POSSIBILIDADES PARA A INOVAÇÃO COLABORATIVA NA GESTÃO DAS ÁGUAS: a rede OGA Brasil e o Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas

1. INTRODUÇÃO

A constante demanda por inovação no setor público poderia ser a resposta para enfrentar alguns problemas tidos como “complexos” (*wicked problems*) cujo diagnóstico é de difícil precisão, sem o entendimento de suas origens e de suas resoluções (Hofstad & Torfing, 2017; Torfing, 2016). Dada a dificuldade dos agentes da administração pública em gerir tais dilemas com os recursos que lhe estão disponíveis, a colaboração entre diferentes partes interessadas e afetadas (*stakeholders*) pode ser um caminho para conceber novas soluções.

Nesse panorama, tem-se a noção de inovação colaborativa aplicada no setor público (IC) que corresponde a novos serviços, novas práticas gerenciais, novos conceitos e paradigmas, novas políticas públicas, dentre outras soluções que são desenvolvidas colaborativamente pelos diversos *stakeholders* envolvidos em determinada temática (Bommert, 2010; Cinar, Simms & Trott, 2023; Lopes & Farias, 2020; Torfing, 2016, 2019). Uma pauta importante na agenda política dentro da questão ambiental que detém problemas com certo grau de “complexidade” (*wickedness*) e que pode ser debatida em espaços supostamente abertos a participação e a colaboração é a Gestão de Recursos Hídricos (GRHidro) cujo cerne está no gerenciamento da água, um recurso finito e volátil essencial para a subsistência humana e aplicado como insumo das principais atividades produtivas industriais e agrícolas.

A GRHidro no Brasil se subdivide em instâncias gerenciais que são as organizações públicas responsáveis pela gestão das águas nas esferas federal e estaduais, e em instâncias participativas, organismos deliberativos em que segmentos de representação – setor público, sociedade civil, entidades da iniciativa privada denominadas por “usuários de água” – discutem as ações pertinentes quanto ao uso da água. Neste aparato, há os Comitês de Bacia Hidrográficas (CBHs), considerados a unidade de planejamento e gestão no âmbito local de uma bacia hidrográfica em que participam representantes dos diferentes segmentos, como consta na legislação federal n. 9.433/97, sob a alcunha popular de “Lei das Águas” que instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento do Recursos Hídricos (SINGREH), bem como os principais instrumentos de gestão, por exemplo, a outorga e a cobrança do uso da água que dispõem sobre autorização do uso da água no território nacional (ANA, 2011; Brasil, 1997; Lima & Nery, 2017).

Para auxiliar no cumprimento dos dispositivos desta lei federal, e de forma complementar das respectivas leis estaduais que versam sobre a GRHidro, a rede multisetorial Observatório da Governança das Águas (OGA Brasil) idealizou um Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas para auxiliar os CBHs no acompanhamento de suas demandas. Este Protocolo conta com 56 indicadores distribuídos em 5 dimensões: Legal-Institucional, Capacidades Estatais, Instrumentos de Gestão, Relações Estado-Sociedade e Relações Intergovernamentais (OGA, 2019). O Protocolo foi construído de forma colaborativa e até novembro de 2022, houve aproximadamente 20 adesões entre CBHs e um órgão gestor.

Por ser uma ferramenta que foi proposta de forma colaborativa para auxiliar na GRHidro, neste estudo aventou-se se o Protocolo OGA poderia ser instrumento para identificar oportunidades para inovar na Gestão das Águas. A partir desta perspectiva, o presente artigo tem o seguinte **problema de pesquisa**: em que extensão os representantes da rede OGA Brasil consideram que as iniciativas decorrentes do Protocolo contribuem para a IC na GRHidro? De forma específica, objetivou-se: i) identificar como os representantes do OGA Brasil entendem por “inovação” na GRHidro; ii) apresentar os antecedentes de inovação; iii) identificar e explicar as categorias de análise dentro do processo de IC. Como premissa para este trabalho

tem-se que o Protocolo do OGA Brasil *per si* representa uma inovação gerencial adotada em organizações ou arranjos de governança (CBHs) e que pode contribuir para a geração de outras inovações no setor público na GRHidro que sejam concebidas por meio da colaboração.

Este artigo é um recorte de uma pesquisa maior intitulada “Inovação Colaborativa na Gestão das Águas: considerações a partir do Protocolo OGA Brasil” que está em andamento. Portanto, neste trabalho estão apenas uma parte dos achados obtidos na investigação empírica. Em termos metodológicos, é uma pesquisa de natureza qualitativa e descritiva cujos dados foram obtidos em entrevistas semiestruturadas realizadas com os membros desta rede. Na análise dos dados foi adotada a “triangulação de perspectivas” em que há o cruzamento entre as diferentes percepções dos atores envolvidos com relação a convergência, divergência e complementaridades sobre o fenômeno estudado (Vogl, Schmidt e Zartler, 2019).

O texto está organizado em cinco seções. Além desta introdução, a segunda seção aborda o referencial teórico sobre IC no setor público que se subdivide em uma parte conceitual e outra parte em que está exposto o Esquema de Análise concebido para esta pesquisa. Na terceira seção estão expostos os procedimentos metodológicos da pesquisa e na quarta seção apresenta os principais resultados obtidos até o momento. A última seção evidencia algumas considerações finais, apontando o caminho ainda a ser percorrido na pesquisa e algumas limitações.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 INOVAÇÃO COLABORATIVA NO SETOR PÚBLICO: gêneses e construções conceptuais

A noção sobre IC aplicada no setor público associa dois constructos importantes – inovação pública e colaboração. Além disso, a IC está respaldada em fontes originadas em pontos de partidas distintos e que se convergem dentro de uma única definição.

Segundo Bommert (2010), as origens da IC no setor público remontam a duas principais concepções. Uma proveniente do setor privado, a partir da ideia de inovação aberta (Chesbrough, 2003) que defende a abertura do ciclo de inovação – geração de ideias, experimentação/prototipagem, implementação e difusão – para atores externos às organizações inovadoras, de forma a capitalizar os benefícios das contribuições dos *stakeholders* como consumidores, fornecedores, funcionários, investidores dentre outras partes interessadas. Ao passo que a acepção oriunda do setor público traz a perspectiva interacionista de governança em redes em que formas mais flexíveis para tratar os problemas públicos pode propiciar uma colaboração multi-ator (Torfing, 2016, 2019).

Quanto às definições, embora não se tenham uma delimitação precisa acerca da inovação no setor público de forma genérica (Buchheim et al., 2020; De Vries et al., 2016; Isidro, 2018), as raízes schumpeterianas sobre a máxima de novos resultados a partir de novas combinações representa a ideia de conceber novas soluções para problemas e demandas do setor público que permanecem sem resposta e carecem de alternativas de forma emergencial, como é o caso das questões ambientais e hídricas.

Ainda no que tange ao conceito de inovação, o ato de inovar na Administração Pública perpassa por diferentes tipologias que vão desde ao “conteúdo da inovação”, ou seja, novos serviços, novas práticas organizacionais, novos conceitos etc., passando pelo “processo de inovação” relativo a complexidade tendo em vista inovações radicais e disruptivas ou incrementais e de melhorias e pela forma de “implementação da inovação” no sentido hierárquico de “cima para baixo” ou de “baixo para cima”, até a orientação estratégica da inovação a partir do seu principal objetivo, contribuições de melhorias aos cidadãos ou aprimorar a eficiência das organizações públicas (Isidro, 2018).

Independentemente do tipo de inovação a ser adotado, a literatura de IC reconhece a importância da colaboração para inovar na Administração Pública. Gash (2022), Imperial, Prentice e Brudney (2018), Mayer e Kenter (2016) e alguns dos trabalhos de Torfing (Hofstad & Torfing, 2017; 2016, 2019) apresentam a alegação de que a colaboração genuína entre os atores precisa ser de forma voluntária, mesmo que a demanda por colaborar seja proveniente de uma autoridade formal pública, ou em função de algum financiamento.

O processo colaborativo é etapista em três fases como a mediação; momento em que se compartilha informações e conhecimento; a deliberação quando se debate sobre a natureza dos problemas e se estabelece um quadro comum de significados entre os *stakeholders*; e finalmente a resolução colaborativa dos problemas em que soluções comuns são resolvidas a partir de uma ação em conjunto baseada em confiança (Hofstad & Torfing, 2015). A colaboração seria a última etapa dentro de uma sequência de pontos demarcados durante as interações entre os atores que vai desde a cooperação inicial, a coordenação entre atores que culminaria na colaboração (Mayer & Kenter, 2016).

Neste estudo compreende-se por colaboração os esforços de interação e cooperação deliberados por parte de diferentes atores sociais e políticos que visam a troca de recursos tangíveis ou intangíveis – financeiros, expertise, conhecimento etc. – em prol de soluções que beneficiam a todos. Dentro da inovação no setor público, esses recursos intercambiados equivalem a ativos de inovação (Bommert, 2010) e as soluções conjuntas podem ser resultados construídos por meio de processos de co-criação.

Conforme mencionado anteriormente, não se tem uma precisão acerca do conceito sobre inovação, porém há compreensões cabíveis sobre IC cunhadas nos trabalhos de Wegrich (2019) e de Lopes e Farias (2020) que se enquadram nesta pesquisa. Ambas as concepções acentuam os resultados que representam soluções ou mudanças qualitativas obtidos por meio de processos colaborativos de atores exteriores, além das partes estatais, com decisões de caráter deliberativo. Neste estudo, por IC entende-se a participação de atores externos às organizações públicas nos processos de inovação, independentemente do tipo.

Tais resultados de inovação não se limitam à entrega final, mas permeiam todo o processo colaborativo. No estudo transnacional de Cinar et al. (2023) que investigou a IC em prêmios de inovação no setor público promovidos por países como Japão, Turquia e Itália, os autores tentaram detectar a colaboração nas diferentes fases do ciclo de inovação em que eles denominaram de co-iniciação, co-design, co-implementação e co-difusão. Eles concluíram que os processos colaborativos são mais recorrentes nas etapas iniciais de inovação, sendo menos frequentes durante a implementação e a difusão. Isso pode ser justificado devido ao planejamento de inovações ser idealizados mais nos governos centrais em detrimento dos governos locais, com exceção do caso japonês em que se percebeu um componente cultural voltado para o coletivismo e cortes orçamentários no nível local favorecem iniciativa de coprodução (Cinar et al., 2023).

Todavia, a IC traz consigo dois constructos que aparentemente encaminham em sentidos opostos – enquanto a colaboração tem uma resposta mais assertiva a partir das similitudes entre os atores com relação a formação, opiniões, recursos disponíveis etc., a inovação se desenvolve por meio das diferenças e dos conflitos que podem conduzir às mudanças necessárias e às soluções criativas (Torfing, 2019). Ao lidar com essa dinâmica aparentemente contraditória, é preciso entender a ocorrência do processo de IC. Para tanto, esta pesquisa propôs um Esquema de Análise com base na compilação da literatura especializada que será exposto a seguir.

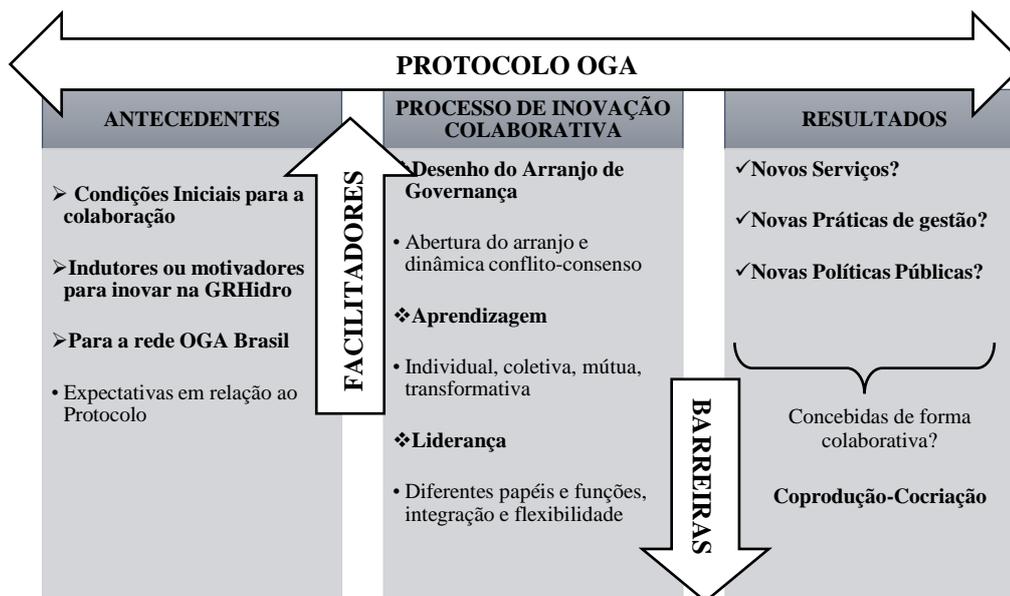
2.2 INOVAÇÃO COLABORATIVA NA PRÁTICA: um Esquema de Análise

Na tentativa de verificar empiricamente a IC na GRHidro por meio do Protocolo OGA Brasil, optou-se neste estudo em construir um Esquema de Análise embasado no arcabouço

teórico que subsidia a inovação no setor público e os estudos sobre governança colaborativa. A elaboração deste esquema foi inspirado em três aparatos: o modelo contingencial de governança colaborativa de Ansell e Gash (2008; Gash, 2022), a estrutura analítica de IC concebida por Torfing (2016, 2019) e o *framework* de inovação no setor público de Isidro (2018).

Não cabe a este trabalho detalhar cada um destes modelos ou estruturas. Contudo, idealizou-se o Esquema de Análise apresentado na Figura 1, arquitetado conforme os elementos mais relevantes deste compilado teórico.

Figura 1- Esquema de Análise do Estudo



Fonte: autoras.

Conforme a Figura 1, a organização deste esquema segue a mesma lógica das estruturas supramencionadas. Inicia-se com os antecedentes da IC que representa o ponto de partida em que os atores envolvidos decidem pela estratégia da colaboração ao inovar no setor público que, segundo Torfing (2015; 2016, 2019), é a escolha preferível em relação a outras estratégias (como a estratégia hierárquica em que a inovação é uma demanda de gestores do alto escalão governamental, uma proposta insulada sem a interlocução entre planejamento e implementação; ou a estratégia competitiva em que o estímulo à inovação deriva da rivalidade motivada por incentivos, comumente mais aplicada na iniciativa privada). Vale ressaltar que os objetivos de inovação são diferentes entre os setores privado e público, enquanto o primeiro visa a lucratividade, o segundo objetiva o fortalecimento do valor público que em última instância equivale em atender as necessidades dos cidadãos.

Na sequência, o Esquema de Análise adentra-se no próprio processo de IC em que foram selecionadas algumas categorias de análise a partir da revisão da literatura e que fosse apropriada no contexto da GRHidro. Para Torfing (2016, 2019), o processo de IC ocorre em arenas interativas de governança em que coexistem formas proativas de liderança e gestão, sem desconsiderar os modelos tradicionais de comando e de controle. Os organismos de bacia (CBHs) são estes espaços interativos.

Dentre as categorias de análise selecionadas, três foram mais propícias dentro da gestão das águas – abertura do arranjo de governança, aprendizagem e liderança – que serão exploradas nas próximas subseções. As três categorias de análise podem ser interpretadas como determinantes da IC, aspectos subjacentes da inovação cuja presença pode representar um facilitador, ou uma barreira o que, segundo Isidro (2018), seriam variáveis individuais,

organizacionais ou contextuais que exercem influência positiva ou negativa sobre os esforços de inovações, e que podem favorecer ou restringir sua ocorrência.

Ao final do esquema, os resultados possíveis obtidos da IC que podem ser novos serviços públicos, novas práticas organizações ou novas políticas públicas, que derivam da colaboração multi-ator por meio de dinâmicas de coprodução e de cocriação.

2.2.1 Antecedentes da IC

Para os antecedentes da IC, foram considerados dois aspectos importantes: as condições de partida para a cooperação e colaboração entre os atores (Ansell & Gash, 2008; Gash, 2022) e os indutores para a inovação no setor público (Isidro, 2018). Para Torfing (2016), os condicionantes iniciais da IC podem ser subdivididos em três níveis: no nível micro, os condicionantes podem ser os interesses dos atores em iniciar uma colaboração, como compartilhar recursos ou ativos de inovação para lidar com problemas complexos; no nível macro as tradições de colaboração entre os *stakeholders* representam outra condição inicial, e no nível meso as prerrogativas legais e institucionais podem representar um ponto de partida para a IC.

O histórico de relacionamento entre os atores que irão embarcar em processos colaborativos determina em qual estágio da colaboração se encontram, porque talvez tenham que desenvolver a confiança entre as partes e considerar as possíveis assimetrias de recursos e de poder (Ansell & Gash, 2008; Gash, 2022; Torfing, 2019). Ao passo que os antecedentes para inovar no setor público descritos por Isidro (2018) seriam: (a) orientados por problemas específicos; (b) indicativos de melhorias no processo de trabalho e de tomada de decisão e na alocação de recursos; e (c) por impulso político.

Na GRHidro, o Protocolo do OGA Brasil pode auxiliar na operacionalização deste sistema gerencial (SINGREH) que visa à proteção dos recursos hídricos brasileiros quanto à qualidade e quantidade de água acessível à população como um todo. A partir das respostas dos membros do OGA Brasil podem emergir apontamentos que representem antecedentes da IC, por exemplo, o enfrentamento dos dilemas relativos à qualidade da água, à segurança hídrica, ao enfrentamento de conflitos pelo uso da água (orientados a problemas específicos). Ou ainda o próprio acompanhamento do cumprimento dos dispositivos legais da lei n. 9.433/97 cujas atribuições determinam o funcionamento da gestão das águas, como a tomada de decisão deliberativa por meio dos organismos de bacia, as capacitações dos profissionais envolvidos e os institutos dos mecanismos de gestão previstos como a outorga (indicativos de melhorias nos processos de trabalho, processo de tomada de decisão e alocação de recursos. Além desses, a indução para modificar comportamentos também representa um antecedente a IC (impulso político). Para exemplificar, a instauração do mecanismo de cobrança pode representar um indutor tendo em vista a necessidade de racionalizar a utilização da água. Os impulsos políticos na GRHidro podem advir da necessidade de obter novas fontes de financiamento por parte dos CBHs ou pela composição de um sistema de informações que atendam às suas demandas.

Considerando o Protocolo do OGA Brasil como um meio para inovar pela colaboração entre os atores dos diferentes segmentos de representação (setor público, iniciativa privada, sociedade civil) envolvidos no gerenciamento dos recursos hídricos, é plausível presumir que algumas lacunas de governança no SINGREH podem ser levantadas a partir das respostas oriundas do Protocolo. Ao mesmo tempo, podem emergir indicativos de IC após a adoção do instrumento do OGA Brasil nos organismos de bacia.

2.2.2 Processo de IC – abertura, aprendizagem e liderança

De acordo com Torfing (Hofstad & Torfing, 2017; 2016), é pouco provável que iniciativas de IC surjam espontaneamente. Por isso se faz necessário projetar e liderar arenas de governança que estimulem o desenvolvimento de soluções inovadoras. Essas modalidades interativas de governança recebem diferentes nomes como redes de política, tomada de decisão participativa, governança comunitária etc. Independente da nomenclatura, o importante é compreender dois aspectos – as parcerias realizadas pelo governo com as partes externas através de consulta ou de cooperação e o direcionamento da governança, ora induzida pelo ator governamental (*top down*) que determina como será o engajamento dos cidadãos e estabelece as regras, ora por proposição das demais partes não-governamentais (*bottom-up*) cuja iniciativa é decorrente dos próprios *stakeholders* (Edelenbos & Meerkerk, 2022).

Na GRHidro, a parte governamental são os órgãos gestores, isto é, as organizações públicas responsáveis pela gestão das águas no âmbito federal e estadual, e as contrapartes privadas correspondem aos segmentos de representação, em especial os usuários de água que podem ser empresas nas áreas de energia, saneamento e mineração, as organizações do terceiro setor, sendo a maioria dentro da linha ambientalista, e as instituições de ensino e pesquisa.

A necessidade de envolver múltiplas partes distintas em prol de processos de IC requer a existência de espaços ou circunstâncias propensas à colaboração e à inovação pública. Nesta perspectiva, a primeira categoria de análise refere-se à abertura dos arranjos de governança. Não obstante os organismos de bacia podem representar ambientes participativos e deliberativos, a colaboração e a participação real dependem de como ocorre a dinâmica conflito e consenso tendo em vista os diferentes interesses particulares em jogo, mesmo que a intenção para inovar seja coletiva e comum a todos.

Além dos interesses díspares, o conflito pode emergir pela forma como os atores percebem a participação. Fung (2008) aponta para o problema da determinação dos fins públicos em que participação é vista como uma ‘moeda de troca’ entre os atores visto que algumas partes almejam apenas seus interesses particulares em vez do interesse público. Ainda que o conflito possa vir a ser produtivo para conceber novas ideias, em excesso pode obstaculizar o processo de IC. Dentre os principais obstáculos à IC elencados por Wegrich (2019) estão: a percepção seletiva dos problemas públicos cujas informações processadas durante a integração são vinculadas a especialização de tarefas e não aos processos colaborativos; os pontos cegos de gestores públicos que são apegados a soluções já conhecidas, o que induz a suposições equivocadas de causa e efeito e o impacto da influência de estruturas interpretativas que se sustentam em identidades organizacionais fortes; e preocupações sobre reputação e autonomia organizacional pelos atores que avaliam os prós e contras em adotar IC.

Todos os problemas e obstáculos mencionados seriam considerados como uma barreira à IC e induz a constatação sobre a inevitabilidade dos conflitos, principalmente em processos marcados por deliberações inclusivas. Nesta acepção, é preciso saber manejar o conflito de maneira favorável, transformando os conflitos antagônicos em agnósticos e trabalhar com a ideia de conflitos construtivos e despersonalizando aqueles tidos como irresolúveis (Crosby et al., 2017; Hofstad & Torfing, 2017; Sant’Anna, Alcântara, Pereira, Cappelle & Tonelli, 2019).

Já o consenso é concernente à possibilidade de atingir uma espécie de mínimo denominador comum, a despeito das diferenças entre *stakeholders* e que se detecte uma efetiva participação nas decisões, não meramente consultivo. Mesmo que seja inviável um consenso total devido a percepções e interpretações distintas e da possibilidade dos atores mais poderosos de manipulação, a possibilidade de chegar a um consenso pode ser frustrada caso as partes mais fragilizadas não estejam mais dispostas a participarem.

No trabalho de Sant’Anna et al (2019) em que realizaram aproximações entre a governança colaborativa e a teoria de ação comunicativa habermasiana, o consenso seria constituído através de entendimentos compartilhados em que pressupõe-se uma inteligibilidade mútua dos atores em interação em que cada parte da comunicação – emissor e receptor –

compreende os argumentos proferidos no diálogo. Assim sendo, o consenso não se limita a chegar em decisões que agradem majoritariamente, mas também diz respeito à compreensão sobre aquilo que está sendo debatido.

Para lidar com a dinâmica conflito e consenso e promover a IC, Torfing e seus colegas (Hofstad & Torfing, 2017; Torfing, 2016, 2019) trabalham com a ideia de gestão construtiva das diferenças que se refere à concepção de um terreno comum para solucionar problemas multipartidários (Gray & Purdy, 2018). Conforme Gray e Purdy (2018), articular as diferenças entre os atores proporciona descobrir preocupações subjacentes a ambas as partes e nas interações os atores podem testar suas suposições sobre as demais partes e possibilitar o confronto construtivo de diferenças. Neste contexto, um potencial criativo inicialmente escondido pode ser desbloqueado. Em termos de IC, Torfing (2019) alega que a supressão de conflitos e dissidência é improdutiva porque dificilmente soluções inovadoras surgem quando esforços são despendidos em uma busca racionalista por consenso total. A atenção dos atores deveria ser direcionada para localizar soluções em conjunto para problemas compartilhados.

Já a segunda categoria de análise no processo de IC é a aprendizagem. O sentido da aprendizagem está na mudança empreendida na mente dos indivíduos em dois aspectos: a mudança cognitiva relativa à aquisição de novos conhecimentos e uma mudança comportamental quando os atores assimilam novas formas de conduta (Heikkila & Gerlak, 2022; Riche, Aubin & Moyson, 2021).

Riche et al. (2021) buscaram entender as condições de aprendizagem em redes de governança por meio de uma revisão sistemática da literatura que resultou na investigação de 40 estudos na área de administração pública e dos estudos ambientais, com evidências empíricas sobre a aprendizagem em redes. Para os autores, a aprendizagem pode ser compreendida como “qualquer atualização individual e coletiva de crenças que podem resultar em adaptações comportamentais” (Riche et al., 2021, p. 2). Nos estudos selecionados por Riche, Aubin e Moyson (2021, p. 6) a aprendizagem é descrita como “um processo relacional que leva a mudanças cognitivas ou comportamentais ao expor indivíduos e grupos a novos conhecimentos, opiniões ou influência social”. Este artigo segue a concepção de aprendizagem conforme as definições citadas anteriormente, compreendendo a aprendizagem como um processo que leva a transformações cognitivas, comportamentais e de valores e crenças para os atores envolvidos na dinâmica ensino-aprendizagem. A aprendizagem é um fluxo de dois sentidos visto que o indivíduo que está na posição de ‘aprendiz’ também ensina. Na GRHidro, as trocas empreendidas entre os atores sociais e políticos sobre suas vivências e experiências são ensinamentos valiosos sobre a realidade empírica de determinada bacia hidrográfica.

Ademais, as redes de governança auxiliam na promoção do aprendizado visto que são consideradas como espaços de interação em que a capacidade de influenciar os resultados se relaciona com a capacidade de promover o aprendizado dos *stakeholders*. Como citado anteriormente, além da obtenção de novos conhecimentos, o aprendizado conduz para uma compreensão comum sobre os problemas públicos (Riche et al., 2021). Por estar vinculada a um processo decisório complexo, a governança abrange uma diversidade de atores e o aprendizado é uma importante etapa “para determinar se os atores concordam com a definição e o escopo dos problemas e das soluções compartilhadas” (Heikkila & Gerlak, 2022, p. 244). Isso se relaciona novamente à concepção de criar um terreno comum de significados, o que é determinante para trabalhar com *wicked problems* que tanto o diagnóstico como a solução dependem de entendimentos compartilhados nos níveis individual e coletivo.

Há condições de aprendizagem em três níveis: no nível micro com relação aos atributos individuais dos membros da rede; no nível meso seriam as condições das relações interpessoais; e no macro quanto às condições da estrutura geral e relacional da rede. As redes de governança apresentam diferentes funções para a aprendizagem como gerar novos conhecimentos;

desenvolver nova regulamentação, processos de coordenação para o uso e a preservação de recursos naturais; influenciar processos políticos e aplicar regras (Riche et al., 2021).

A aprendizagem como categoria de análise neste estudo pode ser entendida sob a ótica de mudança cognitiva individual, devido a assimilação de conhecimentos técnicos ligados ao monitoramento da governança das águas pelos entes do SINGREH promovidas por meio das oficinas de capacitação do OGA ou da realidade empírica da bacia hidrográfica onde atuam os CBHs. A aprendizagem coletiva e mútua pode ser desenvolvida na mentalidade dos *stakeholders* ao inculcar a colaboração e a inovação como valores na GRHidro.

Outra visão seria a aprendizagem transformativa em que os atores que se situam à margem do debate precisam ser conscientizados sobre a sua relevância na gestão das águas. Representações da sociedade civil permanecem excluídas dos CBHs por desconhecerem o *modus operandi* da GRHidro. Considerando o empoderamento dos atores fragilizados e marginalizados e sua reflexão crítica, a aprendizagem transformativa pode ser determinante para inovações radicais. Neste ponto, os membros dos OGA Brasil podem atuar como facilitadores ao instigar e conscientizar os atores acerca de sua participação (Torfing, 2016).

A terceira categoria de análise, a liderança, pode ser vista como um facilitador, sendo uma capacidade de inovação (Isidro, 2018) pode ser flexível e integrativa pelo exercício de diferentes papéis e funções para alcançar inovações (Crosby et al., 2017; Hofstad & Torfing, 2015, 2017; Sant’Anna et al., 2019; Torfing, 2016, 2019). A flexibilização da liderança refere-se a quem pode atuar como líder. O líder pode vir do setor público ou dos demais atores da IC e essa liderança pode ser formalmente instituída pelo cargo ou função alocada na gestão ou pode surgir espontaneamente enquanto uma liderança informal.

Em processos de governança colaborativa, há um compartilhamento da liderança entre gestores públicos, organizações parceiras e da iniciativa privada ou líderes comunitários (Ansell & Gash, 2008; Sant’Anna et al., 2019). Uma liderança flexível pode ter a vantagem de dividir responsabilidades e poderes, favorecendo uma *accountability* recíproca e multifacetada em que estejam evidentes os mecanismos de execução e responsabilização e estipulando acordos mais formalizados entre as partes (Bommert, 2010; Sant’Anna et al., 2019).

Além da mediação entre os atores, a liderança precisa ser contundente e incentivá-los a participarem de projetos de IC. A liderança tem um lado transformativo, auxiliando no fortalecimento das partes fragilizadas; e o lado integrativo, tendo em vista os diferentes papéis e funções do líder para estimular à inovação. A liderança transformativa clarifica o funcionamento do processo de IC e orienta as partes com menos poder a serem conscientes dos seus direitos, incentivando-os a uma reflexão crítica. Já a liderança integrativa está relacionada com a atuação do líder, em diferentes ‘funções’ ou ‘papéis’ no fomento às inovações. Essas funções podem ser exercidas ao mesmo tempo, sequencialmente e/ou em combinações distintas. A liderança não é desempenhada por um único ator ou pelos mesmos atores, mas por atores diferentes com tipos de autoridades e experiências distintas (Crosby et al., 2017; Hofstad & Torfing, 2015, 2017; Torfing, 2016, 2019). Os papéis e as funções de liderança estão no Quadro 1.

Quadro 1- Funções e Papéis da Liderança para a IC

PAPÉIS DE LIDERANÇA	CARACTERIZAÇÃO
Convocadores	Reúnem os atores relevantes e afetados e estimulam a interação e a troca de informações, pontos de vista e ideias.
Facilitadores	Incentivam a colaboração entre os atores, ao administrar as diferenças de maneira construtiva e ao promover o engajamento em processos de aprendizagem mútua.
Catalisadores	Instigam os atores a pensarem ‘fora da caixa’, criando ‘distúrbios apropriados’, o que faz os colaboradores desenvolverem e implementarem novas soluções.

FUNÇÕES DE LIDERANÇA	CARACTERIZAÇÃO
Patrocinadores	São aqueles que detêm a autoridade política para a canalização recursos e que asseguram a legitimidade para a colaboração, além de contribuírem para remover barreiras e para compor alianças que apoiem a soluções inovadoras, se for autoridade formal nem todos podem atuar nesta função.
Campeões	Eles possuem uma autoridade informal para mobilização de capacidades organizacionais, organizando e energizando o processo colaborativo, como modificar os locais de reuniões e os modos de interação.
Catalizadores	Além de conceber as perturbações, contribuem na criação de narrativas e possibilitam uma “aprendizagem transformadora” que modifica identidades, recursos, ideias e até mesmo os desejos dos atores.
Implementadores	Eles fazem as coisas acontecerem e que têm a autoridade formal e/ou informal para a coordenação de atores distintos, visando resultados, e são “visionários especializados” que conectam ideias às atribuições de tarefas

Fonte: Adaptado de (Crosby et al., 2017; Hofstad & Torfing, 2017)

Durante a disseminação do Protocolo, os membros da rede OGA Brasil exercem alguns papéis de liderança ao promover o conhecimento técnico e ao incentivar a participação constante dos representantes dos organismos de bacia. Todavia, a análise das funções de líder depende do posicionamento formal ou informal dos membros com relação a autoridade política. Por exemplo, conseguiriam ou não canalizar recursos para inovar na GRHidro.

A liderança do OGA pode ser considerada como um atravessador de fronteiras (*boundary spanners*) (Safford, Sawyer, Kocher, Hiers & Cross, 2017; Torfing, 2019) tendo em vista que eles realizam a ponte entre técnicos e leigos e tentam transpor fronteiras organizacionais e setoriais, auxiliando na promoção de uma compreensão mútua entre os atores de diferente origens, interesses e vocabulário. Um atravessador de fronteiras possui um papel relevante na aprendizagem em redes de governança. Cabe a ele traduzir as informações para os funcionários públicos e para os cidadãos.

Os atravessadores de fronteiras também foram citados na revisão de literatura de Riche et al. (2021) e podem ser considerados como uma liderança facilitadora no processo de aprendizagem. Um líder habilidoso e estratégico favorece o intercâmbio de informações e a sistematização do conhecimento e dos entendimentos e pode colaborar na integração de opiniões distintas. O papel de liderança de membros no OGA como atravessadores de fronteiras é uma suposição clara. No entanto, resta saber se existem lideranças fortes dentro dos organismos de bacias e que podem exercer esses papéis e funções para a IC na GRHidro.

2.2.3 Resultados de IC

O Esquema de Análise se encerra com os resultados de IC. Nessa parte dependerá dos resultados obtidos – o Protocolo como um instrumento ou um meio para chegar a IC na GRHidro é eficiente ou não? Do Protocolo OGA Brasil é possível extrair informações sobre práticas de gestão, serviços ou políticas públicas novas ou melhoradas substancialmente? Pela conceituação de IC, nos resultados precisam aludir uma mudança qualitativa nos processos de inovação pública. O vínculo entre inovação e colaboração, pressupõe-se tais soluções inovadoras tenham sido construídas através de coprodução ou de cocriação na gestão das águas. Reitera-se a deliberação e a cooperação nos processos de IC, não apenas a consulta.

3. METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos adotados neste artigo se caracterizam com relação aos fins dentro de uma abordagem qualitativa e descritiva e quanto aos meios assume-se o estudo

de caso a partir da escolha da rede OGA Brasil como caso único. Por se tratar de uma pesquisa em andamento¹, os demais casos serão selecionados os CBHs que aplicaram do Protocolo.

Como técnica de coleta de dados, assumiu-se tanto a pesquisa documental pela análise de relatórios ou atas de reuniões que estão disponibilizadas online, como a pesquisa de campo. Na pesquisa de campo foram realizadas entrevistas semiestruturadas nos meses de maio e junho de 2023, com três membros da rede OGA Brasil que participaram do processo de co-construção do Protocolo. O roteiro das entrevistas contou com 16 questões abertas que contemplaram as dimensões do Esquema de Análise. As entrevistas ocorreram no formato virtual na plataforma *Google Meet* em função da viabilidade financeira pelo custo de deslocamento. Os sujeitos de pesquisa assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Quanto a análise dos dados, optou-se pela análise de conteúdo para a seleção *a priori* das categorias que compõem o Esquema de Análise e pela “triangulação de perspectivas”, uma técnica que consiste em coleta de dados por meio de entrevistas individuais clássicas e na análise as diferentes perspectivas são cruzadas. Na análise em nível descritivo, os relatos transcritos são comparados, combinados e integrados, indicando: (a) convergência quando os achados de uma fonte substanciam os achados de fontes semelhantes; (b) divergência em que as fontes se contradizem ou se contrastam; e (c) complementaridade que ocorre quando partes diferentes aos serem juntadas compõem uma compreensão integrada do fenômeno (Vogl et al., 2019). Por se tratar das percepções dos membros da rede OGA Brasil, a leitura dos achados da pesquisa segue a linha da vertente interpretativista que segue a alternativa descentralizada da governança na compreensão da dinâmica de redes pelos relatos dos participantes.

No que tange aos dados ocupacionais e demográficos dos três sujeitos de pesquisa, foram dois homens e uma mulher, todos de elevada escolaridade, com pós-graduação *strictu sensu* de mestrado e doutorado nas áreas pertinentes a GRHidro (biologia e sociologia) e são pessoas na faixa etária entre os 50 e 69 anos. Com relação ao segmento de representação, dois eram do Terceiro Setor e um era do Poder Público Estadual. Este perfil dos sujeitos de pesquisa representa a composição da rede OGA Brasil e é demonstrativo das pessoas que atuam na GRHidro. Na sequência serão expostas suas percepções sobre o processo de IC por meio do Protocolo OGA Brasil.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados aqui expostos seguem a proposição do Esquema de Análise – antecedentes, processo de IC e resultados – conforme as percepções dos membros da rede OGA Brasil cujos relatos foram analisados por meio da “triangulação de perspectivas” ao considerar os pontos de convergência, divergência e complementaridades entre os entrevistados.

4.1 ANTECEDENTES DA IC

Nesta parte do Esquema de Análise, intencionou-se identificar as expectativas em relação ao Protocolo por meio da perspectiva de membros do OGA, ou seja, o Protocolo como indutor para a inovação na GRHidro. A principal motivação para a construção do Protocolo foi analisar o funcionamento e monitoramento do SINGREH (Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos), segundo os relatos dos entrevistados, indicando a convergência entre eles.

Além disso, segundo o Entrevistado E1, deve-se considerar as discussões prévias que culminam na criação da rede e do Protocolo: “Em 2005, gera uma publicação, onde, numa reunião organizada a partir do WWF Brasil [...] que reúne e chama vários atores da gestão, a pergunta era: o nosso sistema está atingindo a sua finalidade, de garantir água em quantidade e qualidade para todos os usos?” (Entrevistado E1).

Dentre os antecedentes à inovação no setor público mencionados por Isidro (2018), dois tipos se enquadram nesta descrição: indutores orientados a problemas, com a busca por soluções para os enfrentamentos, e metas de desempenho para obter melhores patamares de desempenho. Além desses, o impulso político ao considerar resposta a eventos críticos e pressões políticas (Isidro, 2018) pode ser possível antecedente dentro desta realidade.

Outro aspecto importante para a compreensão dos antecedentes à IC a partir da utilização do Protocolo é constatar a colaboração entre os diferentes segmentos na elaboração do Protocolo. Todos os sujeitos de pesquisa observam que houve uma diversidade dos segmentos de representação no processo colaborativo de construção do Protocolo tendo em vista os três principais: Usuários de Águas, como empresas de energia e saneamento, empreendimentos agrícolas; Setor Público com representações organizações públicas federais, estaduais, municipais dentro das pastas relacionadas a GRHidro; e Entidades do Terceiro Setor englobando a sociedade civil organizada.

Houve convergência nos relatos visto que os entrevistados alegaram o peso forte da sociedade civil e do setor público neste processo. Todavia, nas respostas foi possível identificar uma divergência: a Entrevistada E2 percebe que a criação do Protocolo chamou atenção particularmente para um segmento de representação que participa pouco desses organismos de bacia que são as organizações da iniciativa privada. Isso remete ao apontamento de Fung (2008) sobre ir além dos “suspeitos habituais” que são aqueles que sempre participam e tentar cativar novas representações. Tal perspectiva foi identificada no seguinte extrato desta entrevista:

Eu acho que depois que teve um protocolo, é que conseguiu-se entrar mais em instituições até do setor privado. A Natura, essas coisas, não participava antes. O [menção a entidade participante da rede], que de certo modo é sociedade civil, mas é bancado também por um esquema mais... A partir do setor privado, não participava antes. Eles entraram a partir desse processo de estruturação do órgão, do protocolo, dessas coisas. (Entrevistada E2).

Com relação às percepções sobre o que consideram como inovação na GRHidro e, se durante a elaboração do Protocolo, a inovação foi incluída na elaboração deste instrumento, dois entrevistados ponderaram que o próprio Protocolo é uma inovação dentro da GRHidro, especialmente para o SINGREH, o que indica a convergência neste aspecto:

Eu acho que a grande inovação, quer dizer, a inovação, para mim, é o próprio protocolo. Especialmente quando ele trata da governança, que é isso a gente pode verificar, porque mesmo que a governança sempre esteve e sempre está presente no nosso Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, as pessoas, os atores, não estavam se atentando para isso. (Entrevistado E1)

Então, eu diria que o próprio protocolo em si foi uma inovação. Esse ferramental e essa evolução, olhando para indicadores, porque a gente também vê lacunas nesse sistema. [...] e essa ferramenta, eu acho que é uma inovação. Porque, no final do dia, é isso. Como você traduz um sistema, que é muito complexo, quase um processo de eletroencefalograma dos recursos hídricos? (Entrevistado E3)

Ademais, os sujeitos de pesquisa conseguiram apontar diferentes tipos de inovação, em consonância com a tipologia do conteúdo da inovação, como inovações gerenciais quando o Entrevistado E3 menciona os movimentos de gestão comunitária das águas, a inovação tecnológica quando o Entrevistado E1 refere-se a transformação do Protocolo em uma plataforma digital que foi uma iniciativa realizada em parceria com o Instituto Agir Ambiental no Estado de São Paulo e contou com o financiamento por edital promovido pela deputada estadual de São Paulo, Marina Helou. Outra convergência nos tipos de inovação foi a

constatação pelos entrevistados de uma inovação conceitual e/ou de paradigma tendo em vista que todos os entrevistados descrevem uma inovação política, que pode ser exemplificada na seguinte resposta

Então, para mim, a inovação já é a própria ideia de monitorar a governança e, claro, conseqüentemente o próprio protocolo. E a consequência dele é o reconhecimento de que existe um processo, quer dizer, se a gente pode chamar de inovação, de um processo político na gestão das águas. (Entrevistado E1).

Nas percepções sobre a inovação na GRHidro, houve uma menção da Entrevistada E2 que pode ser considerada uma complementaridade, haja vista que ela traz à tona um argumento importante que considera as diferenças regionais: “então, eu acho que as inovações em... E uma certa ousadia, uma certa questão de você não ficar repetindo [as mesmas práticas nos diferentes CBHs], porque é triste você ver [...] que com tanta diferença regional no país, você chega, você pega as leis, uma é cópia da outra”. (Entrevistada E2).

4.2 PROCESSOS DE IC

No que tange a primeira categoria de análise, a abertura do arranjo de governança tendo em vista os diferentes estágios – do meramente consultivo, perpassando pelo deliberativo até conjecturar as possibilidades de cocriação – e a dinâmica conflito e consenso teve uma percepção convergente por parte dos sujeitos de pesquisa sobre tais organismos serem abertos, ainda que de maneira dificultosa. Houve apontamentos sobre a necessidade de haver confiança entre os atores, como pode ser notado em

Você não vai avançar se não tiver confiança entre os atores. E tem ângulos diferentes, tem perspectivas diferentes, têm interesses diferentes, e tudo bem. Se tiver, pelo menos nesses interesses diferentes, algo que possa ser convergente, já é um ponto para você avançar e tirar do conflito. A outra é onde não tem e que tem conflito. Como você gerencia o conflito? Como a gente consegue manejar, superar e solucionar ou mitigar o conflito? Eu acho que esse é um campo também importante de desenvolvimento dos organismos de bacia. (Entrevistado E3).

Neste relato também é possível identificar a busca pelo consenso, o que se aproxima da ideia de “consenso aproximado” e a necessidade de gerenciar o conflito, o que poderia ser um indicativo para uma gestão construtiva das diferenças (Gray & Purdy, 2018; Sant’Anna et al., 2019; Torfing, 2019). De fato, outro ponto de convergência é justamente a dimensão do conflito aparecer de forma mais frequente nas falas transcritas em detrimento do consenso.

No entanto, ainda dentro da dimensão do conflito houve uma divergência visto que o Entrevistado E1 ressalta o lado positivo do conflito, o que coaduna com o argumento da inovação vir do conflito:

Quando a gente fala de governança, a gente está falando que existem conflitos de interesses dentro dos comitês de bacias. Não resta a menor dúvida. E não é ruim isso; o que é ruim é não aparecer o conflito. O conflito ser escamoteado, ser escondido. A governança propicia, não quer dizer que vá acontecer, propicia que isso possa aparecer, a discussão da governança. E é necessário que isso apareça. É fundamental que isso apareça. (Entrevistado E1).

De maneira complementar, o Entrevistado E3 menciona que antes de iniciar o processo colaborativo e participativo deve haver uma mobilização e o engajamento dos potenciais participantes, fazendo uma conexão com as outras duas categorias de análise – a aprendizagem e a liderança, como mencionado em.

Eu acho que a gente ainda está numa escala, eu diria, quase que inicial, de mobilização. E o início de engajamento com alguns atores e organismos de bacias representativas, participando, por exemplo, São Francisco. [...] É uma bacia que passa, se não me engano, por oito estados brasileiros, uma área supergrande, complexa, múltiplos atores, uma área enorme. E eles aderiram, e tem uma participação muito boa dentro desse processo de cocriação, de apoio, de cooperação. Porque eu acho que a primeira parte é essa mobilização. Depois é o engajamento. E tem outra coisa que a gente também está aprendendo, que além disso, é dar um suporte pós-aplicação, adesão a esse protocolo. (Entrevistado E3).

Com relação à aprendizagem, a convergência entre as percepções ocorreu tanto para os resultados propiciados pelas oficinas de capacitação do OGA Brasil, como acerca da inteligibilidade do Protocolo. Todos os sujeitos de pesquisa sinalizaram a “troca de experiências” como a principal relevância das oficinas para os representantes dos organismos de bacia, o que propicia momentos de reflexão crítica, e pode ser exemplificado nas seguintes menções

Esses dias, inclusive, num CBH que acabou de aderir, teve uma oficina e veio pouca gente. Mas os poucos que vieram, eles já perceberam o link que cada situação, que cada indicador tem com o outro, por exemplo. Então, quando isso acontece, e isso normalmente tem acontecido, é riquíssimo o debate. (Entrevistado E1).

A troca de experiências, eu acho que é outra forma cooperativa. Treinamentos, capacitações, linhas de investimentos que possam ser direcionadas para os organismos de bacias. São mecanismos de cooperação que podem ser estabelecidos. (Entrevistada E2).

Além disso, os entrevistados apontaram que houve alguma dificuldade de compreensão com relação ao instrumento do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas, mas que isso seria contornado pelo auxílio do OGA nas oficinas, como apontado em:

Na minha avaliação, às vezes tem, sim, um primeiro momento de dificuldade, de compreensão, mas eu acredito que isso é facilmente resolvido. Acho que quando a gente tem a oportunidade de apresentar, de esclarecer, de discutir com o tempo, não há dificuldade nisso, essa dificuldade desaparece. (Entrevistado E1).

A terceira categoria de análise é a liderança ao analisar os diferentes papéis e funções de líderes no processo de IC. Os papéis de liderança investigados foram os seguintes: i) convocador, aquele que propicia o estímulo a colaboração entre diferentes atores; ii) facilitador/mediador, quem gerencia as diferenças de forma; e iii) catalizador, são pessoas cuja liderança instiga a pensar “fora da caixa” e ir além para buscar novas soluções.

Nesta categoria, as percepções convergiram para menção de nomes de pessoas dentro dos CBHs que atuam de forma proativa e que estimulam a colaboração e tentam dirimir as possíveis diferenças, como mencionado em:

são pessoas que reúnem habilidades, capacidades; às vezes natas, outras desenvolvidas, que conseguem navegar entre as diferenças, conseguem aglutinar convergências nesse ambiente diverso, conflituoso, e construindo essa confiança. E também mostrando resultado. Eu acho que isso é importante, porque, senão, o discurso tem limite se fica só no discurso e não materializa. Eu vou trazer um exemplo. O caso lá do Rio de Janeiro, do consórcio ambiental do [rio] São João. Eu lembro que no começo das reuniões, teve até um guarda ambiental que sacou a arma por conta do conflito. (Entrevistado E3).

Relativo às funções de liderança, essas incidem nas formas de influência e de poder tendo em vista os representantes que detêm a autoridade formal e/ou informal e as dinâmicas de poder exercido por grupos de interesses fortes. Todos os entrevistados detectaram algum grupo que tenha uma liderança dominante nos CBHs, maior frequência são as militâncias, isto é, lideranças informais que podem exercer funções, como de “campeões” ou “catalizadores” por mobilizarem capacidades e criar perturbações (Crosby et al., 2017; Hofstad & Torfing, 2017). Tal perspectiva pode ser observada no trecho de uma das entrevistas, destacado a seguir:

O que eu noto [...] que são pessoas que normalmente já vem com uma vivência de uma militância. Seja uma militância ambiental, seja uma militância política, seja uma militância classista porque participava de um sindicato. Normalmente é isso. Normalmente são pessoas que entraram no comitê sabendo, tendo uma consciência daquilo, porque é importante. (Entrevistada E2).

4.3 RESULTADOS E OPORTUNIDADES DE IC

Quanto aos resultados em termos de “lições aprendidas” e “oportunidades para inovar nos CBHs”, os respondentes foram categóricos ao mencionar que é necessário ir além dos debates e das discussões e efetivar ações concretas por meio de Planos de Ação, como relatado em:

A grande lição é o reconhecimento de que existe a governança. [...] é um primeiro passo para que cada vez mais se avance no sentido de inclusive resolver a governança, de resolver as lacunas de governança [...] O segundo passo entra naquilo que já falamos, que é a questão do plano de ação. A gente pensou em monitorar a governança não para virar um muro de lamentações. (Entrevistado E1)

Outro aspecto cujas falas dos entrevistados E1 e E2 coincidem é sobre o forte apoio governamental para a agenda do Clima em detrimento da agenda da Águas cujas consequências são mais intempestivas e urgentes. Embora os efeitos das mudanças climáticas sejam visíveis e requerem ações urgentes, como fontes energéticas alternativas (Hofstad & Torfing, 2017), a água é o meio de subsistência humana. Assim, as indagações dos entrevistados são pertinentes.

Com base nos relatos dentro do grupo de membros do OGA Brasil, ainda é incipiente atestar se o Protocolo do OGA Brasil pode ser uma ferramenta para inovar de forma colaborativa na GRHidro. Entretanto, os membros desta rede reconhecem o potencial do Protocolo para auxiliar os representantes dos organismos de bacia na identificação de questões ou “lacunas de governança” cuja resposta ou solução pode advir de IC.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por se tratar de uma pesquisa ainda em desenvolvimento, este artigo traz parte dos achados dentro do objetivo geral de analisar em que extensão os representantes da rede OGA consideram que as iniciativas decorrentes do Protocolo contribuem para a IC na GRHidro. A partir dos resultados obtidos até o momento e dada a incipiência da aplicação do Protocolo OGA Brasil que se iniciou a partir do ano de 2019, é precoce localizar soluções ou oportunidades de IC por meio das respostas derivada do Protocolo, apesar do reconhecimento pelos sujeitos de pesquisa da relevância desta ferramenta.

Contudo, os resultados se aproximam da premissa deste estudo visto que os membros do OGA percebem o próprio Protocolo como uma inovação na GRHidro. Quanto às categorias de análise, o conflito é recorrente, mas é encarado de forma construtiva e há possibilidades de

uma aprendizagem transformadora com vista a momentos de reflexões críticas, com as contribuições de lideranças informais para incentivar a colaboração dos *stakeholders*.

Nas etapas futuras, acrescenta-se ao objetivo geral da pesquisa as percepções dos representantes dos CBHs, incluindo a motivação para aplicar o Protocolo OGA como um antecedente de IC, e aprofundar o estudo para ir além do nível descritivo e assumir um caráter exploratório pela triangulação das percepções dos representantes da rede OGA e dos CBHs sobre o processo de IC na GRHidro.

REFERÊNCIAS

- ANA. (2011). O Comitê de Bacia Hidrográfica, o que é e o que faz? In *Cadernos de Capacitação em Recursos hídricos* (Vol. 1). SAG.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Bommert, B. (2010). COLLABORATIVE INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR. *International Public Management Review*, 11(1), 15–33.
- Brasil. (1997). *Lei n° 9.433, de 8 de janeiro de 1997. [Lei da água]*.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm
- Buchheim, L., Krieger, A., & Arndt, S. (2020). Innovation types in public sector organizations: a systematic review of the literature. *Management Review Quarterly*, 70(4), 509–533. <https://doi.org/10.1007/s11301-019-00174-5>
- Chesbrough, H. W. (2003). *Open Innovation- The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business School Press.
- Cinar, E., Simms, C., & Trott, P. (2023). Collaborative public sector innovation: An analysis of Italy, Japan, and Turkey. *Governance*, 36(2), 379–400.
<https://doi.org/10.1111/gove.12673>
- Crosby, B. C., ‘t Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655–669.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166.
<https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Edelenbos, J., & Meerkerk, I. van. (2022). Normative considerations of interactive governance: effectiveness, efficiency, legitimacy and innovation. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (2nd ed., pp. 429–441). Edward Elgar Publishing.
- Fung, A. (2008). Citizen Participation in Government Innovations. In S. Borins (Ed.), *Innovations in government : research, recognition, and replication* (pp. 52–70). Brookings Institution Press.
- Gash, A. (2022). Collaborative governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (2nd ed., pp. 497–509). Edward Elgar Publishing.
- Gray, B., & Purdy, J. (2018). *Collaborating for Our Future: Multistakeholder Partnerships for Solving Complex Problems*. Oxford University Press.
- Heikkilä, T., & Gerlak, A. K. (2022). Learning. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance* (2nd ed., pp. 244–253). Edward Elgar Publishing.
- Hofstad, H., & Torfing, J. (2015). Collaborative innovation as a tool for environmental, economic and social sustainability in regional governance. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(4), 49–70.
- Hofstad, H., & Torfing, J. (2017). Towards a Climate-Resilient City: Collaborative Innovation for a ‘Green Shift’ in Oslo. In R. Álvarez Fernández, S. Zubelzu, & R. Martínez (Eds.),

- Carbon Footprint and the Industrial Life Cycle, Green Energy and Technology* (pp. 221–242). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-54984-2>
- Imperial, M. T., Prentice, C. R., & Brudney, J. L. (2018). Collaboration and the Environment. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (Living Edi, pp. 1–9). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_616-1
- Isidro, A. (2018). *Gestão Pública Inovadora: um guia para a inovação no setor público*. CRV.
- Lima, A. J. R., & Nery, J. T. (2017). Revisitando o conceito de bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão e a governança das águas. *Os Desafios Da Geografia Física Na Fronteira Do Conhecimento*, 726–738. <https://doi.org/10.20396/sbgfa.v1i2017.1846>
- Lopes, A. V., & Farias, J. S. (2020). How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), 1–17. <https://doi.org/10.1177/0020852319893444>
- Mayer, M., & Kenter, R. (2016). Public Sector Collaboration and Social Policy. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (Living Edi, pp. 1–6). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>
- OGA. (2019). *Protocolo De Monitoramento Da Governança Das Águas Versão Completa* (p. 35). https://observatoriodasaguas.org/wp-content/uploads/sites/5/2020/07/Protocolo_Governanca_Completo_FINAL-1-alta-definição.pdf
- Riche, C., Aubin, D., & Moyson, S. (2021). Too much of a good thing? A systematic review about the conditions of learning in governance networks. *European Policy Analysis*, 7(1), 147–164. <https://doi.org/10.1002/epa2.1080>
- Safford, H. D., Sawyer, S. C., Kocher, S. D., Hiers, J. K., & Cross, M. (2017). Linking knowledge to action: the role of boundary spanners in translating ecology. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 15(10), 560–568. <https://doi.org/10.1002/fee.1731>
- Sant’Anna, L. T., Alcântara, V. de C., Pereira, J. R., Cappelle, M. C. A., & Tonelli, D. F. (2019). Aproximações entre governança colaborativa e ação comunicativa: uma proposta analítica de estudo. *Revista de Administração Pública*, 53(5), 821–837. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170400>
- Torfin, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector* (Kindle). Georgetown University Press.
- Torfin, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 21(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
- Vogl, S., Schmidt, E. M., & Zartler, U. (2019). Triangulating perspectives: ontology and epistemology in the analysis of qualitative multiple perspective interviews. *International Journal of Social Research Methodology*, 22(6), 611–624. <https://doi.org/10.1080/13645579.2019.1630901>
- Wegrich, K. (2019). The blind spots of collaborative innovation. *Public Management Review*, 21(1), 12–20. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1433311>

ⁱ Este trabalho é um recorte de um estudo maior intitulado “Inovação Colaborativa na Gestão das Águas: considerações a partir do Protocolo OGA” e integra o projeto de pesquisa “Governança dos Recursos Hídricos: análises do perfil e do processo de formação dos representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e Comitês de Bacia hidrográfica”, financiado pela CAPES/ANA que tem como propósito analisar o perfil e o processo de formação e a atuação dos representantes dos organismos de bacia. Além disso, esta pesquisa está registrada no Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (CEP-UFMG) sob a inscrição CAAE: 68041823.4.0000.5149.