

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

FABRINE SCHWANZ DIAS

**A GOVERNANÇA DO CONHECIMENTO NA
COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO
DE CASO DO PLANO ES – CONVIVÊNCIA
CONSCIENTE**

Vitória
2023

FABRINE SCHWANZ DIAS

**A GOVERNANÇA DO CONHECIMENTO NA COPRODUÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DO PLANO
ES – CONVIVÊNCIA CONSCIENTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração.

Linha de Pesquisa: Organizações e Trabalho
Orientadora: Prof.^a Dra. Kátia Cyrlene de Araújo Vasconcelos

Vitória

2023

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

D541g Dias, Fabrine Schwanz, 1978-
A governança do conhecimento na coprodução de políticas públicas : estudo de caso do Plano ES – Convivência Consciente / Fabrine Schwanz Dias. - 2023.
122 f. : il.

Orientadora: Kátia Cyrlene de Araújo Vasconcelos.
Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Governança pública. 2. Participação social. 3. Políticas públicas. 4. Gestão do conhecimento. I. Vasconcelos, Kátia Cyrlene de Araújo. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.


CDU: 65

FABRINE SCHWANZ DIAS


A GOVERNANÇA DO CONHECIMENTO NA COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DO PLANO ES – CONVIVÊNCIA
CONSCIENTE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (Mestrado) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.


Aprovada em 27 de outubro de 2023.

Documento assinado digitalmente
 **KATIA CYRLENE DE ARAUJO VASCONCELOS**
Data: 07/03/2023 18:44:48 -0300
Verifique em <https://validar.fpf.gov.br>


Profª Drª Katia Cyrlene de Araujo Vasconcelos
Orientadora

Documento assinado digitalmente
 **ALEXANDRE REIS ROSA**
Data: 07/03/2023 18:47:08 -0300
Verifique em <https://validar.fpf.gov.br>

Prof. Dr. Alexandre Reis Rosa
PPGADM/UFES

Documento assinado digitalmente
 **ANA CAROLINA KRUTA DE ARAUJO BISPO**
Data: 07/03/2023 18:51:04 -0300
Verifique em <https://validar.fpf.gov.br>

Profª. Drª. Ana Carolina Kruta de Araújo Bispo
PPGA/UFPB

Documento assinado digitalmente
 **FABRINE SCHWANZ DIAS**
Data: 12/03/2023 08:54:21 -0300
Verifique em <https://validar.fpf.gov.br>

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof.^a Dra. Kátia Vasconcelos, que teve sabedoria e calma suficientes para lidar com alguém tão hiperativa e inquieta quanto eu. Que conseguiu, com suaves, elegantes e gentis “sacudidas” retirar a ferrugem que pairava sobre o meu processo de escrita acadêmica. Que me puxava para a Terra toda vez que eu ia parar no mundo da Lua, mandando recados sutis para que eu “parasse de ler”.

Aos membros da banca, Prof.^a Dra. Ana Carolina Bispo e Prof. Dr. Alexandre Rosa, que tiveram a generosidade de contribuir desde a qualificação com o processo de evolutivo desta pesquisa, e que mais uma vez se propuseram a estar aqui.

Aos meus filhos, Stella e Lucas, por conseguirem sobreviver à minha pessoa, a meus surtos ao longo do processo, minhas costumeiras sobrecargas de trabalho. Só quero dizer a eles que “deu tempo” e “vamos para a próxima”.

Especialmente à minha filha, Stella, amiga, mestra e conselheira, com quem pude compartilhar minhas angústias, trocar, aprender e construir tanto durante todo o processo. Sem dúvida, sem você, minhas ilustrações certamente não seriam as mesmas, pois minha criatividade não veio acrescida de habilidades manuais. Sem você, certamente eu teria ainda menos saúde mental.

Obrigada a todos aqueles amigos, colegas e seres que descuidadamente me perguntavam o que estava pesquisando e se prestaram a ouvir minhas longas explicações, fazendo perguntas que me ajudaram a refletir e a aprofundar cada vez mais no tema.

Aos colegas do Governo do Estado do Espírito Santo, que além de todo o aprendizado que me proporcionaram ao longo do tempo de convívio, me acolheram prontamente para contribuir com minha pesquisa.

Ao Sebrae, ao Findes e ao Espírito Santo em Ação, que permitiram que eu acessasse seus representantes, que tantas contribuições trouxeram para o trabalho.

À Universidade Federal do Espírito Santo e ao ensino público de qualidade, que tanto respeito e valorizo e que despertam em mim um compromisso contínuo de que esse privilégio que tive deve ser retornado à sociedade.

Não poderia esquecer também das companhias aéreas que, mesmo sem saber, proporcionaram uma grande produtividade da minha parte sempre que eu era obrigada a me amarrar por algumas horas a um cinto de segurança.

RESUMO

Com o objetivo de compreender como se deu a Governança do Conhecimento (GovC) no processo de coprodução entre a sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo para superação dos problemas públicos trazidos pela pandemia do coronavírus, foi realizada uma pesquisa de caráter qualitativo e natureza interpretativista. Para tanto, utilizaram-se como instrumento de coleta de dados a pesquisa documental e a realização de entrevistas episódicas com os participantes da iniciativa. Procedeu-se a análise narrativa temática, que tornou possível identificar os atores e as entidades envolvidas nesse processo, os papéis e posições que ocupavam, os fatores que os motivaram a participarem da coprodução e as estratégias e ferramentas aplicadas. Valeu-se do aporte conceitual de estudos correlatos de Van Kerkhoff e Pilbeam (2017) e de Audia *et al.* (2021). Evidenciou-se que os elementos que influenciam a GovC o fazem de forma combinada, formando uma singularidade que a caracteriza. Destaca-se também que o saber político, possui uma função de destaque na articulação dos demais sistemas de conhecimento, mediando conflitos e interesses divergentes. Ademais, tendo em vista que as entidades da sociedade civil pesquisadas detinham uma posição econômica e relações de poder diferenciadas, a análise pode contribuir para o aprimoramento do processo de coprodução de futuras políticas públicas, permitindo um maior equilíbrio e pluralidade na sua propositura pelos participantes envolvidos, influenciando com maior efetividade o processo de tomada de decisão.

Palavras-chave: Governança do Conhecimento; Coprodução; Políticas públicas; Tomada de decisão; Sistemas de Conhecimento.

ABSTRACT

In order to understand the Knowledge Governance in the co-production process between organized civil society and the public sector in the development of economic policies in the State of Espírito Santo to address public issues brought about by the coronavirus pandemic, a qualitative and interpretative research was conducted. The data collection instruments included documentary research and episodic interviews with initiative participants. Thematic narrative analysis was employed, enabling the identification of actors and entities involved in this process, their roles and positions, the factors motivating their participation in co-production, and the applied strategies and tools. The conceptual framework of related studies by Van Kerkhoff and Pilbeam (2017) and Audia et al. (2021) was utilized. It became evident that elements influencing the Knowledge Governance operate in a combined manner, forming a uniqueness that characterizes it. Notably, political knowledge plays a prominent role in coordinating other knowledge systems, mediating conflicts, and managing divergent interests. Additionally, considering that the researched civil society entities held distinct economic positions and power relations, the analysis may contribute to enhancing the co-production process of future public policies, fostering greater balance and diversity in their proposal by involved participants, thereby influencing the decision-making process more effectively.

Keywords: Knowledge Governance; Co-production; Public policies; Decision-making; Knowledge Systems

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema teórico de GovC	40
Figura 2 – Panorama de investimentos do Plano ES	53
Figura 3 – Eixos do Plano Espírito Santo – Convivência Consciente.....	54
Figura 4 – Valor de investimentos previstos e monitorados pelo Plano ES	69
Figura 5 – Processo de Coprodução	70
Figura 6 – Fluxo Decisório.....	72
Figura 7 - Tomada de decisão.....	73
Figura 8 – Sistema de conhecimento	77
Figura 9 – Linha do tempo	80
Figura 10 – Linhas de crédito emergencial	85
Figura 11 – Linhas de crédito emergencial (parte 2)	85
Figura 12 – Elementos da Epistemologia Cívica que influenciam a GovC.....	91
Figura 13 – Esquema teórico	96

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DOCUMENTOS ANALISADOS	44
QUADRO 2 – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS	47
QUADRO 3 – DESCRIÇÃO DAS CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE DE RESULTADOS	50
QUADRO 4 – MAPA DOS ATORES PARTICIPANTES DO PROCESSO DE COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	61

LISTA DE SIGLAS

CCC – Centro de Comando e Controle

ES em Ação – Espírito Santo em Ação

ECT – Economia dos Custos de Transação

Findes – Federação das Indústrias do Espírito Santo

GovC – Governança do Conhecimento

Ideies – Instituto de Desenvolvimento Industrial do Espírito Santo

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

KGA – *Knowledge Governance Approach*

NPM – *New Public Management*

NSP – Novo Serviço Público

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Sedes – Secretaria de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo

Secti – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Informação do Estado do Espírito Santo

SEP – Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do Espírito Santo

SEG – Secretaria de Governo do Estado do Espírito Santo

Setur – Secretaria de Turismo do Estado do Espírito Santo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	GOVERNANÇA DO CONHECIMENTO	21
2.1.1	A Governança do Conhecimento e os modelos colaborativos de governança	23
2.2	COPRODUÇÃO	28
2.2.1	O Processo de Coprodução	30
2.2.2	Condições para a coprodução	31
2.2.3	Arranjos institucionais	34
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS	35
2.3.1	Ciclo da Política Pública	36
2.3.2	Atores das políticas públicas	37
2.3.3	Articulação entre os conceitos da pesquisa	39
3	METODOLOGIA	42
3.1	MÉTODO, NATUREZA E PERSPECTIVA TEÓRICA DA PESQUISA	42
3.2	ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO	42
3.3	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	43
3.4	ANÁLISE DE DADOS	48
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	52
4.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO	52
4.1.1	Contexto em que ocorreu o estudo de caso	55
4.2	O PROCESSO DE COPRODUÇÃO	57
4.2.1	<i>Co-Design</i>	57
4.2.2	<i>Co-Analysis</i>	65
4.2.3	<i>Co-Creation</i>	67
4.2.4	Tomada de decisão	70
4.3	ELEMENTOS QUE INFLUENCIAM A GOVERNANÇA DO CONHECIMENTO	74
4.3.1	Sistemas de Conhecimento	74
4.3.2	<i>Accountability</i>	77
4.3.3	<i>Expertise/Recursos</i>	81
4.3.4	Efetividade	83
4.3.5	Transparência	86
4.3.6	Objetividade	89
4.4	SÍNTESE DA DISCUSSÃO	92

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
	REFERÊNCIAS	101
	APÊNDICE A – SOLICITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA DAS ENTIDADES	111
	APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS EPISÓDICAS	116
	APÊNDICE C – PARECER CONSUBSTANCIADO CEP	117
	APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	118

1 INTRODUÇÃO

Em um tempo em que o papel do Estado e sua capacidade de atender aos anseios da sociedade é questionado, em que pairam incertezas e frustrações sobre a efetividade da democracia liberal (Mounk, 2019), há forte pressão de determinados grupos para o estabelecimento de um Estado mínimo e a implementação de uma visão gerencialista voltada a resultados na gestão pública (Loureiro; Abrucio, 2012; Andion, 2020). Esse cenário estimula a revisão do modelo de atuação do Estado e a reinvenção do *design* da própria democracia, suscitando o desafio de repensar a forma de governar (Andion, 2020).

Um movimento de ruptura surgiu nas últimas décadas com a perspectiva hierárquica da relação entre governo, mercado e sociedade, na qual o primeiro assume a posição de provedor do bem comum, partindo de um pressuposto de que nele estão contidas as virtudes e os conhecimentos necessários para sua execução, bem como os recursos para sua viabilização (Kissler; Heidemann, 2006). Adicionalmente, os referidos autores enfatizam o caráter obsoleto da crença em um modelo de mercado radical, que pressupõe “a mão invisível do mercado” como sendo suficiente para assegurar o bem comum sem uma ação regulatória do Estado.

Em se tratando da Governança Pública, novas formas de envolvimento público têm sido propostas com maior ênfase no estímulo ao processo democrático e à constituição de um governo centrado no cidadão, ampliando os níveis de transparência, *accountability* e legitimidade (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012). Para Pinho e Sacramento (2009, p. 1364), a *accountability* “envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”. Em perspectivas como a do Novo Serviço Público, fundamentado na teoria política democrática e em uma tradição mais humanística da administração pública (Denhardt; Catlaw, 2017), a sociedade é convocada a participar da formulação de políticas públicas, até mesmo por ser alvo delas, contribuindo com seu conhecimento e experiência por meio da formação de redes que visem a coprodução do bem comum (Ostrom, 1990).

Em busca de confirmar a importância da coprodução do bem comum, Ansell, Sørensen e Torfing (2017) trouxeram dados de uma pesquisa realizada nos Estados Unidos que já apontava para a redução da capacidade de execução de políticas públicas por parte de lideranças governamentais no período de uma década. Para eles, isso pode ser explicado em parte pelo avanço da complexidade da sociedade, por problemas de liderança e por restrições administrativas. A análise aponta para a necessidade da construção colaborativa de políticas públicas, conforme Wit *et al.* (2022), que acrescentam como necessária ainda uma implantação que possa se adaptar a mudanças e cenários encontrados.

Especialmente quando se trata de um processo de coprodução que vise solucionar problemas públicos graves, exigindo a interlocução de diversos atores e conhecimentos (científicos ou não), Wit *et al.* (2022) sugerem a utilização da abordagem de Governança do Conhecimento (GovC) como a mais apropriada, por pressupor uma governança multinível e a promoção de um sistema de inovação. Os autores ainda ressaltam que tal abordagem considera fatores como a intermediação do conhecimento e os tipos de conhecimento necessários para a elaboração de políticas públicas, engajando diversos atores na solução de problemas sociais.

Assim sendo, vale fazer uma distinção entre a gestão do conhecimento e a GovC, que enseja alguns pontos divergentes, como o fato desta última propor um modelo de gestão descentralizado, direcionar o seu foco na aprendizagem social, estar baseada em reflexividade, visar a transdisciplinaridade na produção e disseminação do conhecimento, promover a transformação e inovação política e incrementar a interação entre os diversos sistemas de conhecimento (Wit *et al.*, 2022; Feagan, 2019).

Wit *et al.* (2022) entendem o conhecimento tanto como um produto quanto como um processo e afirmam que ele está relacionado ao modo como as pessoas interpretam, entendem e conferem significado ao mundo e às suas experiências. Os autores acrescentam que, quando há interação e colaboração nas relações sociais, são construídas novas conexões e suscita o surgimento de novas ideias. Estas, por sua vez, partem de diferentes bases e perspectivas, que consistem nos sistemas de conhecimento. Além disso, como defende Van Kerkhoff (2014), a base conceitual da GovC promove um pensamento crítico na relação entre tais sistemas de

conhecimento, de forma a dar suporte a processos de tomada de decisão mais abertos e inclusivos.

A perspectiva adotada nesta pesquisa se propõe a conciliar diferentes visões, tratando de forma não excludente diferentes sistemas de conhecimento (Feagan, 2019), fazendo uso do arcabouço da Governança do Conhecimento, abordagem que surgiu em uma variedade de contextos e literaturas acadêmicas, mas que em suas origens não era utilizada para tratar da temática da promoção do desenvolvimento sustentável e no contexto da gestão pública (Van Kerkhoff, 2014; Wit *et al.*, 2022).

Há de se reconhecer que, nesse contexto e no processo de coprodução de políticas públicas, as publicações com base na GovC ainda são escassas, contando com um parco número de estudiosos, especialmente em língua portuguesa (Wit *et al.*, 2022; Freire *et al.*, 2017). Tais autores observam que a academia tem se dedicado a estudar os processos de gestão de conhecimento, focando na sua avaliação, controle e monitoramento, mas ainda falha quando o tema é as questões políticas relacionadas ao conhecimento ou o modo como ocorre sua governança.

Há de se destacar, no entanto, que autores como Burlamaqui (2012), Van Kerkhoff (2014) e Gerritsen e Dotti (2018) têm se valido do conceito de GovC para entender como governo e sociedade trabalham juntos na busca da construção de soluções para lidar com problemas públicos. Ademais, esses especialistas buscam entender como as estratégias de GovC se coadunam para fomentar a sociedade civil na coprodução de soluções para problemas públicos, em especial, como descreve Carolina Andion (2020), aqueles oriundos da pandemia, e na sua contribuição para aprimorar a criação de modelos de governança mais capazes de articular “os diferentes atores, suas redes, recursos e saberes” (Andion, 2020, p. 947). Adicionalmente, para a referida autora, essa postura possibilitaria construir soluções para problemas públicos de modo mais rápido, eficiente e adequado.

A GovC encontra alguns desafios para ser implementada na administração pública. Wit *et al.* (2022) apontam três fatores que descrevem como críticos. O primeiro seria a criação de uma cultura de pensamento sistêmico na gestão pública com capacidade para reconhecer a complexidade emergente dos sistemas sociotécnicos. O segundo está relacionado à necessidade de se rever o conceito de conhecimento para a administração pública sob uma perspectiva na qual este não seja “despolitizado”,

devendo ser entendido como um bem público (Van Kerkhoff, 2014), em contraposição à visão de vantagem competitiva à qual normalmente ele vinha sendo associado na GovC (Foss, 2007; Grandori, 2001). O terceiro fator indica que fomentar uma governança participativa implicaria pensar novas formas de, conjuntamente, criar e compartilhar conhecimento, evitando que ela se tornaria somente mais um instrumento de controle.

A pesquisa de Múnera e Van Kerkhoff (2019) aponta para outro desafio encontrado pela GovC no processo de coprodução. Segundo eles, apesar de dispor de um amplo arcabouço de conhecimento disponível (científico ou não), o processo estava de certa forma inacessível, não era utilizado, necessitando ser traduzido para melhor compreensão dos participantes.

Em uma pesquisa realizada ainda durante os primeiros meses da pandemia, Andion (2020) demonstrou que a atuação mais usual, por parte da sociedade civil, estava voltada a atender situações de urgência que ocorriam de forma dispersa no início de 2020, sendo que muitas vezes tais fatos se sobrepunham e competiam entre si, causando desconfiança e desestimulando a sociedade no processo de cooperação. Essas sobreposições podem ser um indicativo, por parte de alguns governos, de falta de coordenação dessas ações e dos conhecimentos que estavam sendo construídos. Outrossim, Andion (2020, p. 948) aponta para um vazio de ação do poder público constituído “e dos instrumentos de políticas públicas, como promotores de articulação e de diálogo com as ações promovidas pela sociedade civil organizada, impedindo a construção de uma agenda comum e de uma governança compartilhada”.

Com o prolongamento da crise socioeconômica gerada pela covid-19, iniciada em 2020, e das então prováveis consequências nos anos seguintes, a união entre Estado e sociedade civil no compartilhamento de conhecimentos tornar-se-ia fundamental para o efetivo resultado dos planos e estratégias estabelecidas, com o objetivo de buscar soluções e tomar decisão (Lima; Pereira; Machado, 2020).

A pandemia agravou a instabilidade política, econômica e social que o Brasil vinha atravessando desde 2015. Somada às divergências na gestão da pandemia entre os entes federativos, a crise acentuou a extensão e a gravidade dos impactos ocasionados (Lima; Pereira; Machado, 2020), extrapolando até mesmo a capacidade de o poder público atender boa parte das demandas. Desde o início, a sociedade civil

mobilizou-se para o enfrentamento à pandemia, por meio de ações que perpassavam a disponibilização de recursos financeiros e a formulação de soluções para os problemas ocasionados, minimizando o lapso de respostas governamentais e contribuindo ativamente para a superação dos seus impactos (Andion, 2020). Entretanto, Lima, Pereira e Machado (2020) alertaram para a necessidade de haver uma coordenação política ativa que utilizasse a complementariedade desses atores de forma estratégica.

É importante pontuar que, por mais que a comunidade científica tenha previsto a ocorrência cada vez mais frequente de pandemias, devido a fatores como explosão demográfica e o desequilíbrio ambiental (Ujvari, 2020), alguns governantes não enfrentaram de forma eficiente a covid-19, resultando em impactos negativos para a saúde pública, a economia e a sociedade, culminando em quase 700.000 vidas de brasileiros ceifadas (Lima; Pereira; Machado, 2020).

O caso abordado nesta dissertação surge diante do grave risco à saúde provocado pela pandemia de covid-19, que fez os entes federativos brasileiros decretarem situação de emergência no início de 2020. O Governo Federal declarou, no dia 3 de fevereiro, Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, por meio da Portaria nº 188 (BRASIL, 2020c). Pouco depois, o tema se consolidaria na Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020a), de 6 de fevereiro, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e incluía a recomendação de isolamento social. Tal amparo legal possibilitava também angariar recursos e adotar medidas para dar celeridade à compra de insumos para o enfrentamento da pandemia.

Entretanto, esses impactos não se restringiram à área de saúde, trazendo consigo graves prejuízos socioeconômicos para a população, levando alguns setores a serem profundamente afetados, seja pelas medidas necessárias adotadas, como a restrição de funcionamento de empresas e o distanciamento social imposto contra a propagação do novo coronavírus (Lima; Pereira; Machado, 2020; Santos (2020). A estagnação da economia e o encerramento das atividades de muitas empresas ocasionaram, dentre outras consequências, o fechamento de 981.794 postos de trabalho somente no mês de abril de 2020¹. Vale ressaltar que, nesse ponto, aqui não

¹ Informação publicada no **Painel de Informações do Novo CAGED**.

cabe cogitar a possibilidade de uma perspectiva utilitarista de um infundado dilema moral “economia *versus* saúde”. Nesse sentido, Santos (2020) reitera a proposição de que a primeira só se justifica pois há vida e espaço para o interesse comum.

O alcance temporal dessa crise, que não afetou somente o Brasil, mas o mundo inteiro (OPAS, 2020), constituiu-se como um agravante das sequelas sociais e econômicas geradas. Mesmo com a emergência em saúde instituída e com as possibilidades de avariar recursos federais para o enfrentamento da situação (BRASIL, 2020a), o flagrante desalinhamento político entre os entes federativos na condução das medidas contra a crise sanitária, em um país com dimensões continentais e desigualdades regionais, prejudicou a resposta da administração pública à pandemia (Leite; Viveiros, 2020; Lima; Pereira; Machado, 2020). Essa falta de coordenação causou uma sensação de insegurança na população e abriu espaço para a proliferação da desinformação, de acordo com Lima, Pereira e Machado (2020), possibilitando que, por vezes, questões político-ideológicas se impusessem às recomendações de especialistas da área de saúde pública e retroalimentassem o processo decisório, selando o caminho de como a pandemia iria se desenvolver no Brasil.

Embora o Brasil tenha atravessado um período marcado por um movimento pela descentralização política e administrativa, buscando ampliar a democratização da gestão pública, as premissas constitucionais ainda promovem a dependência de Estados e Municípios em relação aos repasses da União, contribuindo com o fomento de arranjos políticos que fortalecem o coronelismo e a profissionalização da política (Lima; Pereira; Machado, 2020; Leite; Viveiros, 2020). Eles ressaltam que, contrariando tal centralização, os governos subnacionais ocuparam um importante papel na linha de frente da gestão da crise a partir do estabelecimento de medidas como de contenção, atenção à saúde e serviços sociais.

Diversos estudiosos apontam que a pandemia de covid-19 poderia ser vista como uma “janela de oportunidade” que contribuem para estimular a participação da sociedade na coprodução de políticas e serviços públicos, agilizando inclusive o processo de resposta aos impactos advindos dela. De fato, à medida em que a crise ia agudizando, tornava-se imperativa a necessidade de empreender esforços para promover a inclusão democrática da sociedade civil na definição de estratégias eficazes para superar os desafios oriundos da crise sanitária (Lima; Pereira; Machado, 2020; Alves; Costa, 2020) e estimular movimentos, nomeados pelo grupo de atores

que participaram do processo como de retomada econômica e de geração de empregos.

Não obstante, esse cenário se repetiu no Estado do Espírito Santo, que diante da crise ocasionada pelo novo coronavírus também pôde contar com a participação da sociedade civil na propositura de soluções para os problemas trazidos pela pandemia. O Governo do Estado fomentou essa participação em diversas frentes, entre elas a que se deu dentro da formulação de estratégias para a retomada da economia no âmbito do Plano Espírito Santo – Convivência Consciente, aqui também denominado Plano ES. Essa experiência agora tornou-se objeto da presente pesquisa acadêmica.

Assim, este trabalho se propõe a responder a seguinte questão: Como se deu a governança do conhecimento no processo de coprodução na formulação de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo? O percurso metodológico foi conduzido visando a construção teórica e utilizando um viés descritivo indutivo a partir do estudo de caso do Plano ES.

É importante ressaltar que, na posição que ocupava à época, de gestora pública e cidadã, a autora dessa dissertação teve oportunidade de acompanhar e participar ativamente desse processo, o que lhe permitiu observá-lo sob uma perspectiva diferenciada. Assim, acredita-se ser possível angariar subsídios empíricos por meio da avaliação do processo de coprodução decorrente dessa governança instituída.

Seguindo estas premissas, o objetivo dessa pesquisa é compreender como se deu a Governança do Conhecimento no processo de coprodução entre a sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo. Para tanto, foram trabalhados os seguintes objetivos específicos:

- Mapear os atores e entidades envolvidos nesse processo, os papéis e posições que ocupavam, bem como os fatores motivadores de participação;
- Identificar as estratégias e ferramentas aplicadas no processo de coprodução referente ao estudo de caso;
- Descrever como ocorreu o processo de coprodução entre sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo contidas no Plano ES;

- Analisar os desdobramentos do processo de coprodução entre sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo contidas no Plano ES.

O processo de coprodução objeto desse estudo decorre do Plano Espírito Santo – Convivência Consciente, instituído pelo Decreto 4764-R, de 26 de novembro de 2020, voltado para promover a supervisão, monitoramento e recuperação da economia em consequência dos impactos da pandemia no Estado do Espírito Santo (Espírito Santo, 2020). Observa-se que o referido decreto previa que a gestão do plano fosse realizada por um Conselho Gestor, composto por agentes públicos e entidades da sociedade civil organizada, que representavam interesses do mercado, como o Serviço Brasileiro de Apoio aos Pequenos Negócios (Sebrae), a Federação das Indústrias do Espírito Santo (Findes) e a ES em Ação², entidade empresarial nascida em 2003, em meio a um cenário de uma grave crise institucional que o Espírito Santo atravessava, com o objetivo de propor um novo modelo de desenvolvimento para o Estado.

É importante lembrar que o Espírito Santo, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, vivenciou uma intensa crise política, superada apenas por meio de um profundo processo de participação da sociedade civil, especialmente de atores e entidades ligadas ao meio empresarial (Gonçalves; Patez; Silva, 2011). As autoras acrescentam que esse processo deixou um legado de fortalecimento da participação política e de organização de interesses dentro da democracia liberal. A pandemia resgatou esse esforço intenso de coprodução com a sociedade civil, envolvendo diversos atores e instituindo uma governança para a promoção da recuperação econômica pós-pandemia. O presente estudo busca trazer elementos que ajudarão a reconstituir os eventos ocorridos no processo de coprodução em questão. A partir disso, propõe-se a contribuir para uma melhor compreensão de como essa Governança do Conhecimento se deu em busca de soluções para problemas públicos e, ainda, possibilitar o entendimento da dinâmica de cooperação empreendida por essas entidades junto ao Governo do Estado para a superação de desafios.

Especificamente no contexto estudado, a pesquisa mostra-se particularmente promissora, pois almeja contribuir com a literatura da área de Gestão Pública, à medida em que promove o entendimento da forma como ocorreu a Governança do

² O site da ES em Ação está disponível em: <https://es-acao.org.br/conheca-o-es-em-acao/>. Acesso em: 13 out 2022.

Conhecimento no estudo de caso em questão. Destaca-se que os participantes do caso estudado possuem uma história pregressa de coprodução, com uma posição econômica e relações de poder diferenciadas que lhes permitiram uma atuação mais estruturada na propositura de seus pleitos. Esse trabalho pode ainda fornecer subsídios para estruturar e facilitar a compreensão de como se dá a formulação, o compartilhamento e a integração das soluções coproduzidas por estas entidades para a superação de importantes situações de crise, que exigem um processo coordenado e participativo. Ademais, a identificação de estratégias bem-sucedidas relacionadas à Governança do Conhecimento neste caso podem colaborar para que haja um aprimoramento do processo de coprodução de futuras políticas públicas, permitindo um maior equilíbrio e pluralidade na sua propositura pelos participantes envolvidos. O estudo ressalta em especial o processo democrático no Espírito Santo a partir de um entendimento dessas relações e do incentivo a seu amadurecimento.

Esta dissertação está dividida em seis capítulos, sendo a presente introdução o primeiro deles. O segundo capítulo trata do referencial teórico que forneceu subsídios à pesquisa. A metodologia utilizada está descrita a seguir. Na sequência, foram apresentados e analisados os dados coletados. Por fim, o leitor tem as considerações finais e a conclusão da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentadas as conceituações e abordagens que guiam esta pesquisa, dispostas em três subseções, denominadas: (2.1) Governança do Conhecimento; (2.2) Coprodução; e (2.3) Políticas Públicas.

2.1 GOVERNANÇA DO CONHECIMENTO

A Governança do Conhecimento (GovC) ou *Knowledge Governance Approach* (KGA) é um termo que surgiu há mais de 20 anos (Grandori, 1997; Foss, 2007) no contexto da gestão privada, direcionando sua atenção para os mecanismos de governança, apoiado na teoria da agência, nos direitos à propriedade, na economia da informação e suas assimetrias e, particularmente, nas trocas sociais oriundas da Economia dos Custos de Transação (ECT) (Goldman, 2010; Nooteboom, 2000).

Para aplicar o conceito de Governança do Conhecimento ao setor público, é necessário ajustá-lo para a realidade da gestão pública, considerando-se o interesse público (Van Kerkhoff, 2014). Nessa seara, a GovC pode ser entendida como uma forma de organizar o desenvolvimento do conhecimento para lidar com problemas sociais, abrindo espaço para negociações de conflitos e permitindo a ruptura com abordagens tradicionais e criação de soluções inovadoras (Gerritsen; Dotti, 2018). Ainda neste contexto, Burlamaqui (2012) entende que a GovC busca compreender a interação entre os processos de conhecimento. O autor considera que regras e coordenação interinstitucional devem ser empreendidas para que se faça preponderar o compromisso com a disseminação do conhecimento, partindo do interesse público, sobre o direito à propriedade e à exclusão. Tal proposição contraria o conceito de vantagem competitiva e maximização de retornos financeiros, em favor do alcance do bem comum e da promoção de transformações sociais (Burlamaqui, 2012; Van Kerkhoff, 2014).

No contexto da Administração Pública, Hjelte, Eliasson e Berg (2022) definem a GovC como um sistema voltado ao incremento de práticas com base em evidências, a fim de garantir a qualidade do conhecimento a ser aplicado nos diversos segmentos do setor público. Com esse espírito, a literatura da GovC tem se empenhado nos últimos

anos cada vez mais para dar voz e incluir perspectivas diversas, desafiando o domínio de algumas abordagens e aumentando a diversidade epistêmica (Audia *et al.*, 2021).

No contexto da iniciativa privada em que foi concebida, a GovC perpassa a definição das estruturas e mecanismos organizacionais que visam influenciar os processos de uso, compartilhamento, integração e criação de conhecimento, com o objetivo de atingir resultados específicos e de obter vantagem competitiva (Grandori, 1997; Foss; Husted; Michailova, 2010; Pemsel; Söderlund; Wiewiora, 2018; Van Kerkhoff, 2014). Nessa abordagem, tais mecanismos e estruturas são deliberadamente desenvolvidos para influenciar o comportamento e as escolhas dos indivíduos para o atingimento de metas (Foss; Husted; Michailova, 2010).

Um mecanismo de governança consiste em uma ferramenta desenvolvida cuja meta é a promoção de determinados comportamentos e padrões nas relações entre os indivíduos de uma organização, especialmente no que tange aos processos de conhecimento, podendo direcionar e alterar seus comportamentos para o alcance de objetivos organizacionais (Pemsel; Söderlund; Wiewiora, 2018; Foss, 2007). Esses mecanismos podem ser formais, como aqueles relacionados à definição de metas, planejamento e regras, ou informais, como confiança, estilo de gestão, cultura organizacional e canais e fluxo de gestão (Grandori, 2001). Eles podem ocorrer simultaneamente ou combinados, quando têm o poder de reforçarem-se uns aos outros (Pemsel; Söderlund; Wiewiora, 2018).

Não seria frutífero, desta forma, seguir seu arcabouço teórico pela visão oportunista das relações da ECT, que privilegia os interesses individuais dos participantes e premedita seu monitoramento e possíveis sanções (Nooteboom, 2000; Wit *et al.*, 2022). Existem evidências de que o compartilhamento de conhecimento com base na ECT pode fomentar a hostilidade entre os indivíduos e dificultar sua efetivação (Van Kerkhoff, 2014). Wit *et al.* (2022) consideram necessária a conciliação com a noção de reciprocidade advinda da teoria social, que está fundamentada em relações construídas com base em confiança, especialmente ao ser aplicada em um contexto que envolve a gestão pública.

2.1.1 A Governança do Conhecimento e os modelos colaborativos de governança

A GovC encontra terreno fértil em novos modelos de governança colaborativos. Para Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), a Governança Colaborativa envolve os processos e estruturas de tomada de decisão de políticas públicas e gestão que permitem o engajamento das pessoas de forma construtiva. Este envolvimento extrapola os limites que delimitam agências públicas, níveis de governo ou mesmo um contorno claro entre as esferas pública, privada e civil, objetivando a execução de uma proposta pública que, para ser concretizada, necessariamente precisaria desse engajamento.

Gray (1989) define colaboração como um esforço compartilhado para se criarem espaços voltados para a solução de problemas públicos por meio de uma gestão construtiva da diferença, conciliando discordância e reclamações. Valendo-se deste conceito, Ansell, Sørensen e Torfing (2017) ressaltam que este espaço não se deve limitar às pesquisas de satisfação com o usuário e em serviços de reclamações, podendo ampliar sua atuação para estimular a coprodução de serviços públicos e de novas e melhores soluções para as políticas públicas. Os autores concluíram ainda que a formulação colaborativa de políticas públicas contribui não somente com sua eficiência, mas também com o aumento de sua legitimidade democrática.

Dentre os diversos espaços de colaboração abertos para a sociedade civil possíveis de serem instituídos, é plausível destacar os conselhos, por contarem com uma maior aceitação para proporcionar formas de gestão e diálogo que incluem organizações da sociedade civil e governos na configuração do Estado e de políticas públicas específicas (Loureiro; Cunha, 2008). Os conselhos podem ser classificados como deliberativo e consultivo ou conciliar ambas as funções. Para que um conselho seja bem-sucedido, alcançando a legitimidade e representatividade em seu processo de constituição e atuação, torna-se fundamental que possua capacidade de mobilização, seriedade e caráter democrático, possibilitando um poder de intervenção efetivo nas políticas públicas e ações sociais (Loureiro; Cunha, 2008).

Os conselhos consultivos são órgãos de consulta, apoio e participação atuando na definição das linhas gerais, possuindo um papel educativo e contribuindo para o exercício da cidadania, por meio de intencionalidades, diálogos e disputas entre os

atores que participaram do processo, contribuindo para uma reflexão crítica sobre os rumos do desenvolvimento do país (Santana; Dos Santos; Barbosa, 2020). Já os conselhos deliberativos pressupõem que após análise e discussão, será realizada a tomada de decisão em relação às questões colocadas à sua apreciação (Santana; Dos Santos; Barbosa, 2020; Loureiro; Cunha, 2008).

Independentemente de sua classificação, os conselhos têm o papel de levantar opiniões de setores que têm interesse na matéria a ser tratada, expressar suas perspectivas, interesses, preocupações e valores de diferentes públicos podendo proporcionar à gestão pública a aprovação, confiança e cooperação da população (Santana; Dos Santos; Barbosa, 2020) atuando na garantia do bem comum. Partindo do pressuposto de que uma das principais diferenças entre a gestão pública e a gestão privada reside especialmente nesta função garantidora, Osborne e Gaebler (1992) propuseram uma transformação da Administração Pública, ainda que por meio de uma visão meramente voltada a produtividade e resultados, conforme o que já havia sido apregoado pelo *New Public Management* (NPM).

Tal abordagem subestimava o papel político do Estado, direcionando seu foco para a qualidade do serviço prestado, defendida pelo *Consumerism*, que enxerga os cidadãos como consumidores, o que poderia levar a uma lógica de instituição de preferência entre eles (Loureiro; Abrucio, 2012; Osborne; Gaebler, 1994). Desta forma, a *NPM* acaba por desempoderar cidadãos, utilizando uma visão individualista dos mesmos como consumidores, o que os situa no fim da cadeia de serviço, contrariando a essência da coprodução do bem comum, na qual os cidadãos têm o direito de serem ativamente consultados, engajados e de extrapolar noções passivas e restritivas de posicionamento e participação (Ryan, 2012).

Loureiro e Abrucio (2012) chamam atenção para um movimento que aponta para a existência de uma dicotomia entre a eficiência, entendida neste contexto como eficiência técnica, e a democracia, que veio a se tornar o credo neoliberal da *Public Choice*, conforme proposto por Buchanan e Tollison (1972). Eles entendem a política como um sistema de trocas a ser analisada em termos de mercado. Tal visão da eficiência dentro da gestão pública foi reforçada tanto pela racionalidade burocrática weberiana, quanto pela *New Public Management*. Essas lógicas, ainda vigentes na gestão pública, são guiadas por uma visão tecnocrática, que reflete em seus valores os preceitos da eficiência técnica como aquilo que pode ser mensurado

preponderando sobre aquilo que não o pode ser, o que acaba interferindo no direcionamento de recursos, atenção e ações (Rutgers; Van Der Meer, 2010; Meynhardt, 2009; Andion, 2020).

Contrariando o viés economicista de eficiência, como aquele proposto pela *NPM*, Meynhardt (2009) propõe que a criação de valor público, conceito importado da iniciativa privada e que dialoga com o de eficiência, deveria pressupor também a geração de benefícios para a sociedade. Ele acrescenta que tais benefícios podem ser correlacionados em uma matriz cujos quadrantes compreendem valores morais e éticos, hedonísticos e estéticos, políticos e sociais, utilitaristas e instrumentais. Segundo ele, tais valores nascem e desembocam no indivíduo. O chamado Novo Serviço Público (NSP) parte, assim, de alguns pressupostos: a) o ser humano é um ser político que age na comunidade; b) uma comunidade politicamente articulada requer a participação do cidadão na construção do bem comum; e c) o bem comum está acima e antecede a busca do interesse privado (Salm; Menegasso, 2009).

A abordagem emergente do NSP converge, portanto, com a proposta de coprodução de políticas públicas, pois exige um posicionamento e um papel diferente da administração pública. Entende-se assim que ela deveria adotar uma postura mais de servir à sociedade do que a de controlá-la e dirigi-la, e conseqüentemente, de estimular o processo de cidadania, fomentando a democracia por meio da coprodução do bem público (Salm; Menegasso, 2009; Denhardt; Catlaw, 2017).

2.1.2 Elementos que influenciam a Governança do Conhecimento

Com base em uma epistemologia cívica³, Van Kerkhoff e Pilbeam (2017) entendem que a GovC está estruturada em “camadas” compostas por regras formais e informais que integram sistemas de conhecimento de entendimentos e práticas arraigadas na sociedade e na cultura e por arranjos institucionais constituídos que formalizam e facilitam o processo de tomada de decisão e os impactos das intervenções e ações deliberadas. As autoras elencam que dimensões que envolvem os elementos de transparência, expertise dos participantes, estruturas de *accountability*/credibilidade,

³ De acordo com Jasanoff (2005, p. 255), “a epistemologia cívica refere-se às práticas institucionalizadas pelas quais os membros de uma determinada sociedade testam e implementam afirmações de conhecimento utilizadas como base para fazer escolhas coletivas”.

objetividade e efetividade influenciam a forma como ocorre a modelagem das estruturas das relações entre a formulação do conhecimento e o processo de tomada de decisão.

A GovC pode contribuir com o fortalecimento da relação entre o conhecimento e a ação (Van Kerkhoff, 2014). Essa abordagem oferece um aporte de conceitos que contribuem para pensar criticamente as complexas interações entre diferentes sistemas de conhecimento, que englobam perspectivas epistêmicas diversas, possibilitando caminhos para que possam dialogar e tornar o processo decisório mais participativo (Wit *et al.*, 2022).

Nesta lógica, a GovC tem como objetivo promover um equilíbrio nas relações de dependência e poder, criar competências para estimular a manutenção da capacidade de absorção de conhecimentos entre os atores participantes e estabelecer condições para que eles possam realizar juntos “o melhor de sua capacidade” (Nooteboom, 2000). No que tange à governança, o autor ainda observa que existem problemas de coordenação nas relações intraorganizacionais que envolvem questões estritamente técnicas. Entretanto, ele pondera que aquelas relacionadas à agência e à intenção dos indivíduos a performarem o melhor de suas habilidades conduz de fato ao problema central da governança, qual seja, como motivar os indivíduos a “levar em consideração o interesse dos outros” (Nooteboom, 2000, p. 76-77).

Gerritsen e Dotti (2018) apontam que um dos principais ganhos trazidos pela Governança do Conhecimento está relacionado à aprendizagem política, compreendida como um processo social que envolve as interações e conflitos de várias comunidades epistêmicas. Os autores ressaltam uma característica importante do conhecimento tácito no contexto da produção dos bens públicos, que é o fato de não haver uma visão clara de propriedade sobre tais conhecimentos, além de não serem necessariamente excludentes e rivalizantes, permitindo que quanto mais o conhecimento for usado e compartilhado, mais ele possa ser incrementado.

Para Wyborn *et al.* (2019) poder e conhecimento devem ser discutidos conjuntamente, buscando-se formas e recursos que permitam engajamento efetivo de diferentes discursos e o empoderamento de vozes marginalizadas. Pesquisas anteriores (Armitage *et al.*, 2010; Miller; Wyborn, 2020; Ostrom *et al.*, 1979) já indicavam a importância de examinar sistematicamente as dinâmicas de poder subjacentes

associadas à coprodução e que não sejam necessariamente sempre equilibradas e não conflituosas. Os autores ressaltaram também que essas dinâmicas podem demonstrar diferentes níveis de discordância e conflitos e ensejaram que a comunidade e a administração pública mantenham uma contínua negociação com o objetivo de trabalharem juntas, para compartilharem conhecimento e aprendizagem.

Mais do que um processo de transferência ou assimilação de conhecimento, os conflitos que podem surgir, a partir da interação das forças que apoiam e trabalham contra o processo de aprendizagem oriundas da participação, representando aprendizagem, transformação e mudança (Gerritsen, Dotti; 2018). Para que o processo de aprendizagem ocorra, é importante considerar que determinados conhecimentos, em detrimento de seu caráter técnico ou por se tratar de um conhecimento específico de determinados grupos, precisam passar por um processo de tradução do conhecimento.

A tradução do conhecimento é uma ferramenta que possibilita promover a superação do abismo existente entre o saber e o fazer (Sant'Ana; Mendonça; Sousa, 2022), permitindo que as informações sejam compreendidas, de forma a gerar conhecimento (Assis, 2023). A autora acrescenta que a tradução do conhecimento é “um processo dinâmico e interativo que engloba a síntese, a disseminação, o intercâmbio e a aplicação ética do conhecimento” (Assis, 2023, p. 28).

Estimular o processo de tradução do conhecimento permite que haja um fluxo facilitado de informações relevantes, confiáveis e legítimas entre especialistas e tomadores de decisão, entendendo que esses atores estão frequentemente separados por diferentes linguagens, histórias e usos da informação (Cash *et al.*, 2003). Neste ponto, o autor resalta o papel das *boundary organizations*, notadamente aquelas que atuam no limiar entre a ciência e a administração pública, que podem ocupar esse papel de apoiar na comunicação, mediação e tradução do conhecimento, com uma ação intermediária entre a ciência e a política.

Por mais que se possam criar modelos de GovC como categorias analíticas, é preciso considerar que estas acabam por configurar como formas idealizadas e, na prática, coexistentes (Gerritsen; Dotti, 2018). Deste modo, torna-se imprescindível o desenvolvimento de arranjos institucionais voltados para superar os desafios trazidos pela produção e compartilhamento do conhecimento (Wit *et al.*, 2022). Nessa nova

conceituação do conhecimento, é importante considerar que os cidadãos não são recipientes passivos do conhecimento, mas participantes ativos na sua criação. A agência dos cidadãos possui um papel determinante na sua validação e confiabilidade, contribuindo para o estabelecimento de uma nova ordem social por meio do processo de coprodução (Van Kerkhoff; Pilbeam, 2017).

2.2 COPRODUÇÃO

O termo coprodução foi cunhado pela primeira vez por Elinor e Vincent Ostrom em 1977. Tal abordagem ganhou espaço na discussão sobre a possibilidade de os cidadãos coproduzirem bens e serviços públicos juntamente com o governo (Miller; Wyborn, 2020; Ostrom; Ostrom, 1977; Percy, 1978; Whitaker, 1980, Kiser; Percy, 1980; Parks *et al.*, 1981).

A construção teórica da coprodução foi influenciada pela Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*, no original em inglês), oriunda da teoria econômica, que tem como diretrizes a racionalidade econômica dos atores. Segundo Sechi (2021), o foco da *Public Choice Theory* reside na produção de bens públicos, perpassando as regras que influenciam o processo decisório, os fatores que motivam os comportamentos dos atores políticos e os custos de informação e de transação. O autor também ressalta que esta abordagem se propõe ainda a estudar os efeitos da interação entre os atores que constroem as políticas públicas com o seu público-alvo.

O termo coprodução vem sendo consorciado a outras expressões e, desta forma, é possível identificar construções como: coprodução de bens comuns; de serviços públicos; de políticas públicas; e até de conhecimento (Ostrom, 2012; Cash *et al.*, 2003; Miller; Wyborn, 2020). Dois grandes desafios que a coprodução tem enfrentado em sua aplicação efetiva estão relacionados à utilização de uma série de terminologias associadas a esse tema e à falta de consenso quanto a sua utilização para designar, por exemplo, os diferentes participantes envolvidos no processo, sendo possível citar a existência de diferentes práticas associadas à coprodução de acordo com a abordagem adotada (Miller; Wyborn, 2020; Chaebo; Medeiros, 2017). Outro importante desafio reside na capacidade de os participantes reconhecerem e aceitarem a existência de diferentes sistemas de conhecimento e práticas,

entendendo seu potencial para a construção de conhecimento de forma integrada e voltada à coprodução de soluções (Feagan, 2019).

Miller e Wyborn (2020) entendem a coprodução como um esforço mútuo que ultrapassa meros limites técnicos, consistindo em um projeto político com o objetivo de moldar o mundo de forma cooperativa e por meio de coerção e resistência, alterando comportamentos e arranjos sociais para obter melhores resultados. Rompendo com uma perspectiva hierárquica, Selsky e Parker (2005) observam que pode haver assimetrias nas relações de poder entre os diversos setores e os diversos atores participantes desse processo, com consequentes possibilidades de cooptação por uma das partes, aumentando as tensões existentes entre eles. Entretanto, Audia *et al.* (2021) consideram que o processo de coprodução pode criar um espaço para que essas tensões venham à tona, sejam conhecidas e até mesmo solucionadas.

Miller e Wyborn (2020, p. 94) avaliam que a coprodução é “inevitável e onipresente” e apontam para a necessidade de haver um entendimento de como ela se desenha e como se dão suas práticas e processos, identificando onde o poder está alocado por meio dos papéis dos participantes, bem como os produtos que emergem como resultado. Uma das propostas da coprodução é dividir a responsabilidade da disseminação do conhecimento construído pelas redes que a constituem. Neste sentido, viabiliza-se o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas por meio da criação de espaços abertos, dinâmicos, reflexivos e compartilhados, nos quais a aprendizagem organizacional e as comunidades de práticas fazem a ponte entre o conhecimento técnico e a prática, considerando a historicidade dos conhecimentos produzidos, o surgimento das ideias e os atores envolvidos (Santos, 2021).

Os bens e serviços públicos podem ser produzidos por profissionais, em posições normalmente ocupadas por Agências Governamentais (Ostrom, 1990), e por aqueles tratados como usuários destes serviços, os cidadãos, estejam eles organizados coletivamente, em grupos, ou exercendo seus direitos de forma individual. Mas vale ressaltar a distinção que Denhardt (2012) faz entre a posição de usuário e a de cidadão. Segundo o autor, os primeiros estão voltados para seus próprios interesses, ao passo que os cidadãos têm como foco o bem comum e os impactos no longo prazo para a comunidade. Ademais, o termo usuário possui uma conotação mais passiva, em contraposição ao termo cidadão. É possível ressaltar também o papel da

sociedade civil, denominando aqui as “instituições mediadoras” que se propõe tanto a representar os interesses dos cidadãos, quanto a prepará-los para atuar junto a um sistema político mais amplo (Denhardt; Catlaw, 2017).

Desta forma, a coprodução auxilia no processo decisório para nortear alternativas a serem seguidas, ressaltando a complexidade da sociedade atual, permeada de problemas cada vez mais complexos e cujas soluções são cada vez menos óbvias (ANDION, 2020). Alguns estudos (Armitage *et al.*, 2011; Salm; Menegasso, 2009; Alves; Costa, 2020; Audia *et al.*, 2021) sugerem que a coprodução contribui para a superação de grandes desafios, catástrofes, emergências e momentos de crise, criando janelas de oportunidade para a revisão dos processos de adaptação e de aprendizado social, bem como gerando respostas mais rápidas e eficazes e sendo um fator que motiva os cidadãos à participação.

A tomada de decisão é na verdade o produto da coprodução, e o consenso não é imprescindível neste processo (Clement, 2022). A coprodução proporciona também a melhoria da qualidade da pesquisa, a promoção da *accountability*, o senso de pertencimento, de adesão, bem como o empoderamento e inclusão da sociedade civil, conferindo emprego ao conhecimento (Audia *et al.*, 2021).

Para que o processo de coprodução seja bem-sucedido, Alves e Barbosa (2010) alertam para a necessidade de implantação de uma governança que contribua tanto para a aprendizagem organizacional como para a aprendizagem em rede. Para isso, levam em consideração a importância que o conhecimento coproduzido tem para o sucesso do emprego de um modelo que favorece a participação social na construção de políticas públicas. Assim, criam-se as condições para que seja estabelecida uma cultura organizacional que possibilite o uso adequado de informações e sistemas de tecnologia da informação e comunicação, fortalecendo um ambiente de aprendizagem (Huang; Yan; Smith, 2019).

2.2.1 O Processo de Coprodução

Com um *framework* denominado “*Loops and building blocks*”, Audia *et al.* (2021) defendem que o processo de coprodução se dá em três ciclos, sendo as duas primeiras fases voltadas para o desenvolvimento conjunto de opções e cenários, que

servirão ao propósito de definir quais intervenções e ações serão testadas e avaliadas. O primeiro deles, *co-design*, diz respeito ao momento de identificação dos parceiros e suas redes, com a definição do escopo dos problemas e foco de atuação. A segunda etapa do ciclo, *co-analysis*, está relacionada à pactuação entre as partes de como irão analisar as evidências coletadas e realizar procedimentos analíticos, como a modelagem e implementação das políticas e práticas definidas. Por fim, a última etapa, *co-creation*, compreende a implementação das políticas definidas, desde a experimentação das estratégias e intervenções definidas até sua avaliação.

Audia *et al.* (2021) esclarecem que essas etapas, apesar de terem seu escopo delimitado, são dinâmicas e podem acontecer simultaneamente ou mesmo conduzir ao retorno para a etapa anterior, mas facilitam a compreensão do processo como um todo. Os autores dizem que as três etapas são influenciadas pelas *building block*, definidos como atividades e métodos baseados em interação que visam reunir uma série de participantes envolvidos na coprodução de conhecimento, cuja finalidade é reunir os participantes em um período determinado para trabalharem juntos, ao longo dos três ciclos, na estruturação e análise do projeto, bem como, na avaliação de intervenções.

A coprodução foi tratada nesta pesquisa por meio de abordagem descritiva, conforme Audia *et al.* (2021), que a entendem como um processo complexo e interativo capaz de proporcionar o confronto de diversas disciplinas, práticas e sistemas de conhecimento, permitindo que elas modelem/formatem e sejam modeladas umas pelas outras, motivadas pelo conflito ou pela cooperação. Fato é que, ao envolver diversos atores, a coprodução propicia um alinhamento de resultados e produtos para atender necessidades concretas, traduzindo-os a uma linguagem compreensível e garantindo que eles possam ser úteis, utilizáveis, tanto pelos profissionais que atuam na área de políticas públicas, quanto por aqueles que as vivenciam na prática.

Adiante serão observadas em que condições a coprodução pode encontrar terreno fértil para se desenvolver.

2.2.2 Condições para a coprodução

Alguns fatores podem contribuir para motivar os cidadãos a participarem do processo de coprodução. Um deles é a percepção dos mesmos em relação a situações em que

possuem maior dependência ou que percebam a relevância de um determinado bem ou serviço público para si ou para seus entes queridos (Chaebo; Medeiros, 2017). Além disso, a participação pode ser motivada pela necessidade de aumento de oferta e qualidade dos serviços que utilizam (Chaebo; Medeiros, 2017; Alford, 2014; Kiser; Percy, 1980). Os autores acrescentam que essa motivação também pode ser oriunda da possibilidade de serem impingidas sanções, de haver recompensas materiais ou intrínsecas, ou até mesmo quando houver incentivos solidários e valores expressivos envolvidos.

Jakobsen (2013) elenca alguns elementos que podem contribuir para que os cidadãos coproduzam: habilidade; disponibilidade de tempo; disponibilidade de recursos financeiros; e conhecimento. O autor ressalta, no entanto, que essas habilidades e conhecimentos para a coprodução podem ser fomentados por meio de capacitações e compartilhamento de informações.

Em situações em que haja maior carência de serviços ou diante de problemas percebidos como graves (Marschall, 2004; Andion, 2020), aumenta a predisposição das pessoas em investir tempo e energia na participação no processo de coprodução de bens e serviços públicos e em manifestar suas opiniões, ressaltando ainda que, quando essa participação se dá em grupo, existe um esforço por parte do mesmo em mobilizar a participação dos indivíduos.

Considerando que não há como um governo ser eficiente e equitativo sem considerar a contribuição dos cidadãos (Ostrom, 2012; Marschall, 2004), a administração pública pode assumir um papel mais ativo na indução da participação na coprodução, atuando como um líder que apresenta ideias e promove atividades. Assim, o poder público se posiciona como árbitro, que estimula uma relação de reciprocidade entre os participantes, ou como financiador, que disponibiliza recursos financeiros ou econômicos para o desenvolvimento dos projetos (Chaebo; Medeiros, 2017).

Por outro lado, o governo pode se posicionar de forma mais ampla, para além do papel de produtor, regulador ou provedor de subsídios, e, assim, atingindo resultados mais expressivos ao investir na mobilização e recrutamento dos cidadãos e grupos, estimulando-os a participarem do processo de coprodução (Marschall, 2004; Alford, 2014; Chaebo; Medeiros, 2017). Desta forma, o governo atua “convocando” os

cidadãos a participarem, elemento crucial para que se estimule o processo de coprodução das políticas públicas e se atinjam resultados efetivos.

Como requisito para que haja uma colaboração efetiva no processo de coprodução, faz-se necessária a confiança entre as partes, bem como que haja o compartilhamento de poder, autoridade, informações e de uma comunicação adequada (Marschall, 2004; Audia *et al.*, 2021). Os autores acrescentam que os esforços devem ser empreendidos visando a solução de um problema específico e a obtenção de um processo menos técnico e científico, facilitando a integração do conhecimento. A implementação do processo que envolva a coprodução de conhecimento depende de alguns princípios essenciais. Considerando a pluralidade de saberes e fazeres, a orientação por objetivos que consistem em desafios claros e palpáveis deve ser baseada no contexto em que estão inseridas, tanto relacionado a uma questão específica, quanto ao local de onde provém, e promover a interação entre seus participantes (Norström *et al.*, 2020; Clement, 2022)

Dentro do contexto da pandemia, Andion (2020, p. 949) aponta para alguns fatores que coadunaram para a participação efetiva da sociedade no processo de coprodução:

[...] (1) reforçar processos colaborativos de resolução das situações problemáticas trazidas pela pandemia, por meio de interações socioestatais e incluindo diferentes públicos, principalmente os afetados, na co-construção das soluções e na apropriação de aprendizados e resultados gerados; (2) a articulação entre poderes emergentes e a inventividade da sociedade civil com a expertise, os instrumentos e os dispositivos das políticas públicas; (3) a ênfase na revisão, na aprendizagem pelo erro, nos testes, na transparência, na coprodução e no compartilhamento de informações e conhecimentos que possam produzir inteligência coletiva para enfrentamento da crise.

Ressaltando a importância do processo de coprodução, é importante ponderar que a ampliação do orçamento para determinadas políticas públicas por parte da administração pública é uma medida insuficiente para que haja o incremento da qualidade na produção de bens e serviços públicos e que, sem a participação dos cidadãos, a capacidade do governo em provê-los fica profundamente comprometida (Cançado; Barros; Barros, 2021; Marschall, 2004). E a partir do entendimento de que essa relação entre governo e sociedade civil contribui para a qualidade dos bens comuns, torna-se necessário observar como estão estruturados os arranjos institucionais neste processo de coprodução.

2.2.3 Arranjos institucionais

Os espaços de interação entre os governos e os cidadãos dentro do processo de coprodução não estão concentrados em um único agente ou indivíduo (Chaebo; Medeiros, 2017; Ostrom, 2012; Alford, 2014), contemplando um processo de colaboração entre ciência, atores sociais e tomadores de decisão (Audia *et al.*, 2021).

A isso somam-se os processos de aprendizagem social mobilizados pela coprodução oriunda de arranjos flexíveis de cogestão, que contribuem para transformar a maneira como diferentes atores (comunidades, gestores) enfrentam a mudança e a incerteza.

Para conceber um arranjo institucional, faz-se necessário entender que a cogestão depende de tempo, dinheiro, tecnologia e esforços que os participantes investirão nessa relação (Armitage *et al.*, 2011; Audia *et al.*, 2021). A partir desses elementos, os autores acrescentam que os arranjos institucionais – compostos por cidadãos, governo, academia e outras instituições – terão diferentes níveis de resposta e resultados na criação de serviços e políticas públicas de enfrentamento aos desafios trazidos por grandes catástrofes e emergências, a partir dos diferentes limites, cenários e contextos em que estão inseridos.

É possível verificar a qualidade de um arranjo quando ocorrerem repetidas interações, ou seja, a qualidade de um arranjo está diretamente relacionada ao fato de ele promover a participação contínua dos usuários (Alford, 2014). Essa dinâmica da promoção da participação também se articula com a importância dada ao engajamento dos atores e ao quanto ele é percebido como essencial para que haja sucesso na implementação da política, ampliando o compartilhamento de esforços para a produção de resultados (Chaebo; Medeiros, 2017).

Tanto o aprendizado quanto a capacidade de adaptação desses arranjos são influenciados por alguns fatores específicos. É possível ressaltar a predisposição pessoal de cada ator em investir na coprodução e em arcar com os riscos decorrentes, assim como a capacidade de adaptar as estratégias e ferramentas de comunicação para que as informações possam ser transmitidas de forma apropriada para cada grupo (Armitage *et al.*, 2011; Diduck *et al.*, 2005). De acordo com Alves e Costa (2020), para que esses arranjos sejam otimizados, é recomendável que haja: a) definição

clara de objetivo comum; b) possibilidade de instituição de um marco regulatório adequado; c) comunicação efetiva, acessível, adequada e transparente; d) boas experiências em relações anteriores entre os atores; e) lideranças comprometidas. Armitage *et al.* (2011) elencam algumas práticas de conhecimento interrelacionadas – consolidação, compartilhamento, integração, interpretação e aplicação do conhecimento –, que podem facilitar ou restringir o aprendizado em um processo de coprodução.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentro da especificidade do objeto de estudo de pesquisa, que se volta para o entendimento do processo de coprodução de políticas públicas, torna-se imperativo perpassar alguns conceitos relacionados às políticas públicas. Estas são constituídas por redes de interesses, conflitos, relações de poder, ideologias, além de disputas por recursos e legitimidade (Cançado; Barros; Barros, 2021). São estabelecidas enquanto um campo multidisciplinar, trazendo vários ângulos de visão para a busca de solução para problemas públicos.

Com o intuito de simplificar seu entendimento, Secchi (2021, p. 5) afirma que a “finalidade de uma política pública é o enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público”. O autor ainda acrescenta que os problemas públicos são entendidos como a distância entre a situação atual e a situação ideal possível em que a realidade pública deveria estar, ou seja, refletindo uma realidade indesejada que constitui oportunidade de melhoria.

Determinadas situações sociais podem chegar à agenda governamental por meio da argumentação e da coleta de evidências e enfim configurar-se como um problema de interesse público (Kingdon, 2003). Outra possibilidade aventada pelo autor trata de problemas públicos constituídos a partir da ocorrência de crises, desastres ou eventos de grande magnitude, atraindo a atenção de formuladores de políticas públicas. Secchi (2021) propõe que haja um diagnóstico do problema, para que se possa identificar se trata-se realmente uma questão pública, o que impactará na tomada de decisão em relação ao prosseguimento ou não das próximas etapas.

As políticas públicas ganham materialidade por meio de programas, diretrizes, projetos, instrumentos legais, dentre outros, visando o atendimento às demandas sociais e o acesso da sociedade ao bem público (Cançado; Barros; Barros, 2021). Mais do que limitadas por questões normativas decorrentes das intervenções nas políticas públicas e de uma lógica racionalista de seleção de um conjunto de ações para atingir determinada finalidade, é possível haver uma melhor compreensão das mesmas, partindo do pressuposto de que se trata de um processo do tipo evolucionário emergente (Gerritsen; Dotti, 2018).

Para fornecer subsídios aos tomadores de decisão, estejam eles na gestão pública ou na sociedade civil, a respeito dos potenciais impactos sobre a população, sobre as chances de ser bem-sucedida e a adequação de uma política pública para o enfrentamento de um problema específico, faz-se necessário um processo de análise de política pública (Secchi, 2021). Essa análise pode se dar em um viés descritivo, com um caráter mais exploratório, como o tipicamente adotado pela academia; ou por um viés prescritivo, voltado para a sua aplicabilidade ao processo decisório (Almeida; Gomes, 2018). A presente pesquisa adota um viés descritivo, à medida em que se propõe ao entendimento de como ocorre a governança no processo de coprodução de políticas públicas.

Em se tratando da coprodução de políticas públicas, a intersetorialidade tornou-se uma dimensão valorizada neste processo, permitindo a articulação entre diversos saberes, olhares e perspectivas (Cançado; Barros; Barros, 2021). Os autores ainda enfatizam que a participação da sociedade em todas as etapas do ciclo de políticas públicas e a criação de mecanismos que lhes deem sustentação contribuem para que elas atinjam os resultados propostos e para sua continuidade, promovendo uma efetiva melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

2.3.1 Ciclo da Política Pública

O Ciclo da Política Pública parte da identificação de um problema público, que motivará a formulação de alternativas, sua implementação, avaliação e extinção (Secchi, 2021). A formulação de políticas públicas engloba a definição e escolha dos problemas que serão tratados, a produção de soluções ou alternativas e a tomada de

decisão. Já a implementação está relacionada à aplicação prática das decisões previamente tomadas e a avaliação tem como foco aferir o impacto da política (Cançado; Barros; Barros, 2021).

Carlos, Dowbor e Albuquerque (2021, p. 4) ponderam que, ao articular os impactos dos movimentos sociais no ciclo de políticas públicas, houve a identificação de “que são mais efetivos na etapa de formação da agenda (*agenda setting*) e de formulação da política (*policy formation*), sendo menos influentes nas etapas de adoção e implementação de políticas.” Ao longo deste ciclo, faz-se necessário coadunar a aplicação de pesquisa científica e de outras formas de conhecimento na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (Dobuzinskis; Howlett; Laycock, 2007; Secchi, 2021; Farah, 2016). Criar mecanismos de avaliação das políticas públicas contribui para o processo decisório, promovendo sua efetividade, eficiência, eficácia, melhoria do desempenho e *accountability* em todas as etapas do ciclo, incluindo sua concepção e implementação (Cançado; Barros; Barros, 2021).

Os estudos de implementação de políticas públicas orientam para a necessidade de destinar uma maior atenção à formulação das mesmas, sobretudo porque as falhas substantivas e políticas em seus desenhos muitas vezes impedem a sua implementação e a entrega dos resultados esperados (Ansell; Sørensen; Torfing, 2017). Para os eles, a utilização de plataformas organizacionais e tecnológicas podem contribuir para dar suporte aos esforços estratégicos de implementação da política pública, atentando-se para que ela seja concebida de forma que se mantenha suficientemente aberta e flexível para permitir ajustes posteriores.

2.3.2 Atores das políticas públicas

Os atores participantes da coprodução de políticas públicas funcionam como um instrumento analítico que possibilita compreender o processo político inerente, desde suas interações até a capacidade de influenciar a decisão (Almeida; Gomes, 2018). Eles ainda fazem uma elucidação sobre os atores que participam do processo de políticas públicas, esclarecendo que estes podem ser denominados como indivíduos, grupos e organizações que exercem sobre eles influência direta ou indireta. Desde os primórdios da concepção do conceito de políticas públicas, Lasswell (1971) já

apontava para a marginalização da participação da sociedade civil no processo político, em detrimento de decisões tecnocráticas, favorecendo a posição de valores científicos em relação a valores democráticos.

É possível elencar, a partir do processo de tomada de decisão, que termos como *policy makers* (aqueles que produzem as políticas públicas) e *policy takers* (aqueles que são atendidos por elas) (Secchi, 2021) podem estar se referindo a um mesmo ator, pois seus usuários podem participar ativamente no processo de produção da política.

Ao longo de todo o ciclo de políticas públicas, influências não restritas ao caráter técnico, oriundas dos distintos interesses, necessidades, ideologias e conhecimentos dos diversos atores que participam de sua coprodução, colidem e se recombinaem, segundo Almeida e Gomes (2018), em um processo político dinâmico, marcado por disputas e conflitos.

Faz-se necessária a ampliação de uma visão que restringe a participação social, entendendo-a como ineficiente, observando que a realização de um debate mais amplo no momento de elaboração das políticas públicas, por parte dos *policy makers*, amplia sua compreensão sobre os problemas em questão e aumenta a obtenção de informações críticas e a possibilidade de se fazer uma correção de cálculos, reduzindo futuros erros durante a sua implementação (Loureiro; Abrucio, 2012). É possível enumerar dois papéis ocupados por participantes que podem se somar aos anteriormente descritos: os *policy brokers*, que atuam como mediadores dos conflitos e na busca de soluções consensuais; e os *policy entrepreneur*, que são aqueles que atuam como defensores da ideia, guiando para o processo de mudança (Almeida; Gomes, 2018).

A participação dos cidadãos contribui para promover inovações democráticas, ampliando a qualidade das democracias contemporâneas. Essas inovações podem ser analisadas por meio do impacto que promovem sobre as políticas públicas, bem como a congruência temática, equidade e multidimensionalidade que refletem no processo de representação (Cançado; Barros; Barros, 2021).

Entretanto, para Almeida e Gomes (2018), não se pode ignorar que os atores que possuam maior poder, habilidades e recursos disponíveis têm mais condições de impor seus objetivos, influenciando mais intensamente o processo decisório. Os

autores ressaltaram dois destes recursos capazes de influenciar a política devido a sua relevância: os recursos de origem financeira e a autoridade formal, sendo que a última pode ser adquirida por meio da mobilização da opinião pública, que lhe confere legitimidade. Eles acrescentam ainda que os recursos técnicos comumente são secundarizados em sua relevância e que atores como representantes da academia costumam ser invisibilizados.

Ainda versando sobre os atores envolvidos na produção de conhecimentos aplicados às políticas públicas, vale ressaltar o papel das *boundary organizations* trabalhando para a construção de políticas baseadas em evidências (Clark *et al.*, 2016).

O presente estudo trata de um processo de coprodução que recai nesta situação, pois englobou não apenas a Findes como também o seu instituto de pesquisa, o Observatório da Indústria, e, por parte do governo, a autarquia estadual Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Elas contribuíram para fornecer evidências para a elaboração do plano.

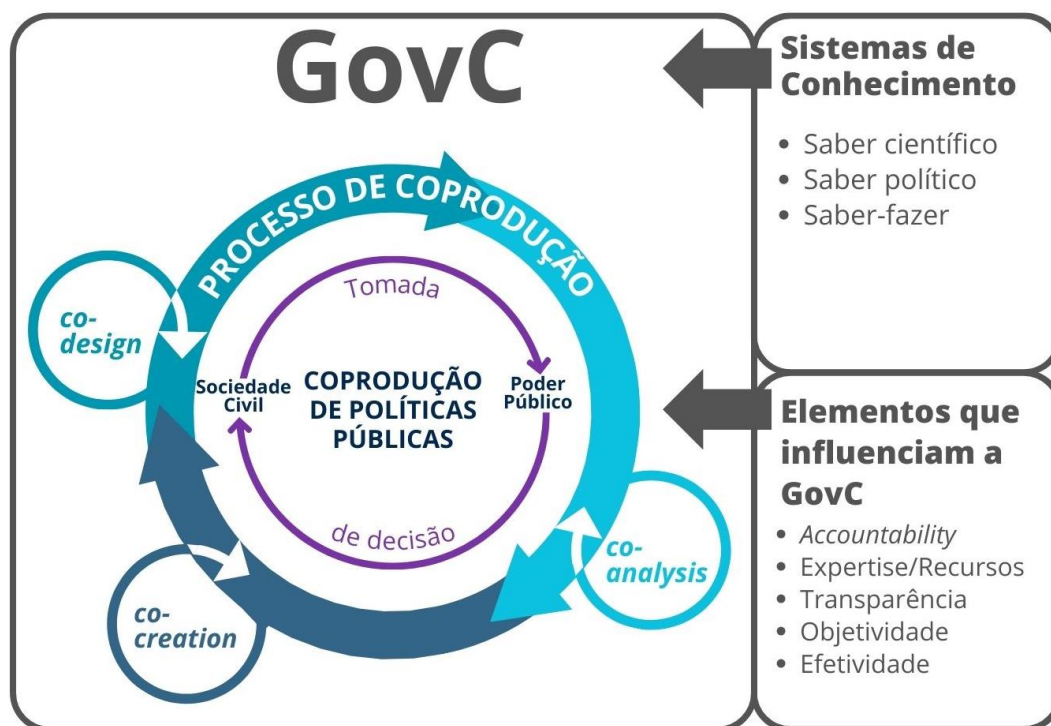
A promulgação da Constituição Federal do Brasil (1988) trouxe novos canais para que os cidadãos participem do processo de coprodução de políticas públicas, abrindo espaço para que a sociedade participasse ativamente de sua formulação, implementação e controle (Farah, 2016). A autora acrescenta que esse processo possibilitou que organizações não governamentais, centros de estudos e associações empresariais pudessem efetivar sua participação por meio dos conselhos gestores de políticas públicas, do orçamento participativo, das conferências setoriais, das audiências públicas, dentre outros, promovendo a descentralização desse processo. Entretanto, tal participação ainda se concentra muito na esfera deliberativa, gerando por vezes, resultados pouco representativos (Cançado; Barros; Barros, 2021).

2.3.3 Articulação entre os conceitos da pesquisa

A partir do referencial teórico, sua articulação com o problema de pesquisa proposto e os objetivos geral e específicos estabelecidos, entende-se que os sistemas de conhecimento e os elementos que garantem a transparência, a efetividade, a *accountability*, a objetividade e a expertise inerentes aos participantes (Van Kerkhoff;

Pilbeam, 2017) influenciam o modo como ocorre a Governança do Conhecimento, conforme ilustrado na Figura 1 a seguir.

Figura 1 – Esquema teórico de GovC



Fonte: Elaborada pela própria autora.

Especificamente, ao se tratar de expertise, seguindo a discussão de (Jakobsen, 2013) ainda é possível acrescentar os recursos que os atores e entidades envolvidos dispõem para contribuir com o processo de formulação de políticas públicas. Tais recursos, que podem ser, por exemplo, de ordem técnica ou financeira, impactam diretamente nessas relações, na governança, e nos resultados obtidos.

Esses elementos devem estar articulados de forma a promover equilíbrio nas relações de dependência e poder (Nooteboom, 2000), possibilitando alcançar como resultado oriundo da coprodução, políticas públicas voltadas para o bem comum. É importante pontuar o papel que as chamadas *boundary organizations* possuem na relação Estado-Sociedade Civil, mediando diferentes sistemas de conhecimento e contribuindo para que haja uma maior integração entre eles.

Dentro dessa GovC, Audia (2022) recorda existir um processo de coprodução instituído entre sociedade civil e poder público composto por algumas etapas (*loops*,

em inglês) que, apesar de não serem muito rígidas, ajudam a entendê-lo. São elas: *co-design*, onde são definidos os contornos do problema e incluídos os participantes; *co-analysis*, que trata da modelagem das soluções e sua validação; e *co-creation*, que envolve a implementação, monitoramento e avaliação das soluções coproduzidas. Tal processo resulta na tomada de decisão, a partir dessa relação dialógica entre sociedade civil e poder público. Como resultado, serão coproduzidas políticas públicas, que refletirão a articulação de todo esse processo, relações e conhecimentos envolvidos, conforme refletido na Figura 1 logo acima.

3 METODOLOGIA

3.1 MÉTODO, NATUREZA E PERSPECTIVA TEÓRICA DA PESQUISA

O objetivo da pesquisa executada foi compreender como se deu a Governança do Conhecimento no processo de coprodução entre a sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo. Para alcançar os objetivos propostos, optou-se por adotar uma metodologia qualitativa, pois esta abordagem permite um entendimento aprofundado do problema a ser estudado, considerando que os eventos foram situados temporal e localmente (Cresswell, 2010).

A pesquisa partiu ainda do princípio de que os participantes envolvidos no processo são influenciados pelos valores e aspectos culturais em que estão inseridos, seguindo um paradigma interpretativista na observação da relação dos envolvidos com o problema em questão, destinando seu foco para a compreensão das diversidades trazidas pelas narrativas (Gephart, 2004; Gephart; Richardson, 2008). A pesquisa tem uma natureza descritiva conforme preconizado por Cresswell (2010), fornecendo informações relacionadas ao contexto em que se deu a situação selecionada, para que fosse possível compreendê-la com maior profundidade.

3.2 ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO

A estratégia de investigação definida foi a realização de um estudo de caso, conforme o conceito dado por Stake (2000). O autor entende que um estudo de caso instrumental facilita a compreensão mais ampla do objeto de pesquisa, o que motivou a seleção do caso em questão. Ele ressalta que este tipo de estudo de caso pode fornecer novos elementos sobre um assunto ou servir para contestar um posicionamento até então aceito. Como o caso selecionado envolve uma aplicação prática da coprodução com o intuito de formular políticas públicas voltadas à superação da crise econômica provocada pela pandemia do novo coronavírus, pode contribuir para entender como se deu o processo de Governança do Conhecimento.

Conforme exposto anteriormente, a presente pesquisa tem como base o estudo de caso de governança instituída pelo Governo do Estado do Espírito Santo para criação de estratégias de retomada econômica frente à crise gerada pela pandemia de covid-19. Tal governança era voltada para promover a supervisão, monitoramento e recuperação da economia em decorrência dos impactos da pandemia. Foi possível identificar no processo de coleta de dados ao menos quatro instâncias governanças que existiam com esse propósito: o Centro de Comando e Controle (CCC); a Sala de Situação, o Conselho Gestor do Plano Espírito Santo – Convivência Consciente; e o Grupo de Trabalho que dava suporte à atuação do conselho. O decreto nº 4764-R, de 26 de novembro de 2020, instituiu formalmente o plano e o Conselho Gestor. Essa última instância envolvia órgãos públicos do Executivo estadual e entidades que representavam a iniciativa privada, além de um grupo de trabalho ampliado que dava suporte ao processo decisório do Conselho e alguns outros participantes eventuais, de acordo com a pauta trabalhada.

3.3 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Diante de um estudo de caso que envolve o setor público, capaz de ofertar uma rica fonte de dados, a pesquisa documental representa uma forma de trazer contribuições importantes, possibilitando que materiais de naturezas diversas recebam um tratamento analítico, buscando-se novas interpretações e/ou visões complementares (Godoy, 1995). O primeiro passo da coleta de dados foi a realização de uma pesquisa documental, entendendo que o Plano ES conta com um *hotsite* que compila uma gama de documentos (instrumentos legais, publicações, painéis de indicadores e notícias).

Para acessar os participantes, conforme indicação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), da Universidade Federal do Espírito Santo, foram enviados e-mails solicitando uma declaração de autorização para a realização de entrevistas, endereçado à Secretaria de Governo do Estado do Espírito Santo (SEG) e aos representantes legais das entidades. Em seu texto, foram informados os objetivos da pesquisa e temas que seriam tratados nas entrevistas, conforme Apêndice A, de acordo com a disponibilidade e anuência dos entrevistados.

Esses documentos constituíram uma vasta fonte de informações que poderiam ser complementada com outras fontes, como publicações em veículos de imprensa, comunicados internos, atas de reuniões e relatórios de acompanhamento das ações. Todos os documentos utilizados eram públicos e encontram-se descritos abaixo no Quadro 1, por serem determinantes na caracterização do Plano ES.

QUADRO 1 – DOCUMENTOS ANALISADOS

SIGLA	DOCUMENTO	O QUE É
D1	Decreto nº 4764-R, de 26 de novembro de 2020	Institui o Plano Espírito Santo – Convivência Consciente, bem como seu Conselho Gestor.
D2	Publicação	Sintetiza os objetivos, problemas a serem solucionados, eixos temáticos de atuação e as políticas e ações definidas.
D3	<i>Hotsite</i> ⁴	Sintetiza os objetivos, problemas a serem solucionados, eixos temáticos de atuação e as políticas e ações definidas. Apresenta também uma série de ferramentas voltadas ao monitoramento relativo à concessão de crédito de apoio ao setor produtivo impactado, um painel de investimentos no ES, indicadores e metas do plano, dentre outras.
D4	Manifesto pela Saúde e pelos Empregos no ES ⁵	Carta aberta assinada em 23 de março de 2020 e publicada pelo Fórum das Entidades e Federações (FEF), que congrega as seguintes entidades: Espírito Santo em Ação (ESA), Federação da Agricultura e Pecuária do Espírito Santo (Faes), Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do ES (Fecomércio), Federação das Indústrias do ES (Findes) e Federação das Empresas de Transportes do ES (Fetransportes).

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Documentos constituem, segundo Godoy (1995), uma fonte não-reativa de dados, pois as informações que neles são armazenadas são preservadas mesmo após longos períodos, mantendo assim um registro histórico, econômico e social dos fatos

⁴ Todos os textos presentes em D2 foram replicados em D3.

⁵ Disponível em: <https://findes.com.br/manifesto-pela-saude-e-pelos-empregos-no-es/>. Acesso em: 5 out 2023.

associados ao caso selecionado. Como a proposta aqui foi entender como aconteceu todo o processo de coprodução na formulação das políticas públicas que compunham o Plano ES, ter acesso a esses registros que deram origem a ele e que relatam o que ocorreu ao longo de seu desenvolvimento, contribuindo para desvelar o processo. A pesquisa documental foi iniciada em janeiro de 2023, cujos dados coletados contribuíram para fundamentar principalmente a caracterização do estudo de caso, do contexto em que estava inserido e do processo de coprodução.

Em consonância com a análise dos documentos listados no Quadro 1, foi possível a elaboração de um roteiro de entrevista constante no Apêndice B desta dissertação, aplicado junto aos principais atores associados ao Plano para que pudessem, por meio de narrativas, reconstituir o momento em que se deu o objeto de interesse do presente estudo.

A escolha dos participantes entrevistados foi feita a partir das possibilidades de contribuições teóricas que poderiam empreender junto à pesquisa.

As narrativas foram construídas por meio de entrevistas episódicas, que, segundo Flick (2009), empregam um enfoque especial às situações ou episódios ocorridos com os entrevistados que sejam pertinentes à questão de estudo. O autor pondera que, por meio deste dispositivo, elementos das entrevistas narrativa e semiestruturada são conciliados, oferecendo vantagens que permitem ao pesquisador ter mais condições e recursos para intervir no curso da entrevista, obtendo uma abordagem mais concreta, se comparada à narrativa da história de vida, e preservando um diálogo aberto entre o pesquisador e entrevistado.

Em abril de 2023, a partir da aprovação do CEP, como constante no Apêndice C, foram iniciadas as entrevistas individuais com os participantes selecionados a partir do conhecimento da pesquisadora, enquanto participante à época do processo de coprodução, sobre o envolvimento dos atores com o plano e, conseqüentemente, da pressuposição de sua capacidade para contribuir com a pesquisa. Tanto os documentos quanto as entrevistas tinham em vista reconstituir como se deu a Governança do Conhecimento no processo de coprodução de políticas públicas dentro de um contexto de criação de medidas socioeconômicas de enfrentamento à crise provocada pelo coronavírus.

Foram realizadas onze entrevistas, sendo que uma delas, por não ter sido concluída, foi desconsiderada. As entrevistas ocorreram com representantes das instituições públicas e privadas que compunham o Conselho Gestor do Plano ES – Convivência Consciente, com o Grupo de Trabalho articulado para dar apoio às decisões do Conselho e com participantes eventuais que eram convidados a contribuir com o processo.

As entidades foram informadas dos objetivos da pesquisa e temas tratados nas entrevistas por meio de encaminhamento aos representantes legais das entidades, solicitando a eles acesso aos seus representantes que à época participaram do processo.

Previamente, os entrevistados contatados foram orientados sobre os procedimentos da entrevista, recebendo e assinando o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que se pode consultar no Apêndice D.

As entrevistas duravam em média 50 minutos e foram realizadas presencialmente ou por meio de plataforma de videoconferência, tendo sido gravadas com o consentimento dos entrevistados.

No início de cada entrevista, uma breve contextualização era feita pela pesquisadora, esclarecendo o objetivo da pesquisa e o caso que estava sendo estudado. As entrevistas tinham início com uma “pergunta gerativa de narrativa” (Flick, 2009) definida pela pesquisadora: “Qual o seu primeiro contato com o Plano ES?”.

As demais questões, constantes no Roteiro de Entrevistas Episódicas (Apêndice B) eram realizadas conforme se desenrolavam as narrativas dos entrevistados e nos casos em que o tópico não era abordado pelos mesmos espontaneamente.

Os entrevistados estão relacionados no Quadro 2, a seguir, classificados de acordo com as seguintes siglas acrescidas de uma numeração, para preservação do sigilo de suas identidades:

- CGPu – Membro do Conselho Gestor Setor Público;
- CGPr – Membro do Conselho Gestor Setor Privado;
- GTPu – Membro do Grupo de Trabalho Setor Público;
- GTPr – Membro do Grupo de Trabalho Setor Privado;

- PE – Participante Eventual.

QUADRO 2 – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA	SETOR	SIGLA
CONSELHO GESTOR	PÚBLICO	CGPu1
		CGPu2
		CGPu3
GRUPO DE TRABALHO	PÚBLICO	GTPu1
		GTPu2
		GTPu3
	PRIVADO	GTPu4
		GTPr1
		GTPr2
		GTPr3

Fonte: elaborada pela própria autora (2023).

É importante lembrar que, no período de elaboração do plano, a autora da pesquisa participou do processo de coprodução ocupando os cargos de assessora especial e de subsecretária na Secretaria de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (Sedes), na condição de coordenadora de Grupo de Trabalho. Nesse sentido, ao se considerar o dilema de *insider* na pesquisa, é importante ponderar a visão de Boyatzis (1998) de que o excesso de familiaridade com o objeto de estudo enseja o risco de incorrência na definição de temas que poderiam configurar, em síntese, uma autoentrevista. O autor adverte, entretanto, que a ausência de proximidade poderia ser igualmente prejudicial e conduzir o estudo à superficialidade, a uma dificuldade de abstração, produzindo temas que refletiriam somente dados coletados, e não resultados.

Adicionalmente, Dwyer e Buckler (2009) ressaltam a necessidade de que o pesquisador questione sua condição de *insider* ou *outsider* e avalie o quanto isso interferirá positiva ou negativamente no processo de pesquisa. Acrescentam que, independentemente de sua condição, o pesquisador deve preservar sua reflexividade, objetividade e autenticidade, mantendo-se aberto e profundamente interessado na experiência de cada um dos participantes e comprometido com sua adequada e acurada representação. Os autores concluem que o pesquisador deve ainda afastar

a dicotomia construída entre tais posições como binárias e abrir-se para explorar o espaço entre tais perspectivas.

Considerando tais questões, o fato de a pesquisadora ter participado ativamente do processo em que o episódio se deu permitiu a identificação concreta de quais atores deveriam ser entrevistados, dos documentos existentes e dos fatos ocorridos, além de ter possibilitado fazer conexões e facilitado o acesso ao campo de pesquisa, com sua condição de participante à época benéfica à reconstituição do caso em estudo.

Embora convenha considerar as recomendações de Boyatzis (1998), vale enfatizar que a pesquisadora deixou seu cargo público em agosto de 2021, portanto, durante a realização da etapa da coleta de dados não possuía vínculo de trabalho com a Sedes. Da mesma forma, a pesquisadora assegurou-se de manter a devida cautela para que não se colocasse na condição de entrevistada.

3.4 ANÁLISE DE DADOS

De posse dos dados coletados, tanto na pesquisa documental, quanto nas entrevistas, os episódios foram recompostos por essas “estórias” que, conforme Riessman (2008), constituem um modo particular de narrativa, pois foram originadas a partir de uma ruptura com a normalidade (neste caso, a pandemia de covid-19). Esse contexto exigiu dos participantes ajustes à nova realidade e provocou neles uma reação efetiva de desenvolver esforços conjuntos para propor ações para o enfrentamento da crise econômica provocada pela pandemia.

Essas narrativas são construídas a partir de uma perspectiva temporal e espacialmente localizadas, entendendo que partem de valores e aspectos culturais específicos de cada participante, revelando sua experiência (Riessman, 2008). Segundo a autora, essas narrativas devem ser interpretadas por meio de uma análise narrativa que pode ser conduzida por vários caminhos, de acordo com o foco da pesquisa e as decisões do pesquisador na modelagem dos textos.

A análise narrativa fornece ferramentas que ajudam a conferir diferentes sentidos sobre as experiências do passado para as pessoas, a sociedade, as instituições, a cultura, trazendo à tona elementos como o “como” e “porque” tais situações ocorreram (Riessman, 2008). No caso particular da presente pesquisa, a análise narrativa

buscou reconstruir o episódio e como se deu a governança do conhecimento no período em que as políticas públicas propostas foram formuladas.

Riessman (2008) propõe uma classificação da análise narrativa, subdividindo-a em três tipos: temática, estrutural e dialógica/perfomática. A autora entende que a análise temática está centrada no caso em si, no conteúdo da narrativa, enquanto a análise estrutural direciona sua atenção na forma em que o conteúdo foi organizado por quem narra. Já a análise dialógica/perfomática se vale das duas abordagens anteriores para construir uma análise que se propõe a apreender a narrativa em toda sua complexidade, tentando identificar também para quem ela está dirigida.

Na pesquisa foi empreendida uma análise narrativa temática, sendo que a análise prévia da teoria norteou o processo da análise e auxiliou na busca de possíveis novos *insights* teóricos a partir dos dados coletados (Zaccarelli; Godoy, 2013). Para isso, as entrevistas foram transcritas e lidas, isolando os episódios, concatenando-os em ordem cronológica (Riessman, 2008), aliando tais informações às obtidas na pesquisa documental realizada. Posteriormente, trechos das entrevistas foram catalogados em temas em uma planilha. Em seguida, esses temas foram articulados no esquema teórico desenvolvido na seção 2.3.3. Nele, foi possível concatenar os diversos conceitos e atributos associados e, conseqüentemente, proceder com a reconstituição lógica e temporal da narrativa e associação das mesmas a categorias e subcategorias.

Como resultado das transcrições das entrevistas e da pesquisa documental, foi consolidado um relato, conforme preconizado por Godoy *et al.* (2020, p. 90), “lógico, conciso, coerente e claro (não prolixo) de forma que a história complexa construída ao longo do estudo, seja colocada de forma a convencer o leitor da condução da pesquisa em si”. Convém atentar-se para o alerta de Riessman (2008, p. 50) sobre o processo de transcrição, que “por definição são incompletas, parciais e seletivas”, sendo construídas por quem a transcreve, que se serve de lentes para observá-la, decidindo os limites dos segmentos das narrativas a serem utilizados. O autor ainda considera que diferentes transcrições conduzem a diferentes interpretações e, por conseqüência, criam diferentes narrativas.

Para atingir os objetivos propostos para esta pesquisa, ao longo da coleta de dados, foi dada ênfase na busca inicialmente de questões que perpassaram a caracterização dos entrevistados e das entidades participantes, bem como a caracterização do

próprio Plano ES, identificando seus objetivos, problemas que visava resolver, eixos de atuação e portfólio de soluções. Os relatos transcritos foram associados às categorias e subcategorias definidas, agrupando-os de forma a atingir os objetivos propostos por esta pesquisa.

Foram utilizadas duas categorias estabelecidas *a priori*, sendo a primeira relacionada ao processo de coprodução, perpassando pelas suas etapas conforme proposto por Audia *et al.* (2020) e o processo de tomada de decisão. A segunda adotada está referenciada no *framework* proposto por Van Kerkhoff e Pilbeam (2015 e 2017), que elenca elementos que influenciam a Governança do Conhecimento, bem como os sistemas de conhecimento que fizeram parte da coprodução. A escolha metodológica foi estruturar a apresentação e análise dos resultados nas categorias e subcategorias que nortearam a narrativa em conjunto, conforme o Quadro 3, a seguir.

QUADRO 3 – DESCRIÇÃO DAS CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE DE RESULTADOS

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	DESCRIPTIVO
Processo de coprodução	<i>Co-design</i>	Aborda os critérios de inclusão dos participantes, os fatores que motivaram os participantes a ingressarem no processo e como houve o contorno do problema.
	<i>Co-analysis</i>	Elucida como se deu a modelagem e análise das possíveis soluções, a definição de atribuições dos participantes e entidades, bem como se deu o processo de validação.
	<i>Co-creation</i>	Esta subcategoria trata da etapa de implementação, avaliação e monitoramento das soluções coproduzidas.
	Tomada de decisão	Aborda o quanto a tomada de decisão era participativa, os conflitos e relações de poder subjacentes, bem como a existência de uma hierarquia decisória.
Elementos que influenciam a governança do conhecimento	Sistemas de Conhecimento	Apresenta os sistemas de conhecimento identificados ao longo do processo, destacando o saber científico, o saber político e o saber-fazer envolvidos.
	<i>Accountability</i>	Aborda a relação de confiança construída entre os atores.
	<i>Expertise/recursos</i>	Aborda, além do que foi proposto por (Van Kerkhoff; Pilbeam, 2017) expertise aqui entendido como habilidades e conhecimentos relacionados aos atores e entidades participantes, serão analisados

	aqui também, os recursos disponibilizados pelos mesmos, conforme entendido por (Jackobsen, 2013).
Efetividade	Indicativos de resultados.
Objetividade	Apresenta as regras formais e regras informais identificadas.
Transparência	Aborda como era a comunicação interna, a comunicação externa e o acesso à informação.

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

No capítulo a seguir, estão apresentadas as informações coletadas ao longo da pesquisa documental e das entrevistas episódicas, de forma a construir uma narrativa que contribuísse para reconstituir o processo de coprodução do estudo de caso e, por meio de uma análise narrativa, apoiar no atingimento dos objetivos propostos por esta pesquisa.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção está estruturada em quatro subseções, iniciando-se com a contextualização do caso estudado, caracterizando-o e identificando o momento histórico em que ocorreu. A seguir, são apresentadas as categorias de análise: o processo de coprodução e elementos que influenciam a Governança do Conhecimento, bem como as subcategorias relacionadas. A consolidação da análise prossegue na subseção denominada síntese da discussão.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO

O caso estudado de elaboração do Plano Espírito Santo – Convivência Consciente, em meados de 2020, foi assim apresentado no documento D2 (Espírito Santo, 2020, p. 8):

“O Plano Espírito Santo – Convivência Consciente é um grande pacto construído com a colaboração entre setor público e privado. Mais do que promover a recuperação econômica dos impactos da pandemia, ele consolida uma parceria robusta e duradoura pelo desenvolvimento do Estado do Espírito Santo.”

Nesse trecho, observa-se que sua caracterização ressalta sua origem como um “pacto” construído colaborativamente entre o setor público e privado. Evidencia-se ainda sua finalidade de recuperação da economia em detrimento dos demais impactos da pandemia. Entretanto, expressa uma possível intenção de extrapolar tal objetivo, no momento que menciona se voltar para a construção de “uma parceria robusta e duradoura”, visando o desenvolvimento do Espírito Santo.

Ainda em relação aos seus objetivos, houve uma preocupação em formalizá-los, conforme evidenciado nos documentos D1, D2 e D3, reiterando sua proposta de mitigar os impactos econômicos negativos decorrentes da pandemia de covid-19. Incorporou ainda outros objetivos, como a atração de investimentos; o desenvolvimento de oportunidades a partir da integração entre academia e setor produtivo; a promoção da inclusão produtiva; a potencialização do adensamento de cadeias produtivas; o incremento das atividades econômicas; o fomento a projetos estruturantes; e melhorias no ambiente de negócios. Conforme declarado pelo

entrevistado GTPu2: “O objetivo era justamente reduzir os impactos na perspectiva socioeconômica ocasionados pela pandemia da Covid-19 em vários segmentos econômicos”.

Analisando a *homepage*⁶ de D3, foi possível identificar indicativos das metas do plano. Elas consistiam na efetivação de R\$ 32 bilhões em investimentos nos anos subsequentes ao plano, divididos em R\$ 9 bilhões oriundos do setor público e R\$ 23 bilhões da iniciativa privada, que culminariam na geração de cem mil empregos diretos até dezembro de 2022, conforme Figura 2, extraída de D3.

Figura 2 – Panorama de investimentos do Plano ES



Fonte: *Homepage* do Plano Espírito Santo – Convivência Consciente (2023).

A partir de informações encontradas em D3 e D2 (2020, p. 10), foram descritos sete eixos de atuação, subdivididos em programas e projetos que faziam parte das propostas. A Figura 3, extraída de D3, consolida os sete eixos, a conhecer:

- Desburocratização – trata da agilidade e simplificação construindo um ambiente de negócios, para estimular o empreendedorismo e a atração de investimentos;
- Medidas tributárias – que impulsionem a competitividade da economia capixaba;
- Aceleração dos investimentos públicos-privados – composto por estratégias para impulsionar o desenvolvimento econômico sustentável e destravar os investimentos;
- Inovação e Tecnologia – envolve ações para incremento da inovação do Espírito Santo;

⁶ Disponível em: <https://planoes.es.gov.br/>. Acesso em: 5 out 2023.

- Monitoramento dos impactos na economia – visa promover um acompanhamento contínuo da economia capixaba e permite que sejam traçados novos rumos e a definição de estratégias para o enfrentamento da crise;
- Crédito e financiamento – envolve fontes de financiamento como combustível do desenvolvimento;
- Geração de emprego e renda – novas conexões para gerar oportunidades.

Figura 3 – Eixos do Plano Espírito Santo – Convivência Consciente



Fonte: *Hotsite* do Plano Espírito Santo – Convivência Consciente (2023).

A Figura 3 relaciona os sete eixos em forma de hexágonos que se integram em uma colmeia, passando a ideia de conectividade. O eixo central é a “geração de empregos”, apontada por entrevistados (GTPu1, GTPu4), ao serem questionados sobre os objetivos do plano, como uma importante vertente.

4.1.1 Contexto em que ocorreu o estudo de caso

O processo de coprodução do Plano ES ocorreu em um período que marcou significativamente toda uma geração, devido aos diversos impactos que a pandemia de covid-19 impôs aos indivíduos e à sociedade como um todo. Ao falar sobre esse momento histórico, GTPu2 ressaltou:

[...] a gente acompanhava lá aqueles primeiros surtos do vírus chamado, então, novo coronavírus na China, em dezembro de 2019. A China em 2019 demorou a reconhecer a gravidade daqueles surtos. Quando reconheceu, adotou medidas muito restritivas. Inclusive, de fato, adotando *lockdown* propriamente dito, em algumas regiões chinesas. Principalmente na região central, onde foi o primeiro epicentro da doença. E aí a gente virou 2020, já as pessoas todas mobilizadas no mundo, no Brasil, com a possível escalada desse surto transformando-o em uma epidemia. Ainda não falava em pandemia, né? É mais tarde que a gente começa a ouvir falar de pandemia.

A mensagem do governador Renato Casagrande constante em D2 (Espírito Santo, 2020, p. 4) reflete a gravidade do contexto, ao citar que:

A pandemia do novo Coronavírus (Covid-19), que já fez milhares de vítimas fatais e impactou todas as economias do mundo, demonstrou de forma inequívoca e até surpreendente a fragilidade dos laços coletivos nas sociedades contemporâneas. Diante da mais grave crise sanitária deste século, quase todos os países se atiraram à busca de soluções próprias, ou buscaram atalhos que possam beneficiar em primeiro lugar suas populações.

Os documentos D2 e D3 destacaram também as vítimas fatais, os impactos sociais e os econômicos trazidos pela pandemia, o que despertava o interesse emergencial de todos os países. A dimensão da crise também foi comentada por GTPu4:

Tudo isso gerou, não só aqui no Espírito Santo, no mundo inteiro, no Brasil inteiro, efeitos sociais e econômicos muito imediatos. Ainda no auge da pandemia, a gente estava experimentando o aumento da fome, desemprego, o desaquecimento da economia como consequência dessas medidas. [...] Mas foi naquele momento, ali, ainda no auge da pandemia do Estado, estava experimentando todos aqueles desafios terríveis que passamos. E, pior ainda, desafios novos sem parâmetro, sem presidente, *benchmarking* de atuação. [...] E o governador, por meio da ferramenta do Centro de Comando e Controle, determinou que a gente fizesse o contínuo monitoramento das principais demandas que estavam surgindo naquele momento da pandemia. Tanto diretamente, no combate à doença, que, ou seja, as atenções voltadas direta a questão de saúde, como as consequências daquilo ali, como as consequências do isolamento social que teve que ser imposto, com fechamento de comércio, restrição de circulação e mobilidade.

Um aspecto apontado por GTPr1 foi de que, diante do reconhecimento das limitações e das incertezas sobre os impactos advindos da pandemia do novo coronavírus, o governo convidou a sociedade para tomar decisões em conjunto, ao que as entidades se posicionaram, escrevendo uma carta de apoio (D4) às medidas do governo.

As informações coletadas indicaram que os entrevistados tinham uma percepção de que “o futuro era repleto de incertezas” (CGPu2) e soluções precisavam ser buscadas para promover o enfrentamento dessa crise. CGPu2 justifica em sua entrevista: “O governador diz isso: você vai construir o caminho caminhando e, muitas vezes, em vários trechos no escuro”.

Tanto as entrevistas realizadas quanto os documentos apontaram para uma falta de coordenação nacional da pandemia e, como destacado pelo governador do Estado do Espírito Santo, Renato Casagrande, em sua mensagem constante em D2 (Espírito Santo, 2020, p. 4):

No caso do Brasil, a falta de coordenação nacional e a manutenção de um negacionismo imobilista tornaram-se entraves adicionais para o enfrentamento eficaz a pandemia e aos seus efeitos. Mas, também jogaram luz sobre a necessidade urgente de uma articulação mais ampla e solidária de toda a sociedade. A inércia na construção de alternativas econômicas para superação da crise, somada ao desprezo às normas de isolamento e proteção pessoal, condenaram o País a uma incerteza tão devastadora quanto a própria doença.

Segundo apontamentos dos vários entrevistados (GTPu4, GTPu2, CGPu1, CGPu3), uma das formas encontradas no Espírito Santo para lidar com a pandemia foi a criação de um Centro de Comando e Controle, que dava suporte à diversas ações de gestão da pandemia, e de uma instância consultiva de apoio às decisões, a Sala de Situação, assim descritas por GTPu4:

O governador, ele era constantemente assessorado, por um grupo dos principais secretários e assessores que era a sala chamada Sala de Situação, e tinha um outro grupo paralelo, que fazia um trabalho técnico de mapear a demanda, identificar o problema e apresentar solução: que era o Centro de Comando e Controle.

Os dados indicam que a governança instituída pelo CCC, apesar de articular com a sociedade, era composta por membros exclusivamente do setor público e tinha sua ação voltada para uma ampla gama de objetivos.

A partir dos impactos sofridos pelo setor produtivo, do reconhecimento da impossibilidade de dimensionar a extensão de tempo e de impactos que ainda podiam advir e da necessidade de contar com seu apoio (GTPu1), para definir as medidas cabíveis, iniciou-se a construção de uma governança que, nas palavras de CGPu1, constituía em “uma verdadeira coalizão entre o Estado, o setor produtivo e demais instituições, na busca de um objetivo comum, que era retomar a economia após a

Covid-19, gerando emprego, renda, mantendo os investimentos e fomentando o setor produtivo.”

Os recortes trazidos dos dados coletados (GTPu2, GTPu4, CGPu1, CGPu3, D4, D2, D3) evidenciam como mais do que importante, o envolvimento da sociedade civil na construção conjunta de soluções para a crise estabelecida pela pandemia era imprescindível para a efetividade que o resultado fosse de fato atingido (Lima; Pereira; Machado, 2020). E, ainda em convergência com a proposição desses autores, os dados apontavam para que se tal medida não fosse tomada, corria-se o risco de que a gravidade e a extensão dos impactos fossem ampliadas, com a identificação clara de um dos representantes da sociedade civil (GTPr1) de que essa atuação conjunta minimizaria o lapso da capacidade da administração pública para lidar com os desafios trazidos (Andion, 2020).

4.2 O PROCESSO DE COPRODUÇÃO

Visando sistematizar o processo de coprodução, utilizou-se como base teórica o *framework Loops and Building blocks* (Audia *et al.*, 2021) que a divide em três *loops* /etapas: *co-design*, *co-analysis* e *co-creation*. Essa categoria de análise foi dividida em quatro subcategorias, sendo as três primeiras correspondentes à descrição de cada um desses *loops*/etapas, associados aos *building blocks* que as caracterizavam. A essas, foi acrescentada mais uma subcategoria, a tomada de decisão, entendida por Clement (2022) como o produto da coprodução e, por este motivo, destacada de dentro das etapas.

4.2.1 Co-Design

Esta etapa está relacionada à identificação dos participantes e ao mapeamento de suas redes, bem como à definição dos problemas e objetivos a serem atingidos (Audia *et al.*, 2021). As entrevistas, em particular, possibilitaram entender os critérios para inclusão dos participantes e o contorno do escopo do problema a que se propunha a resolver.

A coleta de dados indicou que as relações entre diversos atores eram anteriores ao processo de coprodução em análise e, como citado por GTPu4, tanto as entidades participantes quanto as relações entre elas “havia passado por um processo de amadurecimento,” contribuindo para que se fortalecesse a relação de confiança entre elas.

Assim como consta no referencial teórico (Marschall, 2004; Audia *et al.*, 2021, Noteboom, 2000; Grandori, 2001; Wit *et al.*, 2022), a confiança estabelecida entre os atores foi apontada como fator decisivo para que a coprodução fosse bem-sucedida.

Foi considerado como um dos critérios para a inclusão de participantes, segundo os entrevistados (GTPu4, CGPu1, CGPu2), a representatividade das entidades. O governador buscou escolher pessoas que dialogassem com os principais setores, tanto da economia, quanto da sociedade capixaba. A entrevista com CGPu1 corroborou com esta proposição:

Aquele que agregava mais representatividade. Isso foi analisado. Duas instituições foram agregadas a essas discussões juntamente com o governo do Estado. Seus diversos órgãos, que foram fundamentais, inclusive para a construção de medidas de protocolo, conscientização, ajudaram o governo nisso. Foram importantes na sensibilização junto aos empresários e de abrir e manter aberto um canal constante de diálogo com o setor produtivo como um todo no Estado.

Tal critério coaduna com Almeida e Gomes (2018) que destacam a autoridade formal, ou seja, sua capacidade de mobilização da opinião pública, o que confere legitimidade a esses participantes. GTPu4 acrescentou que a “representatividade política foi o primeiro critério”. De fato, é possível verificar que representantes do Fórum de Entidades e Federações do Espírito Santo configuravam na listagem. Em D4, a entidade ressalta sua representatividade em letras maiúsculas:

Nós, do Fórum de Entidades e Federações do Espírito Santo, RESPONSÁVEL POR MAIS DE 730 MIL EMPREGOS DIRETOS na Agricultura, Comércio de Bens, Serviços e Turismo, Indústria e Transporte, vimos a público manifestar extrema preocupação com a saúde da população, com a sobrevivência das empresas e a manutenção dos empregos nesta crise do Covid-19.

Foram ressaltados também critérios técnicos para a seleção dos participantes, tais como os elencados por GTPu4, que aponta que “houve uma seleção técnica, de gente com capacidade, com competência, para poder pensar e tocar a parte executiva do plano.” Ao que GTPu2 complementou indicando que “[...] o negócio, o *core business* das instituições, foi preponderante para identificar as potencialidades e a contribuição

dessas instituições na composição desse plano, que foi plano integrado e interinstitucional.”

Convém destacar que as entidades da sociedade civil organizada em questão possuíam uma posição vantajosa dentro das relações de poder estabelecidas. Representavam grupos importantes da economia, que eram responsáveis por mais de 730 mil empregos, segundo consta em D4. Isso dava a elas uma posição que as permitia exercer poder sobre o Estado, impor suas vontades e até mesmo impor pautas ao Governo.

Tais aspectos, associados à habilidade e conhecimento relacionados aos participantes, além de um critério de seleção, foi apontado por Jakobsen (2013) como um elemento que contribui para que a coprodução se concretize. Almeida e Gomes (2018) destacaram também que normalmente aspectos técnicos costumam ter menor importância dentro desses processos, o que na coleta de dados manifestou-se de forma diferente.

Evidenciou-se tanto nas entrevistas quanto nos documentos analisados, que a liderança do processo cabia ao Governo Estadual. Conforme D1, em seu artigo 3º, havia a indicação de que o Conselho Gestor deveria ser “presidido pelo Governador do Estado”. Dessa forma, a inserção das entidades que compuseram o processo de coprodução, nas duas instâncias de governança instituídas (Conselho Gestor e Grupo de Trabalho), passava pelo crivo da Administração Pública.

Foram observados, especialmente nas entrevistas, os esforços empreendidos durante essa etapa destinados à inclusão de participantes. Para CGPu3, foram sentidas ausências importantes na composição do Conselho Gestor do plano: “Eu me lembro na época que teve um chororô... A Secult e a Setur não estavam, né? Eu me lembro que a Secult e a Setur se identificavam como os grandes prejudicados pela pandemia”.

Apesar de a Secult (Secretaria da Cultura) e a Setur (Secretaria de Estado do Turismo) não constarem como membros do Conselho, havia indicativos em D2 (Espírito Santo, 2020, p. 14) de ações que envolviam, ao menos, a área do turismo, conforme segue:

Além de atender às empresas, a ampliação do fundo permite que guias de turismo cadastrados como MEI ou autônomos também tenham acesso aos financiamentos. Para superar os desafios, a Secretaria de Turismo (Setur) estruturou, dentro do Plano Espírito Santo, ações focadas no aumento do fluxo turístico de forma gradual, baseadas nas pesquisas realizadas pelo

Observatório do Turismo e nos dados disponibilizados no Boletim da Economia do Turismo.

Foi indicado na coleta de dados que havia diferentes instâncias de governança criadas para lidar com a problemática da pandemia, sendo algumas delas instituídas formalmente, e outras informais. O Conselho Gestor foi estabelecido pelo mesmo decreto que gerou o Plano Espírito Santo – Convivência Consciente (D1) e, a partir dele, segundo os entrevistados, foi criado o Grupo de Trabalho que era responsável por operacionalizar as decisões tomadas pelo Conselho e buscar informações para subsidiar o processo decisório. Além dele, os entrevistados (GTPu2, GTPu4, CGPu1) citaram duas outras instâncias que o precederam: o Centro de Comando e Controle, que tinha um objetivo mais amplo de propor e coordenar ações de enfrentamento à pandemia, e a Sala de Situação, que consistia em uma instância de governança de assessoramento direto ao processo de tomada de decisão por parte do Governador, composta por seus secretários e assessores mais próximos.

Essas instâncias de governança são descritas por GTPu2 como um local de integração com a sociedade para a construção de soluções conjuntas que acabaram por resultar no desenvolvimento do plano:

Foi pensado também a relevância de integrar o setor produtivo, as federações, para pensar soluções para aquele momento que caracterizava a mais grave crise sanitária mundial nos últimos 100 anos. E aí, uma das ações dentro desse Centro de Comando e Controle e da própria Sala de Situação, aqui do Estado Espírito Santo, foi o desenvolvimento do Plano Espírito Santo – Convivência Consciente.

A relação de entidades que compunham o Conselho Gestor estava descrita no D1, assim como quem deveriam ser seus representantes:

Art. 3º O Conselho, que será presidido pelo Governador do Estado, será composto pelos representantes dos seguintes órgãos e entidades: I - Secretaria de Estado de Desenvolvimento - SEDES; II - Secretaria de Estado de Economia e Planejamento - SEP; III - Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ; IV - Secretaria de Estado do Governo - SEG; V - Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional - SECTI; VI - Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI; VII - Federação das Indústrias do Espírito Santo - FINDES; VIII - Movimento Espírito Santo em Ação - ES em Ação; e IX - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE. § 1º Os membros do Conselho serão os Secretários das pastas e os presidentes das entidades.

Participaram deste processo representantes de entidades públicas e privadas. No Quadro 4, a seguir, é possível visualizar a relação de atores que contribuíram com

esse processo de construção do plano, classificados de acordo com as siglas abaixo convencionadas pela autora na seção que trata da metodologia.

QUADRO 4 – MAPA DOS ATORES PARTICIPANTES DO PROCESSO DE COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

	SETOR	INSTITUIÇÃO	CARGO	FUNÇÃO NO CONTEXTO
CONSELHO GESTOR	PÚBLICO	Governo	Governador	Presidente do Conselho
		Sedes	Secretário de Governo	Coordenador
		SEG	Secretário de Governo	Membro
		Sefaz	Secretário de Governo	Membro
		SEP	Secretário de Governo	Membro
		Secti	Secretário de Governo	Membro
		Semobi	Secretário de Governo	Membro
	PRIVADO	Findes	Presidente	Membro
		Sebrae	Diretor	Membro
		ES Em Ação	Presidente	Membro
	PÚBLICO	Sedes	Subsecretário	Coordenador
			Subsecretário	Membro
			Gerente	Membro
GRUPO DE TRABALHO		SEP	Subsecretário	Membro
			Assessor	Membro
			Gerente	Membro
		IJSN	Presidente	Membro
			Diretor	Membro
			Gerente	Membro
			Analista	Membro
			Analista	Membro
		SEG	Subsecretário	Membro
		Secti	Subsecretário	Membro
		Sefaz	Gerente	Membro
	PRIVADO	ES Em Ação	Analista	Membro

PARTICIPANTES EVENTUAIS	PÚBLICO		Secretário Executivo	Membro
		Findes	Chefe de Gabinete	Membro
			Analista	Membro
			Analista	Membro
		Observatório da	Gerente	Membro
		Indústria	Analista	Membro
		Sebrae	Gerente	Membro
		Banestes	Presidente	Participante
			Diretor	Participante
			Gerente	Participante
		Iema	Presidente	Participante
		Bandes	Analista	Participante
		ES Gás	Presidente	Participante
		Sejus	Subsecretário	Participante
		Setur	Secretário	Participante
Aderes	Diretor	Participante		
Setades	Gerente	Participante		
Setades	Subsecretário	Participante		

Fonte: pesquisa documental e entrevistas.

Ao observar o Quadro 4, é possível verificar uma predominância de atores e entidades relacionadas à administração pública, o que poderia indicar um desequilíbrio de poder na relação entre governo e sociedade civil organizada. Levando em consideração sua composição, ainda que o conselho tivesse sido um espaço criado para ampliar a participação da sociedade (Farah, 2016), havia indícios de uma eventual concentração de poder e do processo decisório na gestão pública, o que contraria o modelo de gestão proposto pela GovC, que pressupõe uma maior descentralização (Wit *et al.*, 2022; Feagan, 2019). Embora tenha sido observado nos dados coletados uma centralização na gestão pública, houve mecanismos, criados pelas diversas instâncias de governança citadas pelos entrevistados, que proporcionaram efetivamente uma descentralização ao longo do processo.

Foi possível identificar que os fatores que motivaram os participantes guardavam entre si algumas semelhanças. O entrevistado GTPu4 relatou que, além da posição que alguns ocupavam como representantes ou pela função que exerciam dentro das

entidades, outros fatores motivaram sua participação. Dentre eles, CGPu2 e GTPr2 elencaram alguns associados a questões profissionais, como o desafio profissional de disponibilizar *expertise* técnica para solucionar os problemas trazidos pela pandemia, o que está de acordo com a discussão proposta por Van Kerkhoff e Pilbeam (2017). Ao tratar desta temática, GTPr2 destacou:

E eu, da minha trajetória profissional, desde a graduação, mestrado, sempre tive o Espírito Santo como meu objeto de estudo. E por meio do Espírito Santo, entender, fazer, querer fazer acontecer, tipo assim. O espírito público mesmo, a gente querer fazer acontecer, querer ver as coisas melhorando dentro do Estado, para a população. Então eu sempre tive essa perspectiva de conseguir, além de entender, de observar também, de certa forma, interferir ali para que realmente o Estado do Espírito Santo tivesse desenvolvimento econômico.

CGPu2 salientou em sua entrevista que, alinhado com o que foi discutido no referencial teórico (Nooteboom, 2000), o reconhecimento de que a utilização de suas habilidades poderia contribuir de alguma forma para o solucionamento da crise era um fator que o motivara a participar do processo:

[...] a oportunidade enquanto profissional, e enquanto cidadão sobretudo, de vivenciar momento histórico da nossa sociedade e poder contribuir com alternativas, buscas de soluções, para a gente enfrentar aquele momento. A maior motivação é essa, de você se ver numa posição estratégica dentro de um furacão, de um negócio gigantesco e que você estava ali. E é isso que me motivava, me motivou a participar do plano e me motivou, sair todo dia de manhã cedo e trabalhar, para encontrar caminhos, para a gente tentar retomar a normalidade da sociedade no período antes da pandemia.

Ainda tratando sobre a questão dos fatores que originaram a participação, GTPr1 acrescentou que:

Então, se a gente não pegar isso aqui e realmente colocar embaixo do braço e resolver e pensar como é que vai ser, como podemos continuar vivendo nossa vida? Apesar do que estava tudo acontecendo, acho que era a maior motivação querer ajudar a chegar em medidas e propostas que fossem boas para o Estado.

Um senso de pertencimento acentuado também foi mencionado pelos entrevistados, o desejo de, enquanto cidadão, movidos pelo espírito público, participar de um momento histórico, de contribuir para a promoção do bem comum, superando coletivamente os impactos impostos pela pandemia. Essa situação foi relatada em estudos anteriores (ARMITAGE *et al.*, 2011; Salm; Menegasso, 2009; Alves; Costa, 2020; Audia *et al.*, 2021) que indicavam que o processo de coprodução contribui para a superação de grandes desafios, catástrofes, emergências e momentos de crise, gerando aprendizado social, respostas mais rápidas e eficazes, além de representar

um fator que motiva os cidadãos à participação. Essas motivações foram assim descritas por GTPu2:

[...] a gente tinha essa consciência também da mais grave crise sanitária, da quantidade de vidas perdidas, famílias impactadas, perdas irreparáveis da pandemia, já mobiliza a gente. Enquanto setor público e também no viés humanitário também, de se colocar à disposição e, de fato, se entregar para servir ao bom serviço, à política pública, no caso, em relação ao enfrentamento e mitigação da pandemia.

É importante ressaltar que os participantes também estavam vivenciando o momento único, às vezes de forma traumática, porque, que de alguma forma, também poderiam estar sendo afetados pela pandemia, pessoalmente ou em suas relações íntimas – pessoas próximas deles também estavam sendo impactadas, como é possível verificar no relato de GTPu4: “Perdi amigos, perdi parentes, todo mundo conhece alguém que se foi nesse período”. Isso também foi observado na discussão proposta por Chaebo e Medeiros (2017); Marschall (2004); e Andion (2020). Eles indicaram que, quando os participantes confrontam problemas percebidos como graves, este acaba sendo um fator que motiva a participação dentro do processo de coprodução.

Ao longo da etapa de *Co-design* também ocorre a definição do escopo dos problemas a serem solucionados (Audia *et al.*, 2021). Um dos movimentos citados para facilitar o processo de criação dos contornos do problema e de definição dos objetivos do plano, conforme GTPu1, foi que “começou-se, sim, a falar em mapear o que cada entidade estava fazendo e a pensar nisso como se fosse um plano de retomada”. Somando-se a isso, houve um apontamento de que o plano envolveria tanto intervenções da Administração Pública quanto privada, com pretensão de inspirar confiança para a sociedade.

Para os entrevistados GTPu4 e CGPu2, o Plano ES criou espaço para que a Administração Pública ouvisse as demandas da sociedade civil e pudesse revisar seu planejamento estratégico, propondo ações conjuntas, intervindo efetivamente no curso que seria tomado para o enfrentamento da pandemia. GTPu4 recordou:

Então, o Governador reuniu esse grupo, um grupo de várias secretarias, várias autoridades do governo e principalmente interlocutores de outros órgãos e da sociedade para discutir, ouvir deles as queixas, ouvir deles as propostas, e determinou então que se fosse pensada, se fosse criada uma série de medidas que visassem a diminuir o impacto dessas consequências que a pandemia estava trazendo.

CGPu2 completou:

O Plano Espírito Santo – Convivência consciente nasce dessa necessidade de a gente revisitar os nossos objetivos estratégicos, tanto do ponto de vista do poder público, com as políticas desenvolvimento, com as políticas sociais, quanto do ponto de vista do setor produtivo e da sociedade como todo.

Evidenciou-se também que os documentos (D2, D3) reiteravam que os esforços seriam conjuntos, partindo tanto da sociedade civil quanto da administração pública, conforme segue trecho extraído da mensagem do Governador na abertura de D2 (Espírito Santo, 2020, p. 5):

Trata-se do mais abrangente conjunto de projetos, investimentos e ações já proposto para alavancar o desenvolvimento estadual. Mas, trata-se também de uma declaração de confiança no futuro. Somando projetos, recursos e esforços do Governo, da iniciativa privada e de entidades representativas da sociedade.

Os dados coletados corroboraram com a discussão proposta por Cançado, Barros e Barros (2021); Marschall (2004); Chaebo e Medeiros (2017), de que sem a participação da sociedade o sucesso na implementação de políticas públicas fica comprometida, sendo essencial o engajamento dos mesmos em sua construção.

4.2.2 Co-Analysis

Nessa etapa se deu a construção propriamente dita do plano. Foi definido entre os atores da coprodução como seriam levantadas e analisadas as informações, bem como o modo que seriam implementadas as práticas e políticas definidas.

Em relação à análise e modelagem das soluções, em um processo apontado como criativo e inovador, GTPu2 contou que os participantes se adaptaram ao curto espaço de tempo existente para que as soluções fossem coproduzidas:

O comitê que elaborou o plano tinha a abertura para propor, sugerir, até o potencial criativo, especificamente porque o Instituto Jones participou da elaboração dos painéis, pensar os indicadores. Inclusive gerou frutos. Parte daqueles painéis foram incorporados nas rotinas de trabalho do Instituto Jones, né? Então, era um processo de participação, assim, bem integrado, participativo, né? E criativo também, inovador. Daí foram pensados produtos ali inovadores e desenvolvidos num curto período de tempo.

Tal capacidade de transformação e inovação foi descrita no referencial teórico (Wit *et al.*, 2022; Feagan, 2019). O entrevistado GTPu2 acrescentou que “desenvolviam de maneira integrada essas soluções do plano. O próprio painel, o site e a documentação, essa construção da documentação do plano público, transparente”.

Os entrevistados GTPu4 e CGPu1 apontaram que a execução das soluções coproduzidas eram de responsabilidade das entidades da iniciativa privada e pública.

GTPu4 ressaltou que:

Muitas das vezes com propostas partindo das próprias instituições. Eu lembro do papel da Findes, que foi protagonista nesse momento, que mobilizou a indústria capixaba para estar presente, para contribuir, se comprometerem em fazer os anúncios de investimentos privados e anunciados junto com os investimentos do governador, os investimentos públicos.

Essa divisão de responsabilidades, contribui para a criação de um ambiente favorável ao aprendizado organizacional (Santos, 2021), reiterando o caráter participativo do processo. Vale ressaltar que os recortes selecionados evidenciam a importância de a Administração Pública assumir uma postura de indutora da participação social (Ostrom, 2012; Marschall, 2004) e que, diante de uma situação de grave crise como foi a pandemia, acabou por constituir-se como um problema de interesse público, chegando ao auge da agenda governamental (Kingdon, 2003).

A definição das atribuições seguiu critérios técnicos, ligados à *expertise* dos participantes e entidades que representavam, atreladas às demandas existentes, conforme relatado por GTPr1, CGPu1 e GTPu2. GTPr1 ponderou que essa definição seguia também a pré-disponibilidade dos participantes: “Eu posso ajudar dessa forma e tentava encaixar dentro de uma demanda que tinha”. Dessa forma, as atribuições não eram impostas, fluindo de forma orgânica a partir do interesse das entidades e representantes em contribuir com o processo. Na visão de CGPu1 sobre a definição de atribuições:

Primeiro, a gente entendeu o que a gente precisava falar... e colocar, cada um, dentro do seu papel institucional. Não inverter papéis e buscar realmente o auxílio e a colaboração, melhor dizendo. Dentro da competência de cada um. E assim foi feito. Então, a gente num inventou. Ali era o momento de simplificar e, o mais importante conectar, sensibilizar. Eu acho que isso era mais importante naquele momento.

O entendimento de que os participantes tinham um “papel institucional” bem definido, especialmente quando se tratava da gestão pública, colocando-o na posição de “mobilizar e recrutar” a sociedade civil, converge com a discussão teórica proposta por Marschall, 2004; Alford, 2014; Chaebó; Medeiros, 2017.

O processo de validação das soluções propostas foi descrito por CGPu2 e GTPu4 como flexível e inclusivo, contando com a participação dos atores envolvidos, mas

que deveriam seguir critérios técnicos preestabelecidos, como, por exemplo, a definição da “matriz de risco”. CGPu2 assim descreveu o processo de validação:

Ela era flexível, não havia grandes limitações, do ponto de vista dos atores envolvidos. Então, quando eu falo, por exemplo, de uma estrutura de governo, as pessoas envolvidas naquela estrutura de governo participavam ativamente, não tinha nenhum tipo de exceção. Da mesma forma também, os atores externos, do setor produtivo também, eram bastante livres.

A pesquisa documental D2 (Espírito Santo, 2020, p. 8) apontou que o plano estava “em contínuo processo inclusivo de construção, e conta com o monitoramento dos impactos da economia como bússola para realinhar as ações e traçar novos rumos, sempre com a indissociável relação entre governo e iniciativa privada”.

A situação de grave crise decorrente da pandemia foi apontada pelos entrevistados CGPu1 e GTPu2 como facilitadora da conexão entre os participantes, conduzindo a uma construção com base em cooperação para que fosse possível a proposição de intervenções capazes de superar os desafios trazidos pela pandemia. CGPu1 assim descreveu esta questão:

O grande desafio era a sensibilização, né? A gente conseguir conectar as partes. Que eu acredito que foi facilitado por conta do momento, que as pessoas viram necessidade, principalmente aqueles dirigentes, aqueles pontos chave realmente está conectado, além de mudar de mãos dadas com o Estado também, para fazer o plano dar certo.

Os dados coletados apontavam para a realização de um processo “inclusivo” (D2, D3), para que se fosse investido na conexão entre os participantes (CGPu1, GTPu2), corroborando com o proposto por Ansell, Sørensen e Torfing (2017). Eles ressaltam que um processo colaborativo de formulação amplia a eficiência e a legitimidade da coprodução. Tal condição foi percebida ao longo das entrevistas.

4.2.3 Co-Creation

Esta etapa está relacionada à implementação propriamente dita das políticas, estratégias e intervenções e sua avaliação (Audia *et al.*, 2021). Entretanto, entendido que as etapas não ocorrem de forma rígida e sequencial, parte dela se deu ao longo do período contemplado no estudo de caso. Houve, inclusive, alguns retornos às etapas anteriores, em momentos em que, por exemplo, novas ações eram incluídas.

Conforme as entrevistas CGPu1 e GTPu2, isso permitiu identificar as responsabilidades que cabiam não somente às entidades públicas, mas também à iniciativa privada, dentre as quais é possível citar a implementação do painel dos investimentos, da matriz de risco e das linhas de crédito. CGPu1 destacou algumas atribuições dentro da implementação que cabiam à sociedade civil organizada:

Posso falar também do próprio Sebrae, que foi fundamental para orientar, dentro do plano a gente tinha a questão da orientação, de manter orientado o empresariado. Principalmente com a parte de crédito, as linhas que foram disponibilizadas para fazer àquela travessia. O crédito, principalmente giro, especificamente um trabalho que nós desenvolvemos com o Sebrae, dentro do plano.

Entretanto, alguns apontamentos de GTPu1 sugerem que “a pressão sempre era muito grande da execução ser pelo setor público. Eu acho que pela força também, né, que tem o setor público”. Tal pressão recaía sobre a gestão pública para que fosse responsável pela execução e implementação das intervenções coproduzidas, sendo justificada pela “força” que possuía. Tal afirmação coaduna com o que é discutido por Carlos, Dowbor, Albuquerque; 2021, que ressaltam uma menor atuação da sociedade na etapa de implementação das políticas públicas, sendo mais efetivos na etapa de formação da agenda e de formulação da política. Esse fato, no caso estudado, pode ter ocorrido em função da capacidade da gestão pública para disponibilizar recursos financeiros, pessoal, tecnológicos, dentre outros, para se dedicar para a execução destas atividades relacionadas à implementação.

Havia indicativos (CGPu2, D2, D3) de que o plano seria monitorado com ferramentas que se propunham ao acompanhamento de indicadores e resultados das ações, caso dos painéis disponíveis no *hotsite* do plano, que acompanhavam indicadores como o volume de investimentos previstos e realizados, empregos gerados, empréstimos concedidos, dentre outros. As informações trazidas por CGPu2 apontaram para a utilização do Sistema de Gerenciamento Estratégico de Projetos do Governo do Espírito Santo (Siges), a ferramenta oficial de acompanhamento de projetos estratégicos do Governo do Estado. Ele explicou:

Sim, o monitoramento se dá em dois momentos, né? Dos investimentos públicos, aí você tem sistema específico de acompanhamento em monitoramento, através do escritório corporativo de projetos estruturantes de governo. Então, temos sistema próprio, que é o Siges, que faz o monitoramento dos marcos críticos e nos permite acompanhar o acompanhamento das metas e dos prazos. Do ponto de vista do setor privado, nós tivemos pouco mais de dificuldade, porque na verdade, quem liderava o processo de definição desses investimentos, desses projetos, era a Federação das Indústrias, e que, por sua vez, não tinha domínio dos

investimentos das empresas. Então, havia a necessidade também de busca dessa informação, de atualização dessa informação, do avanço ou não, de um ou outro investimento.

GTPu1 ainda mencionou a existência de uma ferramenta de monitoramento do andamento dos projetos utilizada:

Mas eu lembro que tinha uma planilha em Excel, que você gerenciava. Com alguns problemas levantados. E aí em reuniões semanais, acho que era ... ou periódicas, você fazia esse acompanhamento com os envolvidos e, iam surgindo, poderiam surgir mais outros problemas. Essa parte, a planilha era retroalimentada.

Entretanto, os entrevistados GTPu2 e GTPr1 apontaram para o monitoramento como uma das principais falhas do plano. De fato, é possível verificar que as atualizações referentes ao site e os painéis de monitoramento datam de julho de 2021 (D3), conforme Figura 4. Em sua entrevista, GTPu2 ressalta: “Acho que faltou isso mesmo, o monitoramento, porque foi entregue. Esse foi ponto que poderia ser melhorado. Não teve esse acompanhamento, mas a construção do plano, a documentação dele ficou pública, é um legado”.

Figura 4 – Valor de investimentos previstos e monitorados pelo Plano ES



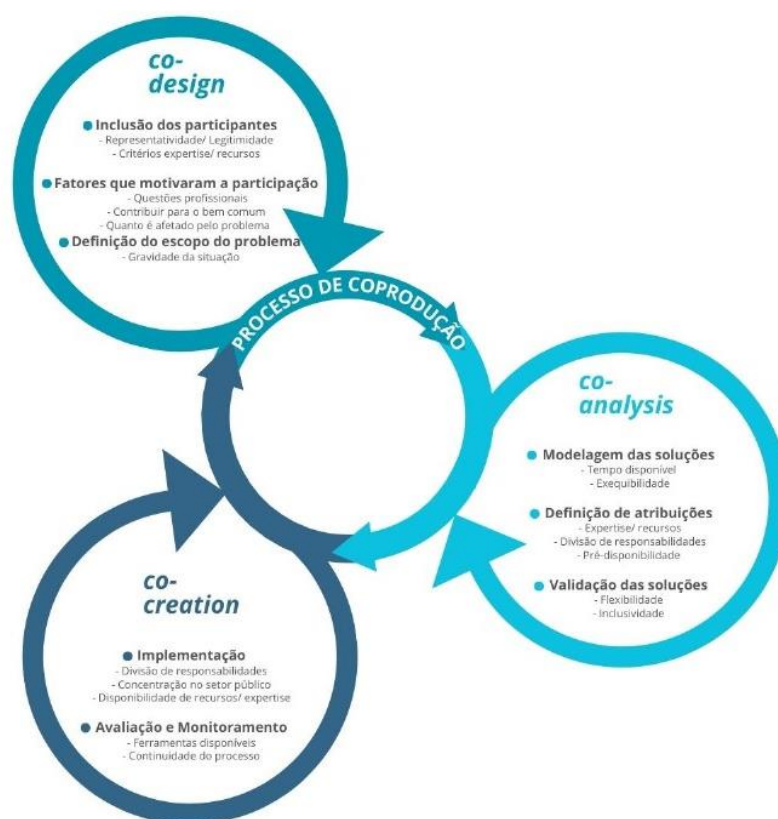
Fonte: Hotsite do Plano ES.

Dentro do ciclo de políticas públicas, destinar esforços para criar ferramentas que permitam sua avaliação contribui com um bom desempenho de todas as etapas do ciclo (Cançado; Barros; Barros, 2021). Dentro do estudo de caso, a partir dos dados

coletados, foi possível observar que foi dada atenção para essa criação de ferramentas de avaliação e monitoramento, mas que houve falhas em seu monitoramento efetivo, sendo possível identificar, em D3, indícios de descontinuidade de sua atualização e possivelmente, acompanhamento.

Orientando-se pelo modelo proposto por Audia *et al.* (2021), foi possível identificar como cada *loop* (*co-design*, *co-analysis*, *co-creation*) ocorria dentro do processo de coprodução, relacionando-os com as ações realizadas e com os fatores que as impactam, conforme Figura 5.

Figura 5 – Processo de Coprodução



Fonte: Elaborada pela própria autora (2023).

4.2.4 Tomada de decisão

A subcategoria denominada Tomada de Decisão contribui para organizar e compreender como se deram as relações de poder entre os diversos atores e

sistemas de conhecimentos, bem como a forma como que os conflitos eram tratados. As entrevistas realizadas com os participantes, especialmente os entrevistados GTPu4, CGPu2, GTPu2 e GTPr1, indicavam a possível existência de um fluxo de tomada de decisão (Figura 6). Mesmo que tal fluxo não fosse formalizado, na narrativa dos entrevistados tais etapas coincidiam e estavam internalizadas.

A tomada de decisão tinha seu início, na visão de CGPu2, no processo de escuta: “Você tem o ecossistema social em torno da política pública, do poder público, com o conjunto de demandas e de reivindicações”.

CGPu3 enfatizou que a tomada de decisão considerava critérios baseados em bom senso: “Não adiantava uma coisa ser uma excelente ideia, se não fosse viável, se não fosse exequível”. Ao que GTPr1 complementou:

Acho que sim, tinha uma hierarquia. A última palavra era sempre de uma parte específica, que era governo. Era difícil construir algo dentro do grupo que não tivesse a concordância/aval do governo. O voto vencido do governo não existia. Entendeu? Seria liderança, talvez, mas existia, sim, esse ponto. É meio tipo assim, a quadra é minha, a bola é minha, vão jogar comigo do jeito que eu quero. Independentemente de ser informal, era uma regra. Não estou falando que é ruim, só estou falando que era uma regra. Para mim pareceu claro.

GTPu2 referiu-se expressamente em sua fala sobre esse fluxo de tomada de decisão, destacando o papel do governador nesse processo:

Então, a tomada decisão respeitava a hierarquia da liderança do governador, secretários, os colaboradores também, a gente tinha aí presidente da Findes, Ministério Público, Tribunal de Contas, mobilizado desde o início da pandemia. E aí essa hierarquia, esse fluxo da tomada decisão, eu acho que funcionou bem por conta dessa presença mais marcante do líder, do executivo estadual.

GTPu4 apresentou uma visão complementar desse fluxo, descrita na Figura 6, abaixo, indicando que, apesar de haver uma concentração no aspecto decisório, existia previamente todo um processo dialógico antes para que fosse possível ponderar sobre as diversas alternativas antes:

O Governador sempre teve muito essa visão do ponto de vista de representatividade democrática. Deixou muito claro que a decisão final era sempre dele, ele não botava nada em votação. A Decisão final era sempre dele. Mas ele nunca tomou a decisão sem ouvir todo mundo que precisava ser ouvido, sem ouvir e considerar. Então, e às vezes as pessoas até criticava por ele demorar para tomar alguma decisão.

No decreto que instituiu o Conselho Gestor do plano (D1), há a indicação de que ele teria funções deliberativas e de assessoramento:

Art. 2º Para coordenação do Plano fica criado o Conselho Gestor do Plano Espírito Santo. O Conselho é órgão deliberativo, de articulação da ação governamental e de assessoramento ao Governo do Estado sobre a consciência situacional em questões econômicas decorrentes da pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

Ao contrastar as funções expressas em D1 com o que de fato foi relatado pelos entrevistados (GTPu4, CGPu2, GTPu2, GTPr1), foi possível concluir que na prática o Conselho atuou mais em suas funções consultivas do que na deliberativa, também prevista conforme conceitos discutidos no referencial teórico (Sant’Ana; Dos Santos; Barbosa, 2020; Loureiro; Cunha, 2008).

Figura 6 – Fluxo Decisório



Fonte: Elaborada pela própria autora (2023).

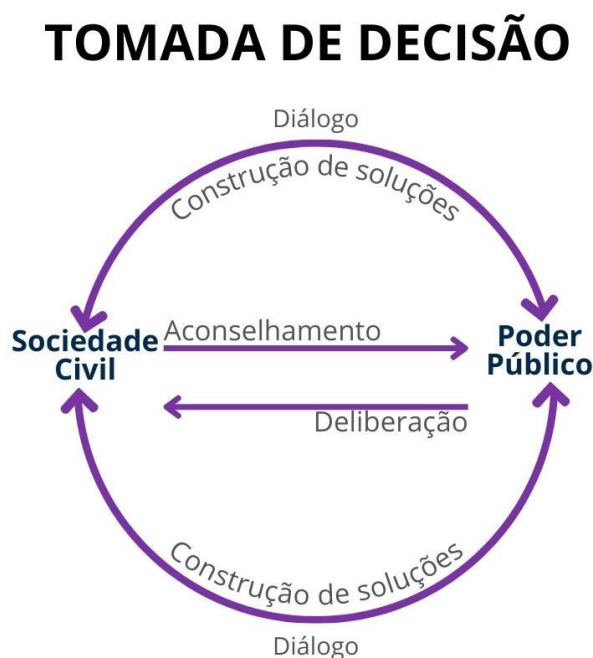
Ao entender a importância da tomada de decisão, que consiste no produto da coprodução, o consenso não é imprescindível (Clement, 2022). Ao analisar os diversos recortes selecionados, é possível verificar que isso era aceito com naturalidade, inclusive pelos atores da sociedade civil. Houve indícios de que o processo de escuta e o fato de terem suas questões consideradas na tomada de decisão eram mais valorizadas pelos participantes.

O Governador do Espírito Santo, Renato Casagrande, reconheceu, na mensagem de abertura do documento D2 (Espírito Santo, 2020, p. 5), que a segmentação dos dados coletados que tratavam da abertura à participação e colaboração inaugurava um “novo capítulo em nosso processo de desenvolvimento e na própria administração pública estadual. Um novo tempo, marcado pela consciência de que os problemas que afetam a todos também exigem a participação de todos na busca de soluções.”

Foi observado também, como apontado por GTPu4, ter havido uma “construção coletiva”: “Eu acho que essas atribuições vieram, fluíram de forma muito natural em função desse ambiente de conversa que existia”. Entretanto, na avaliação de CGPu2: “faltou uma maior oportunidade de participação social efetivamente. Então, a gente acabou se limitando muito a participação da elaboração interna do governo e os atores que compunham o grupo executivo do plano”.

Apesar das limitações identificadas em relação à amplitude do processo de participação identificado por CGPu2, tanto D2 quanto a entrevista com GTPu4 indicam que com os atores convidados à participação o processo se deu de forma participativa, havendo um engajamento delas no apoio à tomada de decisão e gestão do processo, como já havia sido apregoado por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012). Desse modo, a construção das soluções ocorreu por meio do diálogo entre a sociedade civil e o poder público, havendo aconselhamento por parte da sociedade civil para que a decisão fosse tomada pelo poder público, conforme Figura 7, a seguir.

Figura 7 - Tomada de decisão



Fonte: Elaborada pela própria autora (2023).

4.3 ELEMENTOS QUE INFLUENCIAM A GOVERNANÇA DO CONHECIMENTO

Para apoiar no entendimento de como essa etapa se deu no caso estudado, será utilizada uma epistemologia cívica, conforme Jasanoff (2012) e Van Kerkhoff e Pilbeam (2017), que consideram cinco elementos que influenciam a forma como ocorrem as relações envolvidas na formulação do conhecimento e no processo de tomada de decisão: *accountability*, *expertise*, efetividade, objetividade e transparência. Além desses elementos, foi destacado como os diferentes sistemas de conhecimento se articulam, influenciando esse processo.

As próximas subseções serão dedicadas a identificação de como cada um desses aspectos se manifestou no caso estudado.

4.3.1 Sistemas de Conhecimento

A mediação dos diferentes sistemas de conhecimento permeou todo o processo de coprodução conforme a discussão teórica (Wit *et al.*, 2022; Van Kerkhoff, 2014). Ao longo da coleta de dados foi identificada no caso estudado uma relação dialógica entre diferentes sistemas de conhecimento, que guiavam os atores que fizeram parte de processo. Aqui foi dada ênfase no saber científico, no saber político e no saber-fazer, abordando aspectos do conhecimento advindos da prática, do conhecimento em ação.

Ao longo do processo de coprodução do plano, alguns entrevistados (GTPr2, GTPu2 e GTPu3) citaram a utilização de dados e, conforme GTPu2, de “conhecimento científico, que é outro valor que a gente preza muito lá no Instituto, o conhecimento científico. Para fundamentar o desenvolvimento desse plano”.

Tanto o Observatório da Indústria quanto o IJSN foram duas organizações que tiveram um papel crucial na elaboração das intervenções e no embasamento do processo decisório, como *boundary organizations* (Cash *et al.*, 2003). GTPu2 ressaltou que o Estado do Espírito Santo tinha contado com um fortalecimento de seu instituto de pesquisa (IJSN) e da ciência nos últimos anos, diferentemente do restante do país, o que cooperou positivamente com o processo:

E aí, quando vem a pandemia de 2020, o Instituto já tinha esse produto de relevância na sociedade, esse reconhecimento na sociedade. Quando vem a pandemia, essa curva de aprendizado do Observatório da Segurança Cidadã, não vou dizer que foi o motivo, mas acho que junta todo o histórico do Instituto, o Instituto trabalhando, subsidiando a elaboração de políticas públicas, uma outra coisa importante também. Enquanto a maioria dos institutos de pesquisa no Brasil e a ciência foi desvalorizada nos últimos anos, aqui no estado a gente viu um fortalecimento nesses últimos anos aí do nosso Instituto de Pesquisa e também da ciência.

Os investimentos que haviam sido feitos no passado no desenvolvimento dessas instituições (Observatório da Indústria e IJSN) geraram frutos na pandemia, quando houve tempo hábil para que já tivesse havido uma curva de aprendizado anterior. Conforme apontado por GTPu2:

[...] esses conhecimentos, as informações já gerenciadas por essas instituições, e eu lembro a tecnologia também. O próprio caso dos *B/s*, dos painéis. O Ideies, por exemplo, tinha alguns painéis que já estavam desenvolvidos lá. Então, essa tecnologia deles foi aproveitada na elaboração do plano, no monitoramento. O Instituto também tinha alguns painéis já desenvolvidos. Então, A tecnologia também é aproveitada para integrar essas informações.

Considerando que o Instituto Jones dos Santos Neves e o Observatório da Indústria estavam participando ativamente do processo, até mesmo pelas suas características de produção de conteúdo técnico, ocupavam um papel importante. GTPu2 acrescentou a isso que “utilizando o conhecimento científico, que é outro valor que a gente preza muito lá no Instituto, o conhecimento científico, para fundamentar o desenvolvimento desse plano”.

GTPu4 lembrou que foram definidos critérios com bases científicas para conter o avanço da pandemia e, conseqüentemente, restringir a circulação de pessoas:

Eles construíram uma matriz de risco que indicava, que monitorava com base em vários fatores: como o número de novos casos, número de mortos, número de vagas no sistema, a velocidade da transmissão. Isso e regionalmente usaram isso aí de forma a determinar se, por exemplo, se o comércio ou se o transporte de determinada região devia ser restringido ou não, como forma de mitigar o avanço da doença.

A articulação entre a ciência e os demais saberes em questão, conforme discutido por (Audia *et al.*, 2021), permitiram que a coprodução não se concentrasse em um determinado ator desse processo, contribuindo para que pudessem enfrentar os desafios trazidos pela pandemia.

O saber político permeou todo o processo de coprodução, desde a seleção dos participantes por meio e sua representatividade (GTPu4), da construção de uma

relação de confiança entre a sociedade civil e poder público (GTPu2, GTPu4, CGPu1, CGPu2) e toda a maturidade das relações interinstitucionais (GTPu4, CGPu2) anteriormente. CGPu2 acrescentou que, no processo de escuta, “você tem o ecossistema social em torno da política pública, do poder público, com o conjunto de demandas e de reivindicações. Então, você tem os movimentos empresariais, os movimentos sociais e processos de escuta tradicional”.

GTPu4 destacou que havia uma relação dialógica continuada, voltada para escutar e compartilhar informações com a sociedade civil organizada:

E com as associações, com as entidades, sempre que o governador enxergar a necessidade de compartilhar, ou de ouvir as entidades, essas reuniões aconteciam também com muita frequência. Tinha uma reunião por semana obrigatória, em que todas as entidades eram convidadas. E às vezes até mais de uma. Então, pelo menos das vezes que eu participei, que eu vi isso acontecer, todo o papel das entidades era construído mediante esse diálogo, realizado nessas reuniões coletivas, e nunca de forma imposta, é óbvio.

O saber político ocupava uma função de destaque neste processo de coprodução, pois tornava-se um facilitador para articular os demais sistemas de conhecimento, atores e suas redes (Andion, 2020). Tal saber também contribuiu com o processo de tradução de conhecimento (Múnera; Van Kerkhoff, 2019) dos saberes técnicos e científicos facilitando o acesso a informações dos diversos atores.

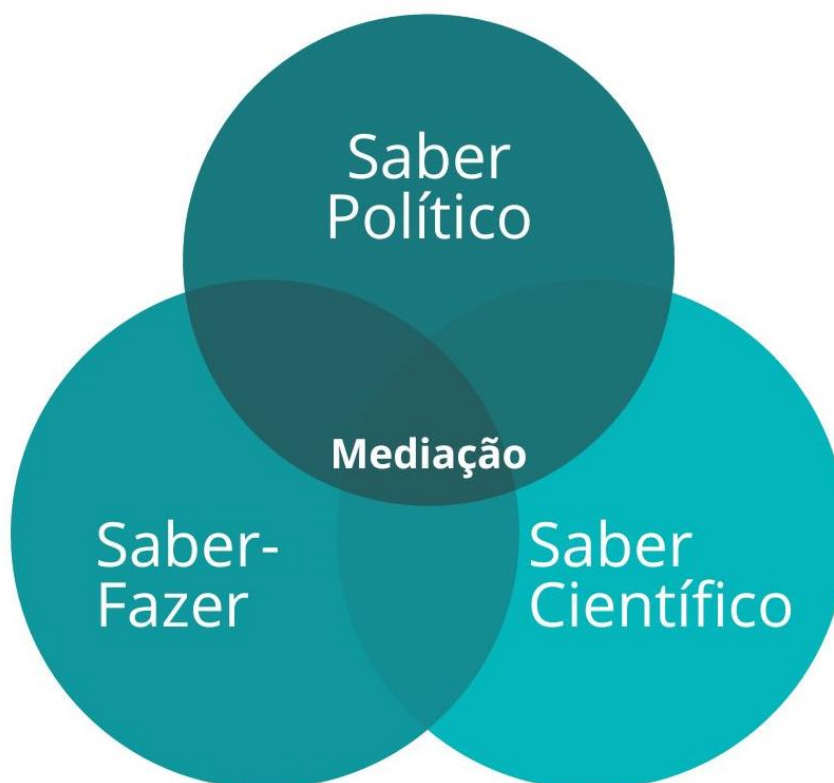
A capacidade das instituições participantes de executar as atividades que lhes eram atribuídas foi um ponto recorrente evidenciado nos dados coletados. Esse saber-fazer foi preponderante, na visão de CGPu1, para que as medidas tivessem aplicabilidade:

O conhecimento técnico das empresas, por ser um leque de empresas, uma coalizão muito ampla, nós tivemos aí uma riqueza muito grande de colaborações de todos os tipos. Então com certeza nos ajudaram também na parte técnica do desenvolvimento, principalmente na aplicabilidade das medidas.

GTPu3 enfatizou que a conciliação desses diferentes conhecimentos práticos se complementava e foi definitiva também como critério e seleção das entidades para participar do plano:

Cada entidade tem a sua competência, tem o seu conhecimento. A SEDES na atração de investimento, o Instituto do Monitoramento, o conhecimento da economia. Então, acho que cada um tem a sua competência Técnica que levou à escolha dessas entidades e a participar desse plano.

Figura 8 – Sistema de conhecimento



Fonte: Elaborada pela própria autora (2023).

Conforme se vê sintetizado na Figura 8, os diferentes saberes articulavam-se e complementavam-se para a construção de novos conhecimentos, fortalecendo o processo de aprendizado, transformação e mudança (Gerritsen, Dotti; 2018). Questões que foram de suma importância para a superação dos desafios trazidos pela pandemia.

As relações entre as entidades impactaram diretamente nos resultados da coprodução e no processo de aprendizagem organizacional (Alves; Barbosa, 2010; Huang; Yan; Smith, 2019), sofrendo interferências dos diversos sistemas de conhecimento envolvidos, na maneira em que as políticas públicas foram elaboradas, em como se deu o processo decisório e a abertura para a participação.

4.3.2 Accountability

A *accountability* na administração pública está relacionada a questões como controle, responsabilidade, a necessidade de prestação de contas, e à inspiração de confiança (Pinho, Sacramento; 2009). Os dados coletados nesta subcategoria foram analisados considerando a confiança e a existência de relações anteriores entre os participantes.

Os relatos de CGPu1 e GTPr1, bem como os dados analisados em D4, apontavam para a existência de um alto nível de confiança existente na relação Estado e Sociedade Civil, conquistada ao longo das últimas duas décadas. Confiança esta que foi expressamente formalizada pela Federação de Entidades e Federações (FEF), em D4: “Confiamos no governador Casagrande como liderança maior do Estado”. CGPu1, em sua condição de membro representante do Poder Público no Conselho Gestor, reiterou a mensagem: “O Estado goza de muita credibilidade junto às instituições empresariais”. GTPr1 ainda acrescentou:

Porque esse acesso que a gente tem com conteúdo de qualidade a instituições, ao próprio governo, é o que diferencia a gente. A gente está vivendo um ciclo desde 2002, 2003, é diferenciado. A evolução dos nossos indicadores e tudo o que tal, tem muita coisa para melhorar, principalmente segurança, mas, em outros, A gente evoluiu muito e é fruto dessas instituições.

Tais enunciações corroboram com a discussão trazida a partir das proposições de Van Kerkhoff e Pilbeam (2017) de que uma relação baseada em confiança influencia positivamente a Governança do Conhecimento, possibilitando que essas partes se unissem para a superação dos desafios trazidos pela pandemia, reconhecendo a liderança do governador e demonstrando coesão e alinhamento em seu enfrentamento (CGPu1, GTPr1, D4).

Em consonância com o que é discutido por Alves e Costa (2020), um ponto que evidenciado ao longo das entrevistas foi que as entidades envolvidas no processo de coprodução contavam com uma vantagem adicional que se constituía no fato de estarem habituadas a trabalharem juntas em outros projetos e contarem com um bom relacionamento interinstitucional. GTPr4 enfatizou que “na nossa parte, a gente tinha excelente relação com todos os atores que estavam envolvidos. Alguns, inclusive, com outros projetos que já foram construídos em parceria com sucesso”.

Dentre esses projetos, foi citada por GTPu4 e GTPr1 a força-tarefa voltada para mitigar os impactos causados pelas enchentes ocorridas no Sul do Estado do Espírito Santo e que havia sido empreendida apenas um mês antes da pandemia (GTPr1). Tal esforço envolveu o governo e diversas entidades da sociedade civil, em especial,

todas as que compuseram o Plano Espírito Santo – Convivência Consciente. GTPr1 disse:

Eu vou lembrar o momento que a gente estava vivendo em fevereiro, que era momento de chuvas torrenciais aqui no Estado. Que aí o governo, junto com várias entidades e empresas grandes se reuniram na sala de crise lá da vice-governadoria, eu acho.... lá do prédio, enfim. E a gente fez umas duas, três reuniões para mobilizar recursos para, principalmente, Iconha estava precisando de apoio, tanto para material para reconstruir, para limpar, higiene, enfim. Naquele momento, acho que criou, a gente não sabia, mas foi embrião de alguma coisa de cooperação que estava acontecendo. Um mês depois, dias depois na verdade, dias depois exatamente, veio a pandemia.

Outra questão evidenciada ao longo das entrevistas (GTPu4, GTPr1, CGPu1, CGPu2), foi o movimento ocorrido no início dos anos 2000, que culminou com a criação do ES em Ação, que havia sido citado anteriormente na pesquisa como um momento crucial para o fortalecimento da participação política da sociedade civil (Gonçalves; Patez; Silva, 2011). Nas palavras de GTPu4, esse movimento constituiu-se como uma “guinada” para a administração pública, tornando-a uma instituição acreditada e estreitando a relação entre setor público e privado. Ele contribuiu também com a evolução e amadurecimento dessas instituições, favorecendo a instituição de um ambiente democrático e estável. GTPu4 ainda acrescentou:

[...] se essa pandemia talvez tivesse acontecido há vinte e cinco anos atrás, e estivessem sendo tomadas exatamente as mesmas medidas, os resultados seriam completamente diferentes do que foram agora. Eu julgo isso porque, o governo do estado Espírito Santo, e não estou falando de Renato Casagrande, falo da instituição Governo do Estado de Espírito Santo. De vinte e poucos anos para cá, ela deu uma guinada, saiu de um patamar de descrédito, de falta de credibilidade, para de uma organização mais séria, competente. Ou seja, ela adquiriu, nesse período, credibilidade.

CGPu1 em sua narrativa elucida que esse momento vivenciado anos atrás foi determinante para que essa “coalizão” durante a pandemia fosse possível:

E está na sua história, na virada de página que ele deu há vinte anos atrás e que foi necessário naquele momento e se repetiu para o enfrentamento da covid. Naquele momento, foi necessário para retomar as redes de um Estado republicano. E agora foi necessário para superar a pandemia. Essa relação ela foi construída já em outro momento e veio só se fortalecendo. Acho que Espírito Santo se valeu disso, para que pudéssemos nos unir novamente em busca de um objetivo comum, que era superar esse grande desafio.

Reconstituindo alguns fatos ocorrido no histórico dos últimos vinte anos, trazidos pelos entrevistados, foi possível criar a visualização de uma Linha do Tempo (Figura 9) de situações que marcaram essa relação e influenciaram a forma que foi conduzida a governança do conhecimento na situação estudada. Conforme a Figura, o recorte trazido pelos participantes começa no início dos anos 2000, com o movimento criado

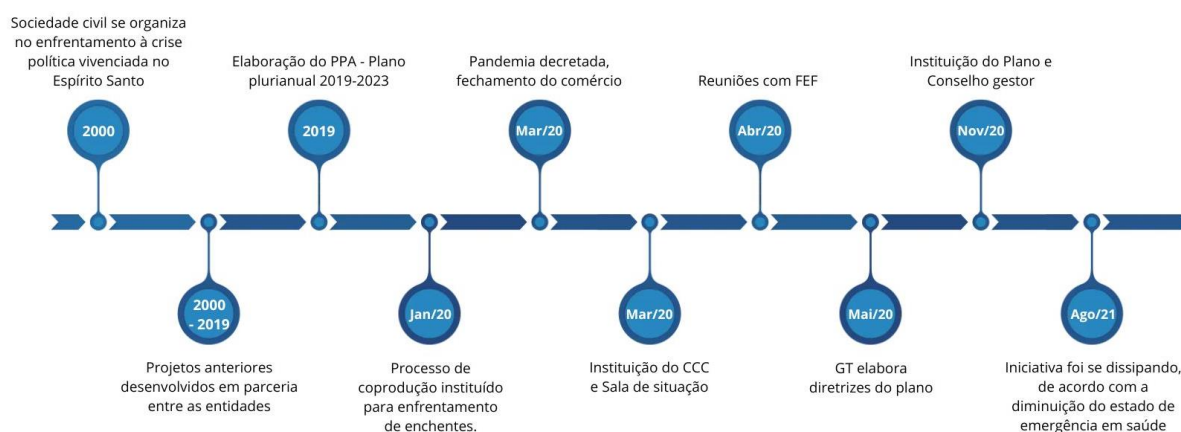
por lideranças da sociedade civil para o enfrentamento da crise política vivenciada no Espírito Santo, o que possibilitou que houvesse mudanças institucionais e o estreitamento das relações com a administração pública (GTPr1, CGPu1, GTPu2, GTpu4).

Essa relação de confiança construída entre essas entidades possibilitou que se unissem em outros projetos, culminando com o processo de coprodução instituído para lidar com os impactos trazidos pelas enchentes no Sul do Estado, em janeiro de 2020. Em março de 2020 é decretada situação de emergência, em decorrência da pandemia do coronavírus, havendo fechamento temporário do comércio e simultaneamente houve a mobilização de um grupo dentro do governo, sendo instituído o Centro de Comando e Controle e a Sala de Situação, assim descritos por GTPu2:

Aí, o governo do Estado, na liderança do governador Renato Casagrande, foi feita uma ampla mobilização. Secretarias, autarquias, toda a estrutura do governo, mobilizaram na criação de uma Sala de Situação combinada com um Centro de Comando e Controle, o CCC.

Após algumas reuniões com várias entidades, e em especial da FEF com o governo do Estado, as entidades que o compõe publicam um manifesto (D4) de apoio às ações do governo de enfrentamento à pandemia e ao mesmo tempo alertando de que suas sugestões já haviam sido encaminhadas fossem.

Figura 9 – Linha do tempo



Fonte: Elaborado pela própria autora (2023).

De acordo com GTPr1, “começou-se, sim, a falar em mapear o que cada entidade estava fazendo e começar a pensar nisso como se fosse um plano de retomada”. Culminou na criação do plano e publicação do decreto (D1) que o instituiu, bem como ao Conselho Gestor. Com a amenização da pandemia, a iniciativa foi gradativamente se dissipando.

Ao analisar os dados coletados, ficam evidenciados alguns momentos em que foram criadas instâncias de governança para lidar com problemas existentes, convergindo com a discussão teórica (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012), permitindo que houvesse o engajamento contínuo da sociedade civil em um processo de governança colaborativo.

4.3.3 Expertise/Recursos

A *expertise* dos atores e instituições envolvidas, dentro da seção teórica é apontado por Van Kerkhoff e Pilbeam (2017) como um elemento determinante para contribuir com o processo de coprodução. Ao longo das entrevistas, identificou-se que além da *expertise*, conforme apontado pelas autoras, outros recursos que essas organizações possuíam, como recursos financeiros e representatividade, influenciaram a governança do conhecimento do processo de coprodução em questão. Desta forma, o escopo desta subcategoria inclui também uma análise de como os recursos empenhados pelos participantes influenciaram a dinâmica da coprodução.

Os entrevistados GTPr1, CGPu1 e GTPr2 resgataram alguns conhecimentos trazidos pelas entidades participantes para o processo de coprodução de políticas públicas, desde ferramentas técnicas como a ferramenta de monitoramento de projetos, ao trabalho técnico de análise de dados econômicos. Tais elementos foram construindo soluções conjuntas para o enfrentamento da crise econômica, conforme apontado por GTPr1 “O Ideies [Observatório da Indústria] realmente tem um trabalho técnico. Então, entidades que são técnicas realmente trouxeram informações técnicas”. GTPr2 também destacou a atuação do Observatório da Indústria, acrescentando o papel da SEP e da Prodest:

Vou trazer o exemplo daqui do observatório, onde a gente já tinha os dados estruturados, a gente tinha conhecimento de como transportar aquilo para colocar dentro do portal. O próprio Instituto Jones também, eu acho, reflete na mesma questão. Ali a gente tinha a SEP, trazendo as informações dos projetos, das obras do governo também bem estruturadas e já tinha esse monitoramento sendo feito. Talvez a Prodest ali, quem era que estava no fim, ao cabo, botando a mão na massa, fazendo uma operacional, ela conseguia trazer muito claro quais eram os prós e os contras de cada projeto.

A representatividade, evocada anteriormente ao se tratar da seleção dos participantes pode ser considerada como um recurso valioso e almejado, destacado por CGPu1 em sua entrevista:

Destacar o trabalho da Findes, Federação das Indústrias. Então, por agregar as indústrias, grandes indústrias. No estado, não houve restrição de funcionamento das indústrias, importante dizer isso. Elas foram mantidas em operação, naturalmente, cumprindo os protocolos. Então foi fundamental a aproximação, que nós tivemos e a atuação da federação nesse segmento. Mas podemos destacar também da mesma forma a Fecomércio, junto ao comércio que teve restrição e precisou paralisar as suas atividades. Então, a conscientização daquele empresariado foi muito importante, para que naquele momento a gente interrompesse as atividades temporariamente. Então foram duas situações distintas: uma para manter os protocolos e a outra para interromper. Acho que foram fundamentais a essas duas instituições.

Além do conhecimento, as entidades detinham outros recursos valiosos para lidar com os desafios trazidos pela pandemia de acordo com GTPu1, como “informação e capacidade institucional. E recurso financeiro, ou para a retomada econômica ou da amenização dos efeitos da pandemia”. Possuíam também ferramentas, como as citadas por GTPu2:

Inclusive, a gente desenvolveu produtos, desenvolveu técnicas, metodologias do observatório desde 2019 e até o período atual. E aí, quando vem a pandemia de 2020, o Instituto já tinha esse produto de relevância na sociedade, esse reconhecimento na sociedade. Quando vem a pandemia, essa curva de aprendizado do Observatório da Segurança Cidadã, não vou dizer que foi o motivo, mas acho que junta todos o histórico do Instituto, o Instituto trabalhando, subsidiando a elaboração de políticas públicas, uma outra coisa importante também.

CGPu3 ressaltou três aspectos: conhecimento, política e recurso: “Eu acho que todos eles, de alguma maneira, tinham”. Ele conceituou como “política” a representatividade e a capacidade de articulação das entidades junto àqueles que representam.

A noção de CGPu2 de que havia um ambiente estável e de que se fazia necessário trazer para o processo outros atores que pudessem contribuir com o processo representava de certa forma uma abertura para participar do processo, mediante ao compromisso de que arcasse com suas responsabilidades:

Então, esse foi o compromisso nosso, e esse ambiente estável que nós temos no Espírito Santo, permitiu também, que a gente trouxesse esses atores também com esse compromisso. De manter o nível de investimento para que a gente pudesse, o Espírito Santo pudesse sair desse processo o mais rápido do que outros estados.

Em D4, é possível perceber que a FEF, ao mesmo tempo que declarava seu apoio às ações do governo, faz um alerta ao governo, manifestando uma postura de cobrança direcionada à gestão pública: “TEMOS URGÊNCIA! Apoiamos o governo para que adote as medidas necessárias. Nossas sugestões já foram encaminhadas”.

Dentro da governança instituída, alguns atores possuíam maior poder, habilidades e recursos disponíveis, e desta forma, tinham mais condições de impor seus objetivos, influenciando mais intensamente o processo decisório, conforme discutido por (Almeida; Gomes, 2018). E conforme discutido anteriormente na seção relacionada à *expertise* e recursos empregados, algumas entidades detinham alguns recursos/*expertises* valiosas para a concretização do plano, e com isso ocupavam uma posição de destaque em sua participação.

Corroborando com os recortes trazidos relacionados à *expertise* e recursos agregados no caso estudado, Jakobsen (2013) destaca alguns recursos que podem contribuir para que o processo de coprodução ocorra. Chaebo e Medeiros (2017) também ressaltam recursos aventados por parte do Estado, cuja expectativa sobre ele é a de que possa disponibilizar recursos econômicos ou financeiros. Tais valores podem influenciar a opinião pública e desequilibrar a relação de poder entre as entidades (Almeida; Gomes, 2018).

4.3.4 Efetividade

No que tange à expectativa que havia entre os participantes em relação ao processo para que houvesse efetividade, que se gerasse realmente resultados e de que tais resultados fossem acompanhados, foram identificados na coleta de dados (D2, D3, GTPu2, CGPu2, GTPr3) alguns indicativos de que o plano seria monitorado e acompanhado utilizando ferramentas originárias do setor público e privado.

Ao tratar da expectativa de resultados, GTPr3 esclareceu que: “Tudo que estava ali sendo construído, tinha a possibilidade da medição depois. Por exemplo, a aceleração

dos negócios que a gente queria para receber investimento. Quantos milhões a gente queria”.

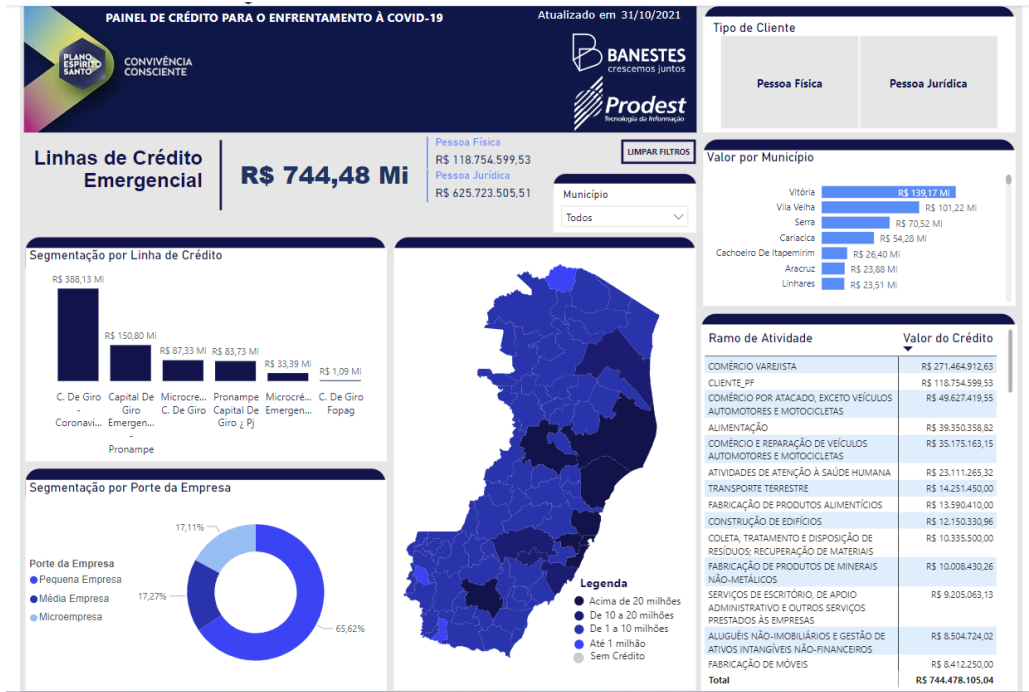
Foram criadas também novas ferramentas conjuntas (D3), como foi o caso do painel de monitoramento, que apresentava uma série de indicadores econômicos e sociais e avaliava a atividade econômica, o ambiente de negócios, preços e crédito e o mercado de trabalho. Monitorava investimentos públicos e privados e as linhas de crédito concedidas pelas instituições financeiras ligadas ao governo do Estado (Bandes e Banestes) para apoiar os negócios afetados pela pandemia, como demonstrados nas Figuras 10 e 11. Entretanto, mesmo com a disponibilização de um conjunto de documentos e ferramentas, GTPu2 ponderou que “faltou isso mesmo, o monitoramento, porque foi entregue. Esse foi ponto que poderia ser melhorado. Não teve esse acompanhamento, mas a construção do plano, a documentação dele ficou pública, é um legado”.

CGPu2 ressaltou que havia uma divisão de responsabilidades para o monitoramento, sendo que parte das informações, para que fosse possível efetivá-lo, cabia à administração pública e parte à sociedade civil:

[...] o monitoramento se dá em dois momentos, né? Dos investimentos públicos, aí você tem sistema específico de acompanhamento em monitoramento, através do escritório corporativo de projetos estruturantes de governo. Então, temos sistema próprio, que é o SIGES, que faz o monitoramento dos marcos críticos e nos permite acompanhar o acompanhamento das metas e dos prazos. Do ponto de vista do setor privado, nós tivemos pouco mais de dificuldade, porque na verdade, quem liderava o processo de definição desses investimentos, desses projetos, era a Federação das Indústrias, e que, por sua vez, não tinha domínio dos investimentos das empresas. Então, havia a necessidade também de busca dessa informação, de atualização dessa informação, do avanço ou não, de um ou outro investimento.

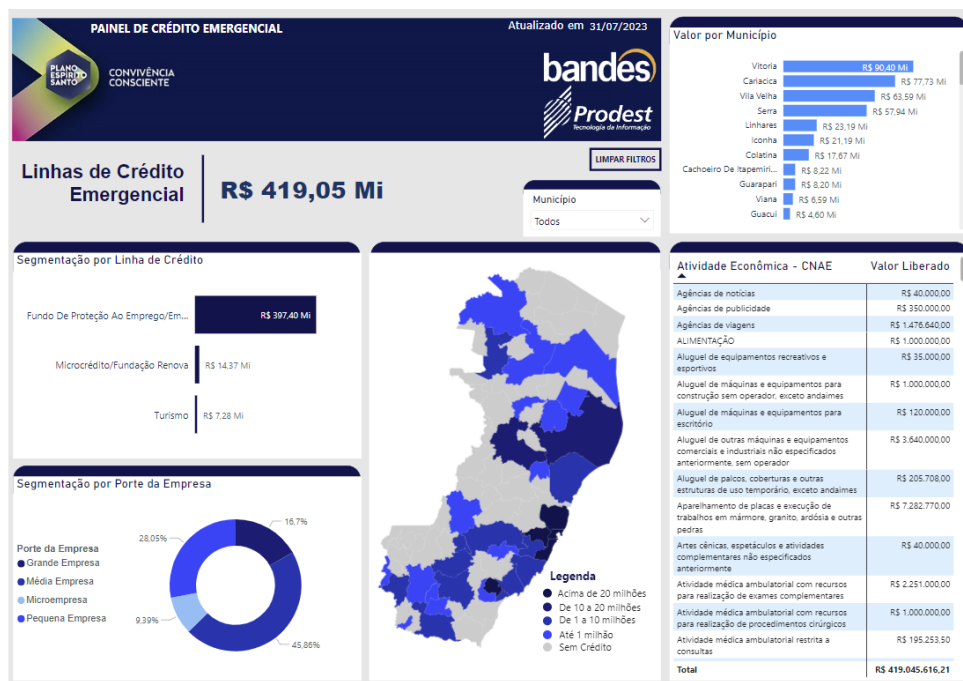
À medida em que as ações do plano eram implementadas, as informações coletadas apontaram para alguns indicativos de resultados efetivos alcançados pelo plano, como por exemplo, o volume de crédito concedido para os negócios atingidos pelo distanciamento social necessário para o controle da pandemia (D3), conforme as Figuras 10 e 11. O *dashboard* demonstrava que o crédito gerido pelo Bandes e Banestes, instituições financeiras públicas, estava sendo concedido, bem como os segmentos das empresas, portes e municípios onde estavam sediadas, e em que montante financeiro.

Figura 10 – Linhas de crédito emergencial



Fonte: Hotsite do Plano ES.

Figura 11 – Linhas de crédito emergencial (parte 2)



Fonte: Hotsite do Plano ES.

A existência de ferramentas de monitoramento e perspectivas de que sejam atingidos os resultados propostos, influenciou positivamente a GovC no caso estudado, assim

como proposto na discussão de Van Kerkhoff e Pilbeam (2017). Ao analisar os dados coletados, é possível também perceber que, como entendido por Miller e Wyborn (2020), a coprodução ultrapassa os limites técnicos, consistindo em um projeto político com o objetivo de moldar o mundo, de obter resultados de forma cooperativa.

4.3.5 Transparência

Os dados da pesquisa indicam que diversas ferramentas foram utilizadas para conferir transparência ao processo internamente para os participantes e para a sociedade como um todo. O próprio *hotsite* do plano (D3) foi um recurso que consolidava as principais informações relativas ao plano. Nele era possível observar inclusive seus objetivos, metas o monitoramento de alguns indicadores, dos investimentos realizados e do crédito concedido pelas duas instituições financeiras ligadas ao governo: o Bandes e o Banestes. Estavam disponíveis recursos como *dashboards* que permitiam acesso público a diversas informações que podiam ser segmentadas e analisadas a partir de diversos filtros.

Um fator importante para a garantia da transparência era a comunicação tanto internamente nos grupos de trabalho, entre as entidades e membros do conselho, quanto com a sociedade. Em um momento histórico, repleto de *fake news*, desinformação, vale ressaltar a contribuição de GTPr1:

Vamos lembrar o contexto. Virou aquela: saúde versus economia. Ninguém pode sair de casa, mas como fica a questão da economia no sentido de emprego, renda, salário, não é? Então, eu acho que foi canal de comunicação do governo, do governador, com o setor produtivo, até para trazer informação.

Para abordar esta subcategoria, foram observadas algumas questões que abrangiam a comunicação interna e externa, bem como, como se dava o acesso ao conhecimento ao longo desse processo. Quando se tratava da comunicação interna, ou seja, entre os membros que faziam parte do processo de coprodução, tanto os membros do conselho gestor, quanto os membros do grupo de trabalho, GTPu2 afirmou que:

O compartilhamento de informações interna, era realizado por meio de reuniões, reuniões programadas [...] essas reuniões aconteceram semanais. Depois teve espaçamento natural, quando a coisa já começou a fluir.

GTPu3 citou algumas ferramentas utilizadas na comunicação interna: “Tinha WhatsApp, comunicação via e-mail, via reuniões”. A comunicação ocorria de forma “transversal” e “sinérgica”, segundo GTPr2, GTPr4 sem deixar dúvidas do que competia a cada membro, os prazos e resultados esperados. GTPr4 esclareceu que a coordenação “enchia a gente de informação nos grupos. Então a gente tinha bastante informação no grupo e na condução também”. GTPr2 ainda acrescentou:

Quem queria, assim, estava tendo ideia do que estava acontecendo, tinha os prazos, as coisas eram muito bem comunicadas, sabe? O passo é esse, a gente está nessa etapa, Fulano, Beltrano vai entregar isso, Ciclano vai entregar aquilo outro, e a gente pretende... Então, acho que as coisas ali não estavam acontecendo de forma... Assim, quem estava no processo ali não tinha dúvida de quais eram os resultados, de onde ia chegar e o que cada ia entregar. Não, para mim a comunicação era boa, era bem transversal.

Conforme a narrativa dos entrevistados, a comunicação entre os membros do grupo se dava de forma a deixar claro o objetivo, o papel de cada um no processo, os prazos e se dava de forma transversal. Esse é um dos pontos elencados por (Huang; Yan; Smith, 2019) para que seja possível a construção de um ambiente de aprendizado e uma efetiva colaboração no processo de coprodução (Marschall, 2004; Audia *et al.*, 2021).

Havia também uma comunicação externa, ou seja, aberta à sociedade, de acordo com GTPr4: “Para a sociedade foi criada uma página, do próprio governo. E aí, tudo do plano ficou lá”. A comunicação também se dava por meio da utilização de ferramentas como as redes sociais, e como descreveu GTPr2, pela própria “mídia, acho que teve eventos para lançamento do próprio plano, então teve evento ali que se movimentou as pessoas, e isso chamou a mídia ali. E tinha o site, o portal do plano ali, que era aberto para todo mundo consultar”.

Outro recurso amplamente utilizado, durante este período, para a comunicação com a sociedade foram as *lives*, GTPu4 cita inclusive que a periodicidade com que essa comunicação ocorria era diária:

Inclusive, outra coisa que é importante nesse momento que ele se comunicava com a população diariamente. Todo dia, cinco horas da tarde ele fazia a live dele, atualizando os dados, atualizando os números da pandemia e anunciando as medidas. Então foi assim que o plano foi anunciado. Ele fazia esse anúncio diariamente, todos os dias da semana.

Os entrevistados (CGPu2, GTPu2, GTPu4) enfatizaram a importância de convergir vários canais de comunicação para que a informação pudesse ser acessível à sociedade como um todo. GTPu2 destacou que:

E, além das entrevistas, os anúncios e solenidades em eventos, que na época eu acho que usavam do canal do YouTube, as lives que eram realizadas, lives também, redes sociais, e o próprio site do programa, que eu acho que foi uma medida assertiva de criar o site específico do plano.

Para garantir um amplo acesso às informações, GTPu4 ressaltou que foram utilizados diversos canais de comunicação, e em especial o uso das redes sociais, o que considera “o principal modo” de divulgação.

O governador se utilizou de praticamente todas as plataformas conhecidas de rede social, principalmente durante a pandemia. Então Instagram, Facebook, WhatsApp, YouTube, Twitter... Todas as redes sociais, o governador, a equipe do governador, se comunicava com a população o dia inteiro, anunciado as principais medidas. [...] Ele usou também os canais oficiais, dos canais pessoais dele, mas, em especial das redes sociais. E ainda teve a repercussão das demais entidades envolvidas.

Ressaltaram também o papel das entidades que representavam a sociedade civil, que tiveram um papel determinante na divulgação dessas informações e na convergência de narrativas que eram divulgadas, permitindo que seu público-alvo acessassem tais informações com o endosso das entidades, criando uma maior sintonia entre os discursos proferidos. Entretanto, GTPr1 considerou que houve excessos, por parte da gestão pública no que tangia à comunicação do plano para a população, entendendo “marquetearam um pouco em cima do Plano. Não pouco, marquetearam mais do que deveria. Acho que a gente perdeu pouco. Eu entendo política totalmente, entendo totalmente. Faz parte, era uma entrega do governo também.”

É possível verificar, a partir dos dados, que a comunicação com a sociedade como um todo não era percebida pelos participantes da mesma forma. Para alguns participantes foram utilizados diversos recursos e canais para conferir o acesso à informação. Entretanto, GTPr1 encontrou excessos em sua divulgação, sendo percebida como propaganda das ações de governo. Neste ponto a teoria (Armitage *et al.*, 2011; Diduck *et al.*, 2005; Alves; Costa, 2020) aconselha a utilização do mais amplo espectro de ferramentas e estratégias de forma a torná-la mais apropriada aos diferentes públicos.

Uma das formas encontradas para conferir o acesso às informações disponíveis era por meio do hotsite do plano, segundo GTPu2 “tinha portal, o plano todo disponível para consulta e tudo”. Entretanto, apesar do *hotsite* do plano (D3) ofertar uma gama de informações relevantes, CGPu2 e GTPu4 advertiram que algumas das informações encontradas na *homepage*, apesar de apresentarem um elevado grau de

transparência, eram de certa forma “elitizadas”, ou seja, não eram acessíveis e inteligíveis por boa parcela da população, que não detinha conhecimentos para compreender as informações disponíveis por meio das ferramentas utilizadas, como os *dashboards*, que podem ter representado um obstáculo na tradução de conhecimento (Sant’Ana; Mendonça; Sousa, 2022; Assis, 2023).

GTPr2 ressaltou que este é um desafio encontrado também em outros projetos, e que por mais que se tracem estratégias de comunicação, nem sempre as experiências são exitosas.

[...] isso é uma coisa que a gente sofre muito lá também, dentro do observatório, levar para fora, tentar mostrar para a pessoa o valor daquilo ali, a gente sempre fica pensando em estratégias de comunicação. Às vezes dá certo, às vezes não dá. Às vezes a gente gasta muita energia e o retorno é muito baixo. Mas acho que, de maneira geral, você fez o que geralmente se faz, você cria documento, você entrega, você divulga, você faz evento, você vai para a mídia, então acho que foi feito ali o... que geralmente é feito para poder divulgar essas notícias, essas iniciativas.

Outro ponto trazido por GTPu4 foi a confiabilidade das informações transmitidas, destacando a importância da reputação do emissor para que se tornassem acreditadas.

Que cada grupo é atingido, majoritariamente por um tipo de canal de comunicação. Mas que, de um modo geral, hoje a internet é o principal modo. As redes sociais são o principal modo. Virou uma terra sem lei! A gente falar de *fake news*. Hoje você tem um grande problema de credibilidade. Por isso, para mim, essa parte da credibilidade era tão importante.

Na visão de CGPu2, havia oportunidades de melhorias na comunicação ampla com a sociedade “na divulgação, nós ficamos muito fechados na comunicação institucional, seja de governo, seja das corporações que participaram do processo. Nesse ‘nichozinho’. Eu acho que isso não alcançou a sociedade de fato”. O que contraria a necessidade de disseminação de conhecimento discutida por Burlamaqui (2012) para que haja bons resultados na governança do conhecimento.

4.3.6 Objetividade

Este elemento, que trata das regras que regem a governança do conhecimento (Van Kerkhoff, Pilbeam, 2017), foi subdividido em dois tópicos: regras formais e regras informais.

Em relação às regras formais, ao longo das entrevistas e na pesquisa documental, foram observadas algumas relacionadas à instituição da governança. A instituição do Plano Espírito Santo – Convivência Consciente e de sua governança, via criação de um Conselho Gestor, se deram por meio de decreto (D1, CGPu1). CGPu1 verbalizou que:

O governo editou um decreto, então existia uma regra formal. O decreto agora não lembro o número, mas... sim, tinha um decreto que eu acho que você pode analisar lá que tem toda a orientação. Inclusive, foi criado um conselho, um Conselho de Desenvolvimento.

D1 definia as entidades que o comporia e as regras relativas à votação das propostas.

Institui o Plano Espírito Santo Convivência Consciente para supervisão, monitoramento e recuperação econômica em decorrência dos impactos decorrentes do estado de Calamidade Pública no Estado do Espírito Santo em detrimento da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), declarada pela Organização Mundial da Saúde.

Indicava também a possibilidade de convidar das reuniões outros participantes, de acordo com o tema a ser debatido.

§ 3º O Conselho poderá convidar para participar das reuniões, de acordo com o tema a ser discutido, com direito a voz e sem direito a voto: I - membros do Poder Legislativo; II - membros do Poder Judiciário; III - membros do Ministério Público; IV - outras autoridades públicas municipais, estaduais e/ou federais; V - especialistas com conhecimento técnico; VI - representantes dos setores produtivos; e VII - integrantes de comunidades acadêmicas.

As regras formais instituídas pelo plano, contribuíam com sua institucionalização, servindo como garantia para que o interesse público fosse priorizado, bem como a disseminação do conhecimento (Burlamaqui, 2012).

A instituição da governança também ocorreu por meio de regras informais, que foram elencadas no que tange ao funcionamento do Centro de Comando e Controle e ao Grupo de Trabalho. De acordo com GTPu3, mesmo que informal, havia um “fluxo, para tratar as informações, alguém para receber as informações, alguém para alocar as informações no portal. Existia um fluxograma de trabalho definido, com a tarefa de cada órgão ali”. Na leitura de CGPu2 das regras que regiam o plano:

As regras eram muito mais informais. Então, nós definimos o plano de trabalho, definimos as tarefas, dividimos as tarefas, estabelecíamos os prazos para cumprimento dessas tarefas e o ciclo das reuniões de evolução do produto projeto, que dava esse Norte aí do time.

GTPu4 ressaltou que as regras formais não eram preponderantes:

Não tinham regras muito formais, não tenham regras muito rígidas. Um modelo que o governo adotava era da livre discussão. Lógico, sempre de

forma organizada, porém sem muita rigidez. Já existiam algumas pautas pré-programadas que era o próprio governo que já trazia à discussão.

GTPu2 trouxe a questão da compartimentação das funções das entidades, da divisão de funções entre os participantes, ressaltando um gargalo que encontra na gestão pública e que, em sua visão, em função da dimensão do desafio trazido pela pandemia:

A gente sabe que, via de regra, é muito segregado, a atuação das secretarias. Não tem muito diálogo. Mas acho que, pela magnitude e intensidade do problema que a gente vivia da pandemia, esses desafios e gargalos da administração pública acabaram sendo superados por conta daquela gravidade que a gente vivia ali, e uma mobilização maior que era necessária para a gente traçar soluções e caminhos.

As regras informais identificadas, relacionadas ao fluxo de trabalho, à programação de pautas e à compartimentação das funções, ocorriam de forma combinada às regras formais, reforçando umas às outras (Pemsel; Söderlund; Wiewiora, 2018).

Figura 12 – Elementos da Epistemologia Cívica que influenciam a GovC



Fonte: Elaborado pela própria autora (2023).

Na abordagem proposta por VAN KERKHOFF e PILBEAM (2017), com o acréscimo de Jackobsen (2013) no que tange aos recursos ao elemento expertise, foi possível identificar que os elementos (*accountability*, *expertise/recursos*, objetividade, efetividade e transparência) podem ou não se articular entre si, constituindo um bloco que atua de forma

combinada, formando uma singularidade que influencia a Governança do Conhecimento e a caracteriza.

4.4 SÍNTESE DA DISCUSSÃO

O histórico de relações anteriores bem-sucedidas entre os participantes do processo de coprodução, contribuiu para criar condições para que um novo processo fosse realizado. Isso, aliado ao fato da situação emergencial e a gravidade da pandemia da covid-19, dos impactos sociais, sanitários e econômicos que estavam sendo gerados e das possibilidades aventadas de futuros outros impactos, contribuiu para mobilizar a sociedade civil e o governo para trabalharem juntos. A colaboração entre governo e sociedade civil para elaboração e gestão do plano foi entendida em parte como uma resposta às manifestações do setor produtivo pela retomada da economia (GTPr1, GTPr2), tendo sido guiada pela urgência que a situação impunha. O engajamento constitui a essência da coprodução, garantindo aos cidadãos o direito de serem ativamente consultados, engajados e de extrapolarem noções passivas e restritivas de posicionamento e participação (Ryan, 2012).

Isso possibilitou que diferentes sistemas de conhecimento fossem mobilizados, sendo necessário que houvesse uma mediação entre o saber científico, o saber político (manifestado não somente pelo poder público, mas observado constantemente nas ações da sociedade civil organizada) e o saber-fazer (que tratava da materialização das soluções propostas e a experiência prática pregressa dessas entidades). Nesta mediação entre os diversos sistemas de conhecimento e a transdisciplinaridade envolvida, destaca-se a ação das *boundary organizations* (em especial o IJSN e Observatório da Indústria).

Entendendo que o conceito de conhecimento sofre influência dos diversos sistemas de conhecimento, é politizado e deve ser entendido como um bem público (Van Kerkhoff, 2014), vale ressaltar, que no contexto da pandemia, essa discussão atingiu um outro nível. O que exigia da gestão pública um zelo ainda maior com a finalidade de eliminar possíveis ambiguidades existentes na interpretação do que era efetivamente comunicado. Desta forma, qualquer recurso de comunicação utilizado, como por exemplo, os *dashboards* desenvolvidos, deveriam ter uma preocupação maior com a tradução do conhecimento ali existente, facilitando a compreensão de

quem os acessava e conseqüentemente, evitando ruídos na comunicação e compartilhamento do conhecimento produzido. O que reforça a indicação de Wit *et al.* (2022) que para fomentar uma governança participativa, torna-se necessário pensar novas formas de criar e compartilhar conhecimento conjuntamente.

Essa articulação entre os diversos sistemas de conhecimento (saber político, saber científico e saber-fazer) contribuiu para a produção de novos conhecimentos, soluções, políticas públicas, ações e inovações. O saber político contribuía tanto para mediar os demais sistemas de conhecimento, quanto os conflitos e interesses divergentes existentes dentro da governança do conhecimento, que era influenciada também por elementos como a *accountability*, *expertise/recursos*, transparência, objetividade e efetividade. No estudo de caso, foi identificada, ao tratar-se da questão da *accountability*, que a relação de confiança construída ao longo dos anos anteriores atuou como facilitador da relação entre esses atores.

No que tange à *expertise/recursos*, esses elementos foram relevantes tanto para a identificação dos atores que iriam compor a governança (conhecimentos, recursos disponíveis, representatividade política), quanto para que fosse possível materializar, implementar algumas soluções coproduzidas. Tais *expertises* foram desenvolvidos dentro de uma “curva de aprendizado” (GTPu2) pregressa, podendo ser empregados na coprodução de soluções para mitigar os impactos socioeconômicos provocados pela pandemia.

Foi identificado que a transparência do processo, envolvendo tanto a comunicação para dentro do grupo, para o restante da sociedade, foi trabalhada ostensivamente, utilizando-se de diferentes recursos e canais de comunicação, havendo uma ênfase na utilização das redes sociais e internet, até mesmo em detrimento da demanda de distanciamento social trazida pelo coronavírus. Entretanto a comunicação, apesar de disponível, nem sempre alcançou acessibilidade, em detrimento da necessidade de ser empreendida um esforço em relação à tradução do conhecimento. Fato que foi possível exemplificar com a criação dos *dashboards*, criando um gap entre o que estava sendo disseminado e o que era efetivamente absorvido, abrindo espaço inclusive para possíveis proliferações de desinformação e *fake news*, que foram tão frequentes neste período.

Foi possível observar que apesar de terem sido criadas uma série de ferramentas voltadas para o monitoramento do plano, definidas metas e prazos para seu atingimento, foi percebido que o monitoramento do plano foi apontado pelos entrevistados como falho. Tendo sido identificada até mesmo a descontinuidade na alimentação dos *dashboards*, o que pode ter comprometido a avaliação dos resultados obtidos.

Em relação ao elemento objetividade, ao serem instituídas instâncias de governança, formais e informais, como o Centro de Comando e Controle, Sala de situação, Conselho Gestor do Plano ES e Grupo de Trabalho, foi possível a integração entre esses atores. Existiam regras formais, como a publicação de decreto que instituía o plano e a governança do mesmo, embora a maioria das regras que regiam o processo eram informais. Elas tratavam desde a periodicidade das reuniões, das atribuições, de tarefas e prazos e dos critérios de seleção de participantes e tomada de decisão.

O processo de coprodução ocorrido foi considerado pelos participantes como inovativo e criativo (GTPu2), e os dados coletados possibilitaram visualizar como as etapas se sucederam. Ao longo da etapa de *co-design*, foi realizada a inclusão dos participantes, considerando critérios de seleção que permeavam a expertise e recursos que esses participantes poderiam mobilizar, perpassando o capital político ou representatividade desses atores e conhecimentos técnicos com os quais poderiam contar. Foi apontado (CGPu3) também que um dos critérios considerados para a inclusão dos participantes foi o alinhamento com as diretrizes do governo. Nessa etapa também se deu a definição do escopo dos problemas e objetivos a que esse processo se proporia, que no caso em questão, tratava da coprodução de políticas públicas de desenvolvimento econômico e ações para a superação dos desafios trazidos pela pandemia.

Na *co-analysis*, as soluções eram modeladas e validadas pelas partes, tendo sido observados elementos que coadunaram com a capacidade de transformação e inovação também está descrita no referencial teórico (Wit *et al.*, 2022; Feagan, 2019). Os entrevistados GTPu2, GTPu4 e CGpu1 destacaram que esse foi um processo integrado e participativo, envolvendo tanto a sociedade civil quanto o poder público em sua execução das atividades, cujos papéis foram bem definidos. A Administração Pública assumiu um papel de mobilização da participação social conforme proposto por Marschall, 2004; Alford, 2014; Chaebou; Medeiros, 2017.

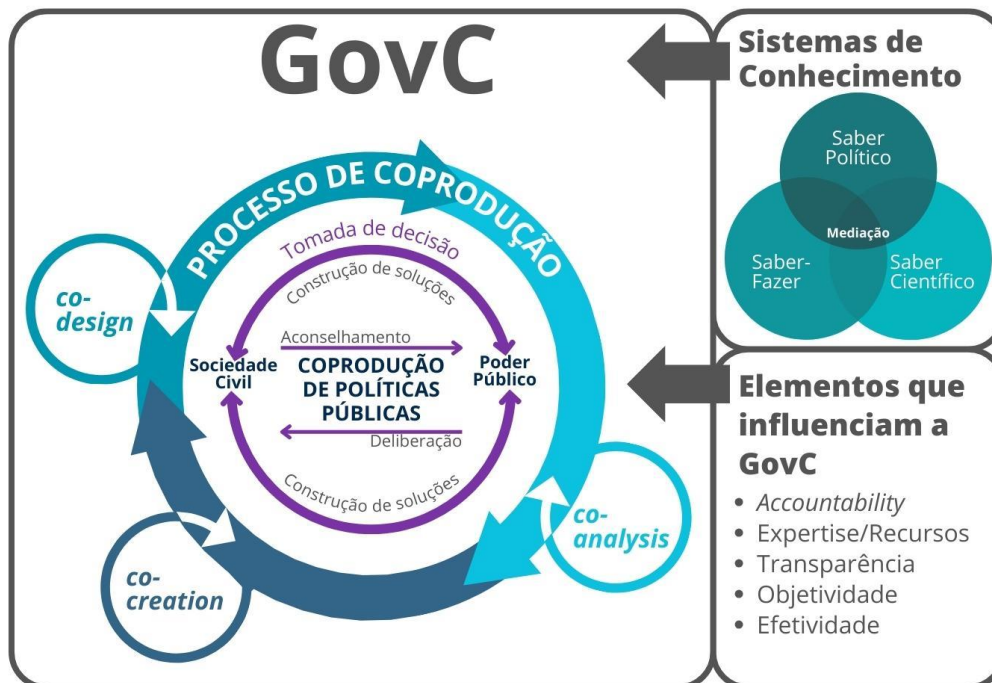
Na etapa da *co-creation* ocorria a implementação, acompanhamento e avaliação das soluções propostas (Audia *et al.*, 2021). A implementação, assim como as etapas anteriores, cabia tanto à sociedade civil quanto à gestão pública (CGPu1, GTPu2), embora GTPu1 tenha advertido que o poder público acabava sendo sobrecarregado nesta etapa, a exemplo do que foi discutido por Carlos, Dowbor, Albuquerque (2021). Em relação ao monitoramento e avaliação das políticas, foram identificadas várias ferramentas disponibilizadas com esta função, como o painel de monitoramento dos empréstimos concedidos, o Siges, o painel de investimentos, dentre outros (CGPu2, GTPu1). Entretanto, ressalta-se que esse foi um dos pontos identificados pelos participantes (GTPu2, GTPr1) em que o processo falhou.

Todo esse processo culminava na tomada de decisão, que foi marcado dentro do caso estudado por diálogo e a audição dos diversos pontos de vista (GTPu4), havendo equilíbrio na relação entre sociedade civil e governo na construção das soluções, entretanto, cabia a decisão final ao governador (GTPu2, GTPr1, GTPu4). Esses dados possibilitaram a visualização de uma hierarquia decisória, onde as entidades da sociedade civil e outras instâncias de governança atuavam em funções consultivas, concentrando a decisão final na figura do governador.

Tal concentração na tomada de decisão, contrariava a função deliberativa prevista no decreto que instituía a governança do plano, entretanto seguiam alguns critérios informais definidos, que perpassavam por exemplo: a capacidade de execução, o curto espaço de tempo existente, critérios políticos e científicos. Convém ponderar, que independentemente de a instância decisória ter sido centralizada, conforme os dados apresentados, o processo de coprodução influenciou efetivamente a tomada de decisão, e as soluções elaboradas pelo grupo de trabalho eram normalmente validadas pelo governador.

O processo de tomada de decisão foi marcado também por relações de poder entre os participantes. Negociações contínuas, mediações entre sistemas de conhecimento e interesses, que considerando a posição privilegiada de poder que essas entidades da sociedade civil ocupavam, conforme demonstrado em D4, da necessidade de haver um mediador entre os Interesses de grupos sobre os interesses públicos em prol do bem comum, essa função foi ser exercida pelo Estado. Tais discussões possibilitaram uma revisão do esquema teórico proposto anteriormente na Figura 1 (veja à p. 40).

Figura 13 – Esquema teórico



Fonte: Elaborado pela própria autora (2023).

Na Figura 13, o esquema teórico foi revisado considerando a importância do saber político na articulação dos demais sistemas de conhecimento, e pontuando que na tomada de decisão, apesar de haver uma relação dialógica para a construção de soluções conjuntas, o papel da sociedade restringia-se ao aconselhamento, restando ao poder público a deliberação final.

A coprodução congrega processos e práticas que contribuem para estruturar e organizar a complexidade das relações entre a ciência, a sociedade e a política, promovendo o empoderamento, confiabilidade, inclusão e usabilidade do conhecimento. Desta forma envolve determinadas práticas e processos para organizar a complexidade da colaboração entre atores advindos de áreas diversas, as relações entre suas diferentes perspectivas e conhecimentos, interesses e motivações, possibilitando a tomada de decisão para a consolidação de novos conhecimentos e o desenvolvimento de políticas públicas mais alinhadas às necessidades sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de compreender como se deu a governança do conhecimento no processo de coprodução entre a sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo, foi realizada uma pesquisa qualitativa. Para tanto, utilizou-se como estratégia de investigação o estudo de caso da governança instituída para o processo de coprodução realizado para elaborar as políticas públicas de desenvolvimento econômico voltadas para a superação dos impactos trazidos pela pandemia da covid-19, materializadas no Plano Espírito Santo – Convivência Consciente. O estudo utilizou como instrumento de coleta de dados adotado foi a pesquisa documental e a realização de entrevistas com os participantes dessa governança. Com os dados coletados, procedeu-se com uma análise narrativa temática.

Ao se propor a mapear os atores e entidades envolvidos nesse processo, os papéis e posições que ocupavam, bem como os fatores motivadores de participação, a pesquisa conseguiu relacionar os atores, a posição que ocupavam à época e as entidades envolvidas no plano. Relacionou também outras instâncias de governança instituídas e vinculadas, além de terem sido detalhados os fatores que motivaram os entrevistados a participarem do processo.

Em seu objetivo de identificar as estratégias e ferramentas aplicadas no caso estudado, relacionou as instâncias de governança definidas, tanto como as estratégias de comunicação, relacionando inclusive os canais de comunicação utilizados. Apresentou os critérios definidos para inclusão dos participantes, assim como, as ferramentas desenvolvidas com o propósito de tanto de garantir o acesso à informação, quanto para proporcionar o acompanhamento e avaliação das soluções propostas.

Ao se propor a descrever como ocorreu o processo de coprodução entre sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico contidas no Plano ES, a pesquisa organizou os dados coletados em uma narrativa temporal, trazendo elementos para contextualizar as experiências pregressas dos atores e entidades participantes. Pontuou os impactos que a pandemia de covid-19 impôs aos indivíduos e à sociedade como um todo,

destacando as limitações que a gestão pública encontrava para que os superasse isoladamente. Além disso, foram descritas as etapas do processo de coprodução ocorrida, fazendo um paralelo com o *framework* desenvolvido por Audia (2021), descrevendo também como se dava o processo de tomada de decisão.

Por fim, o último objetivo específico se propôs a analisar os desdobramentos do processo de coprodução entre sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo contidas no Plano ES. Para tanto foram relacionados os indicativos de resultados encontrados nos dados coletados, como estavam sendo monitorados e avaliados.

A pesquisa possibilitou enxergar que os elementos que influenciam a GovC o fazem de forma combinada, formando uma singularidade que não só influencia a Governança do Conhecimento, mas a caracteriza. Vale destacar que no estudo de caso em questão, foi identificado um fluxo decisório em que havia o protagonismo da administração pública, contrariando a função deliberativa prevista no decreto que a instituiu. Entretanto, os dados coletados indicaram que o processo de coprodução foi participativo na elaboração das soluções propostas e influenciou efetivamente a tomada de decisão. De qualquer forma, isso ressalta a necessidade desenvolver o saber político na sociedade civil. Saber esse que possui uma função de destaque na articulação dos demais sistemas de conhecimento, contribuindo para mediar conflitos e interesses divergentes.

Tendo em vista que as entidades da sociedade civil que participaram da coprodução em questão possuíam um histórico pregresso de relações anteriores, atrelado a uma posição econômica e relações de poder diferenciadas, foi possível que tivessem uma atuação mais estruturada na propositura de seus pleitos. E embora o contexto da mais grave crise sanitária dos últimos cem anos tenha sido determinante como indutor do processo de integração sociedade civil e poder público em seu enfrentamento, esse histórico de eventos pregressos no Estado do Espírito Santo lhes permitiu o amadurecimento de uma relação de confiança que foi determinante na modelagem governança do conhecimento instituída.

Essas relações de confiança também encontravam apoio na utilização de ferramentas que possibilitavam a ampliação da transparência e o acompanhamento por parte do

grupo envolvido das ações do plano. Entretanto, esse grupo era restrito e nem todos os instrumentos selecionados garantiam a efetividade do acesso às informações disponibilizadas pelo plano para aqueles que não estavam diretamente envolvidos no processo de coprodução e, desta forma, necessariamente tenham mantido contato com os sistemas de conhecimento inerentes. Neste ponto, vale resgatar o papel significativo que as *boundary organizations* ocuparam neste processo, valendo-se de sua capacidade de transitar entre esses diferentes sistemas de conhecimento para contribuir com o processo de tradução do conhecimento para os atores que compõem o processo e a sua propagação na sociedade.

Desta forma, esse trabalho pode contribuir apresentando as estratégias adotadas por estas entidades, possibilitando uma reflexão crítica, que podem ser utilizadas para o aprimoramento do processo de coprodução de futuras políticas públicas, permitindo um maior equilíbrio e pluralidade na sua propositura pelos participantes envolvidos, influenciado com maior efetividade o processo de tomada de decisão. Por meio do fornecimento de subsídios, deve ademais facilitar a compreensão de como se deu a formulação, o compartilhamento e a integração das soluções coproduzidas pelas entidades que compuseram o processo de coprodução, construindo um aprendizado futuro para a superação de situações de crise importantes e problemas complexos, que exigem um processo coordenado, participativo e democrático.

O estudo encontrou algumas limitações. Dentre elas, é possível elencar que, em detrimento do tempo disponível, não foi possível realizar entrevistas com os participantes eventuais (PE), que poderiam ter fornecido uma visão de pessoas que não estiveram tão intensamente envolvidas com o processo de coprodução, possibilitado ter um entendimento como o processo era visto de fora. Uma outra limitação identificada está relacionada ao lapso temporal decorrido entre o processo de coprodução e a realização das entrevistas, o que afetou as lembranças dos participantes em relação aos eventos ocorridos, podendo ter ocasionado a perda de um detalhamento mais amplo das informações coletadas. Além disso, faz-se necessário reiterar a possibilidade de que o fato da pesquisadora, à época em que se deu o estudo de caso, estar diretamente envolvida com ele, proporcionando algum entendimento enviesado, caracterizando sempre um risco que se assume (Riessman, 2008) no processo de transcrição em uma análise narrativa.

Pensando em estudos futuros, sugere-se que sejam mais amplamente exploradas as relações de poder entre os atores, possibilitando entender especialmente como a sociedade civil pode se estruturar melhor para alcançar resultados mais efetivos na apresentação de seus pleitos, como foi observada a atuação da Findes, por exemplo, com a sua área de defesa de interesses. Convém também investigar com maior profundidade o que dá a essas entidades da sociedade civil organizada uma posição de poder privilegiada. E, desta forma, entender também como se formam núcleos de poder na sociedade civil que exercem influência sobre o estado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Escola Nacional de Administração (ENAP)**, [S. l.], n. 10, p. 1-52, 1997. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/556>. Acesso em: 10 fev 2022.

ALFORD, J. *The multiple facets of co-production: building on the work of Elinor Ostrom*. **Public Administration Review**, v. 16, n. 3, p. 299-316, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/263479805_The_Multiple_Facets_of_CoProduction_Building_on_the_Work_of_Elinor_Ostrom. Acesso em: 15 jun 2022.

ALMEIDA, L. A.; GOMES, R. C. Atores, Recursos e Interesses na Formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 3, p. 161-169, 2018.

ALVES, A.; BARBOSA, R. R. *Influences and barriers to information sharing: A theoretical perspective*. **Ciência da Informação**, v. 39, p. 115-128, 2010.

ALVES, M. A.; COSTA, M. M. da. Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 4, p. 923-935, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81890>. Acesso em: 16 jun 2022.

ANDION, C. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da Covid-19 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 936-951, 2020.

ANSELL, C.; GASH, A. *Collaborative Governance in Theory and Practice*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], ano 2008, v. 18, ed. 4, p. 543-571, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>. Acesso em: 10 fev 2022.

ANSELL, C.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. *Improving policy implementation through collaborative policymaking*. **Policy & Politics**, [S. l.], v. 45, n. 3, p. 467-486, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/030557317X14972799760260>. Acesso em: 10 fev 2022.

ANTONELLI, C. *Knowledge Governance Pecuniary Knowledge Externalities And Total Factor Productivity Growth*. **Economic Development Quarterly**, [S. l.], v. 27, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/254455983_Knowledge_Governance_Pecuniary_Knowledge_Externalities_And_Total_Factor_Productivity_Growth. Acesso em: 10 fev 2022.

ANTONELLI, C.; BARBIELLINI AMIDEI, F.; FASSIO, C. *Corrigendum to "The mechanisms of knowledge governance: State owned enterprises and Italian economic growth, 1950-1994"*. **Structural Change and Economic Dynamics**, [S. l.], v. 31, p. 43-63, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/270595178_Corrigendum_to_The_mechanisms_of_knowledge_governance_State_o

wned_enterprises_and_Italian_economic_growth_1950-1994_Struct_Change_Econ_Dynam_31_2014_43-63. Acesso em: 10 fev 2022.

ARMITAGE, Derek *et al.* Co-management and the co-production of knowledge: Learning to adapt in Canada's Arctic. **Global Environmental Change**, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 995-1004, aug., 2011. 995–1004. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.04.006>. Acesso em: 10 jun 2021.

ASSIS, Stella Schwanz Dias de. **Comunicação da informação em saúde: Um panorama pós-pandêmico de (des)informação**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2023.

AUDIA, C.; BERKHOUT, F. *et al.* Loops e blocos de construção: uma estrutura de co-produção de conhecimento para a saúde urbana equitativa. **J Urban Health** **98**, p. 394-403, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11524-021-00531-4>. Acesso em: 16 set 2022.

BOYATZIS, Richard E. Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development. **Sage**, 1998.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de Fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 10 fev 2022.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de Abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 10 fev 2022.

BRASIL. **Painel Coronavírus**. Atualizado pela última vez em março de 2022. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 8 out 2022.

BRASIL. **Painel de informações do novo CAGED**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNWl5NWl0ODEtYmZiYy00Mjg3LTkzNWUtY2UyYjIwMDE1YWl2liwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTtk3OCJ9&pageName=ReportSectionb52b07ec3b5f3ac6c749>. Acesso em: 3 mar 2022.

BRASIL. Portaria nº 188, de 3 de Fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020c. Disponível

em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388> Acesso em: 3 mar 2022.

BRINKMANN, S. *Qualitative Interviewing*. New York: **Oxford University Press**, 2013.

BUCHANAN, J. M., TOLLISON, R. (ed.). *Theory of public choice*. Ann Arbor: **University of Michigan Press**, 1972.

BURLAMAQUI, L. Knowledge Governance: An Analytical Approach and its Policy Implications. In: BURLAMAQUI, L.; CASTRO, A.C.; KATTEL, R. *Knowledge Governance – Reasserting the Public Interest*. p. 3-26. **Anthem Press**, 2012.

CANÇADO, A. C.; BARROS, F. S.; BARROS, F. S. POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: revisão sistemática da literatura. **Revista Observatório**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. a14pt, 2021. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/10051>. Acesso em: 13 set 2022.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M.C. Effects of social movements on public policy cycle effets des mouvements sociaux sur le cycle des politiques publiques. **Cad. CRH** 34. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.33276>. Acesso em: 3 mar 2022.

CASH, D. W. *et al.* Knowledge systems for sustainable development. **PNAS**. USA 100:8086–91, 2003.

CHAEBO, G.; MEDEIROS, J. J. Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 3, p. 615-628, 2017.

CLARK, W.C. *et al.* **Boundary Work for Sustainable Development**: Natural Resource Management at Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) Proceedings of the National Academy of Sciences 113(17) 4614-22).

CLEMENT, S. (2022). **Knowledge governance for the Anthropocene**: Pluralism, populism, and decision-making. *Global Policy*, 13(Suppl. 3), 11–23. Available from: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.1314817585899>, 2022, S3. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.13148>. Capes, Wiley Online Library on [22/02/2023].

COOKE, B. O gerenciamento do (terceiro) mundo. **ERA – Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 44, n. 3, p. 62–75, 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37631>. Acesso em: 3 mar 2022.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The new public service: serving, not steering*. New York: Armonk, 2003.

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DIDUCK, A., BANKES, N., CLARK, D., ARMITAGE, D. Unpacking social learning in social-ecological systems: case studies of polar bears and narwhal management in northern Canada. In: BERKES, F. *et al.* (Eds.). **Breaking Ice: Renewable Resource and Ocean Management**. Calgary: University of Calgary Press, p. 269-291, 2005.

DOBUZINSKIS, L.; HOWLETT, M.; LAYCOCK, D. **Policy analysis in Canada: the state of art**. Toronto: University of Toronto Press, 2007.

DWYER, S.C.; BUCKLE, J.L. The Space Between: On Being an Insider-Outsider in Qualitative Research. **International Journal of Qualitative Methods**, v. 8, n. 1, p. 54-63, 2009.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. B. Era Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S. l.], v.22, p.1-29, 2012. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/An-Integrative-Framework-for-Collaborative-Emerson-Nabatchi/41d9e428a178e129af365dac16082f62eed0a14c>. Acesso em: 10 fev 2022.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 4764-R, de 26 de Novembro de 2020. Institui o Plano Espírito Santo Convivência Consciente para supervisão, monitoramento e recuperação econômica em decorrência dos impactos decorrentes do estado de Calamidade Pública no Estado do Espírito Santo em detrimento da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), declarada pela Organização Mundial da Saúde. Espírito Santo, 26 nov. 2020.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 5001, de 27 de outubro de 2021. Altera o Decreto nº 4764-R, de 26 de novembro de 2020, institui o Plano Espírito Santo Convivência Consciente para supervisão, monitoramento e recuperação econômica em decorrência dos impactos decorrentes do estado de Calamidade Pública no Estado do Espírito Santo em detrimento da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), declarada pela Organização Mundial da Saúde. Espírito Santo, 27 out. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Plano Espírito Santo Convivência Consciente**. Espírito Santo, 27 out. 2020.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro 50(6):959-979, nov./dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150981>. Acesso em: 11 out 2022.

FEAGAN, M. *et al.* Redesigning knowledge systems for urban resilience **Environmental Science & Policy**, v. 101, p. 358-363, 2019.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOSS, N. The Emerging Knowledge Governance Approach: Challenges and Characteristics. *Organization* 14: 29-52, 2007.

FOSS, N.; HUSTED, K.; MICHAILOVA, S. Governing Knowledge Sharing in Organizations: Levels of Analysis, Governance Mechanisms, and Research Directions. *Journal of Management Studies* 47: 455-482, 2010.

FREIRE, P. de Sá *et al.* Governança do Conhecimento (GovC): o estado da arte sobre o termo. *Biblios*, [S. l.], n. 69, p. 21-40, 2017. Disponível em: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1562-4730201700040002&lng=es&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 10 fev 2022.

GEPHART, R. Qualitative research and the Academy of Management Journal. *Academy of Management Journal*, [S.l.], v. 47, n. 4, p. 454-462, 2004.

GEPHART, R.; RICHARDSON, J. *Qualitative research methodologies and international human resource management*. In: HARRIS; M. M. (ed.). *Handbook of research in international human resource management*. p. 29-52. New York: Taylor & Francis Group, 2008.

GERRITSEN, Alwin; DOTTI, Nicola Francesco. Knowledge governance: Theoretical and empirical reflections on territorial innovation policy. In: *Knowledge, Policymaking and Learning for European Cities and Regions*. Edward Elgar Publishing, p. 244-258, 2018.

GIEBELS, D.; VAN BUUREN, A.; EDELENBOS, J. Knowledge governance for ecosystem-based management: Understanding its context-dependency. *Environmental Science & Policy*, [S. l.], v. 55, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/282590215_Knowledge_governance_for_ecosystem-based_management_Understanding_its_context-dependency. Acesso em: 10 fev 2022.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, [S. l.], v. 35, p. 57-63, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpwNkCgnc/?lang=pt>. Acesso em: 10 fev 2022.

GODOY, A. S. *et al.* Análise de dados qualitativos em pesquisa: múltiplos usos em Administração: múltiplos usos em Administração. Editora FGV, 2020.

GOLDMAN, F. Governança do conhecimento e gestão do conhecimento organizacional. *Revista Gestão & Tecnologia*, Pedro Leopoldo (RS), v. 1, n. 1, p. 4-16, fev. 2010.

GONÇALVES, Alyne dos Santos; PATEZ, Mariana Luz; SILVA, Marta Zorzal. Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação: trajetória, redes e poder sob a perspectiva do discurso do sujeito coletivo. *SINAIS – Revista Eletrônica Ciências Sociais*. Vitória: CCHN, UFES, Edição n. 10, Dezembro, 2011.

GRANDORI, A. Governance Structures, Coordination Mechanisms and Cognitive Models. **Journal of Management and Governance** 1: 29-42, 1997.

GRANDORI, A. Neither Hierarchy nor Identity: Knowledge Governance Mechanisms and the Theory of the Firm. **Journal of Management and Governance** 5: 381-399, 2001.

GRANDORI, A. *Epistemic Economics and Organization: Forms of Rationality and Governance for a Wiser Economy*. New York: **Routledge**, 2013.

GRAY, B. **Collaborating: finding common ground for multiparty problems**. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.

HJELTE, J.; ELIASSON, B.; BERG, E. Changes in ideas on knowledge governance in the context of social services in Sweden, **Nordic Social Work Research**, 2022.

HUANG, Y.; YAN, A.; SMITH, R. Methodology for the development of knowledge management on organizational performance based on employees' professional competence. **Revista de Cercetare si Interventie Sociala**, [s.l.], v. 64, p. 85-96, 2019. Disponível em: http://www.rcis.ro/images/documente/rcis64_07.pdf. Acesso em: 13 out 2022.

KINGDON, J.W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd.d. New York: **Longman**, 2003.

KISER, L. L.; PERCY, S. L. The Experiment coproduction and its implications for public service delivery. In: **Workshop in Political Theory and Policy Analysis**; 1980, Bloomington, p. 1-24, 1980.

KISLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 479-499, 2006.

JAKOBSEN, M. Can government initiatives increase citizen coproduction? Results of a randomized field Experiment. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 1, p. 27-54, 2013.

JASANOFF, S (2005) *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

JASANOFF, Sheila. *Science and public reason*. **Routledge**, 2012.

LASSWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Nova Iorque: The World Publishing Company, 1971.

LEITE, G.; VIVEIROS, D. S. De. A integração entre os municípios como uma estratégia de ação do estado frente às consequências da crise sanitária do novo coronavírus. **Revista Acadêmica em Humanidades**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 111 a 132–111 132, 2020. Disponível em: <https://publicacoes.ifba.edu.br/artifices/article/view/793>. Acesso em: 10 fev 2022.

LIMA, L. D.; PEREIRA, A. M. M.; MACHADO, C. V. Crisis, conditioning factors, and challenges in the coordination of Brazil's federative State in the context of COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, 36(7), 36(7):e00185220. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00185220>. 2020. Acesso em: 3 set 2022.

LOUREIRO, Carlos Frederico B.; CUNHA, Cláudia Conceição. **Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação**. Revista Prâxis, v. 1, p. 35-42, 2008.

LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F. Democracia e eficiência: A difícil relação entre: Política e economia no debate contemporâneo. **Revista de Economia Política**, [S. l.], v. 32, nº 4 (129), p. 615–633, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262762204_Democracia_e_eficiencia_A_dificil_relacao_entre_Politica_e_economia_no_debate_contemporaneo. Acesso em: 10 fev 2022.

MALISCHESKI, K. *et al.* As Mudanças Provocadas pela Implementação de Práticas Inovadoras no Setor Público Brasileiro e a Teoria do Novo Serviço Público: Uma Visão Sistêmica. **Anais do Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação – ciki**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2022. Disponível em: <https://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/view/1069>. Acesso em: 7 set 2022.

MARSCHALL, Melissa. Participação Cidadã e Contexto de Vizinhança: Um Novo Olhar sobre a Coprodução de Bens Públicos Locais. **Political Research Quarterly**, 57 (2), 231–244, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/106591290405700205>. Acesso em: 13 out 2022.

MEYNHARDT, T. Public Value Inside: What is Public Value Creation? **International Journal of Public Administration**, [S. l.], v. 32, n. 3–4, p. 192–219, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>. Acesso em: 10 fev 2022.

MILLER, C. A.; WYBORN, C. Co-production in global sustainability: Histories and theories. **Environmental Science and Policy**, [s. l.], v. 113, p. 88-95, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.01.016>. Acesso em: 10 fev 2022.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MÚNERA, C.; VAN KERKHOFF, L. Diversifying knowledge governance for climate adaptation in protected areas in Colombia. **Environmental Science & Policy**. v. 94, p. 39-48, 2019.

NOOTEBOOM, B. Learning by interaction: Absorptive capacity, cognitive distance and governance. **Journal of Management and Governance** 4: 69-92, 2000.

NORSTRÖM, A. V. *et al.* Principles for knowledge co-production in sustainability research. **Nature Sustainability**, 3(3), 182–190, 2020. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0448-2>.

OPAS. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Pandemia de Covid-19 na Região das Américas, Sessão Virtual, 28 e 29 de Setembro de 2020. **58º Conselho**

Diretor, 72ª sessão do Comitê Regional da OMS para as Américas, 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/documentos/cd586-pandemia-covid-19-na-regiao-das-americas>. Acesso em: 3 mar 2022.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. A. **Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector**. Reading, Mass: Basic Books, 1992.

OSTROM, E. **The Future of the Commons: Beyond Market Failure and Government Regulations: Beyond Market Failure & Government Regulations**. London: Institute of Economic Affairs, 2012.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. *et al.* Evaluating police organization. **Public Prod.** p. 3-27, 1979.

OSTROM, V.; OSTROM, E. A theory for institutional analysis of common pool problems: Managing the commons. **Freeman**, San Francisco, p. 157-172, 1977.

PARKS, R. B. *et al.* Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional considerations. **Policy Studies Journal**, v. 9, n. 7, p. 1001-1011, 1981.

PEMSEL, S.; SÖDERLUND, J.; WIEWIORA, A. Contextualising capability development: configurations of knowledge governance mechanisms in Project-based organizations. **Technology Analysis & Strategic Management**, 30:10, 1226-1245, 2018.

PERCY, S. L. Conceptualizing and measure citizen co-production of community safety. **Policy Studies**. J. 7 (s 1), 486-493, 1978.

PEREIRA, L. C. B. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, [S. l.], p. 49–95, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?lang=pt>. Acesso em: 10 fev 2022.

PINHO, J. A.G.; SACRAMENTO, A. R.S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, p. 1343-1368, 2009

RIESSMAN, C. K. **Narrative methods for the human sciences**. Sage. London, 2008.

RUTGERS, M. R.; VAN DER MEER, H. The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration. **Administration & Society**, [S. l.], v. 42, n. 7, p. 755–779, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0095399710378990>. Acesso em: 10 fev 2022.

RYAN, B. Co-production: option or obligation? **Australian Journal of Public Administration**, v. 71, n. 3, p. 314-324, 2012.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 97-114, set/dez, 2009.

SANT'ANA, F. M..; MENDONÇA, A. V..; SOUSA, Maria Fátima de. Prólogo à Tradução do Conhecimento com Uso de Evidências para a Tomada de Decisões. In: MENDONÇA, Ana Valéria M.; SOUSA, Maria Fátima de. Práticas Interdisciplinares de Informação, Educação e Comunicação em Saúde para a Prevenção das Arboviroses Dengue, Zika e Chikungunya: Desafios Teóricos e Metodológicos. Brasília: Editora ECoS, 2022. Disponível em: <<https://ecos.unb.br/wp-content/uploads/2022/03/piiecemsauade.pdf#page=103>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

SANTANA, Valdilene Valdice; DOS SANTOS, Patrício Rinaldo; BARBOSA, Marilene Vieira. **Contribuições do plano de manejo e do conselho gestor em Unidades de Conservação**. Meio Ambiente (Brasil), v. 2, n. 2, 2020.

SANTOS, V. **Coprodução do Conhecimento na Formulação de Políticas Públicas**. Tese (doutorado) Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Florianópolis, 2021.

SANTOS, L. S. Dilemas Morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. **Revista de Administração Pública**, 54(4), 909-922. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200219>. Acesso em: 10 fev 2022.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2021.

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas públicas**: conceitos, categorias de análise, casos práticos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SELSKY, J. W.; PARKER, B. Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. **Journal of Management**, [S. l.], v. 31, n. 6, p. 849–873, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0149206305279601>. Acesso em: 10 fev 2022.

STAKE. R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) **Handbook of qualitative research**. p. 435-454. London: Sage, 2000.

TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. **Gestão do Conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

UJVARI, Stefan Cunha. **História das Epidemias**. São Paulo: Contexto, 2020.

VAN KERKHOFF, L. Knowledge Governance for Sustainable Development: A Review. Challenges in Sustainability, **North America**, 1, mar. 2014. Disponível em: <http://www.librelloph.com/challengesinsustainability/article/view/cis-1-2-82>. Acesso em: 22 set 2022.

VAN KERKHOFF, L.; PILBEAM, V. Understanding socio-cultural dimensions of environmental decision-making: a knowledge governance approach. ***Environmental Science and Policy***. v. 73, p. 29-37, 2017.

WHITAKER, G. P. Coproductions: citizen participation in service delivery. ***Public Administration***. p. 240-246, 1980.

WIT, F. *et al.* Towards Knowledge Governance in Public Administration. ***European Conference on Knowledge Management***. v. 23, n. 1, 2022.

WYBORN, C. *et al.* Co-producing sustainability: Reordering the Governance of Science, policy, and Practice. ***Annual Review of Environment and Resources***, [s. l.], v. 44, p. 319-346, out., 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-101718-033103>. Acesso em: 20 ago 2022.

WU, X. *et al.* **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

ZACCARELLI, L. M.; GODOY, A. S. “Deixa eu te contar uma coisa...”: possibilidades do uso de narrativas e sua análise nas pesquisas em organizações. ***Revista Gestão Organizacional***, v. 6, n. 3, p. 25-36, 2013.

APÊNDICE A – SOLICITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA DAS ENTIDADES

Prezado XXXX,

Estou cursando Mestrado no PPGADM na UFES, e desta forma realizando uma pesquisa para minha dissertação relacionada a condução participativa do Governo do Estado do processo de retomada econômica pós pandemia. A pesquisa é intitulada “A governança do conhecimento na coprodução de políticas públicas: estudo de caso do Plano ES – Convivência Consciente”. Meu objetivo é entender como se deu o processo de governança do conhecimento dentro dessa atuação participativa para a superação da crise econômica desencadeada pela pandemia, e desta forma, preciso entrevistar os membros do Conselho Gestor do Plano ES, instituído pelo Decreto Nº 4764-R, de 26 de novembro de 2020.

Para tanto, estou utilizando publicações e documentos públicos, mas também preciso realizar entrevistas com as pessoas que participaram do processo de sua construção.

Gostaria então, de solicitar autorização do XXXX para a realização da pesquisa. Envio anexo um modelo de autorização com esse propósito, para que eu possa disponibilizar para o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos – (CEP/UFES/CAMPUS GOIABEIRAS) e poder iniciar a pesquisa. Independentemente da autorização da entidade, todos os entrevistados serão consultados e sua participação será facultada aos mesmos.

Finalizada a pesquisa, disponibilizarei seus resultados para as entidades participantes, podendo contribuir para futuras situações onde a atuação conjunta entre governo e sociedade se faça necessária.

Agradeço desde já a atenção.

Fabrine Schwanz Dias
Mestranda em Administração

Vitória, 20 de janeiro de 2023.

XXXX

Representante Legal



AUTORIZAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA

De acordo com Fabrine Schwanz Dias, mestranda junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, a pesquisa intitulada "A governança do conhecimento na coprodução de políticas públicas: Estudo de caso do Plano ES – Convivência Consciente" tem por objetivo compreender como se deu a governança do conhecimento no processo de coprodução entre a sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo. Ainda conforme a autora, a pesquisa se justifica por buscar compreender o processo da formulação, o compartilhamento e integração das soluções co-construídas por essas entidades para a superação de importantes situações de crise, que exigem um processo coordenado e participativo, possibilitando que haja um aprimoramento do processo de coprodução de futuras políticas públicas, permitindo um maior equilíbrio e pluralidade na sua propositura pelos participantes envolvidos.

Considerando a relevância do tema e a necessidade de realização de entrevistas – presenciais ou online, de acordo com a disponibilidade do participante voluntário – bem, como a anuência dos entrevistados de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, eu, **LUIZ HENRIQUE TONIATO**, portador do CPF 282.518.657-00, na condição de representante legal do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Espírito Santo (SEBRAE ES), autorizo a realização da pesquisa, no âmbito da entidade.

Vitória, 26 de janeiro de 2023



Luiz Henrique Toniato

Diretor Técnico

SEBRAE/ES



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Estado do Governo

AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA

De acordo com Fabrine Schwanz Dias, mestranda junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, a pesquisa intitulada "A governança do conhecimento na coprodução de políticas públicas: Estudo de caso do Plano ES – Convivência Consciente" tem por objetivo compreender como se deu a governança do conhecimento no processo de coprodução entre a sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo. Ainda conforme a autora, a pesquisa se justifica por buscar compreender o processo da formulação, o compartilhamento e integração das soluções co-construídas por essas entidades para a superação de importantes situações de crise, que exigem um processo coordenado e participativo, possibilitando que haja um aprimoramento do processo de coprodução de futuras políticas públicas, permitindo um maior equilíbrio e pluralidade na sua propositura pelos participantes envolvidos.

Considerando a relevância do tema e a necessidade de realização de entrevistas – presenciais ou online, de acordo com a disponibilidade do participante voluntário – bem, como a anuência dos entrevistados de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, eu, **MARIA EMANUELA ALVES PEDROSO**, portadora do CPF n.º 056.067.627-14, Advogada, na condição de representante legal da Secretaria de Estado do Governo do Espírito Santo, autorizo a realização da pesquisa, no âmbito dos órgãos do Governo do Estado do Espírito Santo.

Vitória, 20 de janeiro de 2023.

MARIA EMANUELA ALVES PEDROSO
Secretária de Estado do Governo

AUTORIZAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA

De acordo com Fabrine Schwanz Dias, mestranda junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, a pesquisa intitulada “A governança do conhecimento na coprodução de políticas públicas: Estudo de caso do Plano ES – Convivência Consciente” tem por objetivo compreender como se deu a governança do conhecimento no processo de coprodução entre a sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo. Ainda conforme a autora, a pesquisa se justifica por buscar compreender o processo da formulação, o compartilhamento e integração das soluções co-construídas por essas entidades para a superação de importantes situações de crise, que exigem um processo coordenado e participativo, possibilitando que haja um aprimoramento do processo de coprodução de futuras políticas públicas, permitindo um maior equilíbrio e pluralidade na sua propositura pelos participantes envolvidos.

Considerando a relevância do tema e a necessidade de realização de entrevistas – presenciais ou online, de acordo com a disponibilidade do participante voluntário – bem, como a anuência dos entrevistados de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, eu, Guilherme Luciano Gollner de Oliveira, portador do CPF 101244477-59, na condição de representante legal do Espírito Santo em Ação, autorizo a realização da pesquisa, no âmbito da entidade.

Vitória, 30 de janeiro de 2023.



Guilherme Luciano Gollner de Oliveira
Superintendente
Espírito Santo em Ação




AUTORIZAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA

De acordo com Fabrine Schwanz Dias, mestranda junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, a pesquisa intitulada "A governança do conhecimento na coprodução de políticas públicas: Estudo de caso do Plano ES – Convivência Consciente" tem por objetivo compreender como se deu a governança do conhecimento no processo de coprodução entre a sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo. Ainda conforme a autora, a pesquisa se justifica por buscar compreender o processo da formulação, o compartilhamento e integração das soluções co-construídas por essas entidades para a superação de importantes situações de crise, que exigem um processo coordenado e participativo, possibilitando que haja um aprimoramento do processo de coprodução de futuras políticas públicas, permitindo um maior equilíbrio e pluralidade na sua propositura pelos participantes envolvidos.

Considerando a relevância do tema e a necessidade de realização de entrevistas – presenciais ou online, de acordo com a disponibilidade do participante voluntário – bem, como a anuência dos entrevistados de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, eu, Leonardo de Paula Luiz, portador do CPF 001.758.13.701, na condição de representante legal da Federação das Indústrias do Espírito Santo (FINDES), autorizo a realização da pesquisa, no âmbito da entidade.

Vitória, 25 de janeiro de 2023.



Leonardo de Paula Luiz
Representante Legal

...

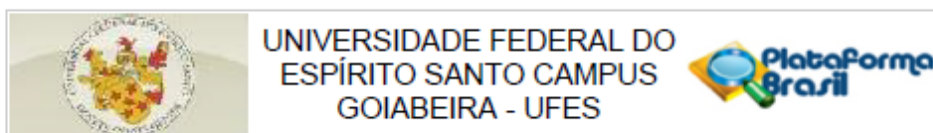
APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS EPISÓDICAS

Mestranda: Fabrine Schwanz Dias

Orientadora: Profa. Dra. Kátia C. de Araújo Vasconcelos

1. Qual foi seu primeiro contato com o Plano ES?
2. Porque você foi indicado a participar do GT/Conselho? Algum conhecimento específico seu foi determinante?
3. O que te motivou a participar do plano? Como era a predisposição e comprometimento dos participantes para investir na produção conjunta dessas ações a que o plano se propunha e arcar com os riscos decorrentes?
4. Para você, qual era o principal objetivo/razão de ser do Plano ES?
5. Como foram definidas as atribuições das entidades participantes e seus representantes no processo?
6. Como era estabelecida a priorização dos problemas públicos a serem trabalhados e a definição das políticas públicas para a solução de tais problemas?
7. Como era o processo de tomada de decisão? Existiam critérios objetivos/claros?
8. Como era a abertura à participação e colaboração
9. Como era a comunicação e o compartilhamento de informações e conhecimento? (efetividade, acessibilidade, adequação e transparência da comunicação)
10. Existiam de regras formais e/ou informais que regiam o processo de governança?
11. As entidades participantes e seus representantes possuíam boas experiências em relações anteriores? Havia uma relação de confiança entre os participantes?
12. Quais eram os conhecimentos técnicos, informações e recursos disponíveis por parte das entidades participantes e seus representantes?
13. Como as ações propostas eram acompanhadas? Havia indicação de como seriam apurados os resultados?

APÊNDICE C – PARECER CONSUBSTANCIADO CEP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A GOVERNANÇA DO CONHECIMENTO NA COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DO PLANO ES - CONVIVÊNCIA CONSCIENTE

Pesquisador: FABRINE SCHWANZ DIAS

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 65793122.1.0000.5542

Instituição Proponente: Programa de Pós-Graduação em Administração da UFES

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 6.000.790

Apresentação do Projeto:

Optou-se por realizar uma pesquisa qualitativa, seguindo um paradigma interpretativista e natureza descritiva. A estratégia de investigação definida foi a realização de um estudo de caso da governança do Plano ES - Convivência Consciente, para promover um entendimento de como se deu a governança do conhecimento na coprodução de políticas públicas no processo de retomada econômica pós pandêmico. Como instrumento de coleta de dados serão utilizados tanto a pesquisa documental, descrevendo e analisando os documentos relacionados ao referido Plano, como serão realizadas entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos. Esses atores perpassam os membros do Conselho Gestor instituído para

promover a governança do Plano ES, além de um Grupo de Trabalho técnico para dar suporte ao o processo decisório do Conselho e de participantes eventuais, composto por representantes de instituições públicas estaduais e instituições representativas da sociedade civil organizada.

Ao todo, são estimadas a realização de até 35 entrevistas semiestruturadas com duração de aproximadamente 1h, que poderão ser realizadas presencialmente ou via videoconferência. Com o objetivo de obter informações relacionadas a como se deu a governança do conhecimento no processo de coprodução entre a sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas no contexto do Plano ES –

Convivência Consciente. Os participantes serão contatados e informados sobre o objetivos da pesquisa, bem como, apresentados ao TCLE, para que possam estar cientes das implicações, riscos

Endereço: Av. Fernando Ferrari, 514-Campus Universitário, Prédio Administrativo do CCHN
Bairro: Goiabeiras **CEP:** 29.075-910
UF: ES **Município:** VITÓRIA
Telefone: (27)3145-9820 **E-mail:** cep.goiabelras@gmail.com

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO CENTRO DE CIÊNCIAS
JURÍDICAS E ECONÔMICAS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

O Sr. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX foi convidado a participar da pesquisa intitulada “A governança do conhecimento na coprodução de políticas públicas: estudo de caso do Plano ES – Convivência Consciente”, sob a responsabilidade de Fabrine Schwanz Dias. A pesquisa tem por objetivo compreender como se deu a governança do conhecimento no processo de coprodução entre a sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico no Estado do Espírito Santo. Justifica-se a importância desta pesquisa por buscar compreender o processo da formulação, o compartilhamento e integração das soluções co-construídas por estas entidades para a superação de importantes situações de crise, que exigem um processo coordenado e participativo, possibilitando que haja um aprimoramento do processo de coprodução de futuras políticas públicas, permitindo um maior equilíbrio e pluralidade na sua propositura pelos participantes envolvidos.

Esta pesquisa envolve a realização de uma entrevista que pode ocorrer presencialmente ou por meio de plataforma de videoconferência, conforme a disponibilidade do participante.

Sua participação na pesquisa não é obrigatória, portanto, antes de responder às perguntas disponibilizadas no questionário eletrônico, será apresentado este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, para a sua anuência. Esse Termo de Consentimento será descrito a seguir, e caso você entenda todos os termos expostos, os riscos, os benefícios e os procedimentos, e voluntariamente aceite participar deste estudo, basta assinar o documento digitalmente.

SOBRE A PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA

O Sr. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX participará, por sua própria vontade, oferecendo-nos informações relacionadas a governança do conhecimento no processo de coprodução entre a sociedade civil organizada e o poder público na elaboração de políticas públicas no contexto do Plano ES – Convivência Consciente. Os dados a serem coletados, por meio de uma entrevista semiestruturada, serão utilizados exclusivamente para fins deste estudo. A entrevista em questão tem previsão de duração de 1h (uma hora) e será realizada em local e horário previamente acordado ou por meio de endereço eletrônico de plataforma de videoconferência encaminhada anteriormente. A entrevista será gravada com a devida autorização do participante. A gravação será mantida em sigilo pelo pesquisador e utilizada somente auxiliar na transcrição das entrevistas.

A participação se dará sem receber qualquer incentivo financeiro e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. O participante não terá nenhum tipo de despesa, bem como nada lhe será pago por sua participação; entretanto, caso haja alguma despesa com a participação na pesquisa, haverá ressarcimento. As informações serão utilizadas como subsídios para o projeto de pesquisa que vem sendo realizado no âmbito da Universidade Federal do Espírito Santo.

Quanto ao uso das informações, esclareço que a sua identidade será preservada, e as informações coletadas na entrevista serão acessadas somente pela equipe da pesquisa. Todo material resultante será guardado sob o poder da coordenação da pesquisa durante 05 (cinco) anos, sendo então destruído.

Você terá acesso aos tópicos que serão abordados nessa pesquisa antes da realização da entrevista. O acesso às perguntas será dado somente após seu consentimento em participar da pesquisa. Entretanto, caso após o aceite mude de opinião, basta informar à pesquisadora.

Ressalta-se que a participação nesta pesquisa não traz complicações legais, pois apenas será solicitado o relato voluntário de suas experiências no âmbito do seu trabalho. A sua participação poderá envolver riscos mínimos, como os seguintes: conflitos entre o que pensa e o que imagina que deve ser respondido; insegurança quanto à melhor resposta que deve ser fornecida; desconforto por ser perguntado sobre assuntos que podem lhe gerar certo acanhamento ou constrangimento.

Para amenizar tais riscos, os objetivos deste estudo foram esclarecidos pela pesquisadora antes de iniciar a sua participação. Ao concordar em participar, você tem a liberdade de se recusar a continuar, em qualquer momento, sem qualquer prejuízo. Percebida qualquer possibilidade de danos emocionais, a pesquisadora assegura que interromperá a coleta de dados, e as medidas cabíveis serão discutidas, incluindo o informe ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) e à Coordenação Nacional de Pesquisa Envolvendo Seres Humanos (CONEP). Quanto aos riscos do ambiente virtual, a pesquisadora se compromete a observar a política de privacidade da ferramenta utilizada e atuar para minimizar qualquer risco, reconhecendo as limitações existentes para assegurar total confidencialidade e potencial risco de sua violação. Conforme Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, caso haja qualquer tipo de dano resultante de sua participação da pesquisa, você terá resguardado o direito a assistência e a buscar indenização.

Quanto aos benefícios desta pesquisa, almeja-se contribuir para ampliar os estudos sobre a forma que ocorre a governança do conhecimento na coprodução de políticas públicas, assim como orientar organizações quanto as práticas a serem adotadas nesse contexto. Para isso, pretende-se, a partir do relatório final, estabelecer um processo de comunicação dos resultados, tanto nos ambientes acadêmicos, por meio de elaboração de artigos, assim como de relatório executivo para uso nos ambientes corporativos, e de forma particular, para os gestores das organizações participantes da pesquisa.

Os procedimentos adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde. As informações obtidas serão analisadas em conjunto com a de outros participantes, sendo garantido o sigilo; a privacidade; a retirada do consentimento em qualquer fase da pesquisa; a indenização em caso de eventual dano dela decorrente; a confiabilidade dos resultados obtidos.

É importante que guarde em seus arquivos uma via deste documento eletrônico. Para que possa arquivar este documento, uma via deste termo de Consentimento Livre e Esclarecido será assinada e rubricada pela pesquisadora, de forma digital, e enviada em seu endereço de e-mail.

ESCLARECIMENTO DE DÚVIDAS

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa ou para relatar algum problema, o(a) Sr.(a) pode contatar a pesquisadora Fabrine Schwanz Dias no telefone (27) 99272-4635, ou endereço fabrine.dias@edu.ufes.br. O(A) Sr.(a) também pode contatar o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos – (CEP/UFES/CAMPUS GOIABEIRAS) através do telefone (27) 3145-9820, e-mail cep.goiabeiras@gmail.com ou correio: Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, Av. Fernando Ferrari, 514, Campus Universitário, sala 07 do Prédio Administrativo do CCHN, Goiabeiras, CEP 29.075-910, Vitória - ES. O CEP/UFES/CAMPUS GOIABEIRAS tem a função de analisar projetos de pesquisa visando à proteção dos participantes dentro de padrões éticos nacionais e internacionais.

Declaro que fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) sobre o presente documento, entendendo todos os termos acima expostos, os riscos, os benefícios e os procedimentos, e que voluntariamente aceito participar deste estudo.

Vitória, XX de XX de 2023.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Na qualidade de pesquisador responsável pela pesquisa “A governança do conhecimento na coprodução de políticas públicas: estudo de caso do Plano ES – Convivência Consciente”, eu, Fabrine Schwanz Dias, declaro ter cumprido as exigências do(s) item(s) IV.3 e IV.4 (se pertinente), da Resolução CNS 466/12, a qual estabelece diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

Fabrine Schwanz Dias