



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Governança Pública, Meta-governança e relações intersetoriais: o papel da liderança no contexto da colaboração.

Érica Von Raschendorfer Bastos Maia, Ariane Roder Figueira

[ARTIGO] GT 4 Governança, Governo Eletrônico e Transformação Digital

Governança Pública, Meta-governança e relações intersetoriais: o papel da liderança no contexto da colaboração.

Resumo:

Esta pesquisa buscou avançar os estudos sobre governança pública e governança em Defesa, tendo na colaboração uma via para a proposta de um modelo mais transacional e efetivo. Para isto, conduziu-se um Estudo de Caso único, com abordagem multimétodo, contrapondo as dimensões de um modelo teórico governança com os mecanismos subjacentes a criação do Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro. Nessa lógica, através da estratégia de triangulação de fontes e métodos, foram analisados documentos, painéis, reportagens, normativos e entrevistas, com vista a identificar as dimensões da governança presentes no caso e o papel da liderança no modelo. O estudo evidenciou a centralidade da liderança no contexto da governança pública, em especial no que se refere à organização dos atores e a promoção dos objetivos de desenvolvimento das políticas, corroborando os estudos sobre empreendedorismo político e meta-governança.

Palavras-chave: Governança Pública, Liderança, Modelo Teórico, Cluster Tecnológico Naval e Defesa.

Introdução:

Ao longo das últimas décadas, a busca pela efetividade na promoção de políticas públicas, vem se desenvolvendo sob a influência das mudanças políticas, sociais e econômicas associadas à sua época. Nesta lógica, a evolução da administração pública tem na governança a base do modelo mais atual, colocando no centro da discussão a noção de valor público e a eficiência política, ampliando o envolvimento da sociedade e conjugando atores de diferentes lógicas em uma relação de coprodução de políticas públicas (OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Os novos tempos apontam para a emergência de se pensar em formas diferentes de governar, “e não necessariamente um novo modelo de governo” (Pereira; Ckagnazaroff, 2021. pg 119). Isso demanda uma visão ampliada que considera as dimensões não contempladas nos modelos de gestão tradicionais, destacando a importância do governo participativo e efetivo, com a colaboração como via para a participação dos atores e construção de valores socialmente definidos.

Nesse contexto, a importância de se identificar a quem cabe o papel de organização política dos (múltiplos) atores em prol de objetivos não concorrentes ganha relevância, evidenciando o papel do empreendedor político nas estruturas de governança como essencial para o entendimento da governança pública como um modelo efetivo para a condução das políticas públicas. Sendo assim, o objetivo deste artigo é

compreender como se dá a relação entre os atores públicos e privados nos processos de (co) produção e implementação de políticas públicas, com foco na Defesa no contexto brasileiro, considerando, para isto, um modelo de governança pública como estruturante dessas relações.

Particularmente sobre estudos de defesa, há uma escassez de pesquisas produzidas dentro desse escopo. Em geral, os estudos em defesa são, em sua maioria, de natureza técnica, em um campo que oferece em menor grau a articulação entre diferentes bases teóricas dirigidas à evolução da administração pública como vetor de transformação da Defesa. Além disso, há a presença de grande quantidade de estudos estratégicos e poucos voltados para as questões relacionadas aos desafios para a inclusão de atores civis na formulação da política e da estratégia de Defesa, expressos pelas análises da governança em Defesa (DE ANDRADE DA SILVA; FERREIRA GLASER MIGON; NUNES; PAGGIARO, 2019; MEDEIROS, 2015).

Portanto, considerando a escassez de estudos sobre governança em defesa, que tenham o propósito de investigar as relações multiator e multicamada sob a ótica da governança pública, nesta pesquisa optou-se pela realização de um Estudo de Caso único no Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro (CTNRJ). O CTNRJ está inserido no contexto do Programa Estratégico de Construção do Núcleo do Poder Naval, como um desdobramento da Política Nacional de Defesa brasileira, registrado no Plano Estratégico da Marinha do Brasil para o período 2020-2040 (PEM 2040). O Programa apresenta como propósito ampliar as capacidades da MB e a característica de alavancar o desenvolvimento da indústria e gerar emprego e renda (BRASIL, 2020), fomentando a construção de clusters marítimos para este fim. Com base nessa seleção, propôs-se conduzir o estudo de caso único, com vista a identificar as dimensões da estrutura de governança presentes no caso e os elementos centrais do modelo, evidenciando o papel da liderança nesse contexto.

1. CONTEXTO DE PESQUISA

A evolução dos modelos da administração pública tem ensejado mudanças significativas nas estruturas política e administrativa dos governos nas últimas quatro décadas. As críticas ao NPM, adicionadas aos debates sobre as dimensões da governança pública, corroboram o entendimento acerca da evolução dos paradigmas da administração pública, como um *continuum* de superação de dificuldades e disfunções, conduzindo à compreensão de que as atividades administrativas e políticas estão em contínua modernização, em função da complexidade crescente dos problemas

envolvendo atores governamentais (SØRENSEN, 2013; OSBORNE; RADNOR; KINDER; VIDAL, 2014; SØRENSEN; TORFING, 2017).

No contexto dos estudos de Defesa, a literatura propõe diferentes motivações para o desenvolvimento das estruturas de Defesa de um país. Ratchev (2009) propõe que a Defesa tem suas especificidades e que seu desenvolvimento é influenciado não somente pelo entorno, mas sim por um conjunto de fatores que envolvem a realidade política, administrativa e cultural do país, impactando diretamente seu planejamento.

Acompanhando esta evolução, as instituições de Defesa não se desenvolvem isoladamente. Como Instituições de Estado, elas sofrem influência das modificações políticas e administrativas de cada período da história, guardando estreita relação com o contexto de reformas da administração pública e seus modelos e estruturas associados.

Norheim-Martinsen (2016) pontua que a evolução da Defesa perpassa a noção de previsibilidade das estruturas de grandes exércitos e das dimensões tradicionais da guerra (terrestre, marítima e aérea), e avança para o contexto da guerra global, adicionando à nova realidade a noção de eficiência, eficácia e coerência de estruturas democráticas, ensejando decisões circunscritas em transparência, debate, fiscalização e controle, frente à austeridade orçamentária.

Assim, mantendo a lógica evolutiva, a estruturação das políticas de Defesa brasileiras teve como pano de fundo dois grandes desafios: a ampliação das capacidades nacionais em prol da realização dos objetivos do Poder Nacional, contemplando a projeção do Brasil no cenário internacional, e a participação da sociedade como parte ativa nas decisões políticas em Defesa Nacional.

Entre os desafios atuais destacam-se: a organização e participação dos atores privados e governamentais, a integração entre os órgãos da administração pública e de coordenação, bem como outros relativos à definição de estratégias conjuntas e parâmetros para a participação de atores privados.

Neste caso, vale ressaltar que, embora o governo disponha de estruturas de organização política, a ação coletiva dos demais atores não é algo natural. Sendo assim, o termo “empreendedor político”, usado nesta pesquisa, será empregado “para se referir ao ator que decide, por conta própria, assumir o custo necessário para deflagrar e organizar a ação coletiva, tendo em vista a provisão do benefício por todos almejado” (DE MANCUSO & OLIVEIRA, 2006. P. 158).

No caso da Defesa tem-se que a relação com o mercado é essencial para o desenvolvimento dos objetivos das políticas, razão pela qual ela precisa ser melhor

compreendida, como uma forma de se explicar como os governos podem empreender, resultando na produção de bens e serviços de alto valor agregado, de aplicação dual, contribuindo para o desenvolvimento econômico e tecnológico do país.

No que se refere à governança como modelo estrutural das relações entre os atores participantes da ação coletiva, Pot (2021) argumenta que é necessário desvendar o processo por meio do qual as relações multiator acontecem e vincular os resultados observados a causas plausíveis, indo além da identificação dos desafios para a sua concretização, avançando, portanto, para a análise dos elementos e mecanismos subjacentes, os quais contribuam para que o Estado fixe seus objetivos e disponha de meios para atingi-los.

As questões mais relevantes dirigem esforços à compreensão de como criar forças armadas eficazes em um ambiente dinâmico e de alta complexidade, envolvendo atores de diferentes lógicas em um sistema complexo de tomada de decisão, com atribuições, responsabilidades e riscos divididos. (RATCHEV, 2009; NORHEIM-MARTINSEN, 2016; CHRISTIANSSON, 2018, SOARES, LETENS, VALLET, VAN BOCKHAVEN, KEATHLEY-HERRING & VAN AKEN, 2022).

Para Howlett, Kekez e Poocharoen (2017) e Bandeira e Ferraro (2017), a complexidade do tema está na base das novas formas de governança, as quais envolvem relações mais horizontais, coordenação, negociação e persuasão em substituição ao comando e controle diretos da administração pública tradicional. As estruturas de governança em defesa atuais propõem um complexo sistema colaborativo por meio do qual as políticas são formuladas e aplicadas por organizações civis e militares de Defesa. Ela envolve diversos setores governamentais, sociais e estruturas de mercado em prol de objetivos comuns, reforçando a necessidade de modelos mais transacionais, que estimulem a interação entre estruturas e processos (RATCHEV, 2009; NORHEIM-MARTINSEN, 2016; CHRISTENSEN, 2016; 2018; MORENO & GONÇALVES, 2021).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Aspectos teóricos de um modelo de governança

A literatura propõe que um modelo de governança apresenta estruturas, compostas por arranjos e subsistemas, reunindo organizações públicas e privadas, com o propósito de estabelecer as concepções das políticas públicas de sua área de atuação, através da colaboração entre os atores. Nessa lógica, os subsistemas encadeiam múltiplos níveis e

múltiplos atores, estabelecendo as ações em nível administrativo e contribuindo para as decisões em nível político.

Estas estruturas apresentam subelementos organizados em três dimensões: Regulação, Institucional e Organizacional, conforme a Tabela 1 a seguir:

Tabela 1: Elementos do Modelo teórico-analítico de governança

Aspectos Teóricos			
Categorias	Descrição sumária	Atributos	Referências
<u>Regulação</u>	Contempla os atributos necessários a promoção de um ambiente favorável para que as negociações ocorram de maneira sustentável.	Contrato	Fattore, Dubois & Lapenta, 2012; Laitinen, ; Monteduro, Hinna & Moi, 2016; Jing & Hu, 2017; Torfing & Sørensen, 2017; Grossi & Pianezzi, 2018; Kinder & Stenvall, 2018; Sørensen; Torfing, 2018; Gasper, 2018; Hamann, 2019; Quelin et al, 2019; Benish & Mattei, 2020; McMullin, 2021, Mangan.
		Conjunto de regras comuns	
		Sistema de medição de desempenho	
		Controle	
<u>Institucional</u>	Estabelece a arquitetura necessária para a condução das ações das políticas públicas.	Liderança	Ostrom, 2009; Torfing & Triantafillou, 2013; Osborne; Radnor & Nasi, 2013; Sørensen, 2013; Osborne; Radnor; Kinder & Vidal, 2014; Sapparojattana, 2020; Barabashev, 2016; Barabashev & Klimenko, 2017; Sørensen, & Torfing, 2017; Janowski; Estevez; Baguma, 2018; Liddle, 2018; Sørensen & Torfing, 2018; Hamann, 2019; Quelin et al., 2019; Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019; Rakšnys, Valickas & Vanagas, 2020; Mills, Bradley e Keast, 2021
		Valores compartilhados	
		Capacitação	
		Comportamento ético	
<u>Organizacional</u>	Contempla os atributos necessários a relação entre organizações participantes	Capacidade dos atores	Ostrom, 2009; Bao, Wang, Larsen & Morgan, 2013; Laitinen, Kinder & Stenvall, 2018; Liddle, 2018; Mangan et al., 2018; Sorrentino, Sicilia & Howlett, 2018; Jayasinghe, Kenney, Prasanna, & Velasquez, 2020.
		Qualidade do ambiente	
		Meios disponíveis	

Fonte: Desenvolvimento pelos autores.

A primeira dimensão (de Regulação) menciona os atributos relativos à promoção de um ambiente que fomente a participação sustentável dos atores. Esta dimensão apresenta atributos que mesclam aspectos jurídicos e de controle, expressos por meio do estabelecimento de uma linguagem comum, regras polivalentes, sistemas de controle, regras de *accountability* e de medição de desempenho que permitam estruturar um lugar comum propício ao consenso de agendas entre os participantes.

A dimensão Institucional toca o papel das Instituições para o estabelecimento da arquitetura organizacional para a condução das políticas públicas. Seguindo este

raciocínio, esta dimensão apresenta os seguintes atributos: valores compartilhados, o comportamento ético, o conhecimento e a capacitação contínua e os aspectos de liderança, como elementos basilares. O conhecimento é representado pelo fluxo de informação, favorecendo a participação e o engajamento dos atores, contribuindo para a qualidade do ambiente institucional, dirigindo importância aos processos decisórios e à inovação. O conhecimento gerado é resultado interação entre a diversidade de atores nos subsistemas e requer processos estruturados para a geração de inovação.

A terceira dimensão (Organizacional) trata dos atributos necessários à relação entre organizações participantes: a capacidade dos atores, os meios disponíveis e a qualidade do ambiente organizacional. Os atributos desta dimensão têm a função de delinear a arena onde as negociações ocorrem, de maneira a sinalizar a necessidade de maior ou menor grau de regulação. Nesse sentido, eles visam a identificar a capacidade de contribuição dos atores relacionada à expertise, conhecimento disponível, nível de desenvolvimento tecnológico, estrutura física e processual consolidada, nível de governança e controle aplicados. A estrutura do modelo individualiza os subsistemas de governança e apresentam os arranjos sob a ótica processual, demonstrando a interdependência dos atributos presentes nas categorias, e a colaboração como resultante da iteração dos elementos da estrutura. A Figura 1 apresenta o modelo teórico-analítico proposto por este estudo, o qual reúne as dimensões e os elementos dos subsistemas de governança.

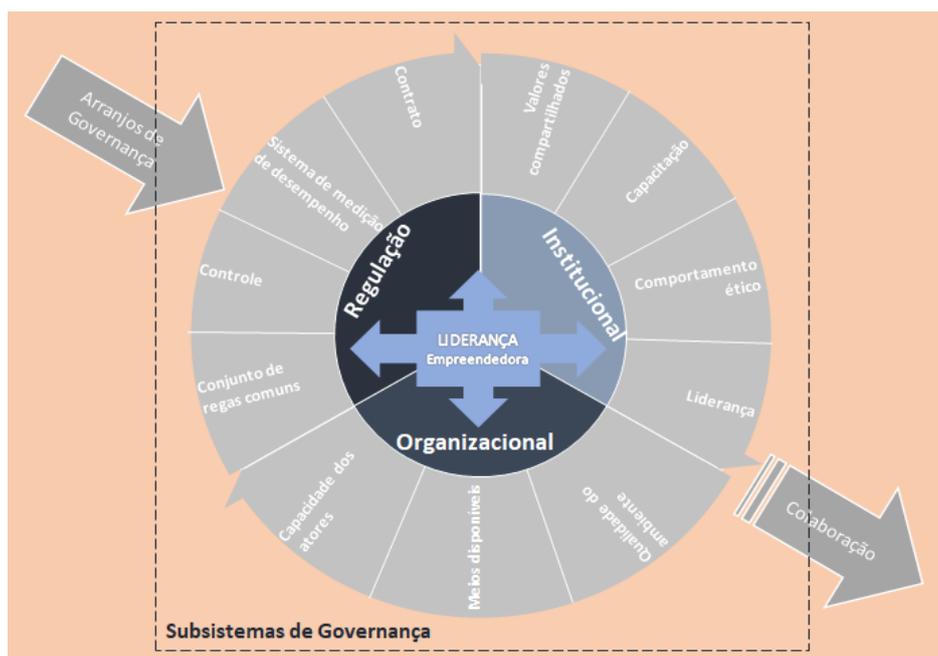


Figura 1: Atributos de governança
 Fonte: Desenvolvido pelos autores.

2.2 Governança, colaboração e liderança.

Os modelos baseados em governança têm em seu cerne a colaboração como via para o desenvolvimento institucional, através de ações voltadas para práticas mais transacionais (JANOWSKI; ESTEVEZ; BAGUMA, 2018; HAMANN, 2019; QUELIN ET AL., 2019 RAKŠNYS, VALICKAS & VANAGAS, 2020).

Mangan et al. (2018) pontuam que a colaboração é o processo de facilitar a operação, através de arranjos multi-organizacionais, com o propósito de resolver problemas que não podem ser resolvidos (ou resolvidos facilmente) por uma única organização ou pessoa (HOWLETT; HEKEZ; POOCHAROEN, 2017). Nesse contexto, a colaboração surge como um valor, norteador das ações nas estruturas de governança.

A relação entre governança e colaboração é abordada por Sørensen e Torfing (2017; 2018) de forma interdependente. Para os atores, as estruturas de governança pública preveem camadas sobrepostas, em um sistema formado por uma política geral e por subsistemas e arranjos.

A crítica que se faz é a de que a colaboração genuína [onde as relações de poder são equilibradas e onde se observa a construção conjunta de significados por uma variedade de atores] é extremamente rara e traz grandes desafios, como a inércia colaborativa; a luta entre as agências, as divergências entre grupos e agendas; as diferentes formas de governança, padrões e agendas às quais os atores estão sujeitos e que geram respostas conflitantes e incompatíveis (GROSSI & PIANEZZI, 2018; HOWLETT, KEKEZ, & POOCHAROEN, 2017).

2.3 Meta-governança e empreendedorismo político

Gjaltema, Biesbroek e Termeer (2019, p.1760) definem meta-governança como “um conjunto de práticas conduzidas (principalmente) pela autoridade, que envolve a coordenação de um ou mais modos de governança usando diferentes instrumentos, métodos e estratégias.”.

No contexto das organizações de Defesa, a meta-governança se dirige ao que Christiansson (2018) define como o governo das relações. Para o autor, a governança se traduz em uma pluralidade de processos que conecta os atores estatais com atores privados voluntários, em rede e parceria.

Trata-se, portanto, da combinação de interesses, por meio do alinhamento de esquemas cognitivos, de comunicação e persuasão, cujo resultado será benéfico para todos os participantes, dirigindo importância aos aspectos relativos à liderança, quer

seja através do comportamento do líder, quer pelos atributos institucionais.

O comportamento do líder institucional é especialmente importante em contextos que impliquem a proposta de novas políticas, dependendo das características das instituições envolvidas, do sistema político atuante, da capacidade de explorar ou criar uma "oportunidade política" e de sua habilidade de comunicação e negociação.

Nesse sentido, Shneider (1992) e McCaffrey e Salerno (2011), complementam a visão institucional apresentando alguns aspectos que contribuem para a identificação de uma liderança empreendedora em ação: a) a descoberta de preferências e necessidades políticas, bem como dos tomadores de decisão; b) a identificação, seleção e enquadramento de problemas e soluções; c) a disseminação e "intermediação" de ideias entre diferentes redes sociais e comunidades epistêmicas, por exemplo, entre ciência e política; d) a mobilização de apoio político e a formação de coalizões em diferentes níveis; e) a inserção de propostas de inovação institucional na agenda dos tomadores de decisão política; e f) a continuidade da agenda é um aspecto essencial para a continuidade dos projetos.

3. METODOLOGIA

Com o propósito de investigar as relações multiator e multicamada sob a ótica da governança pública, nesta pesquisa, optou-se pela realização de um Estudo de Caso único (EC) no Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro (CTNRJ), em função de sua característica relacionada ao envolvimento de atores estatais e não-estatais para o desenvolvimento da Política de Defesa brasileira.

O CTNRJ é uma associação sem fins lucrativos criada em novembro de 2019 por quatro empresas (três empresas públicas e uma empresa privada da área de defesa), com o propósito de fomentar e facilitar a interação organizada e estruturada de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, com sede no Rio de Janeiro, conforme dispõe o artigo 1º do Estatuto da Associação para o Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro (ACTNRJ).

O EC foi conduzido com vista a identificar as dimensões de governança, presentes no modelo teórico, contrapondo-as como dados históricos oriundos do caso empírico. Com isso, objetivou-se analisar as dimensões e elementos próprios da teoria, e os mecanismos subjacentes a criação do CTNRJ (caso empírico), tendo como pano de fundo a governança pública, aplicável ao contexto da defesa no Brasil.

Para isto, foi utilizada a estratégia de triangulação de fontes de dados (Creswell, 2007) como um meio de buscar convergência entre procedimentos metodológicos

qualitativos e quantitativos aplicados nesta pesquisa. Os resultados foram analisados em conjunto e comparados à luz do modelo teórico-analítico de governança, apresentado na seção 3, conforme a Figura 2, a seguir:

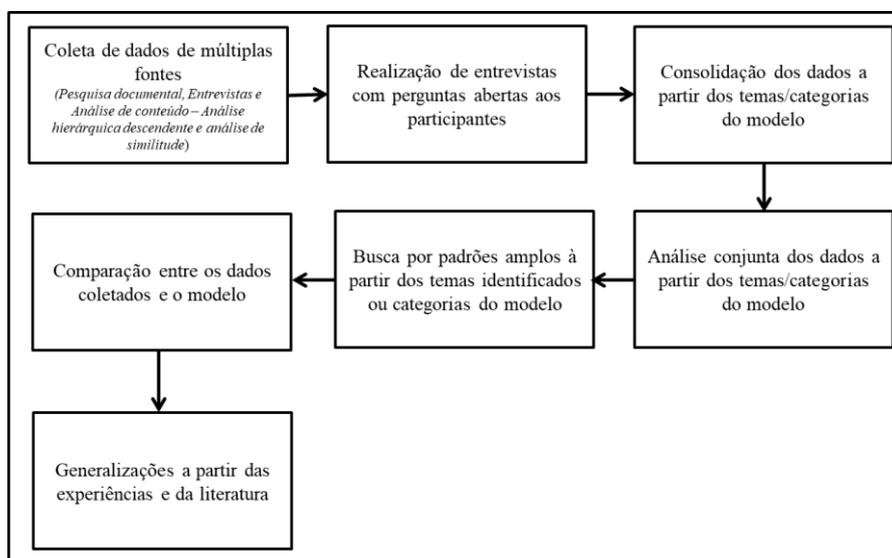


Figura 2: Desenho da pesquisa
Fonte: Adaptado de Creswell, 2010. pg. 92.

A coleta de dados foi conduzida de forma concomitante e não sequencial, conforme a seguir:

Fase	Metodologia	Fonte de dados	Objetivo
Coleta de Dados	Pesquisa a dados abertos sobre as empresas associadas ao CTNRJ	Pesquisa no cadastro nacional de pessoa física (CNPJ), quadro societário, área de atuação e capital social das empresas associadas.	Definição do caso.
	Pesquisa documental/ seleção de evidências	Atas, documentos constitutivos do CTNRJ, Normativos que suportam a sua criação; Normativos sobre a Política de Defesa brasileira em especial no que se refere aos recursos do mar, entrevistas e notícias publicadas na imprensa digital sobre a atuação do CTNRJ e análise dos painéis do Seminário Internacional Economia Azul.	Identificar os atores e a sinergia entre eles.
	Entrevistas	Realizadas com os atores identificados na pesquisa documental (empresas e pessoas influentes), identificados e selecionados com base na pesquisa documental.	Aprofundar temas e identificar visões não realizadas por meio de outras metodologias aplicadas ao caso.
Análise dos dados	Análise de conteúdo (uso do software IRAMUTEC®), Análise Hierárquica Descendente (AHD) e Análise de Similitude (AS).	Entrevistas/Seminário/ análise das evidências coletadas. (Seminário Internacional Economia Azul, promovido pelo CTNRJ, reunindo atores de diferentes camadas para discutir oportunidades de avanços e construção conjunta de uma agenda política).	Identificar os temas proeminentes e aspectos que motivaram a participação dos atores.

Fonte: Desenvolvido pelos autores.

3.1. Coleta e análise dos dados

Para a coleta de dados (CD) foi realizada uma pesquisa documental em dados

abertos (normas, reportagens, documentos de empresas e atas de conselhos fiscais e administrativos), os quais serviram de base para a qualificação do EC e atores chave. Adicionalmente, foram conduzidas 6 entrevistas, sendo uma delas com a Autoridade Marítima brasileira no período de criação do Programa Estratégico de Construção do Núcleo do Poder Naval.

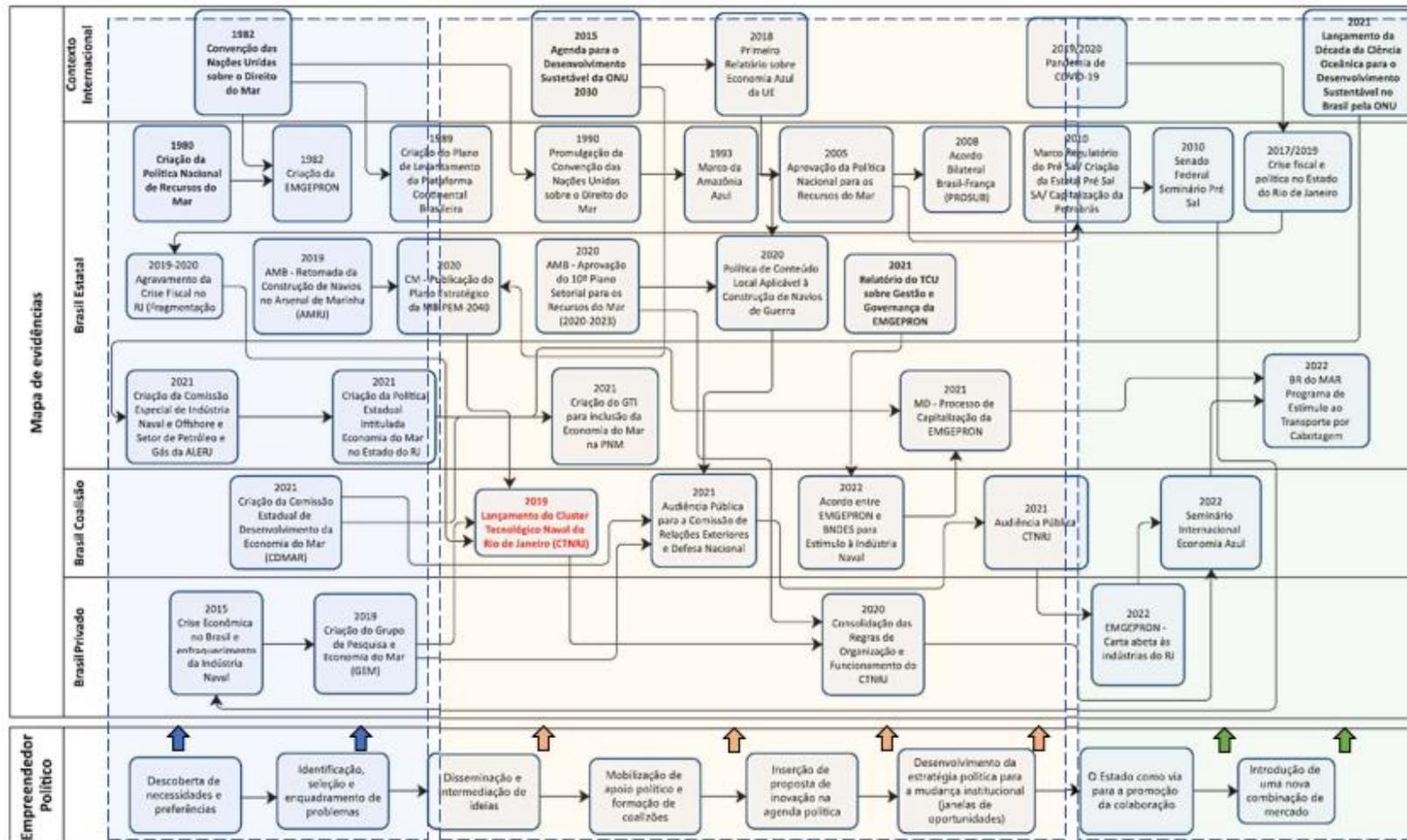
Na sequência, conduziu-se a análise de conteúdo (AC) das transcrições dos painéis do Seminário Internacional Economia Azul, realizado entre os dias 17 e 18 de novembro de 2022, seguida da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), e Análise de Similitude (AS), conduzidas com o apoio do software IRAMUTEC®.

Da análise estatística preliminar, relativa à frequência de palavras, foram encontradas 63.326 ocorrências, 1.735 segmentos de textos, dos quais 1.520 segmentos foram aprovados, resultando em uma taxa de aproveitamento de 87,61%, considerada segura para a condução das análises (SOUZA *et al.*, 2018). Por fim, foram consideradas palavras relevantes aquelas que apresentaram o qui-quadrado (X^2) maior ou igual a 3,84 e $p \leq 0,05$ (MEDEIROS *et al.*, 2022).

4. DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Os dados obtidos através da análise documental, entrevistas e da AHD e AS compuseram o Mapa de Evidências, por meio do qual as informações foram consolidadas e ordenadas cronologicamente, conforme a Figura 3, a seguir:

Figura 3: Mapa de evidências.



Fonte: desenvolvido pelos autores.

Foi identificada no EC quase a totalidade de atributos presentes no Modelo, à exceção de indicadores de desempenho relativos ao atingimento de objetivos e metas do Programa Estratégico e da relação deste com o CTNRJ. Cabe destacar o CTNRJ é uma organização com apenas três anos de existência e que o fato foi abordado pelo Deputado Luiz Paulo no Seminário Internacional Economia Azul, sendo ponto de interesse dos atores.

O recorte proposto reuniu evidências entre os anos 1980 e 2022. No contexto internacional, três marcos foram modelaram as principais mudanças na estruturação da Defesa brasileira, em especial no que se refere ao alinhamento com a política externa, com reflexo na estruturação das normas e na relação entre atores estatais e não estatais em prol do desenvolvimento do país, a saber: A convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, em 1982; a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, em 2010 combinado com a publicação do primeiro Relatório sobre Economia Azul da União Europeia, em 2018; e o Lançamento da Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, em 2021.

Os marcos de desenvolvimento propostos pela ONU ao longo dos últimos quarenta anos refletem a crescente importância atribuída aos aspectos de diplomacia, que impactam o envolvimento das organizações de Defesa como impulsionadoras do desenvolvimento econômico e social, através da colaboração entre os países, bem como de maior articulação interna, impulsionando a criação das principais políticas relacionadas ao mar, da Empresa Gerecial de Projetos Navais (EMGEPRON) entre outras verificadas no pool “Brasil Estatal” da figura 3.

Tais aspectos normativos apontam para a continuidade dos programas Estratégicos de Defesa, em especial àqueles que guardam relação direta com o mar territorial brasileiro, contribuindo para a promoção de um ambiente mais seguro e regulado para os atores. Tal fato fica claro ao se observar a evolução de normativos basilares, tais como a Criação da Política Nacional de Recursos do Mar, em 1980, e do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, em 1989, após a Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, em 1980. Cabe ressaltar que, somente em 1990 ocorreu a promulgação da Convenção da ONU sobre o Direito do Mar no Brasil, contudo, tanto a criação da PNRM, quanto o Levantamento da Plataforma Continental Brasileira marcam a atuação da Autoridade Marítima Brasileira no processo da segurança e soberania nacionais.

A despeito dos avanços evidenciados entre os anos de 1980 e 1990, um grande

marco no contexto brasileiro para o desenvolvimento das atividades econômicas e de maior autonomia para o país, ocorreu em 1993, com a revisão da Plataforma Continental Brasileira, a qual ficou conhecida como “Amazônia Azul”, fazendo referência a magnitude em termos de dimensão e de recursos naturais, semelhante à Amazônia verde. A Amazônia Azul continua sendo um marco importante, pois diversos programas e projetos estratégicos para o país utilizam suas vertentes como vias para estruturação de políticas públicas de diferentes áreas.

Entre os anos de 2005 e 2010, o Brasil avançou em termos de tecnologia e investimento na identificação e exploração de petróleo, em função da descoberta do pré-sal. Uma observação importante para o contexto desta pesquisa é que, em face da descoberta do pré-sal, algumas ações foram tomadas, as quais se parecem ao caso do CTNRJ. Como exemplo, ocorreu a capitalização da Petrobrás e a realização do Seminário Pré-sal, pelo, então Senador Fernando Collor de Melo, contudo, o que diferenciou aquela estruturação de processo das ações do CTNRJ foi a organização dos atores, através da Associação para o CTNRJ, em prol de maior eficiência política, comunicação aberta, *compliance* e outros aspectos intrínsecos às dimensões de Regulação e Institucional do modelo. Em 2010, o modelo adotado no Brasil desde a Reforma do Estado, em 1990, era o *Public Management*, mais processual e intrasetorial, sendo somente em 2017 o início da transposição para o modelo baseado em governança pública, portanto mais relacional e baseado nas pessoas e suas redes.

A continuidade dos programas estratégicos, independente de mudanças de governo, também foi observada. A evolução das ações, alinhadas às políticas de defesa, acompanha a evolução paradigmática da administração pública. Nesse sentido, o que diferencia as ações da década de 1980 e as atuais é a inserção de atores estatais e não estatais, tanto na consolidação da proposta de agenda, quanto na execução, organização dos participantes, com o envolvimento direto do Ministério da Defesa, por intermédio da Marinha do Brasil.

O surgimento da “Economia do Mar” como marco para o desenvolvimento econômico do país, converge com os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e com a Década dos oceanos, demonstrando alinhamento com a política externa brasileira e reunindo diferentes atores circunscrito em suas temáticas correlatas e toda a sua complexidade. Contudo, exatamente nesse ponto residem as principais diferenças. Na década de 1980 foi criada a EMGEPRON, com o propósito de gerenciar os projetos navais e fomentar a participação de atores privados. Porém, o contexto atual

propõe maior complexidade. A organização dos atores, o envolvimento com as áreas de ensino, pesquisa e extensão, organizações de impacto social e entidades de classe, com diferentes camadas estatais, não seria possível se não por intermédio de uma organização isenta e independente, como elemento central neste arranjo.

Para além dos aspectos evidenciados acima, o CTNRJ tem ensejado esforços no sentido de ampliar a participação de empresas, o envolvimento de acadêmicos e Instituições de Ensino, em uma visão mais integradora das ações. Contudo, um aspecto emergiu como central nesta análise: o processo do empreender político, implusionando as atividades na Rede, quer seja através da identificação de necessidades e preferências dos atores, identificação de problemas de janelas oportunidade, a mobilização do apoio político e na introdução de uma nova combinação de mercado, evidenciando a centralidade deste aspecto, antes não identificada no exame da literatua.

No que se refere aos aspectos de liderança institucional, observou-se a sinergia de diferentes grupos e pessoas, transitando pelas diferentes camadas, em ações envolvendo os interessados, promovendo a coordenação e o fomento à participação dos atores, envolvendo-os em propósitos não concorrentes.

Sob esta última, observou-se a vinculação às políticas afetas ao mar territorial brasileiro, bem como da introdução da temática ligada às energias renováveis (energia limpa), como promissora para o desenvolvimento econômico, tecnológico e social, observados nas entrevistas, painéis do Seminário Internacional Economia Azul e na proposição de atualização de normativos importantes, como a Política Marítima Nacional, evidenciando o papel empreendedor político na articulação dos atores.

As evidências mostraram que, a despeito das atribuições formais, o papel empreendedor político foi essencial para os resultados observados. Tais observações corroboram o que Hamann (2019) e Baldwin E. e Chen e Cole (2019) pontuam acerca dos elementos necessários à colaboração,

Tais aspectos foram identificados por meio da definição das estratégias de desenvolvimento da economia do mar integrando a iniciativa privada, instituições de ensino e entes governamentais; a integração de esforços e fomento a participação dos atores em processos decisórios, como a realização de eventos acadêmicos e seminários com proposta de agenda; no relacionamento mais horizontal entre os atores e na resolução conjunta de problemas.

O que se observa na análise do caso é que a criação do CTNRJ emerge como um elo importante entre os atores, com o propósito de promover um ambiente favorável

para a construção destas relações, mesmo sendo uma organização com pouco tempo de criação (três anos). Contudo, a liderança empreendedora (ainda) exerce centralidade nas ações empreendidas.

5. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE PESQUISAS FUTURAS

Esta pesquisa buscou compreender os aspectos da governança em Defesa tendo na colaboração uma via para implementação de um modelo mais transacional e efetivo. Nessa lógica, foram analisados os elementos presentes nas relações intersetoriais do caso empírico, com o objetivo verificar os aspectos de governança, com foco na Defesa no contexto brasileiro.

Verificou-se que a governança no contexto da Defesa vai além dos aspectos fiscais e de controle, tocando a integração entre estruturas, processos e, em especial, a criação de sinergias, garantindo a manutenção de elevados níveis de defesa e segurança nacionais alinhada à aplicação de recursos públicos (limitados) de forma eficiente, transparente e responsiva, por meio da articulação de diferentes camadas (política e administrativas).

Sobre os aspectos teóricos do modelo de governança, observou-se que as teorias basilares para a estruturação do caso, tais como: a teoria da governança, da meta-governança, do empreendedor político, isoladamente, não são suficiente para a compressão de seu funcionamento, ensejando a triangulação de fontes e métodos, com o propósito de selecionar dados de diferentes origens que pudessem ser confrontados para produzir um corpus sobre o tema.

A pesquisa evidenciou a centralidade das lideranças empreendedoras em um modelo de governança atual, em especial sob a ótica da Defesa brasileira, como elemento condutor das ações nos arranjos e subsistemas de governança, acrescentando a outros modelos propostos anteriormente (ex.: EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012) a relevância desta temática. (MÁRIO SACOMANO, LUIZ FERNANDO DE ORIANI, 2012).

Por fim, as contribuições deste estudo vão encontro dos aspectos intangíveis das organizações, os quais se dirigem à promoção da eficiência política, organização e coordenação dos atores e identificação de oportunidades, aspectos essencialmente humanos utilizados em prol dos objetivos institucionais, corroborando a abordagem de Shneider (1992), de Mancuso e Oliveira (2006) e McCaffrey & Salerno (2011).

Como oportunidades de pesquisas futuras, sugere-se a aplicação do modelo de governança em outros contextos, com o intuito de verificar aderências e distanciamentos que contribuam para o aperfeiçoamento dos constructos evidenciados nesta pesquisa.

6. Referências:

Adriana Fumi, C.-M., & Thays Cristina Domareski, R. (2018). The relational economic geography and its use in tourism clusters studies. *Revista Brasileira de pesquisa em turismo*, 12(2), 129. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v12i2.1392>

Andrade, E. P., Rocha, A. M., & Nascimento, M. L. F. (2023). Hélice tríplice no contexto brasileiro: a contribuição das universidades na inovação tecnológica. *Revista Tecnologia e Sociedade*, 19(55), 232-263.

Alemán, P. M. (2009). Los cluster tecnológicos en México y Argentina: una estrategia para el desarrollo local. *Territorios*, (20-21), 31-51.

Alderete, V., & Bacic, M. (2012). El impacto de las redes inter-empresariales sobre el desarrollo regional: el caso del cluster vitivinícola de Mendoza. *Lecturas de economía*(76), 177.

Becerra Rodríguez, F., & Naranjo Valencia, J. C. (2008). La innovación tecnológica en el contexto de los clusters regionales. *Cuadernos de administración*, 21(37), 133-159.

Bucur-Marcu, H., Fluri, P., & Tagarev, T. (2013). Gestión de la defensa: una introducción. Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF).

Brasil (1993). Lei nº 8.617, de 04 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a zona territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18617.htm.> acessado em 25SET22.

Carvalho, A. B. (2018). Economia do mar: conceito, valor e importância para o Brasil.

Cândido, G. A. (2002). A formação de redes interorganizacionais como mecanismo para geração de vantagem competitiva e para promoção do desenvolvimento regional: o papel do estado e das políticas públicas neste cenário. *Revista Eletrônica de Administração*, 8(4).

Christiansson, M. (Ed.). (2007). *Eight Essays in Contemporary War Studies*. Militärhögskolan Karlberg.

Christiansson, M. (2018). Defense planning beyond rationalism: the third offset strategy as a case of metagovernance. *Defence studies*, 18(3), 262-278.

Correia, J. (2019). Military capabilities and the strategic planning conundrum. *Security and Defence Quarterly*, 24(2), 21-50.

Cunha, E. S. M., & Araújo, C. E. L. (2018). Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade.

Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.

DA SILVA, E. A. Q. (2018). POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACIDADES ESTATAIS: um exame dos Projetos Estratégicos de Defesa sob a ótica dos arranjos institucionais. Dissertação de mestrado.

de Assis Cabral, J., & Sochaczewski, A. (2022). Os clusters marítimos como instrumentos de alavancagem do desenvolvimento econômico e social. *REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL*, 28(1), 69-100.

de la Hera, M. L. B., & Mayor, M. G. O. (2009). Clusters de innovación tecnológica en Latinoamérica. *Journal of Globalization, Competitiveness & Governability/Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad/Revista de Globalização, Competitividade e Governabilidade*, 3(3), 16-33.

De Sousa, A. R., De Brito, M. J., Silva, P. J., & Araujo, U. P. (2015). Cooperation in the cluster of Santa Rita do Sapucaí/Cooperacao no APL de Santa Rita do Sapucaí/Cooperacion en APL de Santa Rita do Sapucaí. *Revista de administração Mackenzie*, 16(1), 157. <https://doi.org/10.1590/1678-69712015/administracao.v16n1p157-187>

Desa, U. N. (2016). Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development.

Ferraz, S. F. d. S., Gobb, R. L., & Batista de Lima, T. C. (2008). TEORIA DO CAPITAL SOCIAL: UM ESTUDO NO CLUSTER MOVELEIRO DE MARCO (CE). *Contextus (Fortaleza)*, 9(2). <https://doi.org/10.19094/contextus.v9i2.32143>

Falleti, T. G. (2016). Process tracing of extensive and intensive processes. *New political economy*, 21(5), 455-462.

Håkenstad, M., & Larsen, K. K. (2012). Long-term defence planning: A comparative study of seven countries.

Ilmari, K. (2021). The Evolution of Hybrid Warfare: Implications for Strategy and the Military Profession. *Parameters*, 51(3), 115-127.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.

McCaffrey, M., & Salerno, J. T. (2011). A theory of political entrepreneurship. *Modern Economy*, 2(4), 552-560.

Moreno, D., & Gonçalves, T. (2021). Collaborative governance outcomes and obstacles: Evidence from Portuguese armed forces. *Cogent Business & Management*, 8(1), 1906487.

Mascena, K. M. C. d., Figueiredo, F. C., & Boaventura, J. M. G. (2013). Clusters e APL's: análise bibliométrica das publicações nacionais no período de 2000 a 2011. *Revista de administração de empresas*, 53(5), 454-468. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902013000500004>

Medeiros, F., Santos, J., Mota, H., & Andrade, I. (2022). O IRAMUTEQ como ferramenta no processamento de dados em pesquisa qualitativa. *Revista Diálogos em Saúde Pública*, 1(2), e000026-e000026.

Mendes Lübeck, R., Wittmann, M. L., & Santos Da Silva, M. (2012). AFINAL, QUAIS VARIÁVEIS CARACTERIZAM A EXISTÊNCIA DE CLUSTER ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLs) E DOS SISTEMAS LOCAIS DE PRODUÇÃO E INOVAÇÃO (SLPIs)? *Revista ibero-americana de estratégia*, 11(1), 120-151. <https://doi.org/10.5585/riae.v11i1.1745>

Mário Sacomano, N., & Luiz Fernando de Oriani e, P. (2012). Governance structures in clusters: a comparative study in footwear and sugarcane's arrangements. *Revista de administração pública (Rio de Janeiro)*, 46(4), 1131.

Neto, M. S., & de Oriani, L. F. P. (2012). Governance structures in clusters: a comparative study in footwear and sugarcane's arrangements in the state of Sao Paulo/Estruturas de governança em arranjos produtivos locais: um estudo comparativo nos arranjos calçadistas e sucroalcooleiro no estado de Sao Paulo/Estructuras de gobernanza en arreglos productivos locales: un estudio comparativo en los arreglos calzadistas y sucroalcoholero en el estado de Sao Paulo. *Revista de administração pública (Rio de Janeiro)*, 46(4), 1131.

Norheim-Martinsen, P. M. (2016). New sources of military change—armed forces as normal organizations. *Defence studies*, 16(3), 312-326.

OCDE. *The Ocean Economy 2030*. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-ocean-economy-in-2030_9789264251724-en> Acesso em 01Ago2021.

ONU. *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolução A/RES/70/1 de 25 set. 2015. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>> Acesso em 25SET22.

ONU. *The Ocean Conference 2017*. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2017/05/Ocean-fact-sheet-package.pdf>> Acesso em 25SET22.

Pot, W. D. (2021). The governance challenge of implementing long-term sustainability objectives with present-day investment decisions. *Journal of Cleaner Production*, 280, 124475.

Punton, M., & Welle, K. (2015). Straws-in-the-wind, hoops and smoking guns: what can process tracing offer to impact evaluation?.

Ratchev, V. (2009). *Gobernanza, Gestión, Mando, Liderazgo: Fijando el Contexto para Estudios de la Gestión de la Defensa*. Bucur-Marcu, H., Fluri, P., y Tagarev, T., *Gestión de la defensa: una introducción*. Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF).

Ribeiro, E. C. D. A., Ternus, C. H., & de Oliveira, A. C. G. (2021). Contribuições econômicas da defesa nacional para a economia do mar. *REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL*, 27(3), 703-724.

Santos, T. (2019). *Economia do mar. Estudos marítimos: visões e abordagens*. São Paulo: Humanitas.

Smith-Godfrey, S. (2016). Defining the blue economy. *Maritime affairs: Journal of the national maritime foundation of India*, 12(1), 58-64.

Soares, J., Letens, G., Vallet, N., Van Bockhaven, W., Keathley-Herring, H., & Van Aken, E. (2022). The defence performance measurement framework: measuring the performance of defence organisations at the strategic level. *Defence Studies*, 22(1), 99-122.

Territorial cooperation: analysis of the social capital and local governance of the Furniture Cluster of the Southwest of Paraná. (2018). *Redes (Santa Cruz do Sul, Brazil)*, 23(3), 117-139. <https://doi.org/10.17058/redes.v23i3.12225>

Tiago Hideki, N., Isaura Alberton de, L., & Christian Luiz da, S. (2014). The coepetition and clusters as inducers of local development: an overview of the State of Paraná. *Informe GEPEC*, 18(2), 66.

Toledo, F. L. B., Mafioletti, K., Amal, M., & Hoeltgebaum, M. (2016). Estudo em clusters tecnológicos ibero americanos. *REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 22, 453-477.

Vale, G. M. V., & de Castro, J. M. (2010). Clusters, arranjos produtivos locais, distritos industriais: reflexões sobre aglomerações produtivas. *Análise Econômica*, 28(53).

Vieira, J. d. C. (2017a). CHALLENGES AND PERSPECTIVESS OF SECOND-GENERATION CLUSTERS. *Mercator*, 16. <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16005>

Vieira, J. d. C. (2017b). DESAFIOS E PERSPECTIVAS DOS APLS DE SEGUNDA GERAÇÃO. *Mercator (Fortaleza)*, 16. <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16005>