

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

**Grupo de Pesquisa: Politeia - Coprodução do Bem Público, Accountability,
Inovação e Sustentabilidade**

**GOVERNANÇA URBANA E ARRANJOS DE COOPERAÇÃO: O PAPEL DAS
ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS NA ARTICULAÇÃO DE DIFERENTES
CONFIGURAÇÕES DE COOPERAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS**

414.617.338-80

Florianópolis

2026

1. INTRODUÇÃO - CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA E OBJETIVO DA PESQUISA

A gestão das cidades contemporâneas enfrenta o esgotamento de modelos baseados exclusivamente na atuação estatal, realidade que a atuação profissional no contexto de Florianópolis me permitiu observar ao presenciar reuniões onde a prefeitura se mostra de mãos atadas frente ao alto volume de demandas da sociedade, em descompasso com a capacidade dela de atender a todas essas necessidades. A crescente complexidade dos ambientes urbanos, marcada por fragmentação institucional e pluralidade de interesses, tem desafiado a formulação e implementação de políticas públicas. Nesse cenário, a governança urbana emerge como uma abordagem essencial, reconhecendo que a solução de problemas coletivos depende da coordenação entre múltiplos atores públicos e privados (STOKER, 1998).

No contexto brasileiro, esse desafio é acentuado por um ambiente político frequentemente polarizado e por estruturas institucionais com baixa capacidade de articulação, o que resulta em paralisia decisória em agendas estratégicas. Florianópolis, cidade com elevada diversidade de atores e densidade associativa, apresenta-se como um campo privilegiado para observar esse fenômeno. A persistência de impasses em projetos de requalificação urbana e infraestrutura na capital catarinense evidencia uma lacuna crítica: a dificuldade de converter conflitos de interesse em arranjos de cooperação eficazes.

O problema que motiva esta pesquisa reside na insuficiência de mecanismos e instrumentos práticos que auxiliem atores intermediários a superar dificuldades de coordenação. Embora associações empresariais venham assumindo o papel de "*boundary spanners*" (ANSELL; GASH, 2008) — agentes que conectam diferentes esferas para facilitar a colaboração — ainda não há clareza sobre quais estratégias e ferramentas são mais eficazes para reduzir os custos de transação e construir confiança em diferentes contextos políticos, institucionais e técnicos. A ausência de uma sistematização dessas práticas limita a capacidade de resposta da gestão urbana e a viabilização de agendas de interesse coletivo.

Diante disso, a pesquisa é orientada pela seguinte questão: como associações empresariais atuam na construção de arranjos de cooperação na governança urbana de Florianópolis e quais práticas podem ser sistematizadas em um modelo replicável? E se encaminhará para a elaboração de um Produto Técnico e Tecnológico (PTT). O entregável

final consistirá em um Guia de Diretrizes para Governança Colaborativa (*Toolkit*), desenhado para capacitar associações e gestores públicos na estruturação de arranjos mais eficientes e na mediação de conflitos em projetos urbanos.

A proposta inova em relação às práticas atuais ao propor uma ferramenta que traduz conceitos teóricos de ação coletiva (OSTROM, 1990) em um roteiro metodológico aplicável. Diferente de análises meramente descritivas, este estudo foca na criação de uma solução tecnológica social voltada a "destravar" projetos urbanos por meio da otimização da governança, oferecendo um modelo replicável para outros contextos de gestão pública e institucional.

2. JUSTIFICATIVA

Em Florianópolis, é de notório saber entre os que discutem planejamento e desenvolvimento urbano que os grandes desafios de mobilidade, saneamento, habitação e preservação natural que cidade vive hoje nasceram, em grande parte, do rápido e desorganizado (em muitos casos) crescimento populacional que a cidade vem experimentando desde a década de 80. É natural que junto a este adensamento de pessoas, cresça também a diversidade de pensamentos e visões de futuro para a cidade, o que torna ainda mais desafiadora a missão dos agentes públicos de estruturar uma cidade para todos.

A presente proposta de pesquisa justifica-se pela necessidade premente de aprimorar os mecanismos de governança urbana em cidades de rápido crescimento e alta complexidade, como Florianópolis. Para as organizações intermediárias (associações empresariais), o estudo oferece uma fundamentação teórica e metodológica que valida e sofisticada sua atuação como mediadoras, permitindo que migrem de uma postura meramente reativa para um papel de liderança propositiva em projetos de interesse público que visam organizar o incontrolável crescimento populacional.

Para o setor público e a sociedade, a relevância reside na redução de falhas de coordenação que, historicamente, resultam em judicialização de projetos, desperdício de recursos e atrasos em obras de infraestrutura e requalificação. Ao oferecer um *toolkit* que facilita a construção de consensos e a redução de custos de transação, a pesquisa contribui para a democratização do planejamento urbano e para a eficiência da gestão pública, promovendo um ambiente de maior segurança jurídica e colaboração multissetorial.

Além disso, a motivação desta pesquisa também se ancora na experiência prática na minha atuação junto a processos de articulação institucional no contexto de Florianópolis, nos quais se evidenciam desafios recorrentes relacionados à coordenação entre atores, alinhamento de interesses e viabilização de agendas coletivas. A vivência em iniciativas concretas permite observar, na prática, lacunas nos mecanismos de cooperação e reforça a relevância de sistematizar aprendizados que possam orientar futuras ações, tanto no âmbito institucional quanto na gestão pública.

A realização desta pesquisa no âmbito do Mestrado Profissional da ESAG/UDESC representa um passo estratégico na minha trajetória técnica. Minha atuação profissional tem me confrontado com desafios reais de articulação entre interesses públicos e privados, onde a ausência de ferramentas de mediação estruturadas e compartilhadas muitas vezes limita o alcance de resultados coletivos.

A fundamentação teórica desta proposta de pesquisa consiste na intersecção entre a governança urbana, a análise de redes e a teoria da ação coletiva, buscando compreender como atores intermediários facilitam a coordenação entre as esferas pública e privada.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1. GOVERNANÇA URBANA E A LÓGICA DE REDES

A crescente complexidade dos ambientes urbanos demanda modelos de gestão que superem a atuação isolada do Estado. Conforme argumenta Gerry Stoker (1998, p. 17), a governança refere-se à criação de uma estrutura ou ordem que não é imposta externamente, mas que "resulta da interação de uma rede de atores envolvidos e interdependentes". Sob essa ótica, a administração pública deixa de ser o único centro de comando para tornar-se um nó em uma rede de cooperação.

Nesse cenário, as redes de governança assumem um papel central. R. A. W. Rhodes (1997, p. 15) destaca que estas são caracterizadas pela interdependência organizacional, afirmando que "a governança é mais do que o governo, abrangendo atores não governamentais" que compartilham recursos, responsabilidades e resultados. Em Florianópolis, essa interdependência é visível na necessidade de alinhamento entre o poder público e as associações empresariais para a viabilização de agendas de desenvolvimento.

3.2. AÇÃO COLETIVA E REDUÇÃO DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A viabilização de arranjos de cooperação enfrenta o desafio dos conflitos de interesse e dos comportamentos oportunistas. A perspectiva de Elinor Ostrom (1990) é fundamental para compreender como superar esses impasses. Para a autora, a ação coletiva bem-sucedida depende de arranjos institucionais que permitam aos indivíduos "monitorar uns aos outros e aplicar sanções graduais a quem viola as regras de cooperação" (OSTROM, 1990, p. 90).

Dessa forma, a cooperação sustentável não emerge espontaneamente, mas da construção de regras que reduzam as incertezas e os chamados custos de transação. As associações empresariais atuam, nesse sentido, como instâncias que ajudam a "desenhar" essas regras locais, mesmo que não escritas, facilitando a confiança mútua necessária para que projetos urbanos de longo prazo saiam do papel.

3.3. GOVERNANÇA COLABORATIVA E O PAPEL DOS *BOUNDARY SPANNERS*

A literatura de governança colaborativa instrumentaliza a análise sobre como esses processos ocorrem na prática. Ansell e Gash (2008, p. 544) definem esse arranjo como um processo coletivo de tomada de decisão que é "formal, orientado para o consenso e deliberativo", onde atores públicos e não estatais se engajam diretamente.

Dentro desse *framework*, as associações empresariais operam como "atores de fronteira" (*boundary spanners*). De acordo com Williams (2002, p. 103), esses agentes operam nas periferias das organizações, "processando informações e facilitando o intercâmbio entre a organização e o seu ambiente externo". Eles desempenham funções críticas de "tradução" técnica e política, ajustando as expectativas do mercado às possibilidades da administração pública, o que é essencial para reduzir a paralisia decisória em contextos urbanos fragmentados.

A integração dessas perspectivas permite analisar as associações empresariais não apenas como grupos de pressão setorial, mas como intermediárias institucionais. Enquanto Stoker e Rhodes oferecem a lente para compreender a estrutura porosa das redes urbanas, Ostrom fornece a base para entender como a cooperação é sustentada por regras de monitoramento e confiança. Por fim, Ansell, Gash e Williams fundamentam a análise sobre a mediação prática desses atores, justificando a necessidade de diretrizes claras (o *toolkit* proposto) para otimizar essa interface e garantir a efetividade da governança local.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa terá como delimitação geográfica o município de Florianópolis/SC e adota a estratégia de estudo de caso, voltada à compreensão de fenômenos contemporâneos em profundidade dentro de seu contexto real (YIN, 2015). A unidade de análise (YIN, 2015) compreende os arranjos de cooperação e processos de mediação institucional conduzidos pela Associação Comercial e Industrial de Florianópolis (ACIF) junto à administração pública municipal, focando na atuação de organizações intermediárias como *boundary spanners* delimitando-se mas não excluindo-se a projetos de requalificação urbana e articulação de políticas públicas.

O público-alvo será composto por atores-chave estrategicamente selecionados por sua atuação nos arranjos de cooperação estudados, divididos em três perfis:

1. Representantes de Associações: Diretores e gestores técnicos da ACIF que lideram processos de mediação;
2. Gestores Públicos: Secretários municipais e técnicos de carreira da Prefeitura de Florianópolis (áreas de Planejamento, Infraestrutura, Urbanismo e Desenvolvimento Econômico) que interagiram com as entidades nos projetos selecionados;
3. Especialistas e Sociedade Civil: Atores que participaram de conselhos da cidade ou fóruns consultivos relacionados aos objetos de estudo.

A coleta de dados utilizará múltiplas fontes de evidência, permitindo a triangulação de dados — princípio fundamental para garantir a validade e a confiabilidade do estudo de caso (YIN, 2015).:

1. Levantamento Documental (Etapa de Diagnóstico): Coleta de atas de reuniões, estatutos, editais, termos de cooperação e matérias de imprensa. Esses dados servirão para reconstruir a linha do tempo dos projetos e identificar os mecanismos formais de coordenação.
2. Entrevistas Semiestruturadas (Etapa de Aprofundamento): Realização de entrevistas com o público-alvo mencionado na alínea "b". O roteiro focará na percepção dos atores sobre confiança, barreiras à cooperação, redução de custos de transação e o papel do *boundary spanner*.

3. Observação Não Participante (Etapa de Contextualização): Acompanhamento de reuniões ou fóruns de discussão pertinentes aos casos estudados, visando observar as dinâmicas de interação em tempo real.

Para a organização e sistematização do material coletado nas etapas de levantamento documental e entrevistas, será utilizada a Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016) e contará com o auxílio de Inteligências Artificiais. O processo seguirá as etapas sistemáticas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (BARDIN, 2016), permitindo realizar inferências sobre os 'gargalos' e as 'boas práticas' que servirão de insumo direto para a elaboração do Guia de Diretrizes para Governança Colaborativa (*Toolkit*).

5. VIABILIDADE E IMPLEMENTAÇÃO

A viabilidade desta pesquisa e a subsequente implementação de seus resultados sustentam-se na convergência entre o acesso do pesquisador ao campo e a demanda latente das organizações envolvidas por instrumentos de governança mais eficazes.

A viabilidade técnica é garantida pela trajetória profissional do proponente, que possui interlocução estabelecida com atores estratégicos da ACIF (Associação Comercial e Industrial de Florianópolis), da Prefeitura, da Câmara de Vereadores e demais entidades envolvidas. Tal proximidade assegura o acesso a fontes primárias (entrevistas com lideranças) e secundárias (atas, relatórios técnicos e registros internos de reuniões de conselhos). Além disso, o cronograma de 24 meses permite a maturação necessária para a coleta de dados e a validação do produto técnico junto aos pares, utilizando a infraestrutura e os fóruns já existentes na rede de governança local.

A implementação dos resultados não se limita à entrega de um documento acadêmico, mas projeta-se em três frentes de atuação no contexto de Florianópolis:

- No âmbito das Organizações Intermediárias: O Guia de Diretrizes para Governança Colaborativa (*Toolkit*) será entregue formalmente às diretorias das associações estudadas. Ele servirá como um roteiro metodológico para a capacitação de seus quadros técnicos, auxiliando-os a estruturar novos arranjos de cooperação com menor custo de transação e maior segurança institucional nas negociações com o setor público.
- No Setor Público Municipal: O produto técnico será disponibilizado aos gestores das secretarias envolvidas no planejamento e desenvolvimento urbano. A implementação visa

oferecer uma linguagem comum entre o setor público e privado, facilitando a convergência em projetos de interesse coletivo que, atualmente, sofrem paralisia por falta de métodos claros de articulação e mediação.

- Por fim, a replicabilidade é o pilar central da implementação. Embora o contexto inicial seja Florianópolis, o *toolkit* será desenhado de forma modular, permitindo que suas premissas de ação coletiva e mediação de conflitos sejam transpostas para outras realidades urbanas que enfrentam desafios similares de coordenação multissetorial.

A fim de que os aprendizados empíricos sejam transformados em um instrumento prático, aplicável por associações empresariais e gestores públicos, propõe-se que este *toolkit* seja composto por:

- matriz de análise técnico-político da situação-problema;
- etapas de definição de estratégias;
- checklists operacionais para articulação institucional;
- etapas sequenciais de estruturação de arranjos de cooperação;
- fluxos de interação entre atores públicos e privados envolvidos;
- matriz de análise para tomada de decisão em contextos de conflito;
- diretrizes para replicação em outros contextos urbanos.

6. CRONOGRAMA

Etapa	Atividades	Semestre 1	Semestre 2	Semestre 3	Semestre 4
Créditos	Cumprimento de disciplinas obrigatórias e eletivas	X	X		
Pesquisa	Revisão sistemática da literatura e refinamento teórico	X	X		
Qualificação	Elaboração do relatório e Exame de Qualificação		X		
Campo	Coleta de dados (Entrevistas, Documentos e Observação)			X	
Análise	Tratamento dos dados e análise comparativa dos casos			X	
Produto	Elaboração e Validação do Produto Técnico (Toolkit)			X	X
Escrita	Redação final da dissertação				X
Defesa	Revisão final, normalização e Defesa de Dissertação				X

7. REFERÊNCIAS

ANSELL, Chris; GASH, Alison. **Collaborative governance in theory and practice**. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. **Understanding institutional diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.

STOKER, Gerry. **Governance as theory: five propositions**. International Social Science Journal, v. 50, n. 155, p. 17–28, 1998.

WILLIAMS, Paul. **The competent boundary spanner**. Public Administration, v. 80, n. 1, p. 103–124, 2002.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.