

# **AMÉRICA LATINA FRENTE AOS DESAFIOS DA GOVERNANÇA EM REDE**

KARINA ALEJANDRA ARIAS-YURISCH

KARINA RETAMAL-SOTO

CAMILA PAZ RAMOS-FUENZALIDA

## **INTRODUÇÃO**

Durante as últimas décadas, a ideia de governança se instalou fortemente na discussão sobre a transformação do Estado. Tanto desde a academia quanto de organizações internacionais, modelos de governança, que envolvem o estabelecimento de redes de colaboração público-privadas, têm sido promovidos como uma forma adequada e eficaz de abordar a complexidade dos problemas públicos do século XXI (ZURBRIGGEN, 2014; REUNIÓN DE EXPERTOS IMTA/OCDE, 2008; UNDP, 1997; WORLD BANK, 1992). Ao incorporar uma gama mais ampla de atores nos processos públicos de tomada de decisão e de prestação de serviços públicos, a governança superaria as fragilidades da organização burocrática tradicional ampliando a capacidade institucional do Estado (OSBORNE, 2006).

Embora este discurso normativo revele as vantagens dos modelos de governança, ele não problematiza as condições culturais e institucionais de seus contextos de implementação. Refletir sobre a disseminação e transferência deste tipo de modelos de gestão pública é essencial no contexto latino-americano, que apresenta características políticas, socioeconômicas e culturais particulares que podem ser decisivas para o sucesso ou fracasso da governança.

Uma dimensão particularmente importante para o estudo da implementação da governança na América Latina é a subnacional que adquire relevância após a onda de

descentralização e democratização que a região experimentou desde os anos 1990 (MONTECINOS 2005; LIRA, 2003; FINOT 2002; BOISIER, 2001). A delegação de funções no nível subnacional tem enfatizado a necessidade de colaboração entre diferentes unidades para enfrentar os dilemas gerados pela fragmentação institucional, em um contexto regional onde a transferência de recursos não acompanhou os processos de transferência de responsabilidades (ROPERT, 2011; FINOT, 2002). Nesse cenário, torna-se fundamental analisar os desafios que surgem na implementação do estado em rede na América Latina, aprofundando na dimensão subnacional.

Para abordar tais desafios, este artigo examina os processos de governança em três estágios. Em primeiro lugar, estuda-se a fase de emergência ou formação de redes de governança a partir da perspectiva dos atores como agentes que decidem se colaboram ou não e com quem. Em segundo lugar, analisa-se a etapa operacional, aprofundando-se nas características organizacionais e gerenciais que determinam a atuação das redes de governança. Por último, explora-se a etapa de legitimação dos modelos de governança que se relaciona com os aspetos que influenciam sua aceitação social como solução de problemas públicos. A descrição desses desafios permitirá alertar para os riscos potenciais de uma implementação fracassada, evitando assim as dificuldades enfrentadas por experiências anteriores de transferências de modelos de gestão pública na região (PLISCOFF-VARAS, 2017; RAMIREZ BROUCHOUD, 2009; SALVADOR-SENA; RAMIÓ-MATAS, 2005).

### **DESAFIOS DA FASE DE EMERGÊNCIA DE REDES DE GOVERNANÇA**

Em uma abordagem simplista, a governança subnacional seria esperada e desejável como modelo de gestão para enfrentar problemas que transcendem as fronteiras locais das jurisdições cuja complexidade excede as capacidades individuais dos governos locais. Sob essa visão, a interdependência entre as unidades locais seria tão evidente que a governança subnacional surgiria como uma solução adequada.

Esta abordagem tem dois pontos fracos: (1) não problematiza as condições contextuais que influenciam as decisões dos atores sobre participar ou não de uma solução de governança: “colaborar ou não?” e (2) não problematiza as estratégias de associação dos atores: “com quem colaborar?” e seus efeitos em contextos territoriais.

*Sobre as condições contextuais*

Um primeiro grupo de desafios relativos ao surgimento de modelos de governança na região está relacionado às condições contextuais que influenciam as decisões dos atores de participar ou não de uma solução de governança. Colaborar ou não? Ansell e Gash (2008) argumentam que existem três antecedentes contextuais que podem facilitar ou dificultar o desenvolvimento de uma solução de governança colaborativa: (i) assimetrias de poder e recursos entre as organizações participantes; (ii) incentivos à participação das organizações em relação ao quanto a gestão colaborativa será lucrativa para cada organização; e (iv) se o histórico de relacionamento anterior com essas organizações foi conflituoso ou cooperativo. É importante refletir sobre como esses antecedentes ocorrem na América Latina para identificar os principais desafios que surgem em cada um deles.

Em primeiro lugar, as assimetrias de poder entre os atores são um problema para o processo de governança na medida em que aqueles com menos recursos e capacidades podem apresentar dificuldades em ver seus interesses representados em pé de igualdade, deixando o processo sujeito a possíveis manipulações por parte dos atores mais poderosos (ANSELL; GASH, 2007; WARNER, 2006). A longo prazo, esta situação pode levar a desconfiança, comprometimento fraco e ceticismo em relação ao processo colaborativo (WARNER 2006). No contexto latino-americano, esse é um fator crítico, uma vez que estudos apontam a existência de assimetrias entre atores públicos, privados e da sociedade civil (MANCILLA GARCÍA; BODIN, 2019; ECHEVERRÍA, 2001); entre atores centrais e locais (GRIN *et al.*, 2020); e até mesmo entre os próprios territórios subnacionais (ARIAS *et al.*; 2017; RODRÍGUEZ-OREGGIA; TUIRÁN-GUTIÉRREZ, 2006). Essas assimetrias têm origem nas diferenças históricas entre os atores em termos de recursos e infraestrutura organizacional, tempo e expertise técnica, reflexo da desigualdade socioeconômica estrutural existente na região (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2019). Assim, em contextos de evidentes assimetrias, o modelo de governança colaborativa exige um compromisso de capacitação dos atores menos favorecidos que assegure a representação dos diversos interesses e a legitimidade nos processos coletivos de decisão.

Em segundo lugar, para o surgimento desses modelos de governança colaborativa, além da vontade dos atores que têm interesses comuns, são necessários fortes incentivos institucionais para tornar atraente o ato de cooperar (RODRÍGUEZ-OREGGIA,

TUIRÁN-GUTIÉRREZ, 2006). Dada a natureza voluntária da participação nesses fóruns coletivos, é importante entender quais são os incentivos que levam os participantes a se engajarem na governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2008; ANDRANOVICH, 1995). Isso inclui a análise dos incentivos regulatórios, financeiros, técnicos e até simbólicos gerados por instituições públicas que promovem a governança colaborativa (POST, 2004). Na América Latina, a partir da década de 1990, há evidências do crescente desenvolvimento de arranjos institucionais pró-cooperação nos países da região, que envolvem reconhecimento e regulamentação de mecanismos de governança (SILVA; BEZERRA, 2011; ARIAS *et al.*, 2019), programas de financiamento público (LIMA, 2000), consultorias técnicas (RODRÍGUEZ- OREGGIA; TUIRÁN-GUTIÉRREZ, 2006), entre outros. Entretanto, há evidências de dependência excessiva do apoio governamental para o surgimento e desenvolvimento de mecanismos de governança (MORAIS; CHAVES, 2016; ANGNES *et al.*, 2013) e, portanto, o desafio regional está relacionado à necessidade de reforçar, consolidar e regularizar estes incentivos à cooperação que assegurem a sustentabilidade da solução colaborativa.

Finalmente, a literatura colaborativa indica que a história importa na medida em que experiências anteriores de antagonismo ou cooperação entre atores podem dificultar ou facilitar a formação de soluções de governança (ANDRANOVICH, 1995; MARGERUM, 2002). As experiências de conflito entre os atores podem se expressar em baixos níveis de confiança, o que produz baixo comprometimento, estratégias de manipulação e comunicações desonestas, criando um círculo vicioso de suspeita, desconfiança e preconceito. Por outro lado, experiências de colaboração bem-sucedidas podem favorecer a criação de capital social e confiança, reforçando um círculo virtuoso de colaboração (ANSELL, GASH, 2008). No contexto latino-americano, várias pesquisas têm mostrado níveis críticos de desconfiança institucional e interpessoal que delineiam um cenário potencial de antagonismo que pode levar ao reforço de um círculo vicioso, afetando criticamente a implementação de modelos de governança. Análises de dados fornecidos pela World Values Survey ou Latinobarômetro (2018) advertem que a desconfiança institucional na região gira em torno de 70% e a desconfiança interpessoal chega a 82%, cifras que diferem significativamente do resto do mundo e que destacam os baixos níveis de confiança exibidos pelos países latino-americanos (ESTELLA DE NORIEGA, 2020). Isto põe em evidência a necessidade de gerar mecanismos de colaboração que compensem a falta de confiança por meio de instrumentos que

favoreçam o cumprimento de acordos e, portanto, o compromisso crível entre as partes (SPICER, 2015; FEIOCK, 2013; ANDREW, 2008).

### *Sobre os arranjos colaborativos*

Um segundo grupo de desafios na emergência de modelos de governança na região refere-se às estratégias de associação dos atores em relação a quem colaborar e aos efeitos dos arranjos colaborativos nos contextos territoriais.

A literatura sobre capital social tem mostrado que a colaboração entre atores pode ser baseada em duas premissas de relacionamento diferentes: aglutinação (*bonding*) ou acoplamento (*bridging*), que moldam diferentes arranjos de governança (SHRESTHA, 2022; JUNG *et al.*, 2019). A aglutinação está associada à formação de relacionamentos entre atores próximos, semelhantes e, portanto, mais confiáveis, a fim de garantir o cumprimento de acordos e reduzir o risco de comportamento não cooperativo. Por sua vez, o acoplamento implica a formação de relações entre um conjunto mais amplo e diverso de atores com o objetivo de garantir o acesso a diferentes recursos e favorecer a inovação.

A literatura empírica sobre o assunto tem mostrado que alguns ambientes institucionais favorecem algumas formas de relacionamento em detrimento de outras. Por exemplo, referindo-se a países pouco institucionalizados como a América Latina (SPILLER; TOMMASI, 2003), Berardo e Lubell (2016) argumentam que atores com baixas capacidades organizacionais tendem a gerar configurações baseadas em estratégias de aglutinação ao invés de acoplamento. Estudos empíricos mostram que a prevalência de estruturas de aglutinação e a falta de acoplamento podem ter implicações para a eficácia da governança subnacional (SICILIANO *et al.*, 2020; YI, 2018).

Embora a aglutinação facilite a cooperação entre atores locais próximos, ela pode gerar, ou em alguns casos agravar, fragmentação e segregação regional. Por um lado, a existência de diferentes grupos fechados de atores que operam de forma fragmentada pode dificultar a coerência da ação pública regional (NORBUTAS; CORTEN, 2018). Por outro lado, a atuação de grupos fechados de atores locais em nível regional pode aumentar a exclusão de atores que ficam de fora de seu grupo, gerando ou agravando as desigualdades sociais de um território (MELAMED, 2020; GERBER *et al.*, 2013).

Para mitigar esses riscos na formação de modelos de governança na região, devem ser explorados potenciais incentivos institucionais que favoreçam a coexistência de

estruturas de aglutinação e acoplamento para aproveitar ambas as configurações no contexto colaborativo. Uma linha emergente de pesquisa avançou nessa direção (SICILIANO *et al.*, 2020) argumentando que ambas as formas de relacionamento não são exclusivas, mas desejáveis em cenários onde coexistem múltiplos problemas públicos (NOHRSTEDT, 2018; BERARDO; LUBELL, 2016).

## **DESAFIOS NA OPERAÇÃO E ATUAÇÃO DAS REDES DE GOVERNANÇA**

Em geral, os teóricos da governança têm se concentrado em dar forma conceitual ao fenômeno ao destacar uma mudança no papel do Estado, que passa de produtor para articulador de políticas públicas. No entanto, o que está menos presente neste debate é a mudança do papel e das funções dos gestores públicos em contextos de governança em que múltiplos atores colaboram.

Os modelos de governança pressionam por mudanças no contexto em que atuam os gestores públicos. Em primeiro lugar, os gestores passam de uma atuação em órgãos públicos que operam a partir de uma hierarquia institucional tradicional, para uma atuação nas fronteiras organizacionais que operam a partir de lógicas de horizontalidade com atores do setor privado e da sociedade civil. Em segundo lugar, atuar em governança implica passar de uma operação comandada hierarquicamente, regulada *a priori* e regida pela formalidade, para um trabalho baseado em acordos mais ou menos voluntários onde os atores participantes têm autonomia e, em alguns casos, não existem instrumentos legais para impor sanções diretamente. Por fim, um modelo de governança implica que as responsabilidades pelos serviços sejam distribuídas entre diferentes instituições e, portanto, um cenário de diluição do poder. Tudo isso significa que a integração de interesses e a estabilidade na prestação de serviços públicos só podem ser alcançadas com a transformação da gestão baseada em mecanismos hierárquicos tradicionais para uma gestão baseada em mecanismos colaborativos inovadores.

Nesse cenário, os papéis dos gestores públicos estão orientados a facilitar interações e consensos entre múltiplos atores, negociar e monitorar acordos e, por fim, orquestrar ações coletivas para garantir o cumprimento dos objetivos públicos. Esses papéis estão distantes do tradicional POSBCORD<sup>1</sup> e das bases burocráticas sobre as quais

---

<sup>1</sup> A sigla POSDCORB, elaborada por Luther Gulick em 1937, sintetiza as funções tradicionais de um gestor. Do inglês: Planning (planejar), Organizing (organizer), Staffing (compor equipes), Directing (dirigir/comandar), Coordinating (coordenar), Reporting (prestar contas) e Budgeting (orçamentar). Para mais informação, ver: (GULICK, 1937) “Notes on the Theory of Organization”.

assentam as premissas da atual função pública. A literatura sobre gestão colaborativa tem relatado pelo menos quatro funções cujo desenvolvimento é crítico para o desempenho das redes de governança: ativar, sintetizar, enquadrar e mobilizar (MCGUIRE 2002; RETHEMEYER; HATMAKER, 2008; SALAMON, 2002).

A mudança na natureza dos papéis dos gestores públicos gerou importantes lacunas de competências no desenvolvimento da atual função pública. No caso da América Latina, essas lacunas estão se ampliando devido aos baixos níveis de profissionalização e à persistência do *botín político*<sup>2</sup> (RAMÍREZ DE LA CRUZ *et al.*, 2020). A maioria das administrações públicas latino-americanas se desenvolveu sob critérios partidários, patrimoniais e clientelistas (RAMÍREZ BROUCHOUD, 2009), características que persistem mesmo após processos de modernização, dualidade compreendida sob a lógica do Estado Aparente<sup>3</sup> (CÓRTAZAR VELARDE *et al.*, 2014; PLISCOFF-VARAS, 2019).

Tudo isso resultou em uma formação distorcida, pouco profissional e ineficiente da máquina administrativa, o que representa desafios significativos para a implementação de modelos colaborativos na região. A seguir, examina-se em profundidade cada uma das funções de governança e discutem-se os dilemas que seu desenvolvimento apresenta no contexto latino-americano.

### *Função de ativação*

A função de ativação refere-se à identificação e incorporação de atores-chave para a rede colaborativa, seja porque eles têm interesses em jogo e/ou os recursos fundamentais (financeiros, especializados, autoridade legal) para atingir os objetivos coletivos. A ativação seletiva é uma componente crítica na gestão das redes pois, por um lado, aportam-se os recursos necessários ao desenvolvimento dos objetivos e, por outro, assegura-se o desempenho da rede ao afastar os atores que, não sendo chave, bloqueiam o bom funcionamento da colaboração (MCGUIRE, 2002).

---

<sup>2</sup> N. T.: *botín político* significa uma forma de acesso a cargos administrativos que decorre da eleição de um grupo ou partido político. Na literatura brasileira, este termo estaria relacionado a distribuição política de cargos em comissão em troca de apoio.

<sup>3</sup> A expressão “Estado Aparente” foi utilizada por acadêmicos Latino-americanos para descrever o funcionamento de um Estado que aparenta ser Weberiano na forma, mas que no fundo opera sob práticas clientelistas e de corrupção. Em outras palavras, um estado aparente se sustenta por normas e regras, que, no entanto, não se cumprem.

Para o bom desenvolvimento dessa função, é necessária, por um lado, a formação de habilidades e ferramentas para conhecer os ambientes estratégicos (por exemplo, a elaboração de mapas de stakeholders) e, por outro, a disponibilidade de incentivos institucionais aos gestores para que garantam a ativação.

A literatura sobre colaboração na América Latina tem relatado a existência de incentivos institucionais pró-cooperação (programas públicos ou legislação, entre outros) e como estes influenciam a ativação de novos atores em instâncias cooperativas (SILVA; BEZERRA, 2011; RODRÍGUEZ-OREGGIA; TUIRÁN-GUTIÉRREZ, 2006). No entanto, conforme mencionado na seção anterior, estes têm se comportado de forma intermitente e com recursos escassos, tornando precária a disponibilidade de ferramentas de ativação para os gestores de governança. Portanto, para que a função de ativação seja exercida pelos gestores públicos latino-americanos, é necessário o desenvolvimento institucional de instrumentos de gestão que assegurem a participação de atores-chave e seus recursos para atender ao bom desempenho das redes de governança na região.

#### *Função de síntese*

Sintetizar significa criar ambientes favoráveis e produtivos para a interação entre os participantes das redes de colaboração que permitem o alcance dos objetivos coletivos. Isso implica facilitar o desenvolvimento das relações entre os atores (AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; O'TOOLE JR., 1987) e reduzir a complexidade e a incerteza ao favorecer a troca de informações (TERMEER; KOPPENJAN, 1997; LIPNACK; STAMPS, 1994). Sintetizar, em outras palavras, envolve remover barreiras à cooperação (MCGUIRE, 2002).

Para o bom desenvolvimento dessa função, os gestores públicos precisam ter habilidades para gerar estruturas de trabalho que favoreçam o diálogo e regras de funcionamento que facilitem a geração da necessária confiança, entendimento mútuo e, portanto, consenso na tomada de decisão coletiva.

Na América Latina, estudos empíricos mostraram que múltiplos desenhos de espaços de decisão colaborativa operam nas redes de governança da região (RAMÍREZ DE LA CRUZ, 2012), por exemplo, estruturas baseadas em colegiados, comitês e até a criação de novas unidades organizacionais são descritas (GALINDO *et al.* 2014; MATOS; DIAS, 2011; SAFFORD, 2010). No entanto, não há informações suficientes para avaliar os resultados desses projetos quanto à obtenção e manutenção do consenso na tomada de

decisão coletiva, o que é um desafio fundamental no contexto latino-americano, que apresenta dificuldades estruturais para chegar a acordos. De fato, Gerigk e Pessali (2014) e Safford (2010) mostram como a coexistência de discursos divergentes, conflitos de interesses e assimetrias de poder surgem como fatores que fragilizam o funcionamento da cooperação na região.

Nesse contexto, a seleção, treinamento e capacitação de gestores que conduzem espaços colaborativos é essencial. Isso implica instalar no setor público competências que visam facilitar o consenso, ponderando assimetrias e conflitos entre os atores. Sem esse equilíbrio de poder entre os membros das redes colaborativas, é impensável garantir a estabilidade dos acordos. Portanto, a existência de gestores líderes com fortes habilidades e competências para facilitar o diálogo, empoderar atores e negociar acordos torna-se um imperativo para a região.

#### *Função de enquadramento*

A função de enquadramento é definida como a promoção de valores e normas comuns que podem direcionar esforços dentro de redes de colaboração para estabilizar e nutrir o trabalho conjunto (MCGUIRE, 2002). Este trabalho envolve a criação de normas comuns, regras operacionais (TERMEER; KOPPENJAN, 1997) e uma cultura compartilhada que pode influenciar as percepções individuais de propósito comum (LIPNACK; STAMPS, 1994).

No entendimento de que os participantes que vêm de diferentes contextos institucionais e organizacionais, é provável que cada um possa entender os problemas coletivos de uma forma diferente e ter diferentes expectativas sobre a colaboração. Mesmo em uma rede colaborativa, os diversos atores podem ter distintas formas de operar, além de diferentes tempos e modelos cognitivos, que podem vir a colidir no trabalho de rede, em uma lógica de choque cultural (*cultural clash*) que acaba bloqueando a colaboração (PROVAN; LEMAIRE, 2012).

No contexto latino-americano, estudos empíricos têm revelado justamente as dificuldades que a falta de uma cultura compartilhada entre os membros das redes acarreta para o funcionamento da organização colaborativa, especialmente quando há expectativas diferenciadas (MONTERO *et al.*, 2006) ou diversidade de visões, percepções e discursos sobre a participação (ANGNES *et al.*, 2013). De fato, parte desses estudos destaca a

importância da solidariedade, da confiança e da busca de elementos culturais comuns entre os atores para o desenvolvimento da cooperação (PITERMAN *et al.*, 2016).

Neste cenário, os gestores devem ter competências para promover uma identidade coletiva nas redes que sustente o trabalho conjunto, que assegure a motivação dos participantes e o seu ajustamento às expectativas da colaboração. Nesse sentido, a literatura internacional tem destacado a importância da liderança dos gestores para o desempenho de redes colaborativas (TORFING *et al.*, 2020; YSA *et al.*, 2014), o que tem sido endossado por estudos na região latino-americana como elemento crucial para promover um horizonte comum, obter consenso entre as partes e facilitar a implementação de acordos (FILIPPIM; ABRUCIO, 2016; GALINDO *et al.*, 2014). Esta é uma consideração especialmente importante para visualizar nos sistemas de alta liderança que estão sendo consolidados nos países latino-americanos.

#### *Função de mobilização*

Em quarto lugar, esta função implica a mobilização de recursos das diferentes organizações participantes, a fim de garantir a troca de recursos, informações e conhecimentos entre os membros (RETHEMEYER; HATMAKER, 2008). A mobilização, portanto, implica assegurar os compromissos estabelecidos pelos participantes para que os recursos pactuados sejam efetivamente disponibilizados à rede.

Nos modelos de governança colaborativa, os recursos financeiros e humanos dependem fortemente das contribuições dos participantes, portanto, o papel dos gestores é manter o fluxo de recursos ativo, que pode estar em risco com mudanças nas prioridades, quadro de pessoal das organizações ou com a rotatividade das lideranças. Portanto, mobilizar implica garantir a efetividade da rede (MCGUIRE 2002).

Em um contexto de forte dependência financeira no nível central, como o vivenciado pelos governos subnacionais da região, conseguir recursos financeiros para a governança representa um dos maiores desafios para essa função na América Latina (ANGNES *et al.*, 2013; MORAIS; CHAVES, 2016). Além disso, e em consonância com o que foi dito, vários estudos têm conseguido mostrar que a mobilização de recursos humanos enfrenta grandes complexidades em arranjos colaborativos na América Latina, dada a alta rotatividade de equipes administrativas e técnicas e a ausência de políticas claras de recursos humanos (SANTOS; GIOVANELLA, 2016; AGNES *et al.*, 2013; SILVA; BEZERRA, 2011; GALINDO *et al.*, 2014).

Considerando os desafios que surgem no contexto latino-americano associados a cada uma dessas funções, é essencial fortalecer os sistemas institucionais do serviço público dos países da região, de maneira que nos critérios de seleção e treinamento do corpo administrativo e diretivo do Estado incorporem-se as competências, habilidades e ferramentas de gestão necessárias para o bom desempenho das redes de governança (MENDOZA; VERNIS, 2008). Da mesma forma, é necessário que essas competências sejam integradas no nível curricular e nas estratégias de aprendizagem nas universidades que formam o capital humano do setor público e, assim, acompanham os complexos processos de transformação e modernização do Estado (FIGUEROA-HUENCHO *et al.*, 2014).

### **DESAFIOS NA LEGITIMIDADE DA AÇÃO PÚBLICA E DA GOVERNANÇA**

Apesar de sua relevância, o problema do controle democrático e os desafios da responsabilização no contexto de redes colaborativas têm sido pouco abordados na literatura, com algumas exceções (NEWMAN 2004; HILL; HUPE, 2002). Embora a incorporação de atores do mundo privado e social no processo de decisão política represente um avanço para o pluralismo e a legitimidade do sistema, a governança torna mais complexo o quadro de responsabilidades e prestação de contas.

As redes de governança correm o risco de se tornarem uma caixa-preta de difícil compreensão para os cidadãos, afetando seriamente suas chances de obter a legitimidade social necessária para validá-las como modelo de solução para os problemas públicos. Assim, a busca por mecanismos que possibilitem gerar essa legitimidade torna-se um desafio central para qualquer modelo baseado em redes de governança.

Certamente, este torna-se um desafio central no contexto da região latino-americana, onde o que está em evidência é muitas vezes a ausência de “responsabilização” (*accountability*) pelos resultados e consequências das políticas adotadas (OSZLAK, 2013), baixos níveis de transparência nas decisões governamentais e pouca participação cidadã nas tomadas de decisão (TRIGO; ÁLVAREZ, 2017). Esse déficit tem se mostrado uma barreira fundamental para a cooperação na região (ABRUCIO *et al.*, 2013; SILVA; BEZERRA, 2011; FILIPPIM; ABRUCIO, 2016; GALINDO *et al.*, 2014; MATOS; DIAS, 2011).

Apesar dos avanços nessas questões que vêm sendo desenvolvidos nos últimos anos nos países das Américas, ainda é necessário superar diversos desafios para alcançar

a legitimidade social dos modelos de governança. Um dos desafios estruturais a serem superados na região é a alta percepção da corrupção associada ao setor público, descrita em diferentes índices globais (*Corruption Perceptions Index by Transparency International*) e pesquisas (Latinobarômetro).

Além do problema da corrupção, a instalação e desenvolvimento da governança subnacional tem uma complexidade adicional na região que pode ser descrita como “o dilema do cooperador” (ARIAS *et al.*, 2019). Para as autoridades políticas governamentais, divulgar os resultados da provisão como produtos da colaboração pode representar um dilema na medida em que perdem a oportunidade política de atribuir tais resultados à sua gestão e angariar votos. Dada a cultura política personalista enraizada na tradição centralista do caudilhismo (NICKSON, 2002, 2011; MONTECINOS, 2005), é possível vislumbrar a complexidade e persistência desse dilema na região.

Considerando essas características regionais, a implementação de modelos de governança na América Latina requer a construção de espaços institucionais que permitam o estabelecimento de práticas de prestação de contas, procedimentos sistemáticos de transparência e instâncias de participação que reduzam os riscos de corrupção e visualizem os resultados da colaboração de modo a sustentar a legitimidade necessária à solução colaborativa de governança dos problemas públicos.

## CONCLUSÃO

Partindo tanto da academia quanto de organizações internacionais, a governança tem sido promovida no mundo como um modelo inovador para resolver os problemas complexos que afligem as sociedades do século XXI. No entanto, uma transferência de modelos de gestão pública sem uma reflexão profunda sobre as condições necessárias para sua incorporação é um risco com altos custos para os países. Este trabalho busca destacar alguns dos desafios da implementação da governança na América Latina, considerando suas particularidades institucionais, políticas e culturais, a fim de alimentar o debate sobre os processos de formação, operação e legitimação da governança e, assim, fornecer informações relevantes para os tomadores de decisão pública na região.

Para a formação de redes de governança na região, é evidente a necessidade de equilibrar as assimetrias de poder existentes tanto entre atores públicos e privados como entre atores de nível central e subnacional; fortalecer os incentivos institucionais para garantir a participação e permanência de atores-chave na colaboração; e, finalmente, gerar

os mecanismos que constroem a confiança entre os atores, insumo prioritário para o desenvolvimento da colaboração. Para isso, é plausível pensar na promoção simultânea de diversas estruturas de relacionamento que deem sustentabilidade à governança tanto facilitando a cooperação quanto integrando diversos atores e recursos.

Em relação ao funcionamento e desempenho da governança, o trabalho explora o papel dos gestores como fator-chave para a implementação da colaboração no contexto regional. Neste cenário, é fundamental fortalecer os alicerces da função pública para que o corpo administrativo e diretivo do Estado se aproprie das funções de ativação, síntese, enquadramento e mobilização da colaboração. Esta é uma tarefa árdua, já que na região ainda existe um baixo nível de profissionalização nas administrações públicas onde operam lógicas de *botín político* em meio a uma formalidade apenas aparente.

Por fim, o trabalho revela os processos de legitimação da governança, evidenciando que na América Latina existem desafios complexos enraizados nas práticas culturais de corrupção e caudilhismo. Esses desafios implicam a criação e o fortalecimento de mecanismos de prestação de contas, transparência e participação cidadã que se adequem às características institucionais do Estado em rede para sustentar e legitimar a governança no contexto latino-americano.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Innovation in inter-municipal cooperation in Brazil: the experience of Federação Catarinense de Municípios (Fecam) in the construction of public consortia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/sTC9PjFb8sBHzM6N8gMtCpj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 mar. 2023.

AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. Managing in network settings. **Review of Policy Research**, New Jersey, v. 16, n. 1, p. 18-41, 1999.

ANDRANOVICH, G. Achieving consensus in public decision making: applying interest-based problem solving to the challenges of intergovernmental collaboration. **The Journal of Applied Behavioral Science**, Thousand Oaks, v. 31, n. 4, p. 429-445, 1995.

ANDREW, Simon A. **Governance by agreements: why do local governments enter into multilateral agreements?** Michigan: Working Group on Interlocal Services, 2008. (Political Science, paper 37). Disponível em: [https://digitalcommons.wayne.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1038&context=interlocal\\_coop](https://digitalcommons.wayne.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1038&context=interlocal_coop). Acesso em: 16 mar. 2023.

ANGNES, Juliane Sachser *et al.* Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da

perspectiva do poder público municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1165-1188, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/12047/10967>. Acesso em: 16 mar. 2023.

ANSELL, Chris, GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [Lawrence], v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/543/1090370>. Acesso em: 16 mar. 2023.

ARIAS, Karina; RAMOS, Camila; RETAMAL, Karina. Abriendo la caja negra de las asociaciones municipales: análisis del funcionamiento de la cooperación inter-municipal en Chile. **Políticas Públicas**, Santiago, v. 10, n. 2, p. 1-25, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/3122>. Acesso em: 16 mar. 2023.

ARIAS, Karina; RAMOS, Camila; RETAMAL, Karina. Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación. **Revista de Administración Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 575-591, mayo/jun. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Sqhf73YGSJvVFhjbrL4Spjb/abstract/?lang=es>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BERARDO, Ramiro; LUBELL, Mark. Understanding what shapes a polycentric governance system. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 76, n. 5, p. 738-751, Mar. 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12532>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BOISIER, Sergio. Desarrollo (Local): ¿de que estamos hablando? In: MADOERY, Oscar. **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Rosário: Editoria Homo Sapiens, 2001. Disponível em: [https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo\\_Local\\_De\\_qu\\_e\\_estamos\\_hablando\\_2.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_qu_e_estamos_hablando_2.pdf). Acesso em: 16 mar. 2023.

LATINOBARÔMETRO. **Informe 2018**. Santiago de Chile, 2018.

CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos *et. al.* **Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)**. Washington, D. C.: BID, 2014. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16871/al-servicio-del-ciudadano-una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en-america>. Acesso em: 17 mar. 2023.

ECHEVERRÍA, John. No success like failure: The Platte river collaborative watershed planning process. En **William & Mary Environmental Law and Policy Review**, 25, pp. 559-604. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/wmelpr25&div=24&id=&page=> Acesso em: 17 mar. 2023.

ESTELLA DE NORIEGA, Antonio. Confianza institucional en América Latina: un análisis comparado. **Documentos de Trabajo**, Madrid, v. 34, n. 1, p. 1-34, 2020. Disponível em: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/05/DT\\_FC\\_34.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/05/DT_FC_34.pdf). Acesso em: 17 mar. 2023.

FEIOCK, Richard C. The institutional collective action framework. **Policy Studies Journal**, [s.l.] v. 41, n. 3, p. 397-425, 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/psj.12023>. Acesso em: 17 mar. 2023.

FIGUEROA-HUENCHO, Verónica de de Lourdes; PLISCOFF-VARAS, Cristian Humberto; ARAYA-ORELLANA, Juan Pablo. Desafíos a la formación de los futuros directivos públicos del siglo XXI. **Convergencia Revista de Ciencias Sociales**, Toluca, v. 21, n. 64, p. 207-234, 2014. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/105/10529071009.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2023.

FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. Territorial basis associates: the public consortia's alternative in Brazil. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, v. 64, p. 79-116, Feb. 2016.

FINOT, Iván. Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, v. 78, p. 139-149, 2002. Disponível em:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10856/078139149\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10856/078139149_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y). acesso em: 17 mar. 2023.

GALINDO, Jadson Mendonça *et al.* Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p.1545-1566, dez. 2014.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/sSh3fBRNzjXGpyvp6VSdx3N/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2023.

GERBER, Elisabeth; HENRY, Adam Douglas; LUBELL, Mark. Political homophily and collaboration in regional planning networks. **American Journal of Political Science**, Charlottesville, v. 57, n. 3, p. 598-610, 2013. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ajps.12011>. Acesso em: 17 mar. 2023.

GERIGK, Wilson; PESSALI, Huáscar Fialho. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, p. 1525-1543, 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/bPXjWrGPYfKDFcGg7CfC6rK/?lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2023.

GRIN, Eduardo José; MENDOZA RUIZ, Joel; CRAVACUORE, Daniel.

Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos. *In*: MENDOZA RUIZ, Joel; GRIN, Eduardo José (coord.). **Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización**. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2020. p. 19-76. Disponível em: [https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/Federacio%CC%81n\\_de\\_las\\_Ame%CC%81ricas.pdf](https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/Federacio%CC%81n_de_las_Ame%CC%81ricas.pdf).

Acesso em: 17 mar. 2023.

GULICK, Luther. Notes on the Theory of Organization. Columbia University. New York: Institute of Public Administration, 1937. (Papers on the science of administration,1).

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy: governance in theory and in practice**. London: SAGE, 2002. Disponível em: [http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_2/PUBLIC%20POLICY%20Implementing%20Public%20Policy%20\(2002\).pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20Implementing%20Public%20Policy%20(2002).pdf). Acesso em: 17 mar. 2023.

JUNG, Kyugin; SONG, Minsung; FEIOCK, Richard. Isolated and broken bridges from interorganizational emergency management networks: an institutional collective action perspective. **Urban Affairs Review**, London, v. 55, n. 3, p. 950-975, Feb. 2019.

LIPNACK, Jeffery; STAMPS, Jessica. **The age of the network: organizing principles for the 21st century**. Essex: Omneo, 1994.

LIMA, Ana. Os consórcios intermunicipais de saúde e o Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, 16, 985-996, 2000. Disponível em: [https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource\\_ssm\\_path=/media/assets/cs/p/v16n4/3602.pdf](https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/cs/p/v16n4/3602.pdf). Acesso em: 17 mar. 2023.

LIRA, Luis. La cuestión regional y local en América Latina. CEPAL, **Serie Gestión Pública**, 44, 2003. Disponível em [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7298/S0311857\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7298/S0311857_es.pdf). Acesso em: 17 mar. 2023.

MANCILLA GARCÍA, María; BODIN, Örjan. Participation in multiple decision making water governance forums in Brazil enhances actors' perceived level of influence. **Policy Studies Journal**, [s.l.], v. 47, n. 8, p. 27-51, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/329365875\\_Participation\\_in\\_Multiple\\_Decision\\_Making\\_Water\\_Governance\\_Forum\\_in\\_Brazil\\_Enhances\\_Actors'\\_Perceived\\_Level\\_of\\_Influence\\_Mancilla\\_Garcia\\_and\\_Bodin\\_Water\\_Governance\\_Forum\\_in\\_Brazil](https://www.researchgate.net/publication/329365875_Participation_in_Multiple_Decision_Making_Water_Governance_Forum_in_Brazil_Enhances_Actors'_Perceived_Level_of_Influence_Mancilla_Garcia_and_Bodin_Water_Governance_Forum_in_Brazil). Acesso em: 17 mar. 2023.

MARGERUM, Richard D. Collaborative planning: building consensus and building a distinct model for practice. **Journal of Planning Education and Research**, [s.l.], v. 21, n. 3, p. 237-253, 2002. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/245686842\\_Collaborative\\_Planning\\_Building\\_Consensus\\_and\\_Building\\_a\\_Distinct\\_Model\\_for\\_Practice](https://www.researchgate.net/publication/245686842_Collaborative_Planning_Building_Consensus_and_Building_a_Distinct_Model_for_Practice). Acesso em: 17 mar. 2023.

MATOS, Fernanda; DIAS, Renato. Inter-municipals consortiums in basin of the river Paraopeba. **Espacios**, Caracas, v. 32, n. 4, p. 24-25, 2011. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a11v32n04/113204111.html>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MCGUIRE, Michael. Managing networks: propositions on what managers do and why they do it. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 62, n.5, p. 599-609, 2002. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1540-6210.00240>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MELAMED, David *et al.* Homophily and segregation in cooperative networks. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 125, n. 4, p. 1084-1127, 2020. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.1086/708142>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y las transformaciones de las administraciones públicas. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (ed.). **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra Edicions, 2008. p.37-62.

MONTECINOS, Egon. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. **Eure**, Santiago, v. 31, n. 93, p.73-88, agosto 2005. Disponível em: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612005009300005](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009300005). Acesso em: 17 mar. 2023.

MONTERO, Sergio Graf *et al.* Collaborative governance for sustainable water resources management: the experience of the Inter- municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico. **Environment and Urbanization**, [s.l.], v. 18, n. 2, p. 297-313, Oct. 2006. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0956247806069602>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MORAIS, Vania Soares de; CHAVES, Andre Preissler Loureiro. Perception of municipal health managers regarding environmental health: Cerrado Araguaia Tocantins intermunicipal health consortium. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 349-360, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/bZvpSYYGKZ8hLtXyHP5NmGg/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 17 mar. 2023.

NEWMAN, Janet. Constructing accountability: network governance and managerial agency. **Public Policy and Administration**, [s.l.], v. 19, n. 4, p. 17-33, 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095207670401900402>. Acesso em: 17 mar. 2023.

NICKSON, Andrew. Education reform in Latin America: decentralization or restructuring. *In*: ABEL, Christopher; LEWIS, Colin M. (ed.). **Exclusion and engagement: social policy in Latin America**. Institute of Latin American Studies, 2002. p. 266-284.

NICKSON, Andrew. Where is local government going in Latin America?: a comparative perspective. Visby: ICLD, 2011. (Working paper n. 6). Disponível em: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/396/Where-is-Local-Government-Going-in-Latin-America-a-Comparative-Perspective.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 mar. 2023.

NOHRSTEDT, Daniel. Bonding and bridging relationships in collaborative forums responding to weather warnings. **Weather, Climate, and Society**, Boston, v. 10, n. 3, p. 521-536, 2018. Disponível em: [https://journals.ametsoc.org/view/journals/wcas/10/3/wcas-d-17-0134\\_1.xml?rskey=T2C9t2&result=1](https://journals.ametsoc.org/view/journals/wcas/10/3/wcas-d-17-0134_1.xml?rskey=T2C9t2&result=1). Acesso em: 17 mar. 2023.

NORBUTAS, Lucas; CORTEN, Rense. Network structure and economic prosperity in municipalities: a large-scale test of social capital theory using social media data. **Social Networks**, [s.l.], v. 52, p. 120-134, Jan. 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0378873316300375>. Acesso em: 17 mar. 2023.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance? **Public Management Review**, London, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030600853022>. Acesso em: 17 mar. 2023.

OSZLAK, Oscar. **Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública**. [S.l.]: Red GEALC, 2013. (Colección de documentos de trabajo sobre el e-gobierno, 5). Disponível em: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2023.

O'TOOLE JR., Laurence J. Doctrines and developments: separation of powers, the politics-administration dichotomy, and the rise of the administrative state. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 47, n. 1, p. 17-25, 1987.

PITERMAN, Ana; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais: o caso do CISMAE, Paraná. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 825-834, out./dez. 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/esa/a/7rrC8xvKz8mtDY8kzr9WFqg/?lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2023.

PLISCOFF-VARAS, Cristian. Ethics and public administration in Latin America. *In: Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. FARAZMAND, Ali (ed.). New York: Springer, 2019. Disponível em:

[https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_2675-2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2675-2). Acesso em: 17 mar. 2023.

PLISCOFF-VARAS, Cristian. Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública: el caso chileno. **Convergencia Revista de Ciencias Sociales**, Toluca, v. 24, n. 73, p.141-164, 2017. Disponível em:

<https://convergencia.uaemex.mx/article/view/4241>. Acesso em: 20 mar. 2023.

POST, S. Metropolitan area governance and institutional collective action. *In: FEIOCK, Richard C. Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation*. Washington: Georgetown University Press, 2004. p. 67-92.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Informe anual 2018**. Nueva York: PNUD, 2019. Disponível em:

<https://annualreport.undp.org/2018/es/#>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PROVAN, Keith G.; LEMAIRE, R. Hobin. Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: using research to inform scholarship and practice. **Public Administration Review**, New Jersey, v.72, n. 5, p. 638-648, 2012. Disponível em:

<https://bibliotecaap.files.wordpress.com/2019/10/41687977.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

RAMÍREZ BROUCHOUD, Maria Fernanda. Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. **Estudios Políticos**, Medellín, v. 34, p. 115-141, enero./jun. 2009.

Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-51672009000100006](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672009000100006). Acesso em: 20 mar. 2023.

RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar E. Instituciones y gobernaza metropolitana: una primera aproximación al caso de Mexico. **Estudios Demográficos y Urbanos**, Ciudad de Mexico, v. 27, n. 2, p.491-520, 2012. Disponível em:

<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1420>. Acesso em: 20 mar. 2023.

RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar E.; GRIN, Eduardo José; SANABRIA-PULIDO, Pablo; CRAVACUORE, Daniel; ORELLANA, Arturo. The transaction costs of government responses to the COVID-19 emergency in Latin America. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 80, n. 4, p. 683-695, 2020. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.13259>. Acesso em; 20 mar. 2023.

RETHEMEYER, R. Karl; HATMAKER, M. Deneen. Network management reconsidered: an inquiry into management of network structures in public sector service provision. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [Lawrence], v. 18, n. 4, p. 617-646, Oct. 2008. Disponível em:

<https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/617/1084861?searchresult=1>. Acesso em: 20 mar. 2023.

REUNIÓN DE EXPERTOS IMTA/OCDE. 1., 2008, México. **En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento**: experiencias recientes en América Latina. México: 4 a 5 de septiembre 2008.

RODRÍGUEZ-OREGGIA, Eduardo; TUIRÁN GUTIÉRREZ, Rodolfo. La cooperación intermunicipal en México: barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. **Gestión y política pública**, Ciudad de Mexico, v.15, n. 2, p. 393-409, jul./dic. 2006. Disponível em: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792006000200393](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792006000200393). Acesso em: 20mar. 2023.

ROPERT, María Angélica. **Evolución de la descentralización fiscal y administrativa en Chile**. Vitacura: CIEPLAN, 2011. (Documento de Trabajo). Disponível em: [https://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/05/EVOLUCION\\_DE\\_LA\\_DESCENTRALIZACION\\_FISCAL\\_Y\\_ADMINISTRATIVA\\_EN\\_CHILE.pdf](https://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/05/EVOLUCION_DE_LA_DESCENTRALIZACION_FISCAL_Y_ADMINISTRATIVA_EN_CHILE.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

SAFFORD, Thomas G. The political-technical divide and collaborative management in Brazil's Taquaril, basin. **Journal of Environment y Development**, [s.l.], v. 19, n. 1, p. 68-90, 2010.

SALAMON, Lester M. (ed.). **The tools of government**: a guide to the new governance. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SALVADOR-SENA, Miquel; RAMIÓ-MATAS, Carles (ed.). **Instituciones y nueva gestión pública en América Latina**. Barcelona: Fundació Cidob, 2005.

SANTOS, Adriano Maia dos; GIOVANELLA, Ligia. Managing comprehensive care: a case study in a health district in Bahia State, Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Cv8VccfnPcZSq7dsvsqDHhS/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SHRESTHA, Manoj K. How do bridging and bonding networks emerge in local economic development collaboration? **International Journal of Public Administration**, London, v. 45, 2022.

SICILIANO, Michael D.; CARR, Jered B.; HUGG, Victor G. Analyzing the effectiveness of networks for addressing public problems: evidence from a longitudinal study. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 81, n. 5, p. 895-910, 2020.

SILVA, Kelia S. Brito e; BEZERRA, Adrian Falangola B. The conception of administrators regarding the formation of a healthcare consortium in Pernambuco, Brazil: a case study. **International Journal of Health Planning and Management**, [s.l.], v. 26, n. 2, p. 158-172, Apr./June 2011.

SPICER, Zachary. Regionalism, municipal organization, and interlocal cooperation in Canada. **Canadian Public Policy**, Toronto, v. 41, n. 2, p. 137-150, 2015.

SPILLER, Pablo T.; TOMMASI, Mariano. The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina. **Journal of Law, Economics, and Organization**, [s.l.], v. 19, n. 2, p. 281-306, Oct. 2003.

TERMEER, C. J. A. M.; KOPPENJAN, Joop F. M. Managing perceptions in networks. *In*: KICHERT, Walter J. M. (ed.). **Managing complex networks**: strategies for the public sector. New York: SAGE Publications, 1997. p. 79-97.

TORFING, Jacob; CRISTOFOLI, Daniela; GLOOR, Peter A.; MEIJER, Albert J.; TRIVELLATO, Benedetta. Taming the snake in paradise: combining institutional design and leadership to enhance collaborative innovation. **Policy and Society**, [s.l.], v. 39, n. 4, p. 592-616, 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/policyandsociety/article/39/4/592/6404006?searchresult=1>. Acesso em: 20 mar. 2023.

TRIGO, María Fernanda; ÁLVAREZ, Verónica. Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. *In*: NASSER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (ed.). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. CEPAL, 2017. p. 33-51. (Libros de la Cepal, 144). Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44707/S1601154\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44707/S1601154_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 20 mar. 2023.

UNDP. **Governance for sustainable human development: a UNDP policy document**. New York: UNDP, Jan. 1997

WARNER, Mildred E. Inter-municipal cooperation in the US: a regional governance solution? **Urban public economics review**, [s.l.], v. 6, p. 221-239, 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/242674023\\_Inter-municipal\\_Cooperation\\_in\\_the\\_US\\_A\\_Regional\\_Governance\\_Solution\\_1](https://www.researchgate.net/publication/242674023_Inter-municipal_Cooperation_in_the_US_A_Regional_Governance_Solution_1). Acesso em: 20 mar. 2023.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC: The World Bank, 1992. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>, acesso em: 20 mar. 2023.

YI, Hongtao. Network structure and governance performance: what makes a difference? **Public Administration Review**, New Jersey, v.78, n. 2, p. 195-205, 2018.

YSA, Tamico; SIERRA, Vicenta; ESTEVE, Marc. Determinants of network outcomes: the impact of management strategies. **Public administration**, Bethesda, v. 92, n. 3, p. 636-655, 2014. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4232916/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

ZURBRIGGEN, Cristina. Governance a Latin America perspective. **Policy and Society**, [s.l.], v. 33, n. 4, p. 345-360, 2014.