

# A governança colaborativa no enfrentamento da pandemia de covid-19: um estudo a partir do modelo Hélice Quádrupla

*Collaborative governance in coping with the covid-19 pandemic: a study based on the Quadruple Helix model*

Caroline da Rosa<sup>1i</sup>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5984-9189>

Sérgio Luís Allebrandt<sup>2ii</sup>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2590-6226>

Daniel Knebel Baggio<sup>3iii</sup>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6167-2682>

## Resumo

O objetivo deste estudo foi analisar a materialização da governança colaborativa no contexto de enfrentamento da pandemia de covid-19 em um município gaúcho, a partir da percepção de diferentes hélices (governo, empresas, universidade e sociedade civil). Realizaram-se entrevistas com dois representantes de cada hélice e consulta a decretos municipais relativos a medidas de proteção ao covid-19. Os dados foram analisados pela técnica Análise de Conteúdo. Os resultados apontaram que as ações para o enfrentamento da pandemia foram tomadas pelo Poder Executivo no âmbito do Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus, que contou com a participação de representantes de vários segmentos do setor público e privado. Não se pode afirmar que houve a concretização da governança colaborativa, pois não se observou uma atuação integrada de todas as hélices na busca pelo consenso na gestão da pandemia, com destaque para o descontentamento da hélice empresa perante as medidas adotadas pela hélice governo.

**Palavras-chave:** gestão pública; tomada de decisão; inovação.

## Abstract

The goal of this study was to analyze the materialization of collaborative governance in the context of coping with the covid-19 pandemic in a municipally in Rio Grande do Sul, from the perception of government, companies, university and civil society helixes. Interviews were carried out with representatives of each helix and consultation of municipal decrees regarding measures to protect against covid-19. The Content Analysis technique was used. The actions to face the pandemic were taken by the Executive Power within the scope of the Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus, which had the participation of representatives from various segments of the public and private sector. It cannot be said that collaborative governance was implemented, as there was no integrated action of all the helixes in the search for consensus in the management of the pandemic, with emphasis on the dissatisfaction of the companies with the measures adopted by the government.

**Keywords:** public management; decision making; innovation.

<sup>1</sup> Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijui), Ijuí, RS, Brasil. E-mail: [carolinedarosa91@gmail.com](mailto:carolinedarosa91@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijui), Ijuí, RS, Brasil. E-mail: [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br)

<sup>3</sup> Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijui), Ijuí, RS, Brasil. E-mail: [danibaggio@gmail.com](mailto:danibaggio@gmail.com)

## 1 Introdução

O novo coronavírus foi relatado pela primeira vez em Wuhan, em dezembro de 2019, espalhou-se por diversas partes da China e, gradualmente, por outros países, sendo classificado como uma pandemia global pela Organização Mundial da Saúde em março do ano seguinte (SHAW; KIM; HUA, 2020). O primeiro caso de covid-19 no Brasil foi relatado em 26 de fevereiro de 2020, em São Paulo (AQUINO; MONTEIRO, 2020). A pandemia alterou a dinâmica de funcionamento dos setores econômicos brasileiros, a partir da necessidade de distanciamento social e da restrição de funcionamento de atividades econômicas não essenciais (CAUNETTO *et al.*, 2022). De acordo com o Painel Coronavírus, atualizado em 05/09/22, foram registrados 34.477.539 casos acumulados no País, com uma taxa de letalidade de 2,0% (CORONAVÍRUS BRASIL, 2022).

A necessidade de distanciamento social como medida de proteção à doença, pela inexistência de vacinas, demandou uma combinação de governança forte, uso de tecnologias de maneiras inovadoras e forte participação e solidariedade da comunidade (SHAW; KIM; HUA, 2020). Crises transfronteiriças excedem os limites geográficos, culturais, políticos, público-privados e legais que normalmente habilitam gestores públicos para gerenciá-las (BOIN, 2019). Dallabrida *et al.* (2020) apontam que o momento sociopolítico vivenciado no mundo e, principalmente no Brasil, apresenta condicionantes que problematizam a busca por soluções exigidas por situações inesperadas e complexas, como a pandemia de covid-19.

A concepção de governança colaborativa surgiu nas últimas décadas como uma nova estratégia para formulação e implementação de políticas e gerenciamento de programas ou ativos públicos (ANSELL; GASH, 2008). Dessa forma, pode ser compreendida como um acordo governamental em que um ou mais órgãos públicos envolvem partes interessadas não estatais em um processo coletivo, formal, consensual e deliberativo de tomada de decisão (ANSELL; GASH, 2008). De acordo com Sant'Anna *et al.* (2019), a governança colaborativa se posiciona contrariamente ao modelo tradicional das estruturas governamentais, centralizado e burocrático. Nessa proposta, o Estado não é, necessariamente, o detentor dos processos decisórios e o único responsável pelos resultados. É desejável, portanto, que a liderança seja compartilhada com outros atores (SANT'ANNA *et al.*, 2019).

O modelo de inovação Hélice Tríplice tem recebido atenção na literatura pelo seu foco nas relações estabelecidas entre governo, indústria e universidade em prol de soluções criativas e colaborativas para o desenvolvimento das regiões (MINEIRO *et al.*, 2019). Recentemente a tríade vem se fortalecendo com novos modelos de geração de conhecimento, que incluem a sociedade (Hélice Quádrupla) e o ambiente (Hélice Quíntupla) (MINEIRO *et al.*, 2019).

A governança colaborativa pode ocorrer nas relações que se estabelecem entre diferentes atores, ou *hélices*, na gestão de propósitos públicos. Dessas interações podem surgir inovações. Doin (2016), por exemplo, analisou como ocorre a governança colaborativa na relação universidade-empresa-governo (Hélice Tríplice) no *Programa de Cooperação Educacional*, iniciativa delineada e executada por meio da parceria entre um Instituto Federal de Ensino, uma subsidiária de um Estaleiro, um Instituto Politécnico Internacional e o Governo do Estado do Espírito Santo. Identificou-se que a governança colaborativa ocorre de forma satisfatória, porém fragmentada, por estar concentrada na alta gestão (DOIN, 2016).

Silva, Sá e Spinosa (2019), por sua vez, buscaram identificar parques tecnológicos existentes nas sedes das regiões militares do Exército Brasileiro, considerando a necessidade da instituição de implantar uma estrutura de governança que promova o desenvolvimento de inovações, de forma descentralizada. Os resultados do estudo sugerem que a implantação de núcleos de governança de inovação do Exército Brasileiro, inseridos em Parques Tecnológicos, podem possibilitar a interação da Hélice Tríplice (governo-indústria-academia), de forma colaborativa, a fim de impulsionar o desenvolvimento das regiões.

Em um estudo recente, Dallabrida *et al.* (2020) realizaram uma revisão da literatura sobre o termo governança, integrando a concepção de governança territorial e governança colaborativa. Os autores contextualizaram, também, o caso de gestão pública relacionado à pandemia de covid-19 e identificaram que, no caso brasileiro, não foi possível identificar a colaboração nas práticas de governança que vêm sendo implementadas. Os autores fundamentaram o estudo com base em consulta a sites oficiais e na análise de fatos e iniciativas do poder público, a partir de conteúdo divulgado pela imprensa (DALLABRIDA *et al.*, 2020).

Até o momento, são escassos os estudos que analisaram a presença de colaboração entre diferentes atores em práticas de governança no contexto da pandemia de covid-19. Almeida *et al.* (2020), por exemplo, buscaram compreender a atuação das universidades públicas no Brasil no contexto da pandemia provocada pela covid-19, com destaque para a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Outros estudos abordaram, entretanto, influências da pandemia de covid-19 em diferentes setores econômicos, como Caunetto *et al.* (2022), que pesquisaram como as mudanças causadas pela covid-19 na distribuição de alimentos podem impactar na relação entre compradores e vendedores de produtos agroalimentares.

Nesse sentido, este estudo teve como objetivo analisar a materialização da governança colaborativa no contexto de enfrentamento da pandemia de covid-19 em um município gaúcho, a partir da percepção de diferentes hélices (governo, empresas, universidade e sociedade civil). Do ponto de vista da literatura, o presente estudo contribui ao dar continuidade ao estudo desenvolvido por Dallabrida *et al.* (2020), ao descrever as percepções de diferentes atores sobre iniciativas, colaboração e aprendizados gerados com o momento de crise. Resultados que, do ponto de vista prático, podem contribuir para o aprimoramento dos processos de governança colaborativa nas relações entre governo, empresas, universidade e sociedade (Hélice Quádrupla) na gestão de propósitos públicos.

O artigo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, apresenta-se o referencial teórico da pesquisa, no qual se aborda o modelo de inovação Hélice Quádrupla e a concepção de governança colaborativa. Em seguida, apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, os resultados alcançados e as considerações finais.

## **2 O modelo de inovação Hélice Quádrupla e a concepção da governança colaborativa**

O modelo de inovação Hélice Quádrupla tem como antecedente o modelo Hélice Tríplice, proposto por Etzkowitz e Leydesdorff (1995) (MINEIRO *et al.*, 2018). O modelo Hélice Tríplice foi pensado no contexto de mudanças nas relações entre governo, indústria e universidade (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1995), tendo origem nas iniciativas laterais da Nova Inglaterra a partir da década de 1920 (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Paralelamente, outro grupo de hélices duplas universidade-governo e indústria-universidade convergiu no Vale do Silício na década de 1990 (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). A universidade é a instituição fundamental das sociedades baseadas no conhecimento, assim como o governo e a indústria foram as principais instituições da sociedade industrial (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017).

A Hélice Tríplice é uma metodologia que permite examinar pontos fortes e fracos locais e preencher lacunas nas relações entre universidade, indústria e governo (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). O modelo pode identificar pessoas, relações, arranjos institucionais e mecanismos dinâmicos fundamentais para a inovação e o empreendedorismo (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Dessa forma, trata-se de um modelo de inovação no qual a universidade, a indústria e o governo, como esferas institucionais primárias, interagem para promover o desenvolvimento (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017).

O surgimento do modelo Hélice Quádrupla é parte de uma co-evolução dos sistemas de conhecimento, que é impulsionada por uma demanda por participação aumentada e diferenciada no desenvolvimento da sociedade em geral (NORDBERG, 2015). Nordberg

(2015) afirma que a concepção da Hélice Quádrupla relaciona-se ao *Modo 3* de produção do conhecimento. Enquanto o *Modo 1* tem como característica a produção de conhecimento em universidades para aplicação em empresas e o *Modo 2*, desenvolvido por Gibbons *et al.* (1994), a produção do conhecimento no contexto da aplicação; o *Modo 3* trata de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável que reúne inovação, empreendedorismo e democracia, combinando interações verticais, horizontais e sociais nas regiões (NORDBERG, 2015).

O modelo Hélice Quádrupla enfatiza a importância de integrar à relação Estado-Empresa-Universidade a perspectiva da sociedade, buscando-se um ecossistema emergente de conhecimento e inovação fractal, configurado para a *economia e sociedade do conhecimento* (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009). Especificamente, a quarta hélice associa-se à mídia, indústria criativa, cultura, valores, estilo de vida e classes criativas (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009). Tanto a cultura e os valores como a maneira como a “realidade pública” está sendo construída e comunicada pela mídia influenciam os sistemas nacionais de inovação. Uma cultura de inovação adequada é necessária na promoção da economia baseada no conhecimento (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009). Nesse modelo, os usuários estão no centro e impulsionam os processos de inovação, como co-criadores (MINEIRO *et al.*, 2018).

A Hélice Quíntupla trata-se de um modelo ainda mais amplo, ao adicionar a perspectiva dos ambientes naturais da sociedade e da economia, e do aquecimento global como uma oportunidade de viver melhor em união com a natureza e este como impulsionador da inovação (CARAYANNIS; BARTH; CAMPBELL, 2012). Representa um modelo que busca a promoção de um desenvolvimento sustentável (CARAYANNIS; BARTH; CAMPBELL, 2012). De acordo com Mineiro *et al.* (2018), embora as caracterizações das hélices Quádrupla e Quíntupla ainda sejam eminentes, há um direcionamento da Hélice Quádrupla para a comunidade e sociedade geral como usuária da inovação e considerações da não existência de um agente para a Hélice Quíntupla.

A pandemia de covid-19 impactou governos, organizações e sociedade. Crises transfronteiriças excedem limites geográficos, culturais, políticos, público-privados e legais que normalmente habilitam gestores públicos para gerenciá-las (BOIN, 2019). Essas crises possuem características que tornam sua gestão difícil, tais como: múltiplos domínios e manifestações, períodos de desenvolvimento lento e de agravamento rápido, difícil mapeamento, múltiplos atores e responsabilidades conflitantes, além de não haver soluções prontas (BOIN, 2019).

A governança colaborativa é uma perspectiva contemporânea de gestão de interesses e um meio para solucionar problemas complexos (BARTZ; TURCATO; BAGGIO, 2019). A compreensão dos seus aspectos demonstra ser essencial para os fins estratégicos e competitivos de organizações, regiões e de seus sistemas (BARTZ; TURCATO; BAGGIO, 2019). Trata-se de práticas de gestão complexas para processos, questões e problemas também complexos (DALLABRIDA *et al.*, 2020).

De um modo geral, o termo “governança” diz respeito ao ato de governar no setor público ou privado (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). A governança é um processo que envolve recursos e relacionamentos estratégicos, muitas vezes colaborativos, buscando atingir um objetivo de política pública (BEVIR, 2011).

Ansell e Gash (2007) definem governança colaborativa como um acordo de governança no qual um ou mais órgãos públicos envolvem *stakeholders* não estatais em tomadas de decisão para implementação ou gestão de políticas públicas, em um processo coletivo, formal, deliberativo e orientado para o consenso. Essa definição enfatiza seis critérios importantes: (1) o fórum é iniciado por órgãos ou instituições públicas; 2) os participantes do fórum incluem atores não estatais; (3) os participantes se envolvem diretamente na tomada de decisão (não são meramente “consultados” por órgãos públicos); (4) o fórum reúne-se coletivamente, sendo formalmente organizado; 5) busca-se a tomada de decisão por consenso, mesmo que este não seja alcançado na prática; 6) o foco da colaboração está na gestão pública.

A definição de Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) possui uma amplitude maior do que a de Ansell e Gash (2007), pois não limita a governança colaborativa apenas a arranjos formais, iniciados pelo Estado, e ao engajamento entre o governo e aos *stakeholders* não governamentais. Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) definem governança colaborativa como processos e estruturas de tomada de decisão que envolvem pessoas, de forma construtiva, além das fronteiras de agências públicas, níveis de governo e/ou esferas pública, privada e cívica, a fim de realizar um propósito público que de outra forma não poderia ser realizado.

A governança colaborativa pode incluir parcerias entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade; acordos governamentais e híbridos, como parcerias público-privadas e sociais-privadas; colaboradores comunitários envolvidos na gestão coletiva de recursos; estruturas colaborativas intergovernamentais; entre outros tipos de acordos iniciados nos setores privados ou cívicos (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011). Os atores compartilham metas, havendo fronteiras imprecisas entre setores público, privado e voluntariado (DALLABRIDA *et al.*, 2020). A colaboração implica comunicação bidirecional, oportunidades de fala para os *stakeholders* e também responsabilidades pelos resultados da tomada de decisão coletiva (ANSELL; GASH, 2007).

Constituem variáveis que influenciarão se um modelo de governança produzirá ou não uma colaboração bem-sucedida o histórico anterior de conflito ou cooperação, os incentivos para as partes interessadas participarem, os desequilíbrios de poder e recursos, e a liderança e o *design* institucional (ANSELL; GASH, 2008). Ansell e Gash (2008) identificaram como fatores cruciais ao processo colaborativo: o diálogo *face to face*, a construção de confiança e o desenvolvimento de comprometimento e entendimento compartilhado. Um ciclo virtuoso de colaboração tende a se desenvolver quando os fóruns colaborativos se concentram em “pequenas vitórias” que aprofundam a confiança, o comprometimento e a visão compartilhada (ANSELL; GASH, 2008).

O presente estudo partiu da compreensão do conceito de governança colaborativa para verificar sua materialização em um município gaúcho no contexto de enfrentamento da pandemia provocada pelo covid-19. Considerando a noção de Hélice Quádrupla (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009), buscou-se investigar as percepções de cada hélice (governo, empresas, universidade e sociedade civil) sobre ações implementadas no município, a existência de consenso na tomada de decisão, as possíveis inovações geradas no processo e os aprendizados gerados com essa crise. O próximo tópico apresenta os procedimentos metodológicos do estudo.

### 3 Metodologia

Este estudo tem natureza aplicada, abordagem qualitativa e objetivo descritivo (GIL, 2008). No que se refere aos procedimentos técnicos, utilizou-se de estudo de caso (GIL, 2008), que considerou a possibilidade da materialização da governança colaborativa em um município do noroeste gaúcho, utilizando-se como lente teórica a concepção de Hélice Quádrupla. Conforme Gil (2008), o estudo de caso caracteriza-se pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, a fim de permitir o seu conhecimento amplo e detalhado.

Os dados foram obtidos por meio de entrevistas em profundidade com dois representantes de cada hélice, quais sejam: governo municipal, empresários, universidade e representantes da sociedade civil. Realizou-se também pesquisa documental, a partir de consulta a decretos municipais relativos a medidas de proteção ao contágio do covid-19. As entrevistas em profundidade são uma forma não estruturada de obter informações, sendo realizadas de forma individual (ZAMBERLAN *et al.*, 2014). Nessa técnica, o investigador apresenta-se ao investigado e lhe formula perguntas para obter dados, enquanto a outra parte constitui-se como a fonte das informações (ZAMBERLAN *et al.*, 2014; GIL, 2008).

O roteiro semiestruturado de entrevista abordou temáticas como as primeiras impressões sobre a pandemia, ações realizadas, existência de fóruns para a tomada de decisão, participação e/ou demandas das demais representações, existência de consenso, colaboração entre instituições, e inovações e aprendizados gerados com a pandemia. Utilizou-se de roteiro de entrevista de elaboração própria para o propósito do presente estudo.

O contato inicial com os entrevistados ocorreu via telefone, *WhatsApp* e *e-mail* no mês de junho de 2020. A eles foi dada a opção de ser realizada a entrevista de forma pessoal ou de responder às perguntas de forma eletrônica e encaminhar o arquivo com as respostas por *e-mail*, uma vez que o contexto era de recomendação de distanciamento social, assim como de medidas de proteção, como o uso de máscaras e de álcool gel 70%. Dessa forma, três participantes responderam às perguntas de forma eletrônica e cinco realizaram entrevista pessoal, das quais quatro foram realizadas de forma presencial e uma de forma *on-line* com o auxílio da plataforma *Google Meet*. As entrevistas foram gravadas após autorização dos entrevistados e, posteriormente, foram transcritas em sua totalidade. O total de áudios transcritos foi de 2 horas e 49 minutos. A transcrição das entrevistas, juntamente com os arquivos recebidos por *e-mail*, compuseram um documento, editado em *Word*, de 34 laudas.

Os dados foram analisados por meio da técnica Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977). A análise de conteúdo inclui técnicas de análise de comunicações que buscam obter, por meio de procedimentos sistemáticos, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos das condições de produção ou de recepção destas mensagens (BARDIN, 1977). Nesse sentido, as unidades de análise foram as respostas escritas e as falas transcritas dos entrevistados. Para a organização do material, definiram-se cinco grades previamente: ações, governança, inovação e conhecimento gerado com a pandemia. Dessa forma, o material foi lido e analisado à luz da literatura sobre governança colaborativa e sobre o modelo de inovação Hélice Quádrupla, cujos resultados são apresentados na próxima Seção.

## 4 Resultados

As primeiras medidas preventivas tomadas pela Secretaria de Saúde do município estudado datam de 28 de fevereiro de 2020. Na ocasião, o município tinha um estoque de, aproximadamente, 50 mil máscaras e encaminhou a compra de máscaras de proteção especial, além de álcool/gel para ser distribuído em locais de grande circulação de pessoas. Naquele momento, a Secretaria de Saúde ainda aguardava definições superiores por parte do Estado, já que havia suspeitas de outros casos no Rio Grande do Sul (MUNICÍPIO DE IJUÍ, 2020).

No dia 17 de março de 2020 foi assinado pelo Prefeito Municipal o Decreto Executivo nº 6975, primeiro decreto expedido no âmbito da pandemia do novo coronavírus, que dispôs sobre as medidas temporárias de prevenção ao contágio no município. Entre as medidas estabelecidas, destaca-se: a suspensão de todos os atos da administração pública direta e indireta, como capacitações e eventos coletivos; a recomendação ao setor privado e demais órgãos públicos de suspensão de eventos com aglomeração de pessoas; a suspensão das aulas da Rede Municipal de Ensino e do transporte público escolar; e a criação do Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus. O Prefeito Municipal – representante da “hélice governo 1” (HG1) explica as primeiras medidas tomadas no enfrentamento da pandemia:

A gente já vinha acompanhando através dos meios de comunicação que estava acontecendo na China essa pandemia [...] mas ninguém tinha a dimensão exata [...]. Então, ciente dessa realidade dos países onde surgiu e onde prosseguiu esse vírus, nós fomos nos preparando aqui. Certo dia eu recebi aqui no gabinete o pessoal da área da saúde [...]. Pois bem, imediatamente nós fizemos uma reunião ampliada, que aconteceu lá no Ministério Público, e lá tomamos a decisão de construir um centro de triagem [...]. Nós nos debruçamos também sobre outras medidas [...], nós insistimos muito com a máscara, nós colocamos de forma contínua uma equipe de vigilância na

recepção da rodoviária [...], mas antes disso nós já tínhamos criado a equipe Sentinela, que é uma equipe que vai ao encontro dessas situações e depois monitora os acometidos [...]. Então seguiu-se esse trabalho todo e higienização da cidade. As normas editadas pelo governador do Estado foram seguidas [HG1, 2020].

Dessa forma, destacam-se entre as ações tomadas pelo Poder Executivo, além das constantes no decreto nº 6975/2020: o seguimento das normas editadas pelo Governo Estadual, a conscientização da população sobre a necessidade do distanciamento social e do uso de máscaras, a Criação do Centro de Triagem para atendimento exclusivo de pessoas com sintomas gripais, a criação da Equipe Sentinela para atendimento de casos suspeitos de covid-19, a atuação de profissionais da Equipe Sentinela verificando a temperatura corporal de passageiros na estação rodoviária municipal e a sanitização de espaços públicos.

Embora a gestão municipal tenha criado o Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus, o Prefeito Municipal destaca: “em primeiro lugar, a gente precisa respeitar a hierarquia. O governo do Estado dita as suas normas, [...] mas nós aqui adotamos sempre a conversação com os segmentos possíveis e que têm interesse em participar” (HG1).

Nossas reuniões todas, antes da elaboração dos decretos, foram avaliadas com a sociedade. Claro, a palavra final tem que ser sempre nossa. Nós reunimos aqui Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Associação Comercial, Sindilojas, Sindicato dos Comerciários e hospitais e outros interessados, universidade (HG1).

Para Sant’Anna *et al.* (2019), a governança colaborativa se posiciona contrariamente ao modelo tradicional das estruturas governamentais, centralizado e burocrático. Nessa proposta, o Estado não é, necessariamente, o detentor dos processos decisórios e o único responsável pelos resultados. É desejável, portanto, que a liderança seja compartilhada com outros atores (SANT’ANNA *et al.*, 2019).

Ansell e Gash (2007) destacam que a colaboração implica comunicação bidirecional, oportunidades de fala para os *stakeholders* e também responsabilidades pelos resultados da tomada de decisão coletiva. Apesar da presença de diferentes *stakeholders* em reuniões anteriores às expedições dos decretos municipais, não foi possível verificar a existência da comunicação bidirecional e da responsabilidade compartilhada. A hélice governo apresenta-se como detentora do processo decisório, como pode ser observado na fala do Prefeito: “a palavra final tem que ser sempre nossa” (HG1).

Para Etzkowitz e Zhou (2017), o papel do governo no modelo de Hélices deve ser moderador, não controlador. O governo pode ser o melhor candidato para criar um “espaço de consenso”, reunindo os protagonistas relevantes para conceber e implementar projetos de inovação (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Uma questão presente no contexto de enfrentamento da pandemia foi o descontentamento de empresários com algumas medidas tomadas pelo Poder Executivo, por exemplo: a suspensão das atividades de serviços não essenciais (Decreto Executivo Complementar nº 6981/2020; Decreto Executivo nº 7.013/2020), o estabelecimento do turno único (Decreto nº 7132) e a destinação de verba federal para aluguel de quartos de um hotel para isolamento de pessoas acometidas com o novo coronavírus.

Um dos representantes da hélice universidade (HU) considera que as medidas adotadas pela Prefeitura Municipal foram “adequadas no início e que geram dúvidas nas medidas tomadas recentemente” (HU1). Outro representante da hélice universidade (HU2) compreende que a gestão municipal tem implementado medidas adequadas, conforme protocolos observados também em outros municípios. Da mesma forma, um dos representantes da hélice sociedade civil (HSC) afirma: “eu apoiei desde o início, mesmo que a gente não participou desse debate, mas era o momento que nós tínhamos que ver o distanciamento social” (HSC2).

A classe empresarial participou de várias reuniões junto ao Poder Executivo, nas quais foram colocadas as suas demandas e insatisfações perante as medidas tomadas pela prefeitura

municipal no enfrentamento da pandemia. O descontentamento com as ações tomadas pela gestão municipal pode ser observado na fala de um dos representantes da hélice empresa (HE): “eu acho que é umas ações equivocadas, completamente equivocadas [...] no pequeno comércio não tem aglomeração [...], as pessoas estão tomando decisão sem considerar o empresarial, essa foi a medida que muitos empresários foram até a ACI para reclamar, não consultaram” (HE1). A presença do descontentamento dos empresários, em vários momentos, expõe a ausência do consenso na tomada de decisão.

[...] Trabalhamos com os empresários, que não gostaram da ideia, mas foi importantíssimo para eles e para todos, porque nós queríamos evitar o pior [...]. Estamos na bandeira laranja, como poderíamos estar na vermelha, e na vermelha tudo é mais difícil, bem mais complexo, principalmente no setor da economia (HG1).

Nesse sentido, percebe-se uma reação do Poder Executivo perante o descontentamento dos empresários sobre as medidas tomadas: “Quando o comitê decidiu fechar o comércio, os empresários se reuniram e retomaram a discussão” (HU2). Um dos representantes da HE que participou de reuniões junto ao Poder Executivo, afirmou que houve diálogo e negociação de quando se entendeu que as medidas poderiam ser mais brandas:

Como entidade representativa da classe empresarial, estivemos sempre atentos e engajados nos fóruns de discussão para o enfrentamento da pandemia. Exercemos nossa habilidade de diálogo e manifestamos nossas opiniões em todas as decisões. Negociamos flexibilizações quando houve o entendimento de que as medidas poderiam ser mais brandas e apoiamos a rigidez das ações quando entendemos que o momento requeria atuações mais severas (HE2).

Na sociedade baseada no conhecimento, a universidade constitui uma peça fundamental para desenvolver o espaço do conhecimento, da inovação e do consenso, sendo uma esfera institucional primária como a indústria e o governo (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). No contexto de enfrentamento da pandemia provocada pelo covid-19, os entrevistados destacaram a atuação da Universidade da região na condução dos testes rápidos para verificação do contágio pelo novo coronavírus (HE1; HG2); na mudança do regime de ensino (HU1, HSC2); e nas informações seguras para a tomada de decisão (HE2, HU1). Um dos representantes da hélice sociedade civil compreende que a universidade não se colocou como empreendedora no início da pandemia, à medida que não haviam informações suficientes:

A Universidade estabeleceu uma linha de trabalho com a Administração Municipal, com os órgãos da saúde e se fez presente nesse movimento, mas não se colocou como aquela que digamos lidera o movimento, até porque eu entendo que a própria universidade tinha poucas informações científicas que pudessem estabelecer uma linha de trabalho de frente [...]. Claro que, depois de umas certas etapas, ela começou a participar de pesquisa com a Universidade Federal de Pelotas, ela começou também a fazer os exames para identificar o vírus, mas, no início ela também teve muita cautela para se fazer presente (HSC1).

De acordo com um dos entrevistados da hélice universidade (HU2), a instituição procurou organizar-se para possibilitar o afastamento social, criar um comitê para gerenciamento da crise, desenvolver iniciativas de apoio à comunidade regional e estabelecer uma estratégia de comunicação específica, entre outras iniciativas. Ele acrescentou que a Universidade designou dois especialistas em epidemiologia para auxiliar na tomada de decisão do Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus do município. Ainda, conforme este representante, a Universidade fará parte de um grupo de lideranças municipais que pretende estudar iniciativas para os desafios apresentados pelo “novo normal” na região como um todo.

O controle social realiza-se por meio da participação dos indivíduos na esfera pública, organizados em grupos ou não, “possibilitando o exercício de sua multidimensionalidade humana” (MAGALHÃES; SOUZA, 2015, p. 153). Um dos entrevistados destaca que não se observou o controle social sobre a Administração Pública no processo de enfrentamento da pandemia: “a sociedade civil poderia ter criado organismos de forma conjunta para se empoderar e se manifestar” (HSC1); “nós não conseguimos empoderar o movimento da sociedade civil no sentido de mostrar sim, nós lutamos pela vida mas, em seguida, nós queremos políticas públicas no campo econômico” (HSC1).

Outros entrevistados, por outro lado, acreditam que houve participação social na gestão municipal: “a maioria tem participação positiva, mas parte não como fruto dos posicionamentos liderados pelo Presidente da República e empresários (HU1)”; “nossa entidade é uma associação representativa da classe empresarial e da sociedade civil. Recebemos o apoio e a representação de diversas organizações voluntárias e lideranças setoriais na articulação de nossas ações e na tomada de decisões” (HE2).

Tenório e Rozenberg (1997) afirmam que a participação social deve obedecer a alguns pressupostos: deve haver consciência sobre os atos, isto é, o envolvido deve possuir compreensão sobre o processo que está sendo vivenciado; não pode ser forçada e nem uma mera concessão; e precisa ocorrer pelo interesse do indivíduo, sem coação ou imposição. O controle social varia conforme o modelo de administração pública predominante, a existência e a intensidade de participação dos cidadãos na produção do bem público e no modo de gestão preponderante (MAGALHÃES; SOUZA, 2014).

A inovação assume significado mais amplo em sociedades baseadas no conhecimento (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). As iniciativas empreendedoras não incluem apenas ações de indivíduos que formam empresas, mas também iniciativas empreendedoras organizacionais e individuais. Universidades e organizações governamentais e da sociedade civil podem ser empreendedoras e as inovações podem ser resultado da colaboração de indivíduos e organizações em várias esferas institucionais (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017).

A maioria dos entrevistados conseguiu perceber ações inovadoras, pelo menos do tipo incremental, tomadas mediante o enfrentamento da pandemia. Um dos representantes da hélice empresa afirmou que “não foi nada tão surpreendente de inovação mas a gente teve que mudar um pouco o jeito de fazer as coisas” (HE1). Da mesma forma, um dos representantes da hélice universidade afirmou que “as instituições têm implementado mais adaptações [do] que inovações; [...] algumas destas sim, passaram, por inovações, pelo menos, incrementais” (HU2).

Dentre as mudanças percebidas pelos entrevistados, destaca-se a produção de máscaras e de álcool em gel 70%, doações, mudanças na higienização dos estabelecimentos comerciais, mudanças nos hábitos de higiene da população em geral, maior flexibilidade e parceria por parte das instituições e a realização de reuniões de forma virtual. De acordo com um representante da hélice empresa, “diversas instituições buscaram soluções inovadoras, solidárias e colaborativas para viabilizar as atividades econômicas sem prescindir dos cuidados com a saúde e a vida” (HE2).

Considerando as expectativas dos entrevistados perante as possíveis mudanças na comunidade no pós-pandemia, a maioria afirmou não acreditar em mudanças significativas, apesar de reconhecer que já ocorreram avanços na dinâmica da sociedade. Um dos representantes da hélice governo afirmou que tem preocupação com a questão do desemprego, da alfabetização e da segurança no município (HG2). Este representante acrescenta que será necessário o trabalho junto às instituições fechadas, como as casas de idosos e as penitenciárias. Outras possíveis mudanças mencionadas pelos entrevistados foram: a fragilidade da economia; as mudanças nos sistemas de saúde, de ensino e de formação de profissionais; a valorização das relações pessoais e a maior utilização das plataformas digitais.

No que se refere aos aprendizados gerados com a pandemia, aspectos mencionados pelos entrevistados foram: a gestão de custos das organizações; a importância das estratégias organizacionais; a valorização da socialização; a importância do diálogo e dos relacionamentos interinstitucionais; os cuidados com a saúde e com a higiene; a importância do investimento em ciência; a necessidade de políticas públicas nos níveis municipais, estaduais e federais; e uma nova concepção sobre a vida doméstica.

A governança colaborativa pode ser compreendida como um arranjo no qual um ou mais órgãos públicos envolvem diretamente partes interessadas não estatais em uma tomada de decisão coletiva, formal, orientada por consenso e deliberativa, com o objetivo de criar ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos (ANSELL; GASH, 2008). O Modelo de Inovação de Hélices, por sua vez, destaca o papel de liderança de organizadores e iniciadores de inovação, que podem ser indivíduos ou organizações, para reunir diversos atores em um projeto comum; é um processo dinâmico para a inovação que se vale de conhecimento, consenso e inovação (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017).

Apesar da presença de representantes de vários segmentos no Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus; de discussões das medidas tomadas pela prefeitura junto aos empresários; e de iniciativas da universidade, governo, empresas e sociedade civil; não se pode afirmar que houve a concretização da governança colaborativa no enfrentamento da pandemia, pois não se observou uma atuação integrada de todas as hélices buscando-se o consenso. Um dos entrevistados destaca: “não consigo ainda fazer leitura de movimentos colaborativos, são muito fragmentados” (HSC1). Entretanto, alguns entrevistados acreditam que as decisões tomadas no âmbito do Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus tiveram caráter colaborativo, tal como pode ser observado nas seguintes falas:

Desde o início houve uma forma diferente de trabalho através de um Comitê [...] ele até se tornou hoje, assim, um comitê mais amplo, porque incluiu a parte de educação junto, mas dentro dele tem jurídico, então tem a participação do Fórum, da Promotoria, a participação de representantes das imobiliárias, do comércio e varejo, da parte de indústria, então sempre teve essa representatividade [...]. Sempre aguardávamos o Estado e tomávamos uma decisão (HG2).

Todas as nossas decisões foram pautadas no diálogo e na interação com as demais entidades representativas do município. Mesmo em momentos de discordância nos moderamos por decisões coletivas e embasadas em critérios técnicos e avaliações de especialistas (HE2).

Os resultados desta pesquisa vão ao encontro dos resultados encontrados no estudo de Dallabrida *et al.* (2020), que identificaram que, no caso brasileiro, não há colaboração nas práticas de governança que vem sendo implementadas no enfrentamento da pandemia; e de Doin (2016) que identificou que a governança colaborativa ocorre de forma fragmentada na relação universidade-empresa-governo (Hélice Tríplice) no Programa de Cooperação Educacional, no Espírito Santo, por estar concentrada na alta gestão.

Os resultados do estudo de Almeida *et al.* (2020), por sua vez, sugeriram que, apesar de o processo de governança colaborativa não ser simples de ser implementado, no momento de crise ocasionada pela pandemia, o contexto do governo do Rio Grande do Norte evidenciava elementos de governança colaborativa à medida que este engajava a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e buscava o consenso acerca das ações. Almeida *et al.* (2020) destacam que se tratou de uma experiência inovadora no Estado, na qual a UFRN foi chamada não somente ao diálogo, mas à tomada de decisão no enfrentamento da pandemia.

## 5 Considerações finais

Este estudo teve como objetivo analisar a materialização da governança colaborativa no contexto de enfrentamento da pandemia de covid-19 em um município gaúcho, a partir da percepção de diferentes hélices (governo, empresas, universidade e sociedade civil). Especificamente, buscou-se investigar as ações implementadas no município, a existência de consenso na tomada de decisão, as possíveis inovações e conhecimentos gerados nesse processo.

A governança colaborativa envolve diferentes atores para a tomada de decisão sobre propósitos públicos. Para que os processos de governança sejam caracterizados como colaborativos, é necessário que seja buscado o consenso entre os participantes, com comunicação bidirecional e responsabilidades compartilhadas entre eles. O Modelo de Inovação em Hélices, por sua vez, estuda as relações entre governo, indústria e universidade (Hélice Tríplice) e, mais recentemente, integra também a sociedade (Hélice Quádrupla) e o meio ambiente (Hélice Quíntupla) nos processos de geração de conhecimento e inovação para o desenvolvimento das regiões.

A lente teórica da Hélice Quádrupla permitiu investigar a atuação de um governo municipal, de uma universidade, de empresas e de representações da sociedade civil de um município gaúcho no contexto de gestão da pandemia provocada pelo novo coronavírus, considerando a concepção de economia e sociedade do conhecimento, que valoriza cada vez mais os recursos imateriais. Nesse sentido, o contexto de crise pôde proporcionar algumas inovações às instituições e à comunidade, ainda que do tipo incrementais.

Os resultados do estudo apontaram que as ações para o enfrentamento da pandemia foram tomadas pelo Poder Executivo no âmbito do Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus, que contou com a participação de representantes de vários segmentos do setor público e privado. Entretanto, não se pode afirmar que houve a concretização da governança colaborativa, pois não se observou uma atuação integrada de todas as hélices na busca pelo consenso na gestão da pandemia. Da mesma forma, observou-se o descontentamento da hélice empresa perante as medidas adotadas pelo Poder Executivo no enfrentamento da pandemia.

O estudo possui limitações, podendo ser mencionada a realização de entrevistas com apenas oito representantes (dois de cada hélice). Da mesma forma, a análise dos dados foi realizada, principalmente, a partir das percepções apresentadas pelos participantes. O trabalho pode ser enriquecido com entrevistas com atores que participaram do Comitê de Enfrentamento do Novo Coronavírus e, neste contexto, pode ser observada a questão do controle social nesse espaço público de tomada de decisão

## Referências

ALMEIDA, L. de S. B. *et al.* As universidades públicas brasileiras no contexto da pandemia: iniciativas e parcerias no enfrentamento da covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 82, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v25n82.82123>. Acesso em: 9 set. 2022.

AQUINO, V.; MONTEIRO, N. Brasil. Ministério da Saúde. **Brasil confirma primeiro caso da doença**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>. Acesso em: 27 maio 2020.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, out. 2008, p. 543–571. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/543/1090370>. Acesso em: 17 maio 2020.

BEVIR, M. **Key Concepts in Governance**. London: Sage Publications, 2009.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARTZ, C. R. F.; TURCATO, J. C.; BAGGIO, D. K. Governança colaborativa: um estudo bibliométrico e conceitual da última década de publicações. **DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate**, v.9, p. 800-817, 2019.

BOIN, A. The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead. **J Contingencies and Crisis Management**, 2019, v. 27, p. 94–99. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1468-5973.12241>. Acesso em: 16 maio 2020.

BRASIL. **Painel Coronavírus**. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 09 set. 2022.

CARAYANNIS, E. G.; BARTH, T. D.; CAMPBELL, D. F. J. The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. **Journal of Innovation and Entrepreneurship**, v. 2, n.1, 1-12, 2012. Disponível em: <https://innovation-entrepreneurship.springeropen.com/articles/10.1186/2192-5372-1-2#citeas>. Acesso em: 17 jun. 2020.

CARAYANNIS, E. G.; CAMPBELL, D. F. J. ‘Mode 3’ and ‘Quadruple Helix’: toward a 21st century fractal innovation ecosystem. **Int. J. Technology Management**, v. 46, n. 3/4, p. 201-234, 2009. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3572572/mod\\_resource/content/1/8-carayannis2009.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3572572/mod_resource/content/1/8-carayannis2009.pdf). Acesso em: 30 maio 2020.

CAUNETTO, M.M. *et al.* Impactos da covid-19 na relação entre vendedores e compradores de produtos agroalimentares: Um olhar a partir da economia de custos de mensuração. **Gestão & Regionalidade**, v. 38, n. 115, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.13037/gr.vol38n115.7585>. Acesso em: 09 set. 2022.

DALLABRIDA, V. R.; BAGGIO, D. K.; ZATERA, A.; CRUZ, P. S. da. Collaborative governance and its role in fighting the pandemic: from the conception of what it is to the verification of its inexistence. **Global Journal of Human-social Science: H Interdisciplinary**, v. 20, n. 5, 2020.

DOIN, T. A. F. **Governança colaborativa na relação Universidade-Empresa-Governo: para além dos pressupostos da hélice tríplice**. 2016. 186 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The Triple Helix—University-Industry-Government relations: A laboratory for knowledge based economic development. **EASST Review**, v. 14, p. 14–19. 1995.

ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. **Estud. av.**, São Paulo, v. 31, n. 90, p. 23-48, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAGALHÃES, T.G.; SOUZA, V. B. O controle social no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de Administração Pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, p. 149-164, 2015.

MINEIRO, A. A. da C. *et al.* Da hélice tríplice a quintupla: uma revisão sistemática. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 18, n. 51, Set./Dez. 2018.

MUNICÍPIO DE IJUÍ. **Medidas preventivas em relação ao coronavírus são tomadas pela Secretaria de Saúde**. 2020. Disponível em:  
[https://www.ijui.rs.gov.br/noticias/medidas\\_preventivas\\_em\\_relacao\\_ao\\_coronavirus\\_sao\\_tomadas?fbclid=IwAR2XoeRi-k7C\\_QdwaxchfIDauOCqqbS8FuwtPlxfaGPVyn609TKDPDxEbf0](https://www.ijui.rs.gov.br/noticias/medidas_preventivas_em_relacao_ao_coronavirus_sao_tomadas?fbclid=IwAR2XoeRi-k7C_QdwaxchfIDauOCqqbS8FuwtPlxfaGPVyn609TKDPDxEbf0). Acesso em: 25 jun. 2020.

NORDBERG, K. Enabling Regional Growth in Peripheral Non-University Regions-The Impact of a Quadruple Helix Intermediate Organisation. **Journal of the Knowledge Economy**, v. 6, p. 334-356, 2015.

SANT'ANNA, L. T. *et al.* Aproximações entre governança colaborativa e ação comunicativa: uma proposta analítica de estudo. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 5, p. 821-837, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170400>. Acesso em: 9 set. 2022.

SHAW, R.; KIM, Y-K.; HUA, J. Governance, technology and citizen behavior in pandemic: Lessons from COVID-19 in East Asia. **Progress in Disaster Science**, v. 6, abr. 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590061720300272>. Acesso em: 27 maio 2020.

SILVA, M. V. G. da; SÁ, D. de; SPINOSA, L. M. Ecosistemas de Inovação: Proposta de um Modelo de Governança para o Exército Brasileiro. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação**, v. 6, n. 3, p. 29-51, 2019.

TENÓRIO, F. G.; ROZEMBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v.31, n. 4, p. 101-125, jul./ago./1997.

ZAMBERLAN, L. *et al.* **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014.

---

<sup>i</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional (Unijuí). Bolsista Proscap Capes. Ijuí, RS, Brasil.

<sup>ii</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC). Professor do PPGDR - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), Ijuí, RS, Brasil.

<sup>iii</sup> Doutor em Contabilidade e Finanças (Universidad de Zaragoza). Professor do PPGDR - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), Ijuí, RS, Brasil.