

GOVERNANÇA COLABORATIVA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

COLLABORATIVE GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION: A BIBLIOGRAPHIC REVIEW

Plínio dos Santos Souza

Mestre em Administração Pública (FGV); Especialista em Inteligência do Futuro (UNB); Especialista em Gestão de Pessoas (UCAM) e Bacharel e Licenciado em Psicologia (UFF), Analista de Gestão (Fiocruz).

Resumo

A Governança Colaborativa é um assunto contemporâneo que tem ganhado representatividade em diversos campos do conhecimento. Tal interesse se centra em tendências para o incentivo à colaboração frente a problemas e contextos cada vez mais complexos (HUXHAM, 2000). Este estudo busca realizar uma revisão bibliográfica para quantificar a produção acadêmica e compreender o caráter produzido no campo da Governança Colaborativa e Administração Pública. A base de dados utilizada foi a plataforma da CAPES. Foram pesquisados artigos publicados entre os anos de 2013 a 2019. As palavras-chave utilizadas para pesquisa no título dos artigos foram: Governança Colaborativa e *Collaborative Public Governance*. O método utilizado foi a análise de conteúdo (Bardin 2011). Os resultados apontam escassez de estudos acerca do tema a nível nacional; para a predominância de estudos de caráter metodológico teórico-empírico e de estudos de cunho pragmático, instrumental referenciados em modelos analíticos teóricos da Governança Colaborativa.

Palavras-chave: Administração Pública Colaborativa, Governança Colaborativa, Colaboração.

Abstract

Collaborative Governance is a contemporary issue that has gained representation in several fields of knowledge. Such interest focuses on trends to encourage collaboration in the face of increasingly complex problems and contexts (HUXHAM, 2000). This study seeks to carry out a bibliographic review to quantify academic

production and understand the character produced in the field of Collaborative Governance and Public Administration. The database used was the CAPES platform. Articles published between the years 2013 to 2019 were searched. The keywords used for research in the title of the articles were: Collaborative Governance and Collaborative Public Governance. The method used was content analysis (Bardin 2011). The results indicate a scarcity of studies on the theme at the national level; for the predominance of theoretical-empirical methodological studies and pragmatic, instrumental studies referenced in theoretical analytical models of Collaborative Governance.

Keywords: Collaborative Public Governance; Collaborative Public Governance; Colaboration

Resumen

La gobernanza colaborativa es un tema contemporáneo que ha ganado representación en varios campos del conocimiento. Dicho interés se centra en las tendencias para alentar la colaboración frente a problemas y contextos cada vez más complejos (HUXHAM, 2000). Este estudio busca llevar a cabo una revisión bibliográfica para cuantificar la producción académica y comprender el carácter producido en el campo de la gobernanza colaborativa y la administración pública. La base de datos utilizada fue la plataforma CAPES. Se buscaron artículos publicados entre los años 2013 y 2019. Las palabras clave utilizadas para la investigación en el título de los artículos fueron: Gobierno Colaborativo y Gobierno Público Colaborativo. El método utilizado fue el análisis de contenido (Bardin 2011). Los resultados indican una escasez de estudios sobre el tema a nivel nacional; para el predominio de estudios metodológicos teórico-empíricos y estudios pragmáticos, instrumentales referenciados en modelos analíticos teóricos de Gobierno Colaborativo.

Palabras clave: Administración Pública Colaborativa, Gobierno Colaborativo, Colaboración.

INTRODUÇÃO

Governança Colaborativa é um campo contemporâneo em termos de pesquisa e de estudos que tem elevado seu grau de interesse e representatividade acadêmica tais como: estudos organizacionais; arranjos governamentais; meio ambiente; sustentabilidade social, educação etc. Acredita-se que o crescente interesse perpassa pelo contexto, ambientes permeados por situações cada vez mais complexas e de crescentes incertezas - o que eleva a importância de colaboração e das interações entre as organizações. De acordo com Huxham (2000, p. 338) haja vista a “incapacidade de atuação isolada de uma só organização” em contextos cada vez mais conectados e complexos potencializa-se o caráter colaborativo.

Além disso, a lógica diferenciada da Governança Colaborativa parece ser essencialmente outro importante fator propulsor de interesse uma vez que ela trata fundamentalmente da Governança sob a lógica das redes para “coprodução de serviços públicos” – Martins (2016, p. 19). Neste sentido, há a compreensão que questões ou problemas públicos complexos (RITTEL, WEBBER, 1973) devem ser tratados através de relações colaborativas bilaterais ou multilaterais junto a diferentes entes de naturezas distintas.

A lógica da Governança Colaborativa não inclui somente os próprios órgãos públicos, instituições ou governos, mas também entre estes e setores não governamentais, sociedade civil através de arranjos colaborativos, parcerias, coalizões, consórcios, alianças, redes de forma que o resultado colaborativo seja a realização de melhores serviços e/ou produtos (AGRANOFF, Mc GUIRE, 2003). Neste sentido de acordo com Kapucu (2010, p. 03) a “Governança Colaborativa produz tipos de decisões através de várias organizações ou grupo de pessoas”. Tais decisões são alicerçadas fundamentalmente em termos de colaboração que na compreensão de Thomson e Perry (2006) tem se tornado um imperativo para os gestores públicos na medida em que devolução, avanço tecnológico, a escassez de recursos tem elevado a interdependência e os níveis de colaboração. Confiança, interdependência, motivação compartilhada, engajamento são importantes aspectos a serem considerados em termos colaborativos – Emerson, Nabatchi e Balogh (2011). Tais pilares sustentam e fundamentam a Governança Colaborativa não

obstante os diferentes campos em que é aplicada enquanto seja enquanto referencial teórico seja enquanto instrumento de análise. Feito tal preâmbulo, o presente estudo respaldado por esta relevância busca responder: de que forma a Governança Colaborativa vem sendo abordada na produção científica no campo da Administração Pública? Quais análises podem ser extraídas a partir do levantamento bibliográfico no campo da Governança Colaborativa?

DESENVOLVIMENTO

GOVERNANÇA COLABORATIVA

A Governança Colaborativa tem sido objeto de pesquisa em diferentes campos do conhecimento. A título de exemplo, há pesquisas no campo da cooperação internacional intergovernamental (Agranoff e Mc Guire, 2003 e Ansell e Gash, 2007), no campo das questões ambientais (Weible 2008), no vasto campo da Administração Pública (Agranoff e Mc Guire, 2003, Emerson, Nabatchi e Balogh, 2011) entre outros. Além desses campos, a Governança Colaborativa pode ser utilizada enquanto estratégia de implementação de políticas públicas no campo da saúde pública, proteção ambiental e uso de terras – de acordo com Rogers e Weber (2010).

No campo da Administração Pública, segundo Lahat e Sher-Hadar (2019, p.02) as mudanças naturais do papel do Governo; a globalização; o desenvolvimento de tecnologias e o aumento ou risco de problemas complexos são consideradas razões que elevaram a Governança Colaborativa para um nível central. Tais fatores reforçam a necessidade de interdependência e de colaboração entre diferentes atores sendo a governança colaborativa por definição abrangente de múltiplos atores (LAHAT e HADAR, 2019).

Governança pode ser considerada um conceito mágico (Pollitt e Hupe, 2009) – conceito abstrato com prévia carga positiva semântica e de ampla utilização se torna fundamental a apresentação de referências em termos conceituais. Outro ponto importante é que não obstante este referencial teórico colaborativo perpassar diferentes áreas do conhecimento a Governança Colaborativa parece ainda carecer de uma identidade. Segundo Emerson, Nabatachi e Balogh (2011, p. 01) a

Governança Colaborativa em termos conceituais pode ser considerada ainda “amorfa e de uso inconsistente”. Em razão disso, o projeto de forma cuidadosa apresenta as três principais e atuais conceituações acerca do conceito de Governança Colaborativa.

Agranoff e Mc Guire (2003, p.04) a define como:

O processo de facilitação e operação em arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não podem ser solucionados de forma simples por uma simples organização.

Ansell e Gash (2007, p. 544) a define como:

Um arranjo governamental onde um ou mais agências públicas engajam diretamente parceiros não estatais em um processo de tomada de decisão que é formal, orientado pelo consenso, deliberativo e que visa tornar ou implementar políticas públicas ou programas públicos gerenciais ou ativos.

Para Emerson, Nabatchi e Balogh (2011, p. 02) a Governança Colaborativa é compreendida como:

Processos e estruturas de tomada de decisões e gerenciamento de políticas públicas que envolvem pessoas de forma construtiva em todos os limites das agências públicas, níveis de governo e / ou as esferas pública, privada e cívica para realizar um propósito público que não poderia ser realizado de outra forma.

Observa-se acima que sem desconsiderar algumas diferenciações, as conceituações guardam entre si importantes semelhanças: é um processo de tomada de decisão, forma de deliberação; envolve múltiplos atores que trabalham de forma colaborativa para o desenvolvimento de determinada política pública.

Assim, muito embora não seja objetivo deste trabalho compreende-se que a conceituação de Emerson e colaboradores (2011) é de caráter mais ampla e por isso se adequa melhor a abrangência da pesquisa. Ademais, este conceito incorpora a ideia de *multipartner governance* – modelos híbridos de cogestão e apresentar um grau maior de compreensão acerca da imprevisibilidade do processo

colaborativo e deliberativo. Por processos colaborativos são compreendidos aqueles que “facilitação e operação em arranjos multi organizacionais para resolver problemas que não podem ser resolvidos, ou resolvidos facilmente, por apenas uma organização” - Agranoff e Mc Guire (2003, p. 04).

METODOLOGIA

O estudo é de caráter bibliográfico e se configura como uma pesquisa baseada em um levantamento bibliográfico acerca de artigos no campo da Governança Colaborativa no campo da Administração Pública. Trata-se, portanto, de um estudo de cunho exploratório-descritivo que busca mapear a produção científica no mencionado campo.

A base de dados utilizada para a pesquisa foi a de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) que reúne a produção científica de instituições de pesquisa em todo o Brasil e também em nível internacional. A pesquisa não se limitou somente a artigos publicados internacionalmente, mas também em periódicos nacionais.

As etapas metodológicas foram baseadas em Vergara (2006) com algumas adaptações:

- 1º. Busca de artigos na plataforma da Capes e identificação do material;
- 2º. Seleção dos artigos mediante determinados critérios estabelecidos;
- 3º. Análise do conteúdo dos resumos dos artigos selecionados;
- 4º. Categorização dos artigos e interpretação qualitativa sob a ótica metodológica e a finalística

A primeira fase se concentrou na busca na plataforma – oportunidade em que foram encontrados 59 (cinquenta e nove) artigos. Tal busca se concentrou em duas palavras-chave que tinham que constar no título dos artigos na plataforma da Capes. As palavras-chave foram: “Governança Colaborativa” e “*Collaborative Public Governance*”. A busca abrangeu somente produção acadêmica

categorizada como “artigo”. E o período contemplado da pesquisa estudo foi do ano de 2013 a julho 2019. A busca ocorreu entre os dias 01 a 05 de julho de 2019. Esta etapa de levantamento bibliográfico objetiva encontrar referências acerca de determinado tema (CERVO e BERVIAN, 2002).

Na segunda etapa, houve a exclusão de 14 (quatorze) artigos, pois o uso do referencial teórico Governança Colaborativa não estava relacionado ao escopo do trabalho, mas a outras áreas tais como: saúde; meio ambiente e educação. Pois, conforme mencionado anteriormente o referencial da Governança Colaborativa perpassa diferentes áreas do conhecimento. Além disso, houve três casos em que a pesquisa apresentou resultados repetidos. Esta etapa é fundamental em termos de revisão, pois delimita uma intervenção específica no caso: a Governança Colaborativa no campo da Administração Pública. Além disso, esta etapa traz o caráter de representatividade da amostra – algo essencial em termos de confiabilidade e de investigação acadêmica.

Assim, ao se proceder esta análise inicial se chegou ao total (abrangência da pesquisa) de 45 (quarenta e cinco) artigos. O resultado das duas primeiras etapas metodológicas se encontra na tabela abaixo.

Tabela 01 – Pesquisa por palavras-chave no título

Palavra Chave	Nº de artigos encontrados
Governança Colaborativa	03
<i>Collaborative Public Governance</i>	42

Fonte: Periódicos da Capes (palavra-chave título artigo)

Na terceira fase foram lidos de forma criteriosa os resumos de cada um desses 45 (quarenta e cinco) artigos, dentro da questão inicialmente estabelecida. Para análise dos resumos foi utilizada a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2011). Foram identificados os objetos, as respectivas metodologias adotadas e as finalidades de cada publicação. A partir dessa etapa, foi feita a quantificação através do estabelecimento dos seguintes critérios: a) número de artigos publicados em cada ano; b) número de artigos publicados em periódicos por país; c) número de artigos publicados por ano/país; d) número de publicações em cada

periódico. Tais informações contribuíram para um mapeamento quantitativo do campo. Além disso, os artigos foram classificados em razão de duas importantes configurações: d) metodológica; e) finalística.

Em relação a configuração metodológica foi adotada a classificação observada no trabalho de Morais e colaboradores (2013, p. 24).

- Teórico: não há testes empíricos - se caracterizam por conceitos; proposições, construção de modelos; de *frameworks* etc.
- Teórico-empírico: configura-se como produções científicas que partem de um modelo analítico e analisam a partir de determinados casos.
- Empíricos: configura-se a partir de análise de dados e observações a partir da realidade.

Em relação a configuração finalística foi adotada a seguinte classificação elaborada pelo autor. Tal categorização se configura, fundamentalmente, em compreender qual era a principal finalidade do artigo.

- Propositivo: considerados artigos que a partir de determinado referencial teórico realizavam proposições ou avanços conceituais no campo.
- Instrumental: considerados artigos que a partir de determinado modelo teórico realizavam a análise acerca de determinado casos de estudo. E propõem melhorias em termos de cada caso. Tais artigos se caracterizam fundamentalmente em estudos de casos.
- Reflexivo: considerados artigos essencialmente teóricos que a partir de determinada análise realizam avanços em termos conceituais no campo da Governança Colaborativa e Administração Pública.

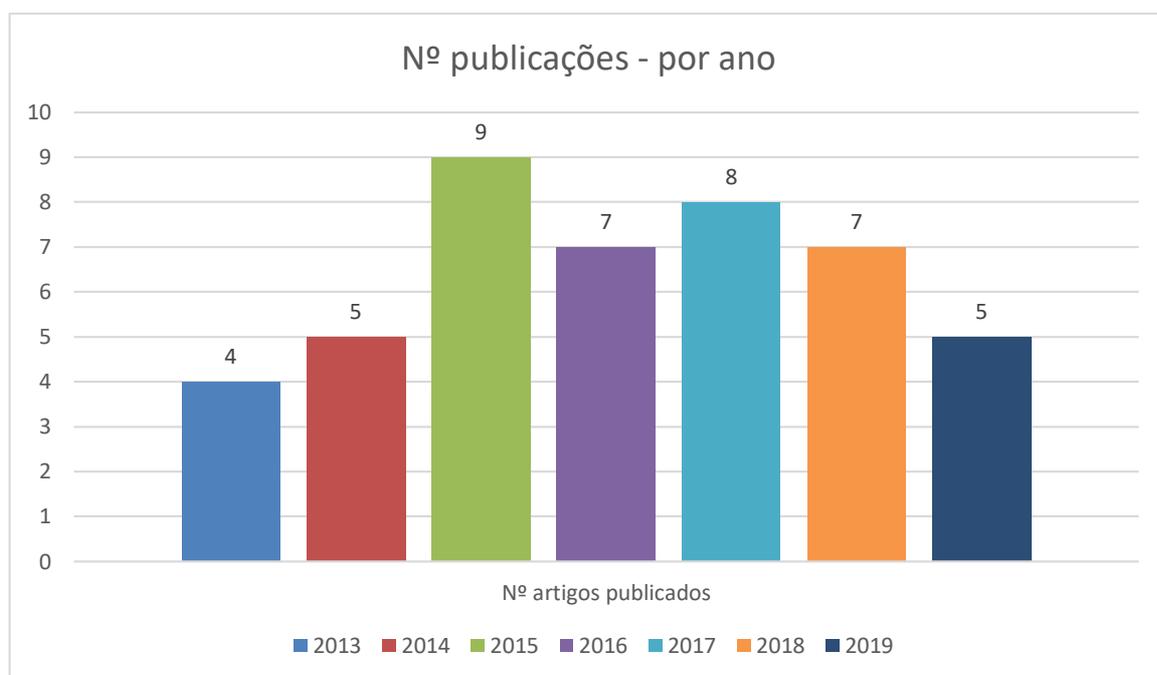
Por fim, o estudo possui características de natureza qualitativa e há limitações em termos interpretativos, da classificação definida e da realidade em função da visão dos artigos selecionados (VERGARA, 2006). Além disso, em

razão de seu escopo e de limitação a uma única base de dados o presente estudo não pode ser considerado um estado da arte acerca desta temática.

DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

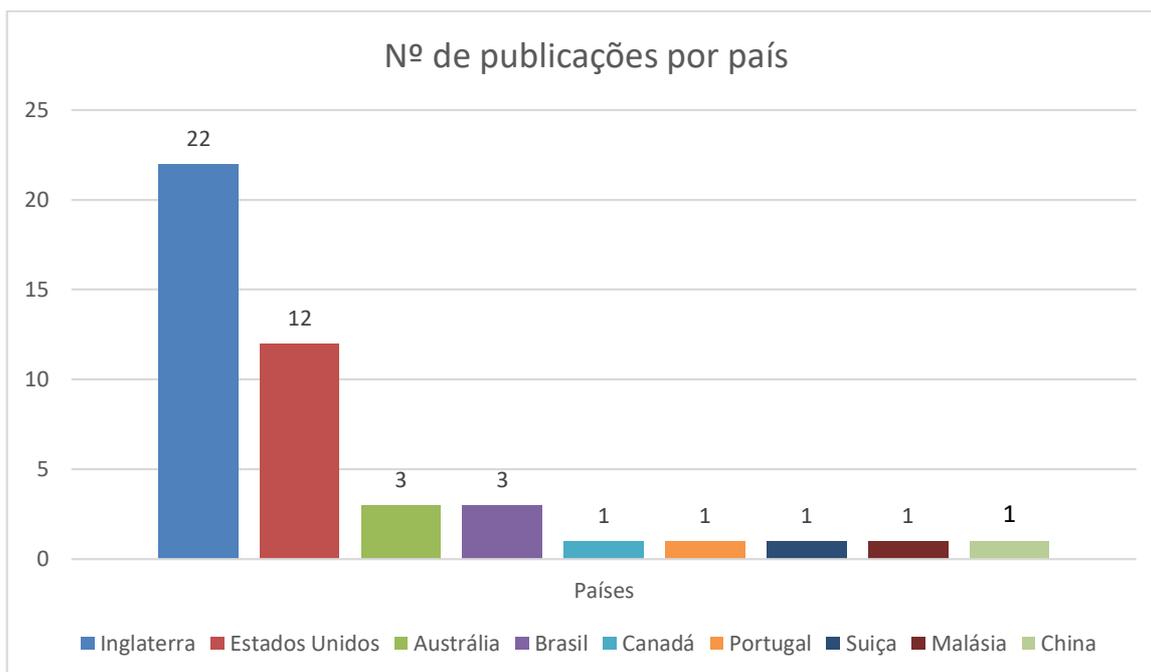
A discussão e análise dos dados estão baseadas nos dados estatísticos das produções por ano de publicação; por periódicos; por país em que o periódico foi publicado; por número de publicações por ano/país.

Gráfico 01 – Produção científica por ano de publicação



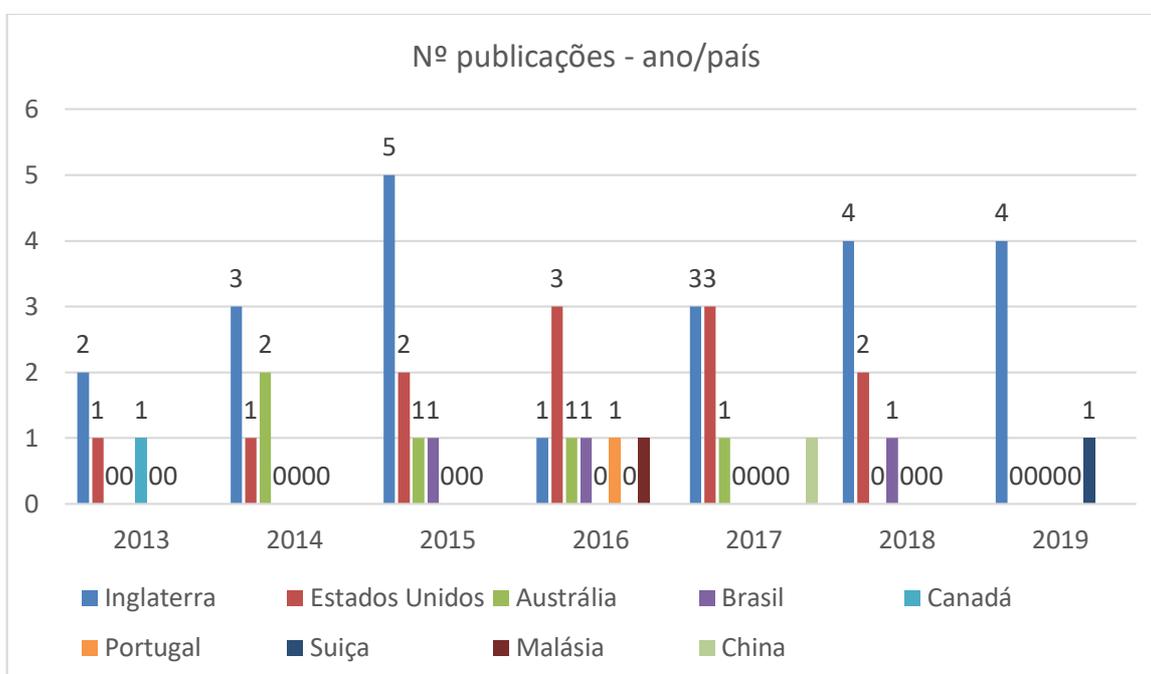
Fonte: Plataforma CAPES

Gráfico 02 – Número de publicações por país



Fonte: Plataforma CAPES

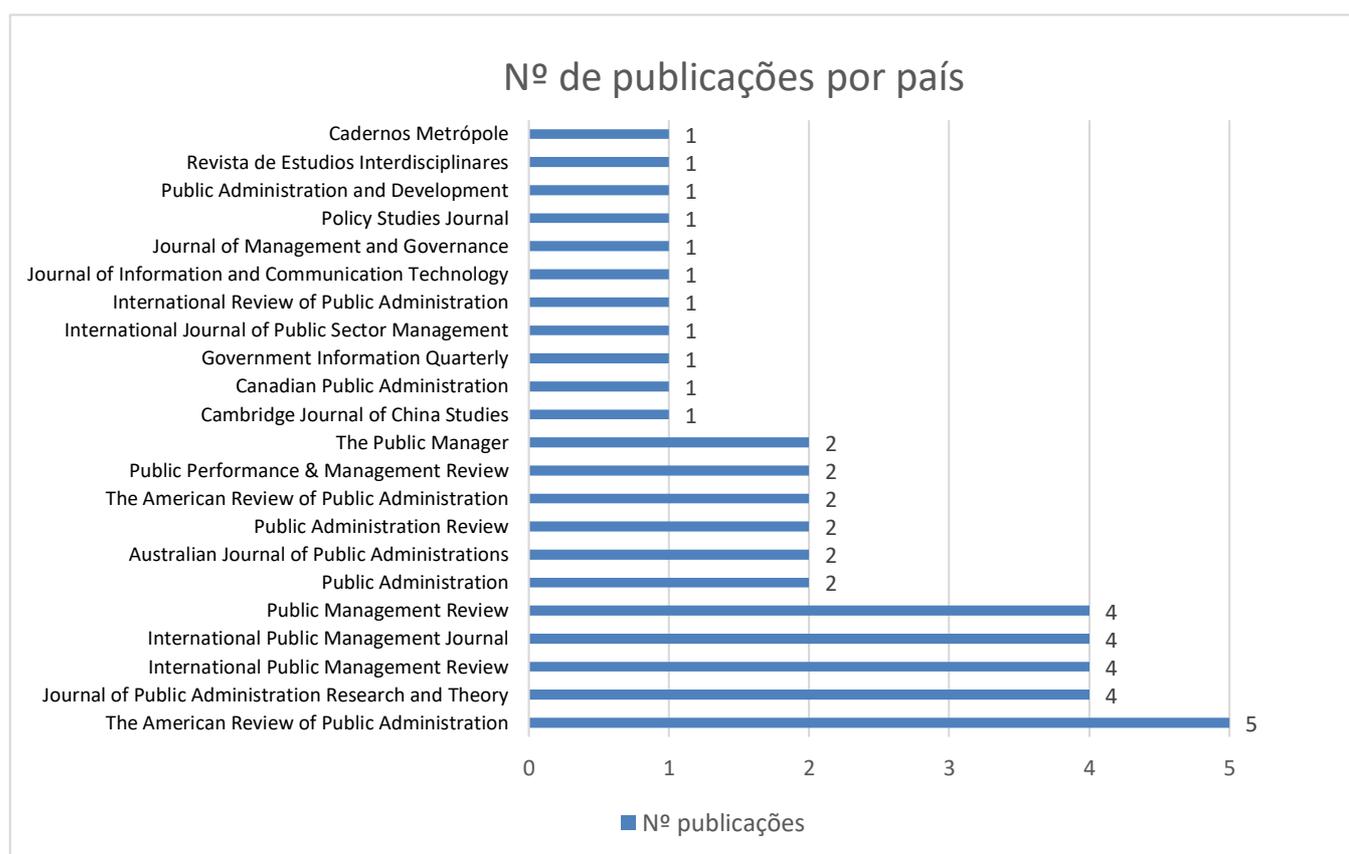
Gráfico 03 – Número de publicações por periódico - país



Fonte: Plataforma CAPES

Em termos de publicação por ano se observa que em torno de 60% delas ocorreram nos últimos quatro anos. No entanto, há um destaque em relação ao ano de 2015 em que houve a concentração de 20% das publicações analisadas. Em termos de publicações em revistas se observa um amplo predomínio de publicações em periódicos de países como a Inglaterra e os Estados Unidos – em que se concentram quase 80% da produção acadêmica. Importante salientar a importância da produção de conhecimentos desses dois países no campo da Administração Pública sendo considerados fundamentalmente lócus privilegiados no surgimento do paradigma da “*New Public Management*”.

Gráfico 04 – Número de publicações por periódico



Fonte: Plataforma CAPES

Em termos de publicações por periódicos, a Governança Colaborativa se encontra mais fortemente expressa em jornais e revistas de renome internacional no campo da Administração Pública como: “*The American Review of Public Administration*”; “*Journal of Public Administration Research and Theory*”; “*International Public Management Review*”; “*International Public Management Journal*” e “*Public Administration*”. Tais periódicos concentram 46% do total de publicações que compõem o escopo do trabalho.

Tabela 02 – Abordagem metodológica

Classificação Metodológica	Nº de artigos encontrados	%
Empírico	04	9,0
Teórico	15	33,3
Teórico -Empírico	26	57,7

Fonte: Resultados da Pesquisa

A respeito do caráter metodológico, os artigos se concentram fundamentalmente em teóricos-empíricos em torno de aproximadamente 60% dos casos analisados. Além disso, se observa também um percentual considerável de artigos teóricos cerca de um terço da amostra. Supõe-se que tal configuração se deva, principalmente, pelo caráter pragmático do referencial da Governança Colaborativa a qual se debruça em muitos casos de análise. Pois, conforme bem cita Huxham (2003, p. 43) “a Governança Colaborativa geralmente é iniciada com um propósito instrumental em mente”. E se supõe também que por ser um campo contemporâneo os artigos teóricos estejam mais presentes uma vez que novos conceitos, novos modelos vão se aprimorando ou sendo revistos ou construídos.

Tabela 03 – Abordagem finalística

Classificação finalística	Nº de artigos encontrados	%
Reflexivo	06	13,4
Propositivo	21	46,6
Instrumental	18	40,0

Fonte: Resultados da Pesquisa

A respeito do caráter finalístico, os artigos se concentram essencialmente em termos proposição de melhorias em determinados casos estudados a luz do referencial teórico colaborativo ou se dedicam a debruçar sobre ele para proposição de melhorias ou avanços no campo. Segundo a classificação elaborada, há poucos artigos que buscam refletir de forma mais profunda o debate e a reflexão acerca de ambientes ou condições em que a Governança Colaborativa tende a ser mais presente ou mais propícia. Por fim, outro ponto importante verificado que a maioria dos artigos selecionados possuíam um caráter mais qualitativo ou quanti-qualitativo – o que dialoga tanto em termos da própria natureza do campo como também em termos de resultados encontrados em termos metodológicos e finalísticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais estão fundamentadas e restritas aos dados coletados na plataforma de pesquisa dentro do escopo estabelecido. Neste sentido, são importantes considerações advindas do presente estudo.

Há um crescimento em termos de publicação no campo da Governança Colaborativa e Administração Pública, principalmente, a partir do ano de 2015. Tal achado vai ao encontro de relevante estudo de Cavalcante (2019, p. 206) que aponta “colaboração e parcerias” e “redes” como umas das principais tendências no campo da Administração Pública. No entanto, obstante a tal contexto, a produção acadêmica no Brasil ainda parece ser tímida, pois os artigos se concentram fundamentalmente em periódicos internacionais de países como Inglaterra e Estados Unidos.

A análise combinada das abordagens em termos de metodologia e de

finalidade dos artigos indicam o elevado grau de pragmatismo e funcionalidade da Governança Colaborativa no campo da Administração Pública, seja em termos avaliativos de desempenho ou produtividade em termos colaborativos (MINASSIANS, 2015; NABATCHI e EMERSON, 2015).

A análise geral dos resumos dos artigos indicou que a Governança Colaborativa, no campo da Administração Pública, possui uma concepção ampliada e utilizada em determinados casos para análise de dinâmicas colaborativas – Carboni et. all. - para avaliação de performance; para produção de inovação no campo de políticas públicas (ANSELL e THORFING, 2016). No entanto, supõe-se que precisa avançar em relação a reflexão em torno de própria prática ou da agenda de estudos em torno de seu campo – razão pela qual se acredita ter encontrado poucos estudos de cunho reflexivo.

Por fim, embora o estudo esteja sustentado em uma única base de dados, se pode perceber a Governança Colaborativa parece se elevar de patamar em termos de interesse prático e/ou acadêmico, pois conforme Ansell e Gash (2018, p. 17) afirmam ela tem sido utilizada enquanto trabalho essencial no campo público e “não mais como último recurso após as falhas das demais estratégias”. Além disso, tem sido bastante utilizada enquanto referencial teórico no campo da inovação em Governo. Enquanto recomendação final o estudo sugere a realização de novas pesquisas, em outras importantes plataformas científicas, seja para realização de estudo comparativo seja ampliação do escopo para melhor compreensão e análise do campo (Governança colaborativa e Administração Pública).

REFERÊNCIAS:

AGRANOFF, R. McGUIRE, M. (2003) **Collaborative Public Management**. New Strategies for Local Governments. Washington, DC; Georgetown University Press.

AGRANOFF, R. McGUIRE, M. (2007) **Managing within networks**. Washington, DC; Georgetown University Press.

ANSELL, C.; GASH, A. (2007) Collaborative Governance in Theory and Practice, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, p. 543–571.

ANSELL, C; GASH, A. (2018) Collaborative Platforms as a Governance Strategy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, p. 16–32.

ANSELL, C; THORFING, J. (2016) Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. **Public Management Review**, v. 19, p 37-54.

BARDIN L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edição revista e ampliada.

CARBONI, J. L; SIDDIKI, S. N; KOSKI, C; SADIQ, A. How Policy Rules Shape the Structure and Performance of Collaborative Governance Arrangements. **Public Administrations Review**, v. 75, p -536-547.

CAVALCANTE, P. L. (2019). Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management. **Revista Do Serviço Público**, 70(2), 195 - 218.

CERVO, A. L. BERVIAN, P. A. (2002) **Metodologia científica**. 5.ed. São

Paulo: Prentice Hall.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.22, p. 1-29.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance Management Review*, v. 38, p. 717-747.

EMERSON, K; GERLAK, A. (2014) Adaptation in Collaborative Governance Regimes. **Environmental Management**, v. 54, p 768–781.

HUXHAM, C. (2000). The challenge of collaborative governance. **Public Management**, v.2, p 337- 358.

HUXHAM, C. (2003) Theorizing Collaboration Practice. **Public Management**, v. 5, p 401-423.

LAHAT, L; SHER-HADAR; N. (2019) A threefold perspective: conditions for collaborative governance. **Journal of Management and Governance**, p . 01-18.

MARTINS, H. F. (2016) Governança Colaborativa na prática: desafios das parcerias com organizações sociais no Brasil. **Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa**, Lisboa, Portugal, p. 19-30.

MINASSIANS, Henrik. (2015). Network governance and performance measures: Challenges in collaborative design of hybridized environments. *International Review of Public Administration*.

MORAIS, A. C. M; VALADARES, J. L; EMMENODERFER, M. L. (2013) Meta-

Análise da Produção Científica Internacional sobre Empreendedorismo no Setor Público: O que tem sido escrito acerca disso? XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro.

POLLITT, C; HUPE, P. (2009). Talking Governance: The Role of Magic Concepts. EGPA

RITTEL, H. W. J; WEBBER, M. M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciencer**, v. 4, p 155-169.

ROGERS, E.; WEBER, E. P. (2010) Thinking Harder about Outcomes for Collaborative Governance Arrangements. **The American Review of Public Administration** n. 40 p 546–67.

THOMSON, A. M; PERRY, J. L. (2006) Collaboration Processes: inside the black box. **Public Administration Review**, p 20 – 32.

THOMSON, A. M; PERRY, J. L; MILLER, T, K. (2007) Conceptualizing and Measuring Collaboration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, p. 01 – 34.

VERGARA, S. C. (2006) **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Editora Atlas.

WANNA, J. (2008) Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes. **ANU Reserarch Publications**.

WEIBLE, C.M. (2008). Caught in a maelstrom: implementing Califórnia Marine Protected Areas. **Coastal Management**, 36(4) p350-373, 2008.

