

REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA SOBRE A ESTRATÉGIA DA COLABORAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

JOÃO PAULO PUCCIARIELLO PEREZ

ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO -
EPPEN/UNIFESP

STANLEY PLÁCIDO DA ROSA SILVA

SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RICARDO LUIZ PEREIRA BUENO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)

HELOISA CANDIA HOLLNAGEL

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)

REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA SOBRE A ESTRATÉGIA DA COLABORAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

1 – INTRODUÇÃO

A estratégia da colaboração é um desafio proeminente da Gestão Pública atual. A colaboração está fundamentada no valor da reciprocidade, o que significa trabalhar em conjunto para atingir propósitos comuns. Em muitos casos, ocorre além das fronteiras por meio de relacionamentos multissetoriais e múltiplos atores (Kapucu, 2010).

Com a atual onda de reformas da Nova Governança Pública, a colaboração entre atores públicos e privados é tratada como um importante veículo de inovação. As crises econômicas e suas consequências fiscais para gastos e orçamentos públicos são fatores que impulsionam uma agenda pública de inovação na direção de ações colaborativas, permitindo que governos forneçam mais e melhores serviços públicos com custos mais baixos (Sorensen & Torfing, 2016).

Neste cenário de governança colaborativa, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) para o desenvolvimento sustentável faz menção à parceria colaborativa como forma de libertar a humanidade da pobreza e proteger o planeta, de maneira integrada às dimensões econômica, social e ambiental (ONU, 2015).

A colaboração também pode gerar valor público. No entanto, esse valor não é criado apenas pelo setor público, mas também pelos setores privado e voluntário, por organizações comunitárias, ainda que informais, ou pelos próprios governos. *Joint ventures*, alianças estratégicas e parcerias interorganizacionais criam condições colaborativas para promover a inovação, que não seria alcançada pelas organizações individualmente. Os problemas complexos e transversais que os governos enfrentam na atualidade exigem o uso mais eficaz das redes colaborativas em contraponto à rigidez das hierarquias de comando e controle de mercados competitivos (Benington, 2009).

A colaboração, no entanto, não é uma estratégia recente. Já na década de 80, com a exaustão fiscal dos modelos tradicionais do *welfare state*, surgiram iniciativas destinadas a dar um papel preponderante no atendimento ao cliente, incluindo pesquisas de satisfação dos usuários, garantia de qualidade dos serviços públicos e concorrência entre prestadores e provedores de contratos gerenciados por órgãos públicos. Trata-se de uma abordagem da Nova Gestão Pública (Bovaird, 2007).

Os serviços públicos, que eram prestados diretamente pelo Estado, em setores e atividades diversos, criaram maior dependência do mercado. O surgimento das Parcerias Público-Privadas (PPPs) faz parte dessa tendência (Torchia, Calabrò & Morner, 2015). No contexto da Nova Gestão Pública, a privatização é defendida por correntes teóricas para redução de custos para o cidadão e para governos por conta da expertise e inovação dos provedores privados (Van Slyke, 2007, p.158). Já as Organizações Não Governamentais (ONGs), embora possuam configurações diversas das PPPs, também atuam em ações de interesse público e seus líderes avaliam a disposição e a capacidade colaborativas como qualidades de eficácia organizacional (Mitchell, 2015).

Desta forma, a pesquisa sobre a produção acadêmica relacionada à inserção da colaboração de forma estratégica na Gestão Pública permite compreender os aspectos que os pesquisadores tratam o assunto. Por estas razões, embora seja uma abordagem importante sobre as relações governamentais, são necessários estudos mais integrados às relações formais ou informais entre esferas nacionais, governamentais, entidades privadas, sociedade civil organizada e terceiro setor.

Nesse sentido, este estudo busca compreender as características que levam setores e agentes públicos a ampliarem suas relações de colaboração e, por meio de uma revisão integrativa da literatura, propõe uma nova agenda de pesquisa.

2 - PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

O enfrentamento das demandas crescentes da sociedade em um ambiente com recursos financeiros limitados do Estado evidencia a necessidade de políticas públicas e relações governamentais que sejam eficientes frente aos interesses da sociedade. Na abordagem de questões sensíveis e importantes para o interesse público e para o Estado, como desenvolvimento econômico, saúde, educação, moradia, geração de emprego e renda e crises climáticas, o impacto da colaboração deve ser mensurado sob a ótica da nova governança pública e seus instrumentos.

O uso de serviços públicos em municípios distintos que compõem o espaço de deslocamento do cidadão, facilitados pelas redes de transporte coletivo, dentre os quais podemos citar a escolha da escola dos filhos pelas famílias ou o atendimento médico de urgência e emergência ou mesmo o combate à criminalidade em zonas limítrofes de conurbação urbana são exemplos de desafios passíveis de superação por meio de estratégias colaborativas entre Estado e sociedade.

Para solucionar tais desafios, como as ações estratégicas colaborativas são melhores que aquelas implementadas por meio da burocracia tradicional em que uma única organização pública promove ações em posição isolada e centralizada? Qual desenho ou arranjo organizacional é mais adequado para a prestação de serviços públicos de forma colaborativa? Quando os gestores públicos e parceiros privados decidem atuar por meio de redes nesses moldes, com propósito público, e quando decidem manter a tradição hierárquica das organizações públicas?

3 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Entre questões que ganham cada vez mais relevância na moderna Gestão Pública e na literatura, pode ser mencionado o envolvimento das ONGs em processos colaborativos, o que contribui com a eficácia organizacional para alcançar melhores resultados e aumentar a escala ou amplitude de seus programas (Mitchell *et al.*, 2015). As plataformas colaborativas, que viabilizam replicar a governança colaborativa em uma escala mais ampla, também podem ser usadas para expandir o escopo de uma única colaboração ao longo do tempo (Ansell & Gash, 2018).

A colaboração, considerada uma inovação pública e ferramenta para melhoria da governança pública, assim como os esforços estratégicos, são feitos para aumentar a capacidade do setor público na formulação, implementação e na promoção de políticas, serviços, desenhos e procedimentos. Não obstante, as ferramentas de metagovernança no gerenciamento de redes, utilizadas para criar arenas formais ou informais de interação e engajamento, induzem uma gestão construtiva e de aprendizagem mútua, com alinhamento de objetivos e definição de critérios de decisão para os atores participantes (Sorensen & Torfing, 2016).

No campo da saúde, muitos governos tratam de problemas estruturais e sociais estabelecendo PPPs com o seguimento privado de prestadores de serviços, empresas de construção, administração e financiadores. Por outro lado, a eficácia, os benefícios, o interesse público e a eficiência dos projetos de PPPs dependem de fatores como o papel dos atores envolvidos, principalmente a regulação do poder público, os acordos contratuais, o engajamento das partes interessadas, a análise de risco, sinergia, custeio e desempenho a longo prazo (Torchia *et al.*, 2015).

Na pesquisa de Mitchell (2015), entre os vinte e nove atributos que os líderes identificaram nas organizações que consideram eficazes, enfatizaram, entre outros pontos, a colaboração. No caso de ONGs eficazes, a colaboração foi o quarto atributo mais frequentemente citado, com entrevistas em profundidade entre 152 líderes de ONGs

localizadas nos Estados Unidos, representantes dos principais setores da atividade organizacional.

As ONGs frequentemente se envolvem em colaborações, contribuindo com a eficácia organizacional, para alcançar melhores resultados e aumentar a escala ou amplitude de seus programas. A análise revelou que a percepção de ligação entre colaboração e desempenho é o principal catalisador para o engajamento em colaboração como estratégia de gestão. Em termos gerais, os entrevistados veem a relação entre colaboração e desempenho muito positivamente, embora citem uma variedade de preocupações específicas, reconhecendo, ainda, as consequências potencialmente negativas da colaboração (Mitchell et al., 2015).

O artigo de Abouassi & Makhoul & Whalen (2016), por sua vez, examina as capacidades das ONGs no engajamento em colaboração, fornecendo um estudo de ONGs ambientais no Líbano. As organizações sem fins lucrativos se esforçariam para melhorar continuamente a eficácia e a sustentabilidade de seus programas, a eficiência do serviço e a prestação de contas. Normalmente, os gerentes enfrentam a necessidade de atingir esses objetivos apesar dos recursos limitados. Por essa razão, a colaboração com outras organizações tornou-se uma estratégia tática cada vez mais favorecida. Os autores apontam que as organizações que têm capacidade suficiente de recursos humanos, mais recursos tecnológicos e empregam mais mulheres no nível de liderança, provavelmente buscam mais colaboração do que em outras organizações (Abouassi et al., 2016, p. 438).

Já o texto de Scott & Thomas (2016) enfatiza o papel dos gestores públicos como líderes, incentivadores e seguidores da governança colaborativa. Os autores desenvolvem proposições que contextualizam a escolha dos líderes: como a estrutura institucional e a estratégia organizacional se cruzam para influenciar as maneiras pelas quais os gestores públicos projetam e implementam a governança colaborativa e quais os motivos que levam os gestores públicos escolherem papéis específicos dentro das instituições colaborativas.

A governança colaborativa é comum em várias áreas políticas, incluindo desenvolvimento econômico, orçamento municipal, saúde pública, serviços humanos, proteção ambiental, transporte e uso da terra. Assim, a pesquisa se propôs a compreender como os gestores públicos decidem apoiar arranjos de governança colaborativa em vez de usar os seus recursos limitados para implementar ferramentas políticas de forma unilateral. A governança colaborativa, adotada estrategicamente, é um meio pelo qual as metas públicas podem ser realizadas, ou seja, são direcionadas para um propósito público. No entanto, a governança colaborativa não se refere a uma única ferramenta, pode referir-se a muitas ferramentas diferentes - isoladamente ou em conjunto - que servem para moldar e guiar a ação coletiva (Scott & Thomas, 2016).

Sob a perspectiva dos gestores públicos, a governança colaborativa – considerado pelos autores como termo abrangente para inúmeras estruturas e processos usados para moldar a ação coletiva entre organizações independentes – representa um conjunto de ferramentas para a solução de problemas públicos. Essas ferramentas incluem acordos de partilha informal, contratos de partilha de serviços, PPPs, acordos conjuntos de poderes, autoridades regionais intergovernamentais, consolidações cidade-país, fóruns deliberativos, planejamento participativo e grupos consultivos de partes interessadas. Para os autores, o termo “governança colaborativa abrange elaboração colaborativa de políticas e gestão colaborativa” (Scott & Thomas, 2016).

Para Cristofoli, Macciò & Pedrazzi (2015), a literatura sobre redes sugere a existência de um relacionamento entre estrutura de rede, mecanismos e gestores, com os últimos aspectos dependendo do primeiro. Revela, ainda, que as relações pessoais entre os membros da rede são outro mecanismo importante que pode afetar o sucesso da rede. Por fim, ela parece desafiar a importância de um gerente de rede para o sucesso da rede.

Nos casos examinados pelos autores, as redes mais integradas e centralizadas parecem ter menos mecanismos de funcionamento formalizados e o poder centralizado na figura do gerente de rede. Em contraposição, quanto menos ela é centralizada em uma organização ou ator, a confiança parece ser o elemento mais importante, além do compartilhamento do poder. Os estudos dos autores sugerem que os gerentes de uma rede bem estabelecida e integrada devem adotar um estilo de governança mais flexível e informal, confiando nas relações entre as pessoas (Cristofoli et al., 2015).

No trabalho de Ansell & Gash (2018), os autores sugerem o conceito de plataformas colaborativas para fornecer informações úteis sobre a estratégia da governança colaborativa como um instrumento de política genérica. Com base em uma abordagem teórica da organização, as plataformas colaborativas são definidas como organizações ou programas com competências e recursos dedicados para facilitar a criação, a adaptação e o sucesso de projetos de redes colaborativas múltiplas ou em andamento. Os autores diferenciam governança colaborativa de colaboração, além de introduzir o conceito de plataforma colaborativa. No passado, governos, organizações internacionais, comunidades locais e fundações, por muitas vezes, voltaram-se para a governança colaborativa como o último recurso quando outras estratégias falhavam. Mais recentemente, começaram a vislumbrá-la como um instrumento político proativo em grande escala. Desta forma, os autores propõem denominar essas organizações multissetoriais como plataformas colaborativas, compreendidas em sentido amplo como estruturas para promover a governança colaborativa (Ansell & Gash, 2018).

O valor agregado de um conceito como plataforma colaborativa deve visualizá-la como um nexo de múltiplas colaborações ou redes. As plataformas tendem a operar em um contexto de ação distribuída, o que significa que elas servem como um guarda-chuva para muitas atividades diversas e semi-independentes e atores. Mais ainda, o conceito tem o potencial de descrever uma família de estratégias de governança, sendo uma característica comum de todas as plataformas organizacionais o seu propósito de servir para criar uma base sobre a qual um conjunto distribuído de atividades podem se desenvolver (Ansell & Gash, 2018).

Os autores Sorensen & Torfing (2016) mencionam que uma nova vertente da teoria da inovação do setor público baseia-se em *insights* recentemente desenvolvidas pelas teorias de inovação do setor privado que enfatizam a importância de alianças e sistemas de inovação público-privados. Tais *insights* são combinados com novas ideias de teorias de governança colaborativa que ressaltam o papel do intercâmbio e da aprendizagem mútua. Diante da possibilidade de falha na rede de governança, os pesquisadores desenvolveram o termo metagovernança para descrever maneiras pelas quais as autoridades públicas e os atores centrais, capazes e legítimos, podem realizar a gestão das redes de governança. Um metagovernador é um ator, ou um grupo de atores, que pretende(m) iniciar, apoiar e orientar a colaboração em redes de governança para garantir que elas contribuam para a produção de valor público (Sorensen & Torfing, 2016, p.7).

O estudo de Doberstein (2016), cujo foco está no papel da governança colaborativa como uma ferramenta para a implementação de política pública, indaga se os resultados de políticas de governança colaborativa são substancialmente diferentes daquelas que seriam produzidas a partir de políticas burocráticas mais tradicionais.

Embora existam conceitos e termos variados para descrever padrões de governança, tal como governança de rede, parcerias, nova governança pública, governança participativa e gestão pública colaborativa, todos eles compartilham do pressuposto de relações entre governo interdependente e atores da sociedade civil ao colaborarem e se engajarem para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas. No entanto, décadas de pesquisa sobre governança colaborativa descobriram que realizar a "vantagem colaborativa" é muitas

vezes muito difícil, dada a multiplicidade de atores, organizações e interesses a serem gerenciados. O artigo emprega uma abordagem de observação através de um experimento natural em governança colaborativa para políticas de falta de moradia em Vancouver, Canadá (Doberstein, 2016).

O autor situa seu trabalho na literatura de governança colaborativa, mas ressalta que existem outras conceituações dessas tendências emergentes de governança, incluindo "governança de rede", "governança participativa fortalecida", "parcerias" e "gestão pública colaborativa". Enquanto as várias conceituações podem focar diferentes dimensões analíticas do fenômeno, elas estão todas fundamentalmente enraizadas na investigação de arranjos multiorganizacionais envolvendo atores do Estado e da sociedade civil designados para resolver problemas de políticas públicas ou de coordenação que não podem ser resolvidos por um agência, departamento ou organização da sociedade civil agindo sozinha (Doberstein, 2016).

Os autores Bryson & Ackermann, & Eden (2016) apresentam uma abordagem para descobrir a vantagem colaborativa multiorganizacional através do uso de um conjunto específico de categorias relacionadas a objetivos e mapeamento de estratégia visual em sessões facilitadas de elaboração de estratégias de grupo. Para eles, os estudiosos argumentam que uma nova abordagem para a Gestão Pública está emergindo, indo além da Administração Pública tradicional e da Nova Gestão Pública. Neste sentido, a colaboração e a colaboração intersetorial emergiram como marcas da nova abordagem, na qual os gestores públicos frequentemente devem trabalhar em conjunto com organizações sem fins lucrativos, empresas, mídia e cidadãos para alcançar objetivos públicos. A vantagem colaborativa é o ganho que a colaboração traz quando as organizações colaboradoras alcançam juntas o que elas não alcançariam separadas, de forma isolada (Bryson et al., 2016).

No artigo de Lu (2015), usando dados de 122 organizações sem fins lucrativos de serviços humanos em Maryland, nos Estados Unidos, descobriu-se que as colaborações interorganizacionais estimulam a defesa progressiva, enquanto a competição intra e inter-setoriais por recursos e a formalização organizacional dificultam o desenvolvimento de defesa na prestação de serviços aos clientes, às organizações de serviços humanos com o papel de conectar populações marginalizadas e aos formuladores de políticas públicas que agem como intermediários cívicos. Ao representar os interesses das populações vulneráveis, as organizações sem fins lucrativos chamam atenção nas causas subjacentes dos problemas sociais e promovem mudanças políticas em apoio à justiça social (Lu, 2015, p.1).

No ambiente de recursos das organizações sem fins lucrativos de serviços humanos, a autora enfoca, em sua pesquisa, as dinâmicas de competição interorganizacional e da colaboração. A colaboração interorganizacional é uma estratégia que as organizações adotam para melhorar as perspectivas de sobrevivência. Como nenhuma organização pode ser totalmente autossustentável, as organizações precisam avançar além de seus próprios limites e se engajar em relações cooperativas com as demais, protegendo-se da incerteza e tornando o ambiente mais estável e previsível (Lu, 2015).

O governo central tem gradualmente delegado poder e autoridade aos governos locais sem, no entanto, obter apoio financeiro. Portanto, os governos locais, individualmente, colocaram esforços para estabelecer sua própria base econômica, competindo com outras jurisdições. Todavia, esta intensa competição resultou no uso extravagante de recursos através de investimentos redundantes, externalidades econômicas negativas e deseconomias de escala. Assim, os governos locais consideraram colaborar com outras jurisdições a fim de maximizar os benefícios e minimizar os custos através de ações coletivas, e desenvolveram instituições colaborativas ou programas colaborativos que podem levar a uma simbiose ganha-ganha. Nesse estudo revelaram que a similaridade do tamanho da população e as jurisdições pertencerem ao mesmo país ou serem geograficamente vizinhas são fatores importantes na

colaboração entre os governos locais para promover desenvolvimento econômico. Isso significa que, em um ambiente fragmentado e competitivo cada jurisdição busca, isoladamente, seu próprio crescimento econômico, mas, em jurisdições com semelhanças entre atributos físicos, políticos e geográficos, estes desempenham papéis relevantes no estabelecimento de relações colaborativas (Lee, 2015).

4 – MÉTODO

A metodologia adotada é da revisão integrativa (RI). Estratégia cada vez mais utilizada na área da saúde (Soares *et al*; 2014), recentemente adotada em outras áreas do conhecimento. A RI tem como vantagem precípua o fato de permitir a síntese da produção acadêmica disponível com o objetivo de compilar e avaliar de modo sintético estudos variados, mesmo em abordagem metodológicas diversas, sobre uma temática específica (Souza; Silva; Carvalho; 2010). Espera-se, ao adotar-se a abordagem da RI, que surja uma nova compreensão sobre o assunto (Soares et al, 2014; Celestino; Bucher-Maluske; 2018), no que esse trabalho parte da seguinte questão “Quais elementos determinam a opção pela colaboração estratégica na gestão pública?”

A coleta de dados foi realizada a partir do segundo semestre do ano de 2018 e percorreu o primeiro semestre de 2019, por meio da base de dados da WoS, coleção principal da *Clarivate Analytics*, pelo portal brasileiro CAPES. Para identificar os trabalhos e autores mais influentes, realizou-se a busca na base de dados da WoS – *string* de busca - do termo “*collaborat* strateg**” com o uso do asterisco para atrair todas as variações das palavras no tópico, que busca a palavra-chave no título, resumo e palavras-chave. Nos limites da pesquisa, foram selecionados artigos científicos do período de 2015 a 2019, para identificar a literatura publicada no padrão SSCI (legenda do arquivo gerado).

5 - CARACTERIZAÇÃO DOS RESULTADOS

Dos 17.977 trabalhos identificados inicialmente da principal coleção da WoS com o *string* de pesquisa “*collaborat* strateg**”, ao realizar o refinamento dos resultados para o campo de pesquisa específico da Administração Pública, denominado categorias do *Web of Science*: “*Public Administration*”, foram selecionados, originariamente, 142 artigos científicos de 2015 a 2019. Destes, após análise e triagem individuais dos artigos e leitura de títulos e resumos, foram mantidos 136 artigos selecionados para estudo.

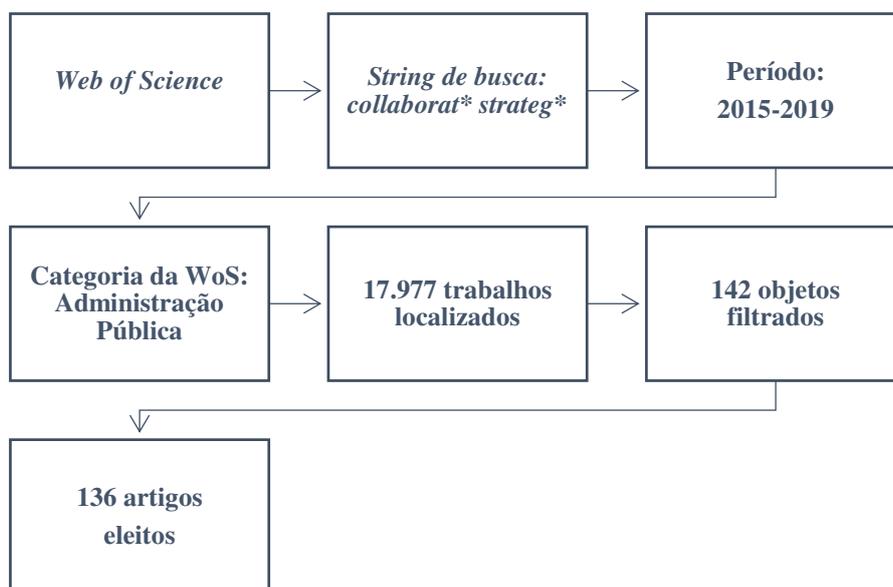


Figura 1: Processo de seleção dos artigos pesquisados
Fonte: Elaborada pelo autor a partir da base de dados da WoS.

Foram excluídos os que, de 2015 a 2017, não possuíam citação por outros artigos. Igualmente, foram descartados aqueles que não puderam ser visualizados por completo. Assim, do total de 142 artigos, foram designados 136 para a amostra principal. As evidências bibliométricas demonstram que aqueles trabalhos que provam ser influentes a longo prazo geralmente começam a ser citados logo após sua publicação (Grégoire et al., 2006).

País de origem e idioma dos autores

Dos artigos científicos selecionados da amostra original (136) na pesquisa da WoS, que utiliza periódicos de alto fator de impacto na pesquisa científica internacional, 50 são provenientes de pesquisadores ou instituições dos Estados Unidos (36,76%), com maior influência na produção teórica, enquanto outros países e regiões complementam a totalidade dos artigos, sendo 13 do Canadá (9,55%), 12 da Inglaterra (8,82%), 8 da Austrália (5,88%), 8 da Suécia (5,88%), 7 da Holanda (5,14%), 6 da Espanha (4,41%), 5 da Noruega (3,67%), 5 da Coreia do Sul (3,67%) e 4 da Dinamarca (2,94%), entre outros.

Dos artigos científicos selecionados de 2015 a 2019, 95,58% dos artigos são de língua inglesa, 3,67% de língua espanhola e 0,73% do russo. Porém, não há concentração de estudos em uma única Instituição, já que a *University of Georgia*, nos Estados Unidos, é quem possui maior produção no tema pesquisado, relacionada, no entanto, a 4 trabalhos (2,94% do total). Considerando toda a rede de instituições públicas de ensino na Georgia/EUA – “*University System of Georgia*” – a referida região alcança 6 trabalhos (4,41%) em relação à totalidade da amostra, seguida pela “*City University of New York CUNY System*”, “*Texas A M University System*”, “*University of California System*”, representando 4 trabalhos cada, ou seja, 2,94%, entre outras.

Principais periódicos no tema

Verifica-se que dos 136 artigos selecionados na tabela a seguir, 69 são de periódicos com elevado fator de impacto em 2017 superior 1,4. Entre os 136 artigos analisados, 104 possuem classificação JCR. Os demais artigos foram mantidos em razão do domínio da pesquisa voltado à Administração Pública e seu desenvolvimento, da multidisciplinariedade do tema e periódicos especializados em Gestão Pública, abordando, de forma direta ou indireta, o uso da colaboração como estratégia no setor público, totalizando 47 periódicos internacionais.

Tabela 1: Principais periódicos no tema Estratégia da colaboração

Periódico (ou revista científica)	ISSN	Domínio de pesquisa	Fator de Impacto*	Quant. de artigos
Public Management Review	1471-9037	Negócios e Economia na Administração Pública.	3.152	8,82% (12 artigos)
Human Service Organizations Management Leadership & Governance	2330-3131	Administração Pública e Serviço Social.	0.836	5,14% (7 artigos)
Science and Public Policy	0302-3427	Ciências Ambientais, Ecologia de Negócios e Economia na Administração Pública.	1.368	5,14% (7 artigos)
American Review of Public Administration	0275-0740	Administração Pública.	2.466	4,41% (6 artigos)
International Review of Administrative Sciences	0020-8523	Administração Pública.	1.988	4,41% (6 artigos)
Climate Policy	1469-3062	Ciências Ambientais e Ecologia na Administração Pública.	3.832	3,67% (5 artigos)
International Journal of Public Leadership	2056-4929	Políticas Públicas e Gestão Ambiental.	-	3,67% (5 artigos)

Fonte: elaborada pelo autor a partir da WoS e do *Journal Citation Reports* (JCR)
Nota: FI = Fator de Impacto 2017, *Journal Citation Reports* da Clarivate Analytics.

Com relação às publicações anuais dos artigos selecionados no período de 2015 a 2019, da base de dados da WoS, os indicadores demonstram que a produção e estudo do tema cresceram de 2017 a 2018, ou seja, uma curva de ascensão. Dos 136 trabalhos selecionados, foram 32 de 2015 (23,52%), 36 de 2016 (26,47%), 28 de 2017 (20,58%), 36 de 2018 (26,47%) e 4 são publicações de 2019 (2,94%). Quanto ao período incompleto do ano de 2019 (totalizando 4 artigos), não foi identificado crescimento da pesquisa sobre o tema em estudo.

Principais Autores

Na análise de autoria ou coautoria (a extração da WoS identifica apenas o primeiro autor) dos 136 artigos científicos selecionados, 2,20% são de autoria ou co-autoria do PhD George E. Mitchell, da City University of New York - Bernard M. Baruch College, que realiza pesquisa sobre ONGs e gestão sem fins lucrativos, liderança e estratégia. Aborda, ainda, ONGs transnacionais (Mitchell, 2015).

Já entre os autores que produziram 1,47% dos artigos selecionados, incluindo co-autoria, destacam-se, principalmente: Khaldoun Abouassi, PhD em Administração Pública, sobre capacidades das ONGs para se engajarem em colaboração (Abouassi & Makhoulf & Whalen, 2016); Chris Ansell, PhD em Ciências Políticas e Alison Gash, PhD em Ciências Políticas, sobre análise de casos de governança colaborativa (Ansell & Gash, 2008) e plataformas colaborativas (Ansell & Gash, 2018); Rosemary O'Leary, PhD em Administração Pública, sobre perspectivas de gestores públicos e de lideranças de ONGs sobre a colaboração como um esforço para promover a compreensão mútua e contribuir para colaborações interorganizacionais mais eficazes (Mitchell & O'Leary & Gerard, 2015). Tyler Andrew Scott, PhD em Gestão de Políticas Públicas, sobre o papel dos gestores públicos como líderes, incentivadores e seguidores da governança colaborativa (Scott & Thomas, 2016); Eva Sorensen, PhD em Administração Pública, sobre metagovernança, redes de governança e inovação (Sorensen & Torfing, 2016). Isso significa que os autores possuem reconhecimento e maior visibilidade no campo de pesquisa.

Utilizou-se do recurso de criação de grafos do software VOSviewer baseados em co-ocorrência de palavras-chave dos 136 artigos selecionados com publicações compreendidas no período de 2015 a 2019: opções “*Author's*”, “*Keywords*” e “*Keywords Plus*”, selecionada a opção “*all keywords*” que engloba essas duas modalidades, além do método de “*full counting*”, que atribui o mesmo peso para cada ligação (link) em co-ocorrência.

Foram totalizadas 816 palavras-chave com exigência mínima de 5 ocorrências para integrar a análise, facilitando a visualização, com o objetivo de extrair indícios da abordagem contemporânea do tema de pesquisa. Essa filtragem resultou em 39 itens, que representam 7 clusters ou núcleos conforme pode-se visualizar a seguir.

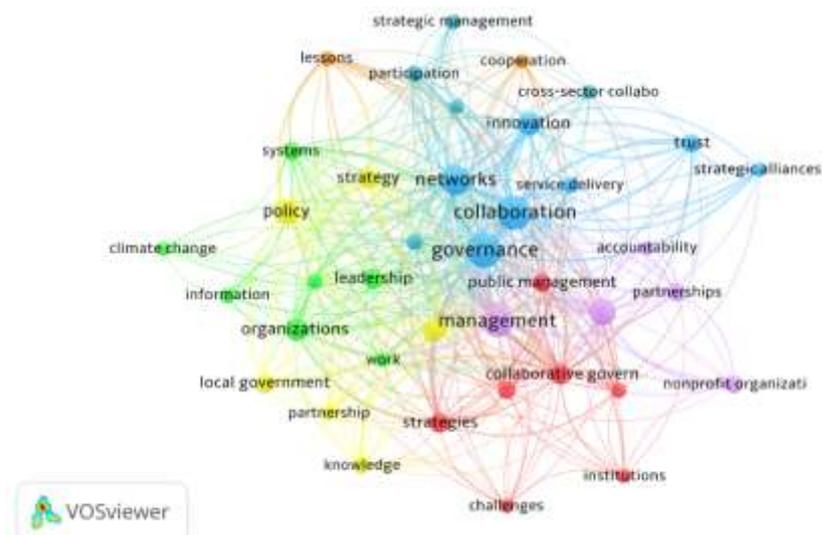


Figura 2: Grafos das principais palavras-chave (autor e tema)

Fonte: Elaborada pelo autor

Nota: Grafo de palavras-chave da produção registrada na amostra principal extraída da WoS com os 'nós' calculados segundo seu link total de força, sendo 7 clusters de palavras-chave, 39 itens, 384 ligações e 765 seu link total de força, com uso do software VOSviewer.

O grafo acima (Fig. 2) conecta palavras-chave quando elas aparecem no mesmo título, resumo ou lista de palavras-chave, utilizando o conteúdo real de documentos. No entanto, palavras podem aparecer em diferentes formas e com significados diferentes (Zupic & Cater, 2015). Este procedimento, embora não seja conclusivo, parece razoável uma vez que os autores selecionam as palavras-chave para refletir o conteúdo de seus artigos (Ferreira et al., 2014).

Na busca de interpretação com base em palavras-chave depreende-se que, em linhas gerais, o cluster 1 trata da governança colaborativa, sua estrutura, impactos, desafios e estratégia na gestão pública. Pressupõe-se que o cluster 2 aborde mudanças climáticas, tema de ordem ambiental objeto de diversos estudos de casos relatados, como base em relações colaborativas entre as organizações envolvidas. Dentre estes, há cluster relacionado às redes de governança colaborativa e à confiança como elemento estruturante importante, conforme cluster 3. O cluster 4 refere-se a parcerias como estratégia na política de governo local. Também há um cluster relacionado às organizações sem fins lucrativos (cluster 5). Já o cluster 6 volta-se à coprodução e colaborações intersetoriais e o cluster 7 aborda casos de cooperação.

Métodos empregados no campo estudado

Quanto aos artigos mais destacados da amostra original pelo número de citações recebidas foram identificados 12 artigos científicos. Percebe-se que há uma grande predominância dos estudos de revisão de literatura com 70 citações, seguido de estudos de caso com 28 citações, na sequência tem-se os estudos que empregam entrevistas em profundidade e métodos mistos com 13 citações e por fim, tem-se os estudos observacionais e de levantamento com 9 citações cada.

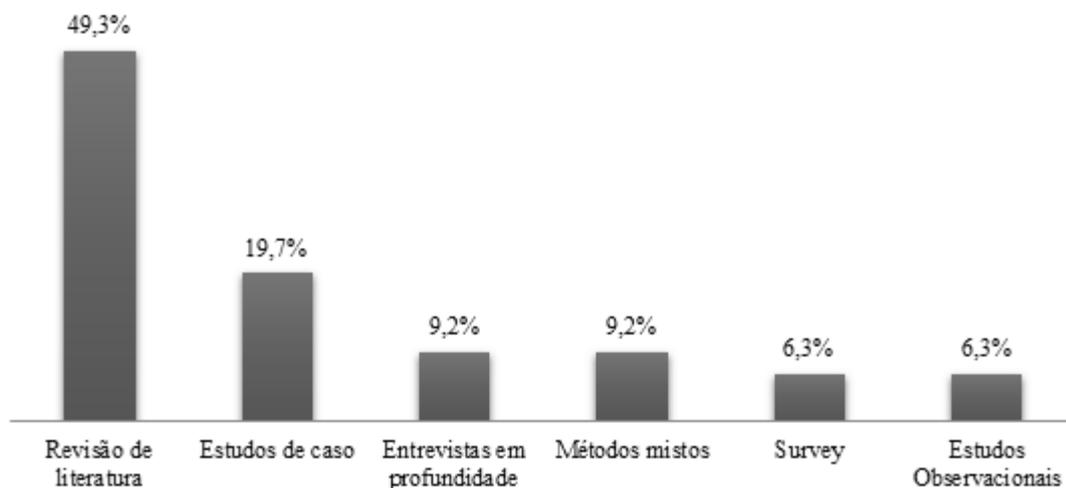


Figura 3: Principais métodos de pesquisa no tema da Estratégia da colaboração
 Fonte: Elaborada pelo autor

Assim, percebe-se que o campo se move em dois movimentos: a) a busca pela consolidação da literatura; e b) de avanço na compreensão do fenômeno. Esses esforços acabam por resultar em fragmentação do campo de pesquisa permitindo a proposição de uma agenda que consolide tais esforços neste campo de pesquisa.

6 - DISCUSSÃO: PROPOSTA DE UMA NOVA AGENDA DE PESQUISAS

No que tange às inclinações atuais mais impactantes acerca do tema, extraídas no levantamento bibliográfico para incentivar uma nova agenda de pesquisa no campo que aponte caminhos para o desenvolvimento de metas globais para a Administração Pública, tem-se as PPPs (Torchia et al, 2015), ONGs (Mitchell, 2015; Mitchell et al, 2015; Abouassi et al., 2016), ferramentas da governança colaborativa (Scott & Thomas, 2016), desempenho das redes colaborativas (Cristofoli et al., 2015), plataformas colaborativas (Ansell & Gash, 2018), inovação colaborativa e metagovernança (Sorensen & Torfing, 2016), vantagem colaborativa (Doberstein, 2016; Bryson et al., 2016), a estratégia da colaboração interorganizacional no âmbito das organizações sem fins lucrativos (Lu, 2015) e a estratégia da colaboração em áreas metropolitanas (Lee, 2015).

Apesar do crescimento de publicações e do interesse acadêmico pelas pesquisas sobre a colaboração na Gestão Pública, há limitações e desafios conceituais e metodológicos. A quantidade de estudo de casos vem revelando que a base conceitual está em construção. Há diversidade de normas entre os países e localidades, tanto na forma de condução de políticas públicas como em questões culturais, que afetam as redes colaborativas. Neste quadro, objetivou-se documentar as formas colaborativas e o grau de influência na Administração Pública, daí a seleção de trabalhos com metodologia mista, para a proposta de uma nova agenda de pesquisa que considere as metas globais de desenvolvimento que exigem do Poder Público adaptações ao ambiente institucional local ou regional, subnacional ou nacional para concretizar a estratégia da colaboração como política de planejamento.

Instituições importantes, como o Banco Mundial, a União Européia (UE), as corporações multinacionais, *think tanks* privados e governos nacionais, conduzem recomendações para formação e uso de alianças estratégicas, parcerias e redes interorganizacionais, uma vez que são percebidas como a chave para uma governança mais flexível e proativa (Sorensen & Torfing, 2009). A Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), fundamentada nos Objetivos de

Desenvolvimento do Milênio (ODM), por exemplo, é uma entidade de direito público ligada ao Ministério de Assuntos Exteriores e de Cooperação através da Secretaria de Estado de Cooperação Internacional (SECI) da Espanha voltada às relações de cooperação e colaboração com outros países.

No caso da Organização das Nações Unidas (ONU), a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável institui um plano de ação com envolvimento dos países na busca da prosperidade, reconhecendo a erradicação da pobreza como maior desafio global. Em setembro de 2015, 193 Estados-membros reuniram-se em Nova York/EUA como signatários por meio de um processo intergovernamental. Essa Agenda somente poderá ter eficácia com a parceria colaborativa e uma cooperação vantajosa para as nações e todas as partes interessadas. A ambição desta Agenda abrange o cumprimento de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas integradas e indivisíveis. Dentro destes objetivos, ressalta-se a parceria revitalizada como instrumento de mobilização e espírito de solidariedade global reforçada (ONU, 2015).

O objetivo 11 da Agenda 2030 da ONU, de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, passa pelo processo da estratégia da colaboração na Gestão Pública, em suas variadas formas e configurações, como a colaboração em áreas metropolitanas, para garantir acesso da população à habitação e transporte seguros e acessíveis, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, proteger o patrimônio cultural e natural, reduzir o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, dando atenção à qualidade do ar e gestão de resíduos municipais, espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verde, apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento e a mitigação e adaptação às mudanças climáticas (ONU, 2015).

O objetivo 17 da Agenda 2030 da ONU, com foco no fortalecimento dos meios de implementação e revitalização da parceria global para o desenvolvimento sustentável, traz as parcerias multisetoriais como reforço para esse objetivo, mediante compartilhamento de conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, incentivando as parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias (ONU, 2015).

Com outra vertente da colaboração, a pesquisa Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC) realizada no Brasil dispõe sobre parâmetros e comparações sobre o perfil do investimento social privado no país, promovida pela associação privada sem fins lucrativos denominada *Comunitas*. A referida organização da sociedade civil brasileira estimula a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país e tem como missão fomentar alianças inovadoras intra e intersetoriais para o desenvolvimento sustentável, além de firmar parcerias com Municípios brasileiros. O relatório de 2018 indica que o setor privado investiu voluntariamente R\$ 2,4 bilhões de reais, equiparando-se aos padrões internacionais com referência à participação de investimentos no lucro bruto das corporações pesquisadas pelo CECP – *The CEO Force For Good* (BISC, 2018)

Neste relatório do BISC, identificou-se que o processo de adesão à Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável está em ritmo acelerado, com a adesão formal de empresas nos compromissos com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No período entre 2016 e 2018, segundo o relatório, mais que dobrou o percentual de empresas que se declaram formalmente comprometidas com os ODS (BISC, 2018, p.4).

Por esta razão, como diretriz norteadora de uma Gestão Pública que ultrapasse os limites da Administração Pública Tradicional, da Nova Gestão Pública ou Nova Governança Pública ou, ainda, de uma Gestão Pública de Valor, sugere-se uma nova agenda de pesquisas que mensure se a estratégia da colaboração na Gestão Pública, incluindo as PPPs, ONGs ou

Organizações sem fins lucrativos, as plataformas colaborativas, inovação e metagovernança, ferramentas de governança colaborativa e desenvolvimento metropolitano, contribuirá com a eficácia e efetividade no processo de conquista dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e metas da Agenda 2030 da ONU. Parâmetros globais para ações locais podem despertar o desenvolvimento das cidades, estados e nações e a concretização da colaboração como instrumento de planejamento.

7 - CONCLUSÃO E CONTRIBUIÇÕES

O artigo identificou as fontes publicadas mais influentes na esfera internacional e estudou a evolução do tema de pesquisa, utilizando-se de referências bibliográficas citadas por um grupo relevante de autores e ativos na área da Administração Pública.

A estratégia da colaboração, explorada pelo presente trabalho com amplitude internacional, tem o potencial de aumentar ou restringir as capacidades de recursos organizacionais na busca de resultados compatíveis com as finalidades das instituições públicas e com os interesses das comunidades, o que enseja sua relevância para uma Gestão Pública transformadora. Os gerentes públicos devem considerar, ao estabelecer a colaboração como estratégia, os componentes da supervisão, gerenciamento, ônus e requisitos adicionais necessários que são colocados na organização e seus recursos humanos. Muitos fatores organizacionais, como recursos, tamanho e comprometimento, influenciam o impacto da colaboração sobre a organização, bem como a disposição e a disponibilidade de uma organização para colaborar (Abouassi et al., 2016)

Ainda que seja uma estratégia de unir esforços para atingir objetivos de interesses comum e público, os trabalhos que abordam a estratégia da colaboração na Gestão Pública são fragmentados, em sua maioria fundamentados em estudo de casos em diversas áreas do campo da Administração Pública. No entanto, métodos inovadores são necessários para enfrentar problemas sociais emaranhados.

Novos tipos de formas colaborativas surgiram como resultado da incapacidade de arranjos hierárquicos burocráticos mais tradicionais, como os programas departamentais, para resolver esses problemas (Keast, Mandell, Brown & Woolcock, 2004). Neste sentido, as estruturas em redes são pioneiras do movimento de inovação e estímulos colaborativos.

O interesse dos teóricos sobre o estudo das relações entre as organizações surgiu por um reconhecimento pelos acadêmicos de que as empresas, as organizações sem fins lucrativos e o setor público, cada vez mais, formam alianças cooperativas como forma de aumentar a competitividade e a eficácia (Provan & Milward, 1995).

No âmbito da Administração Pública, a mera ação pública guiada pela suposição de hierarquia e rigidez pode trazer ineficiência e resultados que não geram valor público, em contraponto a uma influência colaborativa mais horizontalmente distribuída entre os atores estatais e a sociedade civil em um ambiente democrático e mais eficaz. A estratégia da colaboração na Gestão Pública apresenta-se por diferentes formas e aspectos voltados às demandas públicas, o que permite extrair da literatura uma nova agenda de pesquisas sustentada para uma administração pública complexa, com multidisciplinariedade, inter-relações do campo de estudo e para aplicação em políticas em um novo ambiente altamente tecnológico e com maior participação da sociedade.

A abordagem do tema por casos internacionais provoca uma discussão mais ampla, possibilitando estimular uma Gestão Pública conectada à mobilização das nações para o desenvolvimento sustentável, adaptada ao seu ambiente normativo, socioeconômico e cultural locais.

As redes colaborativas podem estimular mudanças de responsabilidade hierárquica e promoção de ideais democráticos (Agranoff & McGuire, 2001). A tecnologia da informação é uma ferramenta que contribui com a superação de limitações das concepções tradicionais de

planejamento e prestação de serviços públicos, ao demonstrar a desatualização do gerenciamento público na busca de soluções para problemas que afligem os cidadãos. A atuação por meio da burocracia monolítica, de uma agência independente ou uma unidade terceirizada deve ser revisada. Um novo *ethos* para a Administração Pública torna-se essencial e, neste sentido, o papel dos profissionais no apoio, encorajamento e coordenação das capacidades de coprodução dos usuários dos serviços e das comunidades em que vivem (Bovaird, 2007).

No nível político, os discursos de coordenação, colaboração e compartilhamento de conhecimento precisam ser acompanhados de estratégias que promovam o desenvolvimento da capacidade interna das organizações do setor público para utilizar evidências de pesquisa, em vez de depender unicamente de agências nacionais que têm que superar múltiplos limites para alcançar influência dentro dessas organizações (Kislov & Boaden & Hodgson, 2015).

Em conclusão, constata-se que, embora o surgimento das organizações em rede decorram de iniciativas concebidas para a ampliação do lucro, no caso do setor privado, como para buscar eficiência, no setor público, ao inserir a estratégia da colaboração na Gestão Pública há uma elevação dos objetivos e metas dos gestores públicos como forma de inserção nas práticas mais modernas de inovação, desenvolvimento sustentável e inclusão social.

8 - REFERÊNCIAS

- Abouassi, Khaldoun & Makhlouf, Nadeen & Whalen, Page. (2016). NGOs' Resource Capacity Antecedents for Partnerships. *Nonprofit Management and Leadership*. 26. n/a-n/a. 10.1002/nml.21200.
- Agranoff, Robert & McGuire, Michael. (2001). Big Questions in Public Network Management. *J Public Admin Res Theory*. 11. 10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504.
- Ansell, Chris, Gash, Alison; Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 4, 1 October 2008, Pages 543–571, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, Chris; Gash, Alison (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 28, n. 1, p. 16-32, jan. 2018.
- Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC). (2018). *Relatório 2018*. São Paulo: Comunitas.
- Benington, J. (2009). Creating the Public In Order To Create Public Value?. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232–249. doi:10.1080/01900690902749578
- Bovaird, T. (2007), Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67: 846-860. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x
- Bryson, John & Ackermann, Fran & Eden, Colin. (2016). Discovering Collaborative Advantage: The Contributions of Goal Categories and Visual Strategy Mapping: Theory to Practice. *Public Administration Review*. 76. 10.1111/puar.12608.
- Carey Doberstein (2016) Designing Collaborative Governance Decision- Making in Search of a 'Collaborative Advantage', *Public Management Review*, 18:6, 819-841, DOI: 10.1080/14719037.2015.1045019
- Celestino, Victor Rafael Rezende, & Bucher-Maluschke, Julia Sursis Nobre Ferro. (2018). Research on systemic psychology in Latin America: An integrative review with methods and data triangulation. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 34, e3443. Epub June 07, 2018. <https://dx.doi.org/10.1590/0102.3772e3443>
- Daniela Cristofoli, Laura Macciò & Laura Pedrazzi (2015) Structure, Mechanisms, and Managers in Successful Networks. *Public Management Review*, 17:4, 489-516, DOI: 10.1080/14719037.2013.798025

- Grégoire, D. A., Noel, M. X., Déry, R., & Béchar, J. P. (2006). Is there conceptual convergence in entrepreneurship research? A co-citation analysis of frontiers of entrepreneurship research, 1981–2004. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 30(3), 333-373.
- Kapucu, Naim. (2010). Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences. *European Journal of Economic and Political Studies*. 2. 39-60.
- Keast, R. , Mandell, M. P., Brown, K. and Woolcock, G. (2004), Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. *Public Administration Review*, 64: 363-371. doi:10.1111/j.1540-6210.2004.00380.x
- Kislov, Roman & Boaden, Ruth & Hodgson, Damian. (2015). Professionals as Knowledge Brokers: The Limits of Authority in Healthcare Collaboration. *Public Administration*. 10.1111/padm.12227.
- Lee, Youngmi. (2015). From Competition to Collaboration: Intergovernmental Economic Development Policy Networks. *Local Government Studies*. 42. 1-18. 10.1080/03003930.2015.1096267.
- Lu, Jiahuan. (2015). Organizational or Social Benefits? The Progressiveness of Policy Advocacy in Nonprofit Human Service Organizations. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*. 39. 1-13. 10.1080/23303131.2015.1056900.
- Mariateresa Torchia, Andrea Calabrò & Michèle Morner (2015) Public–Private Partnerships in the Health Care Sector: A systematic review of the literature, *Public Management Review*, 17:2, 236-261, DOI: 10.1080/14719037.2013.792380
- Mitchell, George E. & O'Leary, Rosemary & Gerard, Catherine. (2015). Collaboration and Performance: Perspectives From Public Managers and NGO Leaders. *Public Performance & Management Review*. 38. 684-716. 10.1080/15309576.2015.1031015.
- Mitchell, George E. (2015). The Attributes of Effective NGOs and the Leadership Values Associated with a Reputation for Organizational Effectiveness. *Nonprofit Management and Leadership*. 26. 10.1002/nml.21143.
- Organização das Nações Unidas (ONU) (2015). *Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. New York: ONU.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33. <http://dx.doi.org/10.2307/2393698>
- Scott, Tyler & Thomas, Craig. (2016). Unpacking the Collaborative Toolbox: Why and When Do Public Managers Choose Collaborative Governance Strategies?: Unpacking the Collaborative Toolbox. *Policy Studies Journal*. 45. 10.1111/psj.12162.
- Soares, Cassia Baldini, Hoga, Luiza Akiko Komura, Peduzzi, Marina, Sangaleti, Carine, Yonekura, Tatiana, & Silva, Deborah Rachel Audebert Delage. (2014). Revisão integrativa: conceitos e métodos utilizados na enfermagem. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 48(2), 335-345.
- Sorensen, E. and Torfing, Jacob. (2009), Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, 87: 234-258. Doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x
- Sorensen, Eva & Torfing, Jacob. (2016). Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *The American Review of Public Administration*. 47. 10.1177/0275074016643181.
- Souza, Marcela Tavares de, Silva, Michelly Dias da, & Carvalho, Rachel de. (2010). Revisão integrativa: o que é e como fazer. *Einstein (São Paulo)*, 8(1), 102-106. <https://dx.doi.org/10.1590/s1679-45082010rw1134>

Van Slyke, D.M. (2007). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 17, Issue 2, 1 April 2007, Pages 157–187, <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>

Zupic, I., & Čater, T. (2015). Bibliometric methods in management and organization. *Organizational Research Methods*, 18(3), 429-472.