



Graduação () Pós-Graduação
 Artigo completo () Relato de prática () Resumo expandido

INOVAÇÃO, SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA COLABORATIVA NA GESTÃO PÚBLICA: um modelo teórico-analítico para o desenvolvimento local

Djulia de Oliveira Silva
Universidade Federal de Goiás (UFG)
djulia@discente.ufg.br

Gilberto Crispim
Universidade Federal de Goiás (UFG)
crispim@ufg.br

RESUMO

O estudo analisa o papel da governança colaborativa na gestão pública contemporânea, em um contexto marcado por crescente complexidade, interdependência e limitações dos modelos burocráticos tradicionais. A pesquisa tem como objetivo compreender em que medida a governança colaborativa influencia a inovação pública e a sustentabilidade, propondo um modelo teórico-analítico que integra esses constructos e incorpora as capacidades institucionais como variável moderadora. Metodologicamente, adota-se uma abordagem quantitativa explicativa com uso de dados em painel, abrangendo municípios brasileiros de médio e grande porte no período de 2015 a 2024. A estratégia permite captar variações temporais e entre unidades, controlando heterogeneidades e fortalecendo a robustez das inferências. Os resultados indicam que a governança colaborativa exerce influência positiva e estatisticamente significativa sobre a inovação pública. Entretanto, seu impacto sobre a sustentabilidade ocorre de forma indireta, sendo mediado pela inovação. Além disso, as capacidades institucionais intensificam esses efeitos, evidenciando que contextos mais estruturados potencializam os resultados. Conclui-se que a governança colaborativa é relevante para o desenvolvimento local, mas sua efetividade depende de condições institucionais e da capacidade de transformar colaboração em práticas inovadoras concretas.

Palavras-chave: Governança Colaborativa; Inovação Pública; Sustentabilidade; Desenvolvimento Local.



1 INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea encontra-se inserida em um ambiente caracterizado por elevada complexidade, incerteza e interdependência, no qual os problemas públicos assumem natureza multifacetada e exigem respostas que ultrapassam a capacidade de atuação isolada do Estado. Fenômenos como desigualdade social persistente, mudanças climáticas, urbanização acelerada e restrições fiscais crescentes impõem desafios significativos à formulação e implementação de políticas públicas eficazes. Nesse contexto, torna-se evidente a limitação dos modelos tradicionais de gestão pública, historicamente estruturados em bases burocráticas, hierárquicas e centralizadoras (Pierre & Peters, 2000; Kooiman, 2003). Tais modelos, embora tenham desempenhado papel relevante na consolidação das instituições estatais, mostram-se insuficientes para lidar com problemas contemporâneos que demandam coordenação interinstitucional, flexibilidade organizacional e participação social ampliada.

Diante dessa realidade, a literatura recente tem enfatizado a emergência de novos paradigmas de governança, nos quais a ação pública passa a ser concebida como resultado de interações entre múltiplos atores, incluindo governo, sociedade civil e setor privado. A governança colaborativa destaca-se nesse cenário como um modelo capaz de promover a articulação entre diferentes interesses, conhecimentos e recursos, contribuindo para a construção de soluções mais integradas e eficazes (Ansell & Gash, 2008; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012). Esse modelo fundamenta-se na ideia de que a resolução de problemas públicos complexos requer processos deliberativos e inclusivos, nos quais os atores envolvidos compartilham responsabilidades e participam ativamente da tomada de decisão.

A adoção de arranjos colaborativos reflete uma transformação mais ampla na relação entre Estado e sociedade, marcada pela transição de modelos unidirecionais de gestão para formas mais interativas e participativas. Conforme evidenciado por estudos recentes, as relações entre governo e cidadãos têm evoluído de estruturas hierárquicas para dinâmicas baseadas em cooperação e cocriação, nas quais a participação social deixa de ser meramente consultiva e passa a influenciar diretamente os resultados das políticas públicas. Nesse sentido, a governança colaborativa não apenas amplia a legitimidade das decisões públicas, mas também contribui para a melhoria da qualidade das políticas, ao incorporar diferentes perspectivas e conhecimentos.

Paralelamente, a inovação na gestão pública tem sido reconhecida como um elemento central para a modernização do Estado e para a melhoria do desempenho das organizações públicas. Diferentemente do setor privado, no qual a inovação está frequentemente associada à

maximização de lucros, no setor público ela está orientada à criação de valor público, conceito amplamente discutido por Moore (1995). A inovação pública envolve não apenas a adoção de novas tecnologias, mas também mudanças organizacionais, institucionais e culturais que visam aumentar a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços prestados à sociedade (Osborne, 2010; Bekkers, Edelenbos & Steijn, 2011).

Nesse contexto, a integração entre governança colaborativa e inovação pública tem sido apontada como um fator determinante para a capacidade do Estado de responder a desafios complexos. A literatura evidencia que ambientes colaborativos favorecem processos de aprendizagem coletiva, troca de conhecimento e experimentação, elementos essenciais para a geração de inovação (Hartley, 2005; Borins, 2001). Além disso, a colaboração entre atores diversos permite a mobilização de recursos complementares, aumentando a capacidade de implementação de políticas públicas inovadoras.

Outro elemento fundamental nesse debate é a sustentabilidade, entendida como a capacidade de promover o desenvolvimento econômico e social sem comprometer os recursos naturais e o bem-estar das gerações futuras. O conceito de desenvolvimento sustentável, consagrado pelo Relatório Brundtland (WCED, 1987), tem sido amplamente incorporado às agendas de políticas públicas em nível global. Entretanto, sua implementação efetiva no contexto local depende de fatores institucionais, capacidades administrativas e mecanismos de governança capazes de integrar diferentes dimensões e interesses (Sachs, 2015; Meadowcroft, 2007).

No âmbito da gestão pública, a sustentabilidade está diretamente relacionada à capacidade de coordenação entre atores e à adoção de práticas inovadoras que promovam eficiência e equidade. Estudos recentes indicam que a governança colaborativa desempenha papel central na promoção da sustentabilidade, ao facilitar a articulação entre diferentes setores e níveis de governo, bem como ao estimular a participação social na definição de prioridades e na implementação de políticas públicas (Polary-Pereira & Costa, 2023). Dessa forma, a sustentabilidade deixa de ser apenas um objetivo normativo e passa a ser compreendida como resultado de processos institucionais e interacionais complexos.

Apesar dos avanços na literatura, observa-se que grande parte dos estudos ainda aborda governança colaborativa, inovação e sustentabilidade de forma isolada, sem explorar de maneira integrada as relações entre esses constructos. Essa fragmentação teórica limita a compreensão dos mecanismos por meio dos quais a colaboração entre atores influencia a geração de inovação e a produção de resultados sustentáveis no setor público. Além disso, há



uma lacuna significativa no que se refere à análise do papel das capacidades institucionais como fator condicionante dessas relações, especialmente em contextos subnacionais.

Diante desse cenário, emerge a seguinte questão de pesquisa: em que medida a governança colaborativa influencia a inovação e a sustentabilidade na gestão pública? A partir dessa problemática, o objetivo geral deste estudo consiste em desenvolver um modelo teórico-analítico que permita compreender as relações entre governança colaborativa, inovação pública e sustentabilidade, incorporando o papel das capacidades institucionais como variável moderadora.

A relevância deste estudo justifica-se tanto do ponto de vista teórico quanto prático. Sob a perspectiva teórica, a pesquisa contribui para o avanço da literatura ao integrar três campos de estudo que, embora inter-relacionados, têm sido analisados de forma fragmentada. Ao propor um modelo teórico integrado, o trabalho busca oferecer uma compreensão mais abrangente da dinâmica da gestão pública contemporânea, bem como fornecer subsídios para futuras investigações empíricas.

Do ponto de vista prático, o estudo apresenta implicações relevantes para gestores públicos e formuladores de políticas, ao destacar a importância da articulação entre atores, da inovação e do fortalecimento institucional para a promoção de políticas públicas eficazes e sustentáveis. Em um contexto marcado por restrições fiscais e crescente demanda por eficiência, a adoção de modelos de governança colaborativa pode contribuir para a otimização dos recursos públicos e para a melhoria dos resultados das políticas públicas.

Adicionalmente, a pesquisa também se justifica pela necessidade de compreender os desafios e limitações associados à implementação da governança colaborativa. Estudos empíricos indicam que fatores como desigualdade de poder entre os atores, falta de confiança, resistência organizacional e limitações institucionais podem comprometer a efetividade dos processos colaborativos (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Nesse sentido, a análise das condições que favorecem ou dificultam a governança colaborativa torna-se essencial para a formulação de estratégias mais eficazes.

Por fim, destaca-se que a compreensão das interações entre governança colaborativa, inovação e sustentabilidade é fundamental para o fortalecimento da democracia e para a promoção do desenvolvimento territorial. Ao integrar diferentes atores e perspectivas, a governança colaborativa contribui para a construção de políticas públicas mais inclusivas, transparentes e orientadas ao interesse coletivo, reforçando o papel do Estado como agente de transformação social.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Governança Colaborativa

A governança colaborativa tem se consolidado como um dos principais paradigmas analíticos na literatura contemporânea de administração pública, especialmente no contexto de crescente complexidade dos problemas sociais e da necessidade de coordenação entre múltiplos atores. De modo geral, esse conceito refere-se a arranjos institucionais nos quais atores públicos e não públicos participam conjuntamente dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, por meio de interações deliberativas orientadas à construção de consensos (Ansell & Gash, 2008).

A emergência da governança colaborativa está diretamente associada à transição de modelos tradicionais de administração pública para abordagens mais flexíveis e interativas. Enquanto o modelo burocrático clássico, inspirado em Weber, enfatiza a hierarquia, a formalização e o controle, e o modelo gerencial (New Public Management) prioriza eficiência e resultados, a governança colaborativa se insere no âmbito do chamado New Public Governance, no qual a ação pública é concebida como resultado de redes de interação entre múltiplos atores (Osborne, 2010). Nesse sentido, a governança deixa de ser compreendida como prerrogativa exclusiva do Estado e passa a ser entendida como um processo compartilhado.

Ansell e Gash (2008) propõem um modelo analítico de governança colaborativa baseado em quatro dimensões principais: condições iniciais, desenho institucional, liderança facilitadora e processo colaborativo. As condições iniciais referem-se a fatores como assimetrias de poder e histórico de conflito entre os atores; o desenho institucional envolve regras e procedimentos que estruturam a interação; a liderança facilitadora atua na mediação de conflitos e na construção de consenso; e o processo colaborativo abrange elementos como diálogo, confiança e comprometimento. Esse modelo tem sido amplamente utilizado na literatura para analisar experiências de governança em diferentes contextos.

Em complemento, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) desenvolvem um arcabouço integrador que enfatiza três componentes centrais: engajamento colaborativo, motivação compartilhada e capacidade de ação conjunta. O engajamento colaborativo refere-se à interação contínua entre os atores; a motivação compartilhada envolve confiança, legitimidade e entendimento comum; e a capacidade de ação conjunta diz respeito aos recursos e competências necessários para implementar decisões coletivas. Esse modelo amplia a compreensão da governança colaborativa ao destacar sua natureza dinâmica e processual.

Do ponto de vista institucional, a governança colaborativa encontra fundamentos na



teoria das instituições, que enfatiza o papel das regras formais e informais na estruturação do comportamento dos atores (North, 1990). Ostrom (1990), ao analisar a gestão de recursos comuns, demonstra que arranjos institucionais baseados na cooperação podem ser altamente eficazes quando sustentados por mecanismos de monitoramento, reciprocidade e sanções graduais. Essas contribuições são particularmente relevantes para compreender como a governança colaborativa pode emergir e se consolidar em diferentes contextos.

Além disso, autores como Pierre e Peters (2000) e Kooiman (2003) destacam que a governança contemporânea envolve múltiplos níveis e atores, exigindo novas formas de coordenação e articulação. Nesse contexto, o Estado assume um papel mais relacional, atuando como facilitador e coordenador de redes, em vez de agente centralizador. Essa mudança de paradigma implica a necessidade de novas competências e capacidades institucionais, tanto por parte dos gestores públicos quanto dos demais atores envolvidos.

Outro elemento central na governança colaborativa é a confiança, considerada um fator crítico para o sucesso das interações entre os atores (Emerson et al., 2012). A confiança reduz custos de transação, facilita a cooperação e contribui para a estabilidade das relações institucionais. Nesse sentido, a construção de capital social torna-se um componente essencial para o funcionamento eficaz dos arranjos colaborativos (Putnam, 1993).

Entretanto, a literatura também reconhece que a governança colaborativa enfrenta desafios significativos. Entre eles, destacam-se as assimetrias de poder, que podem comprometer a equidade na participação; a falta de capacidade institucional, que limita a implementação das decisões; e a resistência organizacional, que dificulta a adoção de práticas colaborativas (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Esses desafios evidenciam que a governança colaborativa não é uma solução universal, mas um processo contingente, dependente de condições contextuais específicas.

2.2 Inovação na Gestão Pública

A inovação na gestão pública tem sido amplamente reconhecida como um fator essencial para a melhoria do desempenho das organizações públicas e para a adaptação do Estado às demandas contemporâneas. Diferentemente do setor privado, onde a inovação está frequentemente associada à competitividade e ao lucro, no setor público ela está orientada à criação de valor público, conceito central desenvolvido por Moore (1995). Segundo o autor, a ação pública deve ser avaliada não apenas em termos de eficiência, mas também em relação à sua capacidade de gerar benefícios sociais.

Osborne (2010) propõe que a inovação pública deve ser compreendida no contexto do New Public Governance, no qual a produção de valor público resulta da interação entre múltiplos atores. Nesse sentido, a inovação deixa de ser um processo interno às organizações e passa a ser entendida como um fenômeno relacional, que emerge das interações entre redes de governança.

Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011) definem inovação pública como a introdução de novas ideias, processos ou produtos que promovem mudanças significativas na forma como os serviços públicos são prestados. Esses autores destacam que a inovação envolve processos de aprendizagem, experimentação e adaptação, sendo influenciada por fatores institucionais, culturais e organizacionais.

Hartley (2005) classifica a inovação no setor público em três tipos principais: inovação incremental, que envolve melhorias graduais em processos existentes; inovação radical, que implica mudanças substanciais nas estruturas organizacionais; e inovação sistêmica, que abrange transformações em larga escala que afetam múltiplos níveis de governança. Essa tipologia permite compreender a diversidade de formas pelas quais a inovação pode se manifestar no setor público.

Entretanto, a literatura aponta diversos obstáculos à inovação pública. Borins (2001) identifica a resistência organizacional, a rigidez institucional e a aversão ao risco como barreiras significativas. Silva e Rodrigues (2022) acrescentam que a cultura burocrática e a falta de capacitação técnica podem dificultar a adoção de práticas inovadoras. Além disso, a fragmentação institucional pode limitar a coordenação entre diferentes atores, reduzindo o potencial de inovação.

Nos últimos anos, a transformação digital tem desempenhado papel central na inovação pública, com a implementação de tecnologias como governo eletrônico, big data e inteligência artificial. Essas ferramentas têm potencial para aumentar a eficiência, a transparência e a qualidade dos serviços públicos. No entanto, sua efetividade depende da capacidade das organizações públicas de integrar tecnologia e mudanças organizacionais (Bekkers et al., 2011).

A relação entre inovação e governança colaborativa tem sido objeto de crescente atenção na literatura. Estudos indicam que ambientes colaborativos favorecem a inovação ao promover a troca de conhecimento, a diversidade de perspectivas e a experimentação (Hartley, 2005). Nesse sentido, a governança colaborativa pode ser compreendida como um facilitador da inovação pública, ao criar condições institucionais propícias à geração de novas ideias e soluções.

2.3 *Sustentabilidade e Desenvolvimento Territorial*

A sustentabilidade constitui um dos principais desafios da gestão pública contemporânea, exigindo a integração das dimensões econômica, social e ambiental nas políticas públicas. O conceito de desenvolvimento sustentável, consagrado pelo Relatório Brundtland (WCED, 1987), estabelece que o desenvolvimento deve atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades.

Sachs (2015) amplia essa abordagem ao propor uma visão multidimensional da sustentabilidade, que inclui, além das dimensões tradicionais, aspectos institucionais, culturais e territoriais. Segundo o autor, a sustentabilidade depende da capacidade de articular diferentes objetivos e interesses, o que requer processos de governança eficazes e inclusivos.

Meadowcroft (2007) argumenta que a sustentabilidade é um processo político, que envolve conflitos, negociações e escolhas coletivas. Nesse sentido, a governança desempenha papel central na definição de prioridades e na implementação de políticas sustentáveis. Lafferty (2004) reforça essa perspectiva ao destacar a importância de mecanismos institucionais que promovam a integração entre diferentes setores e níveis de governo.

No contexto territorial, a sustentabilidade está diretamente relacionada à capacidade de coordenação entre atores locais e à adaptação das políticas às especificidades regionais. Polary-Pereira e Costa (2023) destacam que a sustentabilidade organizacional no setor público depende da adoção de práticas inovadoras e da construção de parcerias estratégicas. Nesse sentido, a governança colaborativa surge como um elemento fundamental para viabilizar o desenvolvimento territorial sustentável.

A literatura também enfatiza a importância da participação social na promoção da sustentabilidade. A inclusão de diferentes atores nos processos decisórios contribui para a legitimidade das políticas públicas e para a incorporação de conhecimentos locais. Além disso, a participação social pode fortalecer o controle social e aumentar a transparência, elementos essenciais para a sustentabilidade institucional.

2.4 *Lacuna Teórica e Contribuição do Estudo*

Apesar dos avanços na literatura, observa-se uma lacuna teórica significativa na integração entre governança colaborativa, inovação pública e sustentabilidade. A maioria dos estudos tende a analisar esses fenômenos de forma isolada, sem explorar as interações entre eles. Essa fragmentação limita a compreensão dos mecanismos que conectam a colaboração



entre atores à geração de inovação e à produção de resultados sustentáveis.

Além disso, há limitada atenção ao papel das capacidades institucionais como fator moderador dessas relações. Embora autores como North (1990) e Scott (2001) destaquem a importância das instituições, poucos estudos exploram como essas capacidades influenciam a eficácia da governança colaborativa e seus impactos sobre inovação e sustentabilidade.

Diante dessa lacuna, este estudo propõe um modelo teórico integrado que articula governança colaborativa, inovação e sustentabilidade, incorporando o papel das capacidades institucionais. A principal contribuição reside na integração dessas literaturas e na proposição de um arcabouço analítico que permite compreender de forma mais abrangente a dinâmica da gestão pública contemporânea.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A estratégia metodológica adotada neste estudo fundamenta-se em uma abordagem quantitativa explicativa, com utilização de dados em painel, tendo em vista a necessidade de analisar relações dinâmicas e potencialmente causais entre governança colaborativa, inovação pública e sustentabilidade no âmbito da gestão municipal. A escolha por esse método justifica-se pela sua capacidade de explorar simultaneamente variações temporais e entre unidades de análise, permitindo controlar heterogeneidades não observadas e aumentar a robustez das inferências empíricas. Ademais, o uso de dados em painel é amplamente reconhecido na literatura de economia política e administração pública como uma estratégia adequada para investigar fenômenos institucionais e comportamentais em contextos subnacionais.

No que se refere ao período de análise, a pesquisa compreende os anos de 2015 a 2024, intervalo que se mostra particularmente relevante por abranger diferentes ciclos políticos municipais, incluindo períodos eleitorais e pós-eleitorais. Essa delimitação temporal permite capturar variações institucionais e mudanças nas estratégias de gestão pública, além de possibilitar a análise de tendências associadas à adoção de práticas de governança colaborativa e inovação. Adicionalmente, esse período coincide com a ampliação do uso de tecnologias digitais no setor público brasileiro e com o fortalecimento de agendas relacionadas à transparência, participação social e sustentabilidade, fatores centrais para a investigação proposta.

Quanto à amostra, o estudo considera municípios brasileiros de médio e grande porte, com ênfase nos mais populosos de cada região geográfica. Essa escolha justifica-se pelo fato de que tais municípios apresentam maior capacidade administrativa, maior disponibilidade de



dados e maior probabilidade de implementação de práticas institucionais mais complexas, como arranjos de governança colaborativa e iniciativas de inovação pública. Além disso, a inclusão de municípios de diferentes regiões do país permite captar heterogeneidades territoriais e institucionais, ampliando a validade externa dos resultados.

A seleção da amostra também está associada à disponibilidade e confiabilidade das bases de dados utilizadas, provenientes de fontes oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e outras plataformas de dados públicos. A utilização dessas bases assegura maior consistência metodológica e transparência na construção das variáveis, contribuindo para a replicabilidade do estudo.

Dessa forma, a combinação entre método, período e amostra mostra-se adequada para atender ao problema de pesquisa e aos objetivos propostos, ao possibilitar uma análise abrangente, robusta e sensível às especificidades do contexto institucional brasileiro. A escolha por municípios mais estruturados, ao longo de um período recente e relevante, permite captar com maior precisão os efeitos da governança colaborativa sobre a inovação e a sustentabilidade, ao mesmo tempo em que oferece subsídios empíricos consistentes para o avanço da literatura na área.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A análise empírica evidencia que a governança colaborativa exerce influência positiva, consistente e estatisticamente significativa sobre a inovação pública no contexto municipal brasileiro. Esse resultado confirma a proposição teórica de que arranjos institucionais baseados na cooperação e na participação ampliam a capacidade do Estado de gerar soluções inovadoras, especialmente em ambientes marcados por alta complexidade e incerteza. A literatura internacional sustenta essa evidência ao demonstrar que processos colaborativos favorecem a circulação de conhecimento, a aprendizagem interorganizacional e a experimentação institucional (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012; Hartley, 2005).

Do ponto de vista prático, esse resultado pode ser ilustrado por iniciativas de governança colaborativa observadas em diversos municípios brasileiros. Um exemplo relevante é a implementação de laboratórios de inovação no setor público, como o GNova (no âmbito federal) e iniciativas locais inspiradas nesse modelo. Esses espaços promovem a interação entre servidores públicos, sociedade civil e especialistas, permitindo o desenvolvimento de soluções inovadoras para problemas complexos, como mobilidade urbana, saúde digital e educação pública. Nesses casos, a governança colaborativa atua como catalisador da inovação, ao criar

ambientes institucionais propícios à cocriação e à experimentação.

Outro exemplo concreto pode ser observado na expansão de plataformas digitais de participação cidadã, como orçamentos participativos digitais e consultas públicas online. Municípios que adotaram essas ferramentas têm demonstrado maior capacidade de identificar demandas sociais e desenvolver soluções mais alinhadas às necessidades locais, evidenciando a relação entre participação, colaboração e inovação (Bekkers et al., 2011).

No entanto, os resultados também indicam que a relação entre governança colaborativa e sustentabilidade é mais complexa e menos direta. Embora a colaboração entre atores esteja positivamente associada a indicadores de sustentabilidade, a magnitude desse efeito é inferior à observada no caso da inovação. Esse achado sugere que a sustentabilidade não é um resultado automático da governança colaborativa, mas sim um processo mediado por outros fatores, especialmente pela capacidade de transformar interações institucionais em políticas públicas efetivas.

Essa dinâmica pode ser observada, por exemplo, em políticas ambientais municipais. Municípios que possuem conselhos ambientais participativos ou parcerias com organizações da sociedade civil tendem a apresentar maior engajamento em agendas sustentáveis. No entanto, a efetividade dessas iniciativas depende da capacidade técnica e financeira para implementar ações concretas, como gestão de resíduos, saneamento básico e preservação ambiental. Em muitos casos, a existência de arranjos colaborativos não se traduz automaticamente em melhorias nos indicadores ambientais, evidenciando a importância de fatores intermediários.

Nesse sentido, os resultados do estudo indicam que a inovação pública desempenha papel central como variável mediadora. A governança colaborativa, ao promover interação entre atores, cria condições favoráveis para a inovação, que, por sua vez, viabiliza a implementação de políticas mais eficazes e sustentáveis. Esse achado é particularmente relevante, pois sugere que a colaboração só gera impacto significativo quando é convertida em práticas inovadoras.

Um exemplo prático dessa mediação pode ser observado na área da saúde pública. Municípios que adotam modelos colaborativos de gestão, envolvendo universidades, organizações sociais e setor privado, têm maior probabilidade de implementar soluções inovadoras, como telemedicina, prontuários eletrônicos integrados e sistemas de monitoramento epidemiológico. Essas inovações, por sua vez, contribuem para a melhoria da qualidade dos serviços e para a sustentabilidade do sistema de saúde.

Outro caso ilustrativo refere-se à gestão educacional. A implementação de políticas educacionais colaborativas, envolvendo conselhos escolares, organizações comunitárias e



universidades, pode resultar na adoção de práticas pedagógicas inovadoras, uso de tecnologias educacionais e programas de inclusão social. Esses elementos contribuem não apenas para a melhoria dos indicadores educacionais, mas também para a promoção de desenvolvimento social sustentável.

No que se refere às capacidades institucionais, os resultados evidenciam que essa variável desempenha papel fundamental como moderadora das relações analisadas. Municípios com maior capacidade institucional — caracterizados por melhor estrutura administrativa, maior autonomia fiscal e maior qualificação técnica — apresentam efeitos mais intensos da governança colaborativa sobre inovação e sustentabilidade. Esse achado é consistente com a literatura institucionalista, que enfatiza o papel das instituições na determinação do desempenho das políticas públicas (North, 1990; Scott, 2001).

Na prática, isso significa que municípios mais estruturados conseguem transformar arranjos colaborativos em resultados concretos com maior eficiência. Por exemplo, cidades com maior capacidade técnica conseguem utilizar dados e evidências para orientar decisões, implementar projetos inovadores e monitorar resultados de forma mais eficaz. Por outro lado, municípios com baixa capacidade institucional enfrentam dificuldades para operacionalizar a governança colaborativa, limitando seus impactos.

Essa heterogeneidade também se manifesta em termos regionais. Os resultados indicam que municípios localizados em regiões mais desenvolvidas tendem a apresentar maior efetividade na governança colaborativa, enquanto aqueles situados em contextos mais vulneráveis enfrentam maiores desafios. Esse padrão sugere que a governança colaborativa pode, em certa medida, reproduzir desigualdades existentes, ao depender de capacidades institucionais prévias.

4.1 Discussão Crítica e Implicações dos Resultados

A análise aprofundada dos resultados permite avançar para uma discussão crítica que problematiza a eficácia da governança colaborativa no contexto da gestão pública. Em primeiro lugar, é importante destacar que, embora a governança colaborativa apresente efeitos positivos, ela não deve ser interpretada como uma solução universal para os problemas públicos. A dependência das capacidades institucionais evidencia que a colaboração é um mecanismo contingente, cuja eficácia varia conforme o contexto.

Nesse sentido, os resultados reforçam críticas presentes na literatura, que alertam para o risco de tratar a governança colaborativa como uma “panaceia institucional” (Ansell & Gash,

2008). Em contextos de baixa capacidade institucional, a colaboração pode se limitar a processos formais, sem impacto substantivo na qualidade das políticas públicas. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando conselhos participativos existem apenas formalmente, sem capacidade real de influenciar decisões.

Outro ponto crítico refere-se à relação entre participação e eficiência. Embora a inclusão de múltiplos atores possa melhorar a qualidade das decisões, ela também pode aumentar os custos de coordenação e gerar conflitos de interesse. Em processos colaborativos complexos, o tempo necessário para alcançar consenso pode retardar a implementação de políticas, reduzindo sua eficácia em contextos que exigem respostas rápidas.

Além disso, a análise dos resultados evidencia que a inovação desempenha papel central na efetividade da governança colaborativa. Isso implica que políticas públicas devem ir além da criação de espaços participativos, incorporando mecanismos que incentivem a experimentação, o aprendizado e a adaptação. Sem inovação, a colaboração tende a produzir resultados limitados.

Outro aspecto relevante refere-se às desigualdades territoriais. A maior eficácia da governança colaborativa em municípios mais desenvolvidos sugere que esse modelo pode reforçar disparidades existentes, ao beneficiar mais intensamente contextos com maior capacidade institucional. Esse achado levanta importantes questões sobre equidade e justiça distributiva, indicando a necessidade de políticas diferenciadas que fortaleçam capacidades institucionais em regiões mais vulneráveis.

Por fim, os resultados reforçam a importância de compreender a governança colaborativa como um processo dinâmico e evolutivo, que exige tempo, aprendizado e adaptação. A construção de confiança entre atores, a institucionalização de práticas colaborativas e a consolidação de capacidades institucionais são processos graduais, que não podem ser implementados de forma imediata.

A incorporação das evidências apresentadas no Quadro 1 permite aprofundar a análise crítica dos resultados, evidenciando que, embora exista convergência teórica e empírica quanto aos benefícios da governança colaborativa, sua efetividade é fortemente condicionada por fatores institucionais e contextuais.

Em primeiro lugar, observa-se que a governança colaborativa é frequentemente associada a melhorias na inovação e na sustentabilidade, mas essa relação não é linear nem automática. Estudos empíricos indicam que a colaboração pode gerar ganhos significativos, especialmente em ambientes com elevada capacidade institucional e maturidade

organizacional. No entanto, em contextos mais frágeis, os efeitos tendem a ser limitados ou até inexistentes.

Em segundo lugar, a literatura evidencia que a inovação desempenha papel central como mecanismo de mediação, funcionando como ponte entre colaboração e resultados sustentáveis. Esse aspecto é particularmente relevante, pois reforça a necessidade de transformar interações institucionais em práticas concretas, evitando que a governança colaborativa se restrinja a processos formais sem impacto efetivo.

Quadro 1 - Evidências empíricas sobre governança colaborativa, inovação e sustentabilidade

Autor(es)	Contexto	Variável Central	Principais Resultados
Bartz (2020)	Brasil	Governança colaborativa	Favorece ecossistemas de inovação aberta
Carvalho (2024)	Brasil	Sustentabilidade	Colaboração fortalece práticas sustentáveis
Feitoza (2025)	Brasil	Governança colaborativa	Limitações institucionais afetam resultados
Mota (2025)	Brasil	Inovação pública	Governança colaborativa impulsiona transformação digital
Ansell & Gash (2008)	Internacional	Governança colaborativa	Colaboração melhora qualidade das decisões e inovação
Emerson et al. (2012)	Internacional	Governança em redes	Confiança e interação aumentam capacidade de ação conjunta
Lnenicka et al. (2023)	Europa	Governo aberto	Dados abertos fortalecem inovação e sustentabilidade
Faccin & Teixeira (2024)	Internacional	Ecossistemas de inovação	Governança colaborativa é pilar da inovação regional
Tavares et al. (2025)	Internacional	Governança da inovação	Integração institucional melhora desempenho inovador
Zhang et al. (2025)	Internacional	Sustentabilidade	Cooperação aumenta respostas ambientais colaborativas

Fonte: Dados da pesquisa (2026)

Por fim, a análise comparativa dos estudos revela que a governança colaborativa pode assumir diferentes configurações, dependendo do contexto analisado. Em alguns casos, ela se manifesta como redes de inovação; em outros, como mecanismos de participação social ou governança digital. Essa diversidade evidencia a necessidade de abordagens analíticas flexíveis e sensíveis às especificidades institucionais.

Em síntese, a inclusão do quadro analítico reforça a robustez dos resultados encontrados e evidencia que a governança colaborativa constitui um elemento relevante, porém condicionado, na promoção da inovação e da sustentabilidade na gestão pública.



4.2 Síntese Analítica

A análise dos resultados permite identificar que a governança colaborativa exerce influência positiva e consistente sobre a inovação pública no contexto municipal. Esse achado reforça a ideia de que arranjos institucionais baseados na cooperação, na participação e na interação entre múltiplos atores ampliam a capacidade do setor público de gerar soluções inovadoras. Ao promover a circulação de conhecimento, a aprendizagem coletiva e a experimentação institucional, a governança colaborativa se consolida como um elemento central para a modernização da gestão pública.

No que se refere à sustentabilidade, os resultados indicam que seus efeitos não se manifestam de forma direta, mas sim mediada pela inovação. Isso sugere que a simples existência de arranjos colaborativos não é suficiente para produzir resultados sustentáveis, sendo necessário que essas interações sejam traduzidas em práticas inovadoras efetivas. Dessa forma, a inovação pública assume papel estratégico como mecanismo de operacionalização da governança colaborativa, permitindo que a cooperação entre atores se converta em melhorias concretas nas políticas públicas.

Adicionalmente, verifica-se que as capacidades institucionais desempenham papel determinante na intensidade e na eficácia dessas relações. Municípios com maior capacidade administrativa, técnica e fiscal tendem a apresentar resultados mais robustos, evidenciando que a governança colaborativa depende de condições estruturais prévias para gerar impactos significativos. Em contrapartida, em contextos de baixa capacidade institucional, os efeitos observados são mais limitados, o que indica que a colaboração, isoladamente, não garante eficiência nem efetividade.

Outro aspecto relevante diz respeito às desigualdades territoriais, uma vez que os resultados apontam maior eficácia da governança colaborativa em municípios localizados em regiões mais desenvolvidas. Esse padrão sugere que, embora a colaboração possa contribuir para a melhoria da gestão pública, ela também pode reproduzir ou até ampliar desigualdades existentes, ao depender de capacidades institucionais que não estão igualmente distribuídas no território.

Por fim, a análise evidencia que a governança colaborativa deve ser compreendida como um processo contingente e dinâmico, cuja efetividade depende do contexto institucional, das capacidades organizacionais e da qualidade das interações entre os atores. Assim, longe de representar uma solução universal, a governança colaborativa constitui um instrumento potencialmente transformador, mas condicionado por fatores estruturais e institucionais que



devem ser cuidadosamente considerados na formulação e implementação de políticas públicas.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo central compreender em que medida a governança colaborativa influencia a inovação e a sustentabilidade na gestão pública, propondo um modelo teórico-analítico capaz de integrar esses constructos e evidenciar seus mecanismos de interação. A partir do problema de pesquisa estabelecido, buscou-se analisar como a articulação entre governo, sociedade civil e setor privado se traduz em resultados concretos no âmbito das políticas públicas, considerando ainda o papel das capacidades institucionais como elemento condicionante dessas relações.

Os resultados obtidos indicam que a governança colaborativa exerce influência positiva e significativa sobre a inovação pública, confirmando a hipótese de que ambientes institucionais baseados na cooperação favorecem a geração de soluções inovadoras. Esse achado reforça a literatura que aponta a colaboração como fator central para a aprendizagem organizacional, a troca de conhecimento e a experimentação institucional. No entanto, verificou-se que a relação entre governança colaborativa e sustentabilidade não ocorre de forma direta, sendo mediada pela inovação pública. Isso evidencia que a colaboração, por si só, não garante resultados sustentáveis, sendo necessária sua conversão em práticas inovadoras capazes de produzir impactos efetivos nas políticas públicas.

Adicionalmente, a análise demonstrou que as capacidades institucionais desempenham papel fundamental como variável moderadora, influenciando a intensidade e a eficácia das relações observadas. Municípios com maior estrutura administrativa, capacidade técnica e autonomia fiscal apresentam maior capacidade de transformar arranjos colaborativos em resultados concretos, enquanto contextos mais frágeis enfrentam limitações significativas. Esse resultado reforça a importância do fortalecimento institucional como condição necessária para a efetividade da governança colaborativa.

A pesquisa também evidenciou a existência de heterogeneidades territoriais, indicando que os efeitos da governança colaborativa variam de acordo com o contexto regional e institucional. Tal constatação sugere que políticas públicas baseadas em colaboração devem considerar as especificidades locais, evitando abordagens padronizadas que desconsiderem as desigualdades existentes.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao integrar literaturas tradicionalmente analisadas de forma isolada, propondo um modelo que articula governança colaborativa,

inovação e sustentabilidade, com incorporação das capacidades institucionais. Essa integração permite avançar na compreensão dos mecanismos que conectam processos colaborativos a resultados concretos, oferecendo subsídios para futuras investigações empíricas.

Sob a perspectiva prática, os resultados destacam a necessidade de fortalecer capacidades institucionais, promover ambientes propícios à inovação e estruturar mecanismos de governança que favoreçam a cooperação efetiva entre atores. A simples criação de espaços participativos não é suficiente; é fundamental garantir que esses arranjos sejam acompanhados de recursos, competências e mecanismos de implementação que viabilizem a geração de valor público.

Por fim, conclui-se que a governança colaborativa constitui um instrumento relevante para a promoção da inovação e da sustentabilidade na gestão pública, mas sua efetividade depende de condições institucionais específicas e da capacidade de transformar interação em ação. Assim, a resposta ao problema de pesquisa indica que a influência da governança colaborativa é significativa, porém mediada e condicionada, reforçando a necessidade de abordagens analíticas e políticas públicas que considerem a complexidade e a contingência desse fenômeno.

REFERÊNCIAS

Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). (2024). *Vozes do serviço público federal: Evidências para a gestão de pessoas*. ENAP.

Filho, P. H., et al. (2024). Iniciativas inovadoras na gestão pública brasileira. In K. M. Costa & G. O. A. Oliveira (Orgs.), *Boas práticas na gestão pública: Transformando desafios em oportunidades*. Editora Poisson.

Ogliastri, E., Pamplona, J. B., & Villegas, M. G. (2019). Gestão e inovação na América Latina: Notas de introdução. *Gestão & Regionalidade*, 35(105).
<https://doi.org/10.13037/gr.vol35n105.6109>.

Piraux, M. (2024). Governança territorial e comuns: Nova perspectiva para uma governança colaborativa. *Desenvolvimento em Questão*, 22(61), e16032. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2024.61.16032>.

Polary-Pereira, I., & Costa, G. P. (2023). Gestão pública integrada e sustentabilidade organizacional. *Revista de Gestão e Secretariado*, 14(6), 9297–9317.
<https://doi.org/10.7769/gesec.v14i6.2302>.

Santos, T. M., Cabral, A. C. A., & Santos, S. M. (2024). Inovação na gestão pública brasileira: Análise da produção científica. *Desenvolvimento em Questão*, 22(60), e14715.

<https://doi.org/10.21527/2237-6453.2024.60.14715>.

Silva, G. B., & Rodrigues, J. L. S. (2022). Potencialidades e implicações no processo de inovação na gestão pública brasileira. *Research, Society and Development*, 11(12), e159111234334. <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i12.34334>.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.

Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (Eds.). (2011). *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership*. Palgrave Macmillan.

Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310–319. <https://doi.org/10.1108/14691930110400128>.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>.

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>.

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications.

Lafferty, W. M. (2004). *Governance for sustainable development: The challenge of adapting form to function*. Edward Elgar.

Meadowcroft, J. (2007). National sustainable development strategies: Features, challenges and reflexivity. *European Environment*, 17(3), 152–163. <https://doi.org/10.1002/eet.450>.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Osborne, S. P., & Brown, L. (2013). *Handbook of innovation in public services*. Edward Elgar.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan.

Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

Sachs, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.

Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2nd ed.). Sage Publications.

Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge. *British Journal of Management*, 14(3), 207–222. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.00375>.

World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our common future*. Oxford University Press.