

Governança colaborativa: revisão sistemática de perspectivas teóricas, modelos e desafios

Orlando Gomes Vilaça Filho
Universidade Federal do Amazonas
ogv.filho@yahoo.com

Redvânia Vieira Xavier
Universidade Federal do Amazonas
redvaniavieira@ufam.edu.br

Resumo: A governança colaborativa (GC) tem se consolidado como abordagem estratégica para enfrentar problemas complexos na administração pública e em diferentes setores, ao promover a interação entre múltiplos atores interdependentes. O objetivo deste estudo foi identificar conceitos, modelos teóricos, elementos estruturantes, contextos de aplicação, desafios e lacunas de pesquisa sobre o tema. Este artigo, fundamentado em revisão sistemática da literatura entre 2015 e 2025, analisou 385 estudos, dos quais 36 compuseram a amostra final. Os resultados indicam que a GC se configura como processo social dinâmico, em que regras e práticas são adaptadas continuamente pelos participantes, substituindo modelos hierárquicos tradicionais pela lógica da “colaborarquia”. O modelo de Ansell e Gash (2008) aparece como referência central, ao destacar condições iniciais, desenho institucional, liderança facilitadora e processos baseados em diálogo, confiança, compromisso e compreensão compartilhada. Apesar do avanço teórico, a literatura ainda carece de evidências empíricas robustas, sobretudo no contexto brasileiro, e de análises aplicadas em setores como saúde, gestão de pessoas, arranjos produtivos locais e judiciário. Conclui-se que a GC apresenta elevado potencial para modernizar a gestão pública e fortalecer a legitimidade das políticas, mas exige investigações adicionais e estratégias para superar barreiras culturais, estruturais e de poder.

Palavras-chave: Governança Colaborativa; Colaboração; Administração Pública; Redes; Inovação.

1. Introdução

A governança colaborativa (GC) tem se destacada como um tema central na literatura de Administração e Políticas Públicas (Ansell e Gash, 2008), bem como em diversas áreas de atuação, como a gestão da saúde (De Oliveira et al., 2024), arranjos produtivos locais (Bartz et al., 2020) e sistemas judiciários (Negri e Rodrigues, 2018). A importância crescente da GC reside na sua capacidade de oferecer mecanismos de cooperação para enfrentar problemas complexos (Bodin, 2017) que não podem ser solucionados por uma única entidade ou setor isolado (Ansell e Gash, 2008). Nesse cenário, a GC integra processos e arranjos formais e informais, envolvendo agentes públicos, privados e do terceiro setor na gestão e tomada de decisões de políticas públicas, visando propósitos coletivos (Peci, Pieranti e Rodrigues, 2014).

No entanto, as definições sobre governança e, mais especificamente, sobre governança colaborativa, ainda apresentam variações e carecem de uma consolidação na literatura. Conforme ressaltam Souza (2008) e Peci, Pieranti e Rodrigues (2014), a própria noção de governança na gestão pública brasileira apresenta múltiplas abordagens e interpretações. Esse cenário se intensifica quando se trata da governança colaborativa, que, segundo Ansell e Gash (2008) e Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), configura-se como um processo complexo e multidimensional, influenciado por condições institucionais, contextuais e relacionais. Além disso, estudos recentes, como os de Bartz, Turcato e Baggio (2019) e Silva, Paz e Silva (2023), indicam que a diversidade de contextos em que o conceito é aplicado, desde políticas públicas locais até redes de inovação e saúde, reforça a necessidade de sistematizar o conhecimento existente. Assim, torna-se fundamental identificar os principais conceitos, modelos, subtemas e, sobretudo, as lacunas de pesquisa que ainda persistem, como destacam Abbud e Tonelli (2018), Carvalho et al. (2024) e Cruz, Lima e Giglio (2024).

Diante deste panorama, o presente artigo tem como objetivo principal identificar, com profundidade, o conhecimento sobre a governança colaborativa, abordando seus conceitos fundamentais, modelos teóricos, elementos essenciais, áreas de aplicação, desafios enfrentados e as oportunidades para futuras investigações. Para tanto, buscou-se responder à seguinte questão de pesquisa: Quais são os conceitos, modelos, elementos, contextos de aplicação, desafios e lacunas de pesquisa sobre a governança colaborativa na literatura recente?

A relevância desta pesquisa justifica-se pela necessidade de oferecer uma visão consolidada e abrangente sobre a governança colaborativa, permitindo compreender não apenas seus fundamentos teóricos, mas também suas aplicações práticas e limitações. Ao sistematizar o conhecimento já produzido, este estudo contribui para reduzir a fragmentação existente na literatura, fornecendo subsídios teóricos e metodológicos para pesquisadores, gestores públicos e organizações da sociedade civil. Ademais, em um contexto marcado por crescente complexidade das políticas públicas e pela necessidade de soluções intersetoriais, a revisão proposta se mostra oportuna ao indicar caminhos de aprimoramento da gestão pública e oportunidades de inovação em arranjos colaborativos.

A pesquisa está estruturada da seguinte forma: após esta introdução, a seção 2 detalha os procedimentos metodológicos empregados na revisão sistemática. A seção 3 apresenta a análise dos resultados, organizada em subtemas relevantes. A seção 4 discute as principais constatações e implicações dos achados. Por fim, a seção 5 sintetiza as conclusões do estudo, destacando suas contribuições e limitações, e apontando caminhos para futuras pesquisas.

2. Fundamentação teórica

A governança colaborativa (GC) vem se consolidando como uma abordagem central na literatura de Administração e Políticas Públicas, sendo compreendida como um processo de gestão coletiva em que múltiplos atores: estatais e não estatais, interagem de maneira formal, deliberativa e orientada para o consenso (Ansell e Gash, 2008). Diferentemente de modelos

tradicionais baseados na hierarquia ou no mercado, a GC insere-se no campo das teorias de governança em rede (Jones, Hesterly e Borgatti, 1997; Grandori, 2006), nas quais a interdependência, a reciprocidade e a construção de regras coletivas são essenciais para lidar com problemas complexos.

Autores como Souza (2008) e Peci, Pieranti e Rodrigues (2014) destacam que, no contexto brasileiro, a governança assume múltiplas interpretações, tornando ainda mais necessário o avanço conceitual. Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) reforçam que a GC é um processo dinâmico e multidimensional, influenciado por fatores institucionais, relacionais e contextuais. Nesse sentido, a literatura aponta que a GC pode ser entendida como uma “colaborarquia” (Negri e Rodrigues, 2018), substituindo a lógica hierárquica por arranjos mais horizontais e participativos.

Entre os modelos teóricos, o mais difundido é o de Ansell e Gash (2008), que identifica quatro variáveis interdependentes como determinantes do sucesso colaborativo: a) condições iniciais, que incluem assimetrias de poder, recursos e confiança prévia; b) desenho institucional, voltado à definição de regras claras e protocolos que legitimem o processo; c) liderança facilitadora, responsável por mediar conflitos, equilibrar forças e estimular a participação; e d) processo colaborativo, composto por diálogo face a face, construção de confiança, entendimento compartilhado, compromisso com o processo e resultados intermediários.

Outros modelos também contribuem para a compreensão do fenômeno. O *framework* integrativo de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) que conecta a GC à ação coletiva e à produção de bens comuns, enquanto o modelo analítico de Milagres, Silva e Rezende (2016) considera antecedentes, processos e resultados em redes de atenção à saúde. Esses referenciais demonstram que, embora haja uma base comum, a GC precisa ser analisada em sua pluralidade de contextos.

A literatura evidencia alguns elementos-chave da GC: a) multiplicidade de atores e interdependência (Agia, Giglio e Vendrametto, 2023; Cruz, Lima e Giglio, 2024); b) confiança mútua como pilar fundamental (Bodin, 2017; Seldenreich et al., 2020); c) diálogo face a face e deliberação inclusiva como meios para construção de entendimento (Sant’Anna et al., 2019); d) busca por consenso e objetivos compartilhados (Emerson, Nabatchi e Balogh, 2012); e e) regras claras, porém adaptáveis, legitimadas pelos próprios participantes (Souza, 2008; Oliveira et al., 2024). Esses aspectos diferenciam a GC de outros modelos de governança, reforçando sua vocação participativa e adaptativa.

A GC tem sido aplicada em variados setores. No sistema judiciário, a reforma constitucional e normativas como a Resolução 221/2016 do CNJ abriram espaço para práticas participativas (Negri e Rodrigues, 2018). Nos arranjos produtivos locais (APLs), a GC é vista como fundamental para a inovação aberta, embora limitada por baixa confiança (Bartz et al., 2020; Giglio, Cruz e Deroldo, 2024). Na saúde pública, pesquisas apontam desafios em programas como o PPSUS e nos consórcios de saúde, sobretudo no que tange à transparência e *accountability* (Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff, 2020; Oliveira et al., 2024). Em parques tecnológicos, sua presença ainda é incipiente, mas reconhecida como estratégica para aproximar universidades, empresas e governo (Abbud e Tonelli, 2018; Moreira e Teixeira, 2024).

Apesar dos avanços, a GC enfrenta limitações. Entre elas, destacam-se: a) escassez de estudos empíricos, especialmente no Brasil (Bartz, Turcato e Baggio, 2019; Neves et al., 2019); b) dificuldades na construção de *frameworks* multifatoriais (Silva, Paz e Silva, 2023); c) assimetrias de poder e engajamento a longo prazo (Ansell e Gash, 2008; Martins, Silva & Farias, 2019); d) resistências culturais e estruturais na Administração Pública (Martins, 2016; Silva, Clementino e Almeida, 2018); e e) ausência de espaços formais de colaboração em alguns setores, como parques tecnológicos (Abbud e Tonelli, 2018). Essas lacunas reforçam a relevância de investigações sistemáticas e aplicadas, capazes de consolidar o campo teórico e orientar práticas de gestão pública e organizacional.

3. Método de pesquisa

Este estudo caracteriza-se como uma revisão sistemática da literatura, de natureza qualitativa, conduzida por meio de uma abordagem narrativa voltada à consolidação do conhecimento sobre governança colaborativa. A metodologia seguiu um protocolo rigoroso, estruturado em duas fases principais, em conformidade com os procedimentos recomendados para revisões sistemáticas. Previamente à execução dessas etapas, foram definidos os critérios de inclusão e exclusão dos estudos, os quais serão detalhados na próxima subseção.

3.1. Critérios de inclusão e exclusão

Antes do início da coleta de dados, esta pesquisa definiu de forma criteriosa os critérios de inclusão e exclusão dos artigos, com o propósito de assegurar rigor metodológico e consistência na formação da base de dados da revisão sistemática. Os critérios de inclusão contemplaram a seleção de estudos alinhados ao objetivo central da investigação e publicados entre 2015 e 2025. Por sua vez, os critérios de exclusão eliminaram trabalhos sem relação direta com o tema, com delineamento metodológico inadequado ou cuja qualidade e clareza das informações pudessem comprometer a validade dos resultados. A adoção desses parâmetros foi essencial para garantir a relevância, a atualidade e a confiabilidade das evidências examinadas. Para assegurar transparência ao processo, a Tabela 1 apresenta de forma detalhada os critérios adotados, permitindo ao leitor compreender a lógica de seleção dos estudos que compuseram a amostra final desta revisão.

Tabela 1. Critérios de inclusão e exclusão

Critérios de Inclusão (CI)	Critérios de Exclusão (CE)
CI1 Estudos publicados em inglês e português;	CE1 Estudo que não foram publicados em inglês;
CI2 Pesquisas publicadas revistas e jornais científicos e conferências;	CE2 Estudo repetidos (duplicatas) ou desatualizados;
CI3 Estudo publicados no período de 2015 até 2025	CE3 Impurezas: livros completos, teses, dissertações, artigos de revistas e jornais não acadêmicos (não revisados por pares);
CI4 Estudos com os títulos e resumos relacionados às <i>strings</i> de pesquisa;	CE4 O título não está relacionado às palavras chaves das strings de pesquisa;
CI5 O conteúdo relacionado às questões de pesquisa ou objetivos desse estudo.	CE5 O resumo não está relacionado às palavras chaves das strings de pesquisa;
-	CE6 O conteúdo não está relacionado às questões de pesquisa ou objetivos desse estudo.

Fonte: Adaptada pelos autores com base em Xavier, Hoppen e Vega (2019).

3.2 Primeira Fase: Identificação e Seleção dos Artigos

Nesta primeira fase, seguindo um protocolo de revisão sistemática, a pesquisa iniciou com a escolha da questão de pesquisa. Na sequência foi escolhido o período de 2015 a 2025 (últimos 10 anos) para coleta dos dados. Em seguida, foi realizada a busca com as *strings* nas bases de dados, resultando em 385 artigos. Após a exclusão das duplicatas, o número de artigos foi reduzido para 379. A remoção de impurezas (textos não publicados em periódicos ou congressos, como dissertações, teses e livros completos) resultou em 295 artigos. Na etapa de seleção por títulos, restaram 41 artigos. Finalmente, após a leitura dos resumos, 26 artigos foram selecionados para a fase subsequente. Este processo de seleção inicial priorizou artigos que

apresentavam no título ou resumo as palavras-chave da pesquisa, garantindo alinhamento ao escopo do estudo. A Tabela 2 resume a primeira fase da revisão sistemática.

Tabela 2 – 1ª. Fase da revisão sistemática

1ª Fase	1ª Etapa	2ª Etapa	3ª Etapa	4ª Etapa	5ª Etapa	6ª Etapa
Procedimentos	Escolha da questão de pesquisa	Busca com as <i>strings</i> nas bases de dados	Exclusão das duplicatas	Remoção das impurezas	Seleção por títulos	Leitura dos resumos
Nº de artigos	-	385	379	295	41	26

Fonte: Adaptada pelos autores com base em Xavier, Hoppen e Vega (2019).

3.3 Segunda Fase: Leitura, Codificação e Análise

A segunda fase do processo envolveu a leitura completa e a codificação dos 26 artigos selecionados. Durante esta etapa, foi realizada a identificação de outros artigos relevantes, referenciados nos estudos lidos, ou que aprofundavam algum conceito, ampliando a base de dados para a análise. Portanto a amostra final desta revisão sistemática foi de 36 artigos. As codificações foram realizadas, com o auxílio de *softwares* Nvivo resultando em 402 codificações, permitindo a organização temática do conteúdo e a criação de 9 matrizes para cruzamento de informações. Posteriormente, procedeu-se à análise e discussão detalhada dos resultados extraídos, culminando na elaboração deste artigo. A Tabela 3 ilustra a segunda fase da revisão sistemática.

Tabela 3 – 2ª. Fase da revisão sistemática

2ª Fase	1ª Etapa	2ª Etapa	3ª Etapa	4ª Etapa	5ª Etapa	6ª Etapa
Procedimentos	Leitura e codificação dos artigos	Identificação de outros artigos durante a leitura	Codificações (Nvivo)	Criação de matrizes (Nvivo)	Análise dos resultados	Discussão dos resultados e elaboração do artigo
Nº de artigos	26	26+10=36	402	9	-	-

Fonte: Adaptada pelos autores com base em Xavier, Hoppen e Vega (2019).

Conforme apresentado na Tabela 3, além dos 26 artigos inicialmente identificados pela revisão sistemática, foram incorporadas outras dez publicações selecionadas ao longo do processo de leitura. Essas inclusões adicionais ampliaram e aprofundaram a compreensão dos temas investigados, resultando em uma amostra final composta por 36 estudos. A análise foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, em uma abordagem narrativa, enriquecida pelo uso de figuras que contribuíram para a síntese, a visualização e a interpretação das evidências obtidas.

4. Resultados

A análise da literatura selecionada permitiu identificar os principais conceitos, modelos teóricos, elementos e características, contextos de aplicação e desafios relacionados à Governança Colaborativa.

4.1. Conceituação de governança colaborativa

A partir desta revisão sistemática, foi encontrado que a GC é definida como a governança em rede, multi e pluri-institucional para a coprodução de políticas e serviços públicos. Nesse contexto, a hierarquia cede lugar à "colaborarquia", onde a colaboração vai além da cooperação esporádica, fundamentando-se na reciprocidade, integração, formalização,

alinhamento finalístico e de longo prazo. Jones *et al.* (1997) e Grandori (2006) afirmam que a GC é construída pelos próprios atores envolvidos na tarefa, caracterizando-se como um processo social de constante adaptação das regras às especificidades do negócio ou da atividade. Autores como Ansell e Gash (2008) descrevem a GC como um acordo de gestão onde órgãos públicos e atores não estatais se envolvem diretamente em um processo de decisão coletiva que é formal, consensual e deliberativo, com o objetivo de formular ou implementar políticas e programas públicos ou gerenciar recursos. A expressão "governança colaborativa" também é entendida como a capacidade do governo de atrair atores da sociedade para participarem de seus projetos públicos. Para facilitar a compreensão, a Figura 1 apresenta os quatro principais constructos que compõem o conceito de governança colaborativa, identificados nesta revisão sistemática.

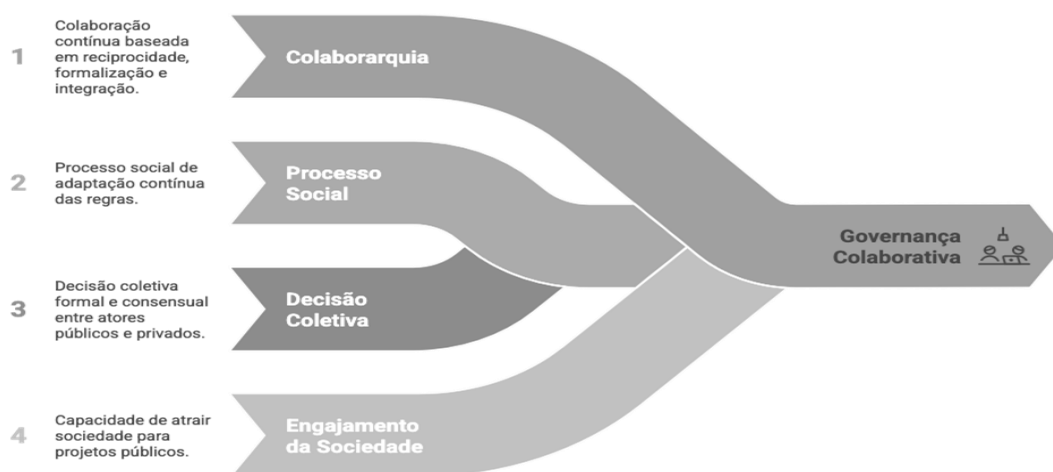


Figura 1. Principais constructos de governança colaborativa.

Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

De acordo com a Figura 1, o primeiro constructo é a *Colaborarquia*, que se refere à colaboração contínua baseada na reciprocidade, formalização e integração entre os atores. O segundo é o *Processo Social*, entendido como a dinâmica coletiva de construção e adaptação das regras que orientam a ação conjunta. O terceiro constructo é a *Decisão Coletiva*, que expressa a capacidade de gerar consensos entre setores públicos e privados em torno de interesses comuns. Por fim, destaca-se o *Engajamento da Sociedade*, que diz respeito à mobilização e à participação cidadã em projetos e políticas públicas. Em conjunto, esses quatro elementos configuram um arranjo institucional capaz de ampliar a legitimidade, a transparência e a efetividade da governança colaborativa.

4.2. Modelos teóricos da governança colaborativa

Diversos autores propuseram modelos para compreender e analisar a Governança Colaborativa. Um dos mais referenciados é o modelo de Ansell e Gash (2008), que, após analisar 137 casos em diferentes setores públicos, identificou quatro variáveis interdependentes que influenciam os resultados de um processo colaborativo: condições iniciais; desenho institucional; liderança facilitadora; e processo colaborativo.

As condições iniciais referem-se ao nível de confiança pré-existente entre os atores, ao grau de conflito, e às assimetrias de conhecimento, recursos e poder antes do início da colaboração, fatores igualmente destacados por Frey (1998) e Souza (2008) como determinantes para a qualidade da governança pública.

O desenho institucional, por sua vez, envolve as regras do jogo e os protocolos que orientam a colaboração, incluindo a obrigatoriedade da participação e os critérios para alcançar o consenso, o que dialoga com a ideia de legitimidade processual discutida por Peci, Pieranti e Rodrigues (2014).

Liderança facilitadora, como ressaltam Martins (2016) e Cruz, Lima e Giglio (2024), é essencial para mediar conflitos, promover entendimento compartilhado, capacitar participantes e celebrar vitórias intermediárias, sobretudo quando os objetivos são de longo prazo e os atores apresentam assimetrias de poder.

Por fim, o processo colaborativo constitui o núcleo do modelo e é composto por cinco construtos essenciais: diálogo face a face, construção da confiança, compromisso com o processo, entendimento compartilhado e resultados intermediários. Esses elementos são recorrentes em pesquisas sobre GC aplicadas a setores diversos, como saúde (Milagres et al., 2016; Seldenreich et al., 2020), arranjos produtivos locais (Bartz et al., 2020; Giglio, Cruz e Deroldo, 2024) e meio ambiente (Bodin, 2017). A Figura 2 ilustra o modelo de governança colaborativa de de Ansell e Gash (2008).

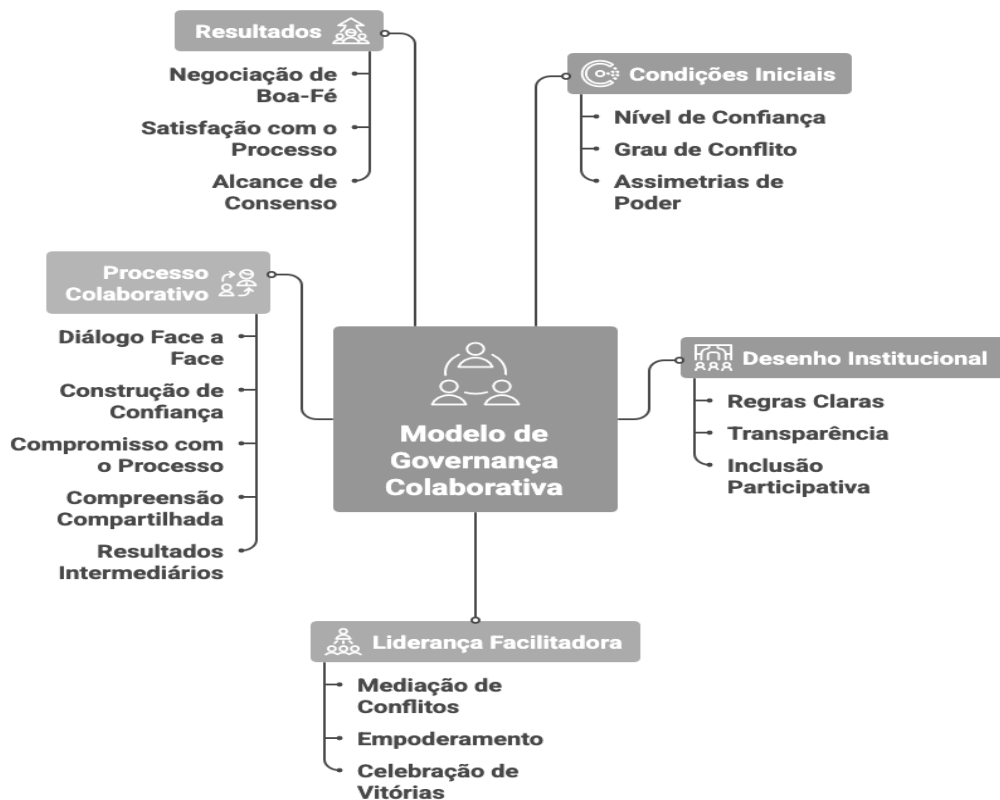


Figura 2. Modelo de governança colaborativa.

Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

De acordo com a Figura 2, a governança colaborativa é sustentada por um conjunto de elementos estruturantes que se articulam entre si. As condições iniciais incluem o nível de confiança pré-existente entre os atores, que pode ser influenciado por uma história prévia de cooperação ou de conflito; o próprio grau de conflito acumulado ao longo das interações anteriores; e as assimetrias de conhecimento, recursos e poder, que tendem a moldar as relações de influência entre os participantes. O desenho institucional, por sua vez, estabelece as regras do jogo e os protocolos que orientam a colaboração, garantindo a inclusão participativa, frequentemente obrigatória, a exclusividade do fórum, a definição de regras básicas claras e a transparência do processo, especialmente no que se refere aos critérios de alcance do consenso.

A liderança facilitadora desempenha papel decisivo ao mediar conflitos, promover entendimento compartilhado, capacitar os participantes e celebrar vitórias intermediárias, sendo particularmente crucial em contextos de objetivos de longo prazo. O processo colaborativo se desenvolve a partir do diálogo face a face, da construção gradual de confiança e do compromisso dos atores com o processo, o que implica reconhecimento mútuo da interdependência, apropriação compartilhada do processo decisório e abertura para explorar ganhos coletivos. Nesse contexto, a compreensão compartilhada emerge da clareza da missão, da definição comum do problema e da identificação de valores convergentes e dos resultados intermediários, como pequenas vitórias, elaboração de planos estratégicos, identificação conjunta de fatos e negociações de boa-fé, reforçam a continuidade da colaboração. Por fim, os resultados da governança colaborativa costumam ser avaliados não apenas pelos efeitos diretos das políticas implementadas, mas também pela qualidade dos processos, como o grau de satisfação dos atores, a legitimidade das negociações e a efetividade do consenso alcançado.

Além desse modelo, outros *frameworks* importantes também são utilizados. O modelo integrativo de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), por exemplo, conecta a GC às raízes da ação coletiva e da produção de bens comuns, enfatizando a interação entre condições de ativação, dinâmicas colaborativas e resultados. Já o modelo analítico de Milagres et al. (2016) considera antecedentes, processos e resultados na análise da governança em redes de atenção à saúde, oferecendo contribuições aplicáveis a outros contextos de políticas públicas.

4.3. Elementos e características essenciais da governança colaborativa

A literatura sobre GC enfatiza a presença de diversos elementos que a distinguem e contribuem para seu sucesso. A multiplicidade de atores e a interdependência entre eles, o Estado, as organizações públicas, as empresas privadas, a sociedade civil e as universidades, são apontadas como fundamentais por Jones, Hesterly e Borgatti (1997) e reforçadas em estudos recentes sobre redes locais (Agia, Giglio e Vendrametto, 2023; Cruz, Lima e Giglio, 2024).

A confiança mútua é considerada um pilar essencial (Ansell e Gash, 2008; Bodin, 2017), influenciando a segurança e a disposição dos atores em participar. Sua construção contínua se mostra decisiva em setores como saúde (Seldenreich et al., 2020) e em arranjos produtivos locais (Bartz et al., 2020). O diálogo face a face e a deliberação inclusiva, discutidos por Sant’Anna et al. (2019), fortalecem o entendimento compartilhado e a busca pelo consenso, mesmo quando interesses divergentes coexistem.

O compromisso com o processo e a orientação para resultados refletem a importância de acordos coletivos que assegurem legitimidade, como destacam Emerson, Nabatchi e Balogh (2012). A GC também exige regras claras e formais, mas adaptáveis, como observam Souza (2008) e Oliveira et al. (2024), sendo estas legitimadas pelos participantes e ajustadas conforme a evolução da colaboração.

4.4. Governança colaborativa em diferentes contextos de aplicação

A GC tem sido estudada em uma ampla gama de contextos. No sistema judiciário brasileiro, sua inserção ocorreu por meio da reforma constitucional e normativas como a Resolução 221/2016 do CNJ, substituindo a hierarquia pela “colaborarquia” (Negri e Rodrigues, 2018).

Nos arranjos produtivos locais (APLs), a GC aparece como motor da inovação aberta, embora ainda limitada pela baixa confiança no compartilhamento de informações, como mostram os estudos de Bartz et al. (2020) e Giglio, Cruz e Deroldo (2024). Já na Administração

Pública Federal e na gestão de pessoas, a literatura evidencia lacunas, mas aponta que a GC pode ampliar o engajamento e a eficiência, conforme defendem Xavier et al. (2024).

No campo da saúde pública, pesquisas como as de Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020) e Oliveira et al. (2024) revelam desafios em programas como o PPSUS e nos consórcios públicos, especialmente no que tange à transparência e *accountability*. Nos parques tecnológicos, a GC se mostra essencial para alinhar interesses de universidades, empresas e Governo, embora ainda em fase de consolidação, como apontam Abbud e Tonelli (2018) e Moreira e Teixeira (2024).

Outros contextos relevantes incluem a formação de redes locais (Cruz, Lima e Giglio, 2024), o empreendedorismo de baixo carbono (Carvalho et al., 2024) e a administração local em Portugal, onde a integração entre GC e *e-governance* tem sido explorada (Mendes et al., 2023).

4.5. Desafios e lacunas na pesquisa sobre governança colaborativa

Apesar do crescente interesse, a GC enfrenta desafios significativos tanto em sua implementação quanto na pesquisa acadêmica. A escassez de estudos empíricos, especialmente no Brasil, é destacada por Bartz, Turcato e Baggio (2019) e Neves et al. (2019), predominando análises qualitativas e descritivas.

Outra dificuldade reside na construção de *frameworks* multifatoriais, capazes de integrar variáveis diversas, desafio apontado por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) e confirmado por Silva, Paz e Silva (2023) em estudos de redes. Persistem ainda as assimetrias de poder e o desafio do engajamento a longo prazo, como enfatizam Ansell e Gash (2008) e Martins, Silva e Farias (2019).

As resistências culturais e estruturais enfrentadas na Administração Pública, como alta rotatividade de gestores e burocracia, são apontadas por Martins (2016) e Silva, Clementino e Almeida (2018). Além disso, permanecem lacunas conceituais e metodológicas, como a integração da GC em PMEs sustentáveis (Santos, Azevedo e Malafaia, 2022) e na gestão de pessoas no setor público (Xavier et al., 2024). Por fim, a ausência de espaços formais de colaboração, evidenciada em estudos sobre parques tecnológicos (Abbud e Tonelli, 2018; Moreira e Teixeira, 2024), reforça a necessidade de amadurecimento das práticas colaborativas. A Figura 3 resume os desafios e lacunas sobre a governança colaborativa.

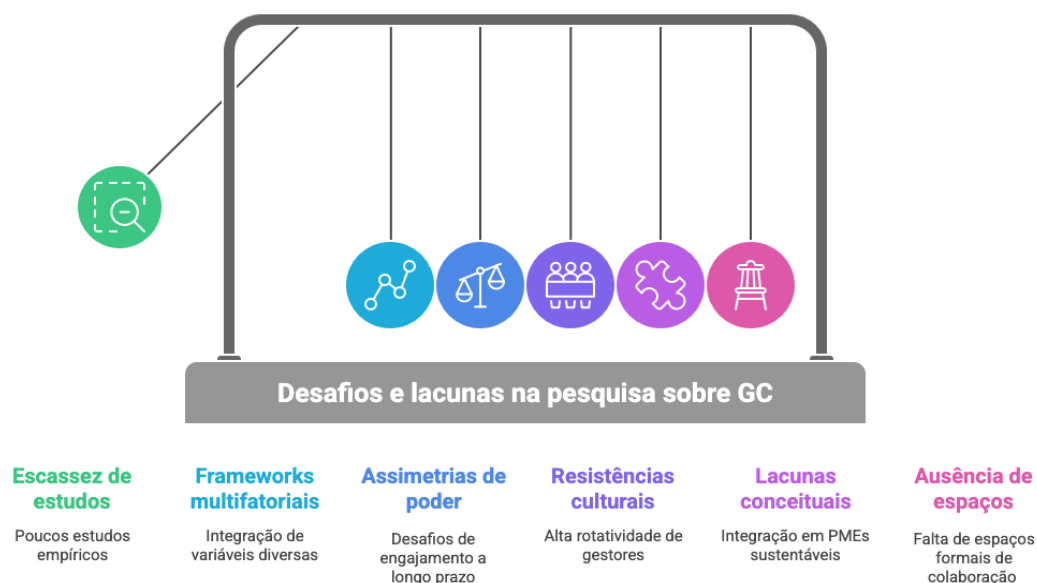


Figura 3. Desafios e lacunas na pesquisa sobre governança colaborativa.

Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

5. Discussão

A presente revisão sistemática corrobora que a governança colaborativa (GC) é um campo de estudo e prática em constante evolução, essencial para lidar com os desafios contemporâneos da gestão pública e privada. A multiplicidade de conceituações encontradas, embora desafiadora, reflete a adaptabilidade e a abrangência do conceito, que vai além dos modelos hierárquicos tradicionais ao valorizar a coprodução de soluções e políticas. A ênfase na construção da confiança, no diálogo face a face e na busca por entendimento compartilhado, como destacado por Ansell e Gash (2008), constitui um denominador comum que permeia as experiências mais bem-sucedidas de GC.

A análise dos resultados confirma a relevância do modelo de Ansell e Gash (2008) como uma estrutura robusta para analisar a dinâmica da GC, considerando variáveis como condições iniciais, desenho institucional, liderança e processo colaborativo. No entanto, a literatura aponta a necessidade de adaptar esse modelo ao contexto da administração pública brasileira, em que fatores como a capacidade intraorganizacional e a fragmentação institucional se apresentam como barreiras à efetividade da colaboração, como observado em programas de fomento à ciência e tecnologia, a exemplo do PPSUS. Nesse sentido, a teoria da contingência oferece um aporte relevante, ao afirmar que não existem soluções universais de gestão: os arranjos colaborativos só alcançam efetividade quando ajustados às especificidades do ambiente, aos recursos disponíveis e ao perfil dos atores envolvidos. Essa leitura ajuda a compreender porque modelos internacionais de GC, ainda que consistentes, enfrentam dificuldades de implementação plena no Brasil.

Outro aspecto recorrente nos achados desta revisão diz respeito às assimetrias de poder, recursos e informação entre os atores. Nesses casos, a teoria da assimetria da informação contribui para explicar como diferenças no acesso a dados estratégicos podem comprometer a confiança e a qualidade das decisões coletivas, gerando riscos de captura por determinados grupos. A literatura sugere que a criação de espaços formais de compartilhamento de informações, assim como o uso de matrizes de indicadores e ferramentas metodológicas robustas, pode mitigar esse problema, ao fornecer maior transparência e ampliar a *accountability* entre os participantes.

A revisão também evidencia uma lacuna empírica persistente: embora haja amplo reconhecimento teórico dos benefícios da GC, sua aplicação prática e a mensuração de resultados em contextos específicos, especialmente no Brasil, ainda são limitadas. Isso é particularmente visível na gestão de pessoas na Administração Pública Federal, nos arranjos produtivos locais (APLs) e nos parques tecnológicos, onde a GC poderia potencializar inovação e eficiência, mas enfrenta entraves relacionados ao engajamento contínuo e à consolidação de espaços institucionais de cooperação.

Por fim, destaca-se que os desafios mais frequentes da GC, como resistências burocráticas, manutenção do engajamento de longo prazo e desequilíbrios de poder, reforçam a importância da liderança facilitadora, capaz de mediar conflitos, promover o diálogo e articular interesses divergentes. Sob essa perspectiva, a GC não deve ser vista apenas como uma técnica de gestão, mas como um processo político e social dinâmico, cujo sucesso depende da capacidade de equilibrar interesses, reduzir assimetrias e adaptar modelos teóricos às condições contextuais.

6. Conclusões

Esta revisão sistemática teve como objetivo identificar e sintetizar os conceitos, modelos, elementos, contextos de aplicação, desafios e lacunas de pesquisa sobre governança

colaborativa (GC) na literatura recente. Os objetivos foram atingidos, confirmando que a GC é um conceito multifacetado e dinâmico, crucial para a gestão de problemas públicos complexos na atualidade.

Os resultados evidenciam que a GC se caracteriza pela interação de múltiplos atores interdependentes, que constroem coletivamente regras, processos e decisões orientadas a objetivos comuns. O modelo de Ansell e Gash (2008) mostrou-se a principal referência teórica, ao enfatizar condições iniciais, desenho institucional, liderança facilitadora e processos colaborativos baseados em diálogo, confiança, compromisso e entendimento compartilhado. A revisão também demonstrou a aplicabilidade da GC em contextos variados, como Judiciário, APLs, administração pública, saúde, parques tecnológicos e redes locais, reforçando sua versatilidade como ferramenta de gestão.

Do ponto de vista teórico, a principal contribuição desta revisão está na consolidação da GC como um campo de estudo que articula diferentes correntes explicativas, incluindo a teoria institucional, a teoria da contingência e a teoria da assimetria da informação, permitindo analisar desde as condições estruturais até as interações dinâmicas entre os atores. Essa triangulação amplia a compreensão da GC como fenômeno que exige adaptações contextuais, equilíbrio de poder e mecanismos de transparência para reduzir falhas de informação.

No plano prático, a revisão sugere que a GC pode fortalecer a legitimidade das políticas públicas, fomentar inovação organizacional e promover maior eficiência na gestão compartilhada de recursos. Contudo, desafios como assimetrias de poder, resistências culturais, excesso de burocracia e dificuldades na manutenção da confiança a longo prazo permanecem como barreiras recorrentes.

Para o avanço da agenda de pesquisa, recomenda-se: a) o desenvolvimento de estudos empíricos e longitudinais que acompanhem a evolução da GC em diferentes setores e regiões; b) a avaliação da eficácia de modelos adaptados ao contexto brasileiro, especialmente na administração pública e na gestão de pessoas; c) análises comparativas entre setores e territórios para identificar boas práticas; d) o aprofundamento do papel da liderança facilitadora como mediadora de conflitos e promotora da colaboração; e e) a criação e validação de matrizes de indicadores operacionais, que permitam mensurar de forma consistente os resultados organizacionais, sociais e de cooperação gerados pela GC.

Apesar das limitações inerentes a uma revisão baseada em fontes secundárias, este estudo oferece um panorama abrangente e atualizado da GC, consolidando conceitos, sistematizando evidências e sinalizando lacunas relevantes. Espera-se que os achados orientem tanto a formulação de uma agenda de pesquisa robusta quanto a aplicação prática da GC, contribuindo para o fortalecimento de uma gestão pública mais inclusiva, transparente e inovadora.

Referências

ABBUD, Elenice Barcelar; TONELLI, Dany Flávio. **Governança colaborativa: implantação de parques tecnológicos pelo governo de MG**. BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos. v. 15, n. 2, p. 95-110, abr./jun. 2018.

AGIA, Jorge Luiz Dias; GIGLIO, Ernesto Michelangelo; VENDRAMETTO, Oduvaldo. **Governança colaborativa nas redes do programa nacional de alimentação escolar**. São Paulo, v. 23, n. 1, p. 247-268, abr. 2023.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543–571, out. 2008.

BARTZ, Cátia Raquel Felden; TURCATO, Jessica Casali; BAGGIO, Daniel Knebel. **Governança colaborativa: um estudo bibliométrico e conceitual da última década de publicações**. DRd – Desenvolvimento Regional em debate, v. 9, p. 800-817, 06 nov. 2019.

BARTZ, Cátia Raquel Felden; TURCATO, Jéssica Casali; SAUSEN, Jorge Oneide; BAGGIO, Daniel Knebel. **Colaboração e open innovation: a importância da governança colaborativa para a constituição de um ecossistema de inovação aberta em um Arranjo Produtivo Local (APL)**. Interações, Campo Grande, v. 21, n. 1, p. 155-172, jan./mar. 2020.

BODIN, O. **Collaborative environmental governance: achieving collective action in social-ecological systems**. Science, v. 357, n. 6352, p. 659-68, 2017.

CARVALHO, Marcelle Prata Freitas Freire de; OLIVEIRA, Gerson de Araújo e; SILVA, Rosângela Sarmento; CARVALHO, Kleverton Melo de. **Governança colaborativa e empreendedorismo de baixo carbono: integrando práticas emergentes na escala internacional**. Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades, Curitiba, v.13, n.2, p. 01-18, 2024.

CRUZ, Lídia; LIMA, Aline; GIGLIO, Ernesto Michelangelo. **Governança colaborativa como fator principal na formação de redes locais: Comparativo entre dois casos**. São Paulo, v. 26, n. 3, p. 52-69, set./dez. 2024.

DIAS, Deoclides dos Santos Costa; RIBEIRO, Rafael Carvalho; RAMOS, Juliana Neves Aranha; SILVA E SILVA, Valéria Galdino; SOARES, Leonardo Silva; SANTOS, Paula Verônica Campos Jorge; CASTRO, Antônio Carlos Leal de. **Governança colaborativa em regiões portuárias: lições de experiências internacionais**. v. 21, n. 9, set. 2024.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1–29, 1 jan. 2012.

FREY, Klaus. **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 7-44, jul./dez. 1998.

GIGLIO, Ernesto; CRUZ, Lídia; DEROLDO, Andréia. **Associação entre governança colaborativa e os resultados nas redes: o caso de Juruiaia/Brasil**. v. 24, n. 76, e1846, 2024.

GRANDORI, Anna. Innovation, Uncertainty and Relational Governance. **Industry & Innovation**, v. 13, n. 2, p. 127–133, jun. 2006.

JONES, Candace; HESTERLY, William S.; BORGATTI, Stephen P., 1997: **A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms**. AMR, 22, 911–945.

MARTINS, Humberto Falcão. **Governança colaborativa na prática: desafios das parcerias com organizações sociais no Brasil**. Revista de GESTÃO dos Países de Língua Portuguesa, p. 19-29, mar. 2016.

MARTINS, Roberto de Souza; SILVA, Adalberto da; FARIAS, Luciana Nogueira. **Governança colaborativa em rede: fator chave na implementação de políticas públicas voltadas para agricultura familiar em Lábrea-AM**. Revista de Administração, Sociedade e Inovação – RASI, v. 5, n. 3, p. 57-73, 2019.

MENDES, Ireneu de Oliveira; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; ANDRADE, Viviana Acúrcio; SERR, Alexandre Dias Carreiro Santos. **A governança colaborativa e a E-Governance na administração local: estudo de caso dos 308 municípios portugueses.** Revista Estudo & Debate em Gestão Planejamento, Lajeado, v. 30, n. 3, a2023.3465, 2023.

MILAGRES, R.; SILVA, S. A. G. da; REZENDE, O. **CONASS Debate Governança Regional das Redes de Atenção à Saúde.** Em: 1. ed. Brasília: CONASS, 2016.

MOREIRA, José Roberto; SOUSA, Maria da Penha; MORAES, João Batista. **Redes sociais e políticas públicas: uma análise da agricultura familiar.** Caderno de Pesquisa, São Luís, v. 27, n. 9, p. 1-23, 2020.

MOREIRA, Roseilda Nunes; TEIXEIRA, Roberto Ney Ciarlini. **A governança colaborativa na implantação e manutenção de parques eólicos no estado do Ceará.** REV. ADM. UFSM, Santa Maria, v. 17, spe. 1, e5, 2024.

NEGRI, Sandra; RODRIGUES, Leonel Cezar. **Reforma Constitucional: Sistema Judiciário Brasileiro e a Inserção da Governança Colaborativa.** Revista Internacional Consinter de Direito, Porto, n. VI, p. 277-287, 1º semestre de 2018.

NEVES, Danilo Ferreira; SANTOS, Lidiany Cerqueira; SANTOS, Mylena Alves; JÚNIOR, Methanias Colaço Rodrigues. **Governança colaborativa em instituições de ensino: uma quasi-revisão sistemática da literatura.** Revista Novas Tecnologias na Educação (RENOTE), Porto Alegre, RS, v. 17, n. 3dez. 2019.

OLIVEIRA, Antonio Rafael Valério de; CHAGAS, Milton Jarbas Rodrigues; SILVA, Luan Gomes da; SILVA, Maria Valéria Alves da; ALENCAR, Mairla Santos de. **Governança colaborativa: análise da transparência ativa nos consórcios públicos de saúde no estado do Ceará/Brasil.** Desenvolvimento em Questão, v. 60, e15444, 2024.

OLIVEIRA, Francisco da Silva; RODRIGUES, Oziel do Nascimento; DUARTE, Alef Melo; MENDONÇA, Tatiana Lo Presti. **Governança colaborativa em rede: fator chave na implementação de políticas públicas voltadas para agricultura familiar em Lábrea-AM.** Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, São Paulo, v. 11, n. 5, p. 829-840, maio 2025.

PECI, A.; PIERANTI, O.; RODRIGUES, S. **Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro.** Organizações e Sociedade, v. 15, p. 39-55, 2014.

PESSOA, Rafael Marques; MUNIZ, Reynaldo Maia; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **Governança colaborativa para pesquisa em saúde: implicações da análise do Programa Pesquisa para o Sistema Único de Saúde.** Brasília, v. 71, n. especial - 3, p. 154-182, dez. 2020.

SANT'ANNA, Lindsay Teixeira; ALCÂNTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto; CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; TONELLI, Dany Flávio. **Aproximações entre governança colaborativa e ação comunicativa: uma proposta analítica de estudo.** Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, v. 53, n. 5, p. 821-837, set./out. 2019.

SANTOS, Paula da Silva; AZEVEDO, Denise Barros de; MALAFAIA, Guilherme Cunha. **Reflexões sobre o alcance da governança colaborativa, a partir dos diálogos entre os**

stakeholders, no âmbito dos objetivos do desenvolvimento sustentável. Desafio Online, Campo Grande, v. 10, n. 3, p. 589-609, set./dez. 2022.

SELDENREICH, Rejane; NADAS, Gabriella Barbosa; BETIOL, Letícia Monteiro; CERETTA, Luciane Bisognin; TUON, Lisiane. **Perfil de governança colaborativa na atenção ambulatorial especializada: uma experiência em duas regiões de saúde.** v. 6, n. 2, 2020.

SELDENREICH, Rejane; NADAS, Gabriella Barbosa; BETIOL, Letícia Monteiro; CERETTA, Luciane Bisognin; TUON, Lisiane. **Perfil de governança colaborativa na atenção ambulatorial especializada: uma experiência em duas regiões de saúde.** v. 6, n. 2, 2020.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis.** 2018. 134 p.

SILVA, Ana Maria Vicente da; PAZ, Herlane Chaves; SILVA, Geymeesson Brito da. **Governança Colaborativa em redes: uma discussão teórica.** REVISTA DE TECNOLOGIA APLICADA (RTA), v. 12, n. 2, p. 53-64, mai.-ago. 2023.

SILVA, José Antônio; ALMEIDA, Ricardo. **Governança pública: perspectivas para o Brasil.** Revista do Serviço Público – RSP, Brasília, v. 70, n. 2, p. 201-228, abr./jun. 2019.

SOUZA, Celina. **Governança e accountability: novas perspectivas para a gestão pública.** Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 211-236, mar./abr. 2008.

XAVIER, Renata Glesemary Santos; HOLANDA, Lucielma Santos Passos de; CARVALHO, Kleverton Melo de; OLIVEIRA, Thaís Ettinger. **Governança colaborativa na gestão de pessoas: um olhar integrativo na escala pública brasileira.** Revista de Gestão e Secretariado – GeSec, São José dos Pinhais, v. 15, n. 12, p. 1-20, 2024.