

Inovação, sustentabilidade e governança colaborativa na gestão pública: um modelo teórico-analítico para o desenvolvimento localDOI: <https://doi.org/10.33871/23594381.2026.24.2.12335>Djulia de Oliveira Silva¹; Gilberto Crispim²

Resumo: Este estudo tem como objetivo propor um modelo teórico-analítico que articule governança colaborativa, inovação pública e sustentabilidade no contexto da gestão pública, considerando as capacidades institucionais como condição contextual para o desenvolvimento dessas relações. Nesse sentido, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, exploratória e de natureza teórico-conceitual, fundamentada na análise da literatura nacional e internacional sobre governança colaborativa, inovação no setor público, sustentabilidade e capacidades institucionais. A partir da articulação dos referenciais selecionados, o modelo proposto posiciona a governança colaborativa como elemento antecedente aos processos de inovação pública, enquanto a inovação é compreendida como um mecanismo por meio do qual interações, conhecimentos e recursos compartilhados podem ser convertidos em novas práticas e soluções orientadas à sustentabilidade. As capacidades institucionais são incorporadas como condição contextual, considerando que recursos administrativos, técnicos, fiscais e organizacionais podem influenciar a capacidade dos governos de implementar decisões colaborativas e produzir respostas inovadoras aos problemas públicos. O modelo integra perspectivas teóricas que, embora relacionadas, são frequentemente examinadas de forma isolada, permitindo formular proposições destinadas a orientar futuras investigações empíricas no âmbito da gestão pública municipal. A contribuição do estudo consiste, portanto, na construção de um arcabouço teórico que explicita possíveis conexões entre colaboração, inovação e sustentabilidade, reconhecendo que a tradução desses processos em resultados públicos depende das condições institucionais e da capacidade de implementação dos governos.

Palavras-chave: governança colaborativa, inovação pública, sustentabilidade, capacidades institucionais, gestão pública.

Innovation, sustainability, and collaborative governance in public management: a theoretical-analytical model for local development

Abstract: This study aims to propose a theoretical-analytical model that articulates collaborative governance, public innovation, and sustainability within the context of public management, considering institutional capacities as a contextual condition underlying these relationships. Accordingly, the study adopts a qualitative, exploratory, and theoretical-conceptual approach, grounded in an analysis of national and international literature on collaborative governance, public-sector innovation, sustainability, and institutional capacities. Based on the integration of the selected theoretical perspectives, the proposed model positions collaborative governance as an antecedent to public innovation processes, while conceptualizing innovation as a mechanism through which interactions, shared knowledge, and pooled resources can be translated into new practices and solutions oriented toward sustainability. Institutional capacities are incorporated as a contextual condition, recognizing that administrative, technical, fiscal, and organizational

¹Djulia de Oliveira Silva. Discente do curso de Administração da Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Goiás, Brasil. E-mail: djulia@discente.ufg.br

² Gilberto Crispim. Doutor em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor Associado da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (FACE/UFG), Goiânia, Goiás, Brasil. E-mail: crispim@ufg.br

resources may influence governments' ability to implement collaborative decisions and develop innovative responses to public problems. The model integrates theoretical perspectives that, although interrelated, are frequently examined separately, thereby enabling the formulation of propositions to guide future empirical research in the field of municipal public management. The study contributes to the development of a theoretical framework that articulates potential connections among collaboration, innovation, and sustainability, while recognizing that the translation of these processes into public outcomes depends on institutional conditions and governments' implementation capacity.

Keywords: collaborative governance, public innovation, sustainability; institutional capacities, public management.

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: como as relações entre governança colaborativa, inovação pública e sustentabilidade podem ser articuladas teoricamente na gestão pública, considerando o papel das capacidades institucionais como condição para a efetividade dessas relações? A partir dessa problemática, o objetivo geral deste estudo consiste em Propor um modelo teórico-analítico que articule as relações entre governança colaborativa, inovação pública e sustentabilidade na gestão pública, incorporando as capacidades institucionais como condição contextual para a efetividade dessas relações.

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.

Fundamentação teórica

Governança Colaborativa

A governança colaborativa se tornou uma forma importante de administração pública porque os problemas sociais estão cada vez mais complexos. Ela acontece quando atores públicos e não públicos trabalham juntos para criar, implementar e avaliar políticas públicas de forma deliberativa e orientada ao consenso (Ansell; Gash, 2008). Essa abordagem combina o modelo tradicional de administração, que é baseado em hierarquia, com o gerencialismo, que foca em eficiência. Isso leva à New Public Governance, onde a ação pública é resultado de redes de interação. Portanto, a governança se torna um processo compartilhado e relacional (Osborne, 2010).

Para entender melhor essas experiências, Ansell e Gash (2008) propuseram um modelo baseado em quatro dimensões principais: as condições iniciais, o desenho institucional, a liderança facilitadora e o processo colaborativo. Além disso, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) destacam a natureza dinâmica desses arranjos por meio de três componentes: engajamento colaborativo, motivação compartilhada e capacidade de ação conjunta.

Do ponto de vista institucional, a governança colaborativa se baseia na teoria das instituições, que estuda o papel das regras no comportamento dos atores. Ostrom (1990) demonstrou que arranjos baseados na cooperação são eficazes quando sustentados por

monitoramento, reciprocidade e sanções graduais. Assim, o Estado assume um papel de facilitador e coordenador de redes.

Nesse processo, a confiança é fundamental para reduzir custos de transação e estabilizar relações, tornando o capital social um componente essencial (Emerson et al., 2012). No entanto, o modelo enfrenta desafios como assimetrias de poder, escassez de capacidade institucional e resistência organizacional, configurando-se como um processo contingente.

Inovação na Gestão Pública

A inovação na gestão pública é diferente do setor privado porque se orienta à criação de valor público, gerando benefícios sociais que vão além da mera eficiência métrica. Sob a ótica da New Public Governance, a inovação é um fenômeno relacional que emerge das interações em redes de governança (Moote, 1995).

Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011) definem a inovação como a introdução de novas ideias, processos ou produtos que alteram significativamente a prestação de serviços, envolvendo aprendizagem e experimentação. Hartley classifica a inovação em três tipos: incremental, que são melhorias graduais, radical, que são mudanças estruturais, e sistêmica, que são transformações em larga escala.

No entanto, o processo de inovação enfrenta barreiras como a aversão ao risco, rigidez institucional, cultura burocrática, fragmentação e falta de capacitação técnica. A transformação digital, que inclui governo eletrônico, big data e inteligência artificial, tem impulsionado a eficiência e a transparência, mas depende da capacidade organizacional de integrar tecnologia a mudanças estruturais. A literatura aponta que ambientes colaborativos favorecem a inovação ao promoverem a troca de conhecimentos e a experimentação (Silva; Rodrigues, 2022).

Sustentabilidade e Desenvolvimento Territorial

A sustentabilidade exige a integração das dimensões econômica, social e ambiental nas políticas públicas para atender às necessidades presentes sem comprometer as gerações futuras. Sachs (2015) amplia o conceito para uma visão multidimensional que incorpora aspectos institucionais, culturais e territoriais, cuja eficácia depende de uma governança inclusiva.

Trata-se de um processo político que envolve conflitos e escolhas coletivas, demandando mecanismos institucionais que integrem diferentes setores e níveis de governo (Meadowcroft, 2007). No âmbito territorial, a sustentabilidade vincula-se à coordenação local e à adaptação regional, onde a governança colaborativa viabiliza parcerias estratégicas e práticas inovadoras (Polary-Pereira; Costa, 2023). Adicionalmente, a participação social legitima as decisões, incorpora saberes locais e fortalece o controle social.

Lacuna Teórica e Contribuição do Estudo

Apesar dos avanços, há uma lacuna teórica na integração conjunta entre governança colaborativa, inovação pública e sustentabilidade, pois a literatura tende a analisar esses fenômenos de forma isolada. Essa fragmentação obscurece os mecanismos que conectam a colaboração à geração de inovações e a resultados sustentáveis.

Há também uma limitada atenção ao papel moderador das capacidades institucionais. Embora a importância das instituições seja reconhecida, poucos estudos investigam como tais capacidades afetam a eficácia da governança sobre a inovação e a sustentabilidade. Diante disso, este estudo contribui ao propor um modelo teórico integrado que articula essas vertentes, oferecendo um arcabouço analítico abrangente sobre a dinâmica da gestão pública contemporânea.

Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, exploratória e de natureza teórico-conceitual, tendo como propósito integrar diferentes perspectivas da literatura sobre governança colaborativa, inovação pública, sustentabilidade e capacidades institucionais, a fim de propor um modelo analítico aplicável à compreensão da gestão pública em contextos locais.

A opção pela abordagem teórico-conceitual decorre da natureza do problema investigado e do objetivo de estabelecer conexões analíticas entre constructos que, embora apresentem relações recorrentes na literatura, são frequentemente examinados de maneira isolada. Assim, o estudo não pretende estimar relações causais ou testar estatisticamente as associações propostas, mas construir um modelo conceitual fundamentado teoricamente e formular proposições que possam orientar investigações empíricas posteriores.

Procedimento de revisão da literatura

A construção do modelo foi fundamentada na análise da literatura nacional e internacional relacionada aos quatro eixos conceituais centrais da pesquisa: governança colaborativa, inovação pública, sustentabilidade e capacidades institucionais.

Inicialmente, foram examinadas contribuições clássicas que fundamentam os constructos, incluindo estudos de Ansell e Gash (2008), Emerson et al. (2012), North (1990), Ostrom (1990), Osborne (2010), Hartley (2005), Moore (1995), Sachs (2015) e demais autores mobilizados ao longo da revisão.

Posteriormente, foram incorporados estudos contemporâneos voltados à aplicação desses conceitos no contexto da gestão pública, buscando identificar convergências, complementaridades e limitações na literatura.

A análise da literatura foi orientada por quatro questões analíticas: (i) como a governança colaborativa é compreendida e quais mecanismos podem explicar seus efeitos sobre a ação pública; (ii) de que maneira a inovação pública emerge de processos de interação, aprendizagem e cooperação; (iii) como a sustentabilidade pode ser compreendida como resultado de processos institucionais e de políticas públicas; e (iv) em que condições as capacidades institucionais podem favorecer ou limitar a transformação de processos colaborativos em inovação e resultados sustentáveis.

Estratégia de construção do modelo teórico-analítico

A construção do modelo ocorreu mediante articulação dos argumentos teóricos identificados na literatura. Em primeiro lugar, estabeleceu-se a governança colaborativa como constructo antecedente, considerando sua capacidade de reunir diferentes atores, recursos, conhecimentos e perspectivas em torno da formulação e implementação de ações públicas.

Em segundo lugar, a inovação pública foi incorporada ao modelo como mecanismo por meio do qual processos colaborativos podem ser convertidos em novas práticas, processos, serviços ou formas de geração de valor público.

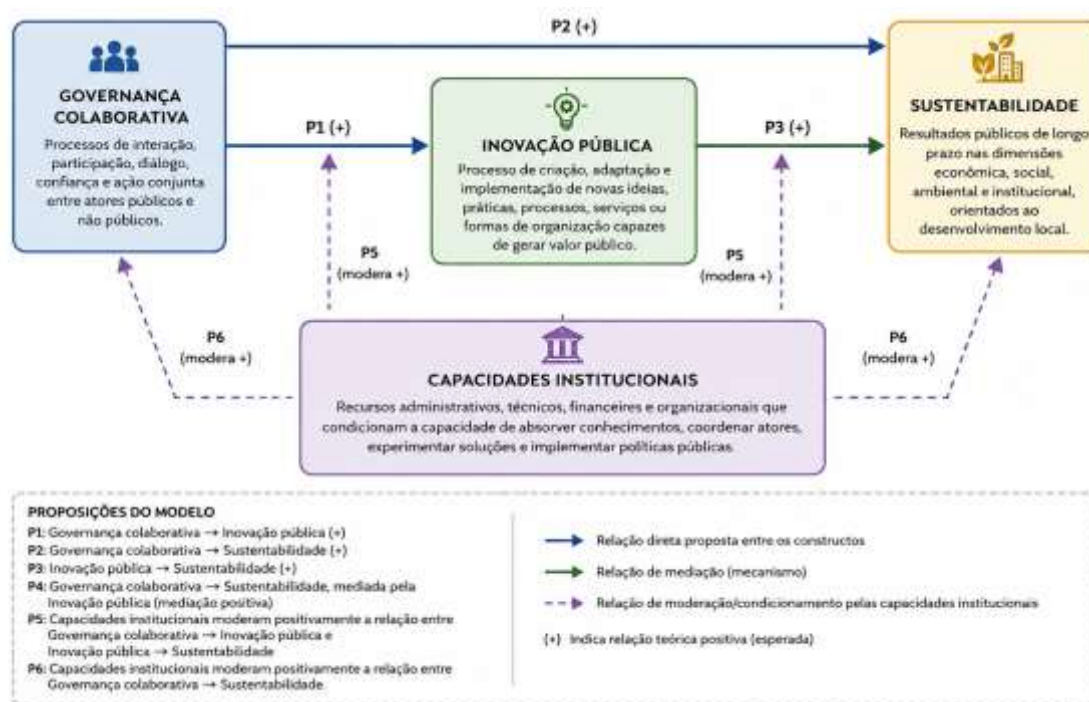
Em terceiro lugar, a sustentabilidade foi posicionada como resultado associado à capacidade de transformar processos de inovação e cooperação em políticas e ações públicas capazes de produzir benefícios econômicos, sociais, ambientais e institucionais de longo prazo.

Por fim, as capacidades institucionais foram incorporadas como condição contextual que pode favorecer ou limitar a efetividade das relações propostas. A literatura sugere que a existência de mecanismos colaborativos não garante, por si só, a geração de inovação ou sustentabilidade, uma vez que a implementação das decisões depende de recursos, competências, estruturas administrativas, capacidade técnica e condições fiscais (Ogliastri, 2019). A partir dessa articulação, foi desenvolvido o modelo teórico-analítico (ver Figura 1).

Na Figura 1 está apresentado o modelo teórico-analítico proposto para articular as relações entre governança colaborativa, inovação pública, sustentabilidade e capacidades institucionais no contexto da gestão pública. Partindo da compreensão de que a atuação pública diante de problemas complexos depende da interação entre diferentes atores, da circulação de conhecimentos e recursos e da capacidade das organizações públicas de transformar esses elementos em ações concretas.

A lógica central do modelo pode ser sintetizada em três movimentos articulados: a governança colaborativa cria condições para interação e ação conjunta; a inovação pública pode transformar essas interações em novas práticas e soluções; e a sustentabilidade representa uma finalidade dos resultados públicos produzidos nesse processo. As capacidades institucionais atravessam essas relações, condicionando a capacidade dos governos de transformar colaboração e inovação em ações públicas efetivas.

Figura 1. Modelo teórico-analítico das relações entre governança colaborativa, inovação pública, sustentabilidade e capacidades institucionais.



Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

A governança colaborativa ocupa a posição inicial do modelo, sendo compreendida como um processo de interação, participação, diálogo e ação conjunta entre atores públicos e não públicos (ver P1). A governança colaborativa também é relacionada diretamente à sustentabilidade, uma vez que a colaboração pode contribuir para a construção de políticas públicas orientadas à sustentabilidade ao incorporar diferentes conhecimentos, interesses e perspectivas aos processos decisórios, mas sua conversão em resultados concretos depende das condições existentes para implementação das decisões coletivas (ver P2).

A P3 estabelece que práticas e soluções inovadoras podem contribuir para resultados sustentáveis, enquanto a P4 propõe que a relação entre governança colaborativa e sustentabilidade tende a ser fortalecida quando os processos colaborativos são convertidos em inovação pública.

Recursos administrativos, técnicos, fiscais e organizacionais podem influenciar a capacidade dos governos de absorver conhecimentos, coordenar atores, implementar decisões, experimentar soluções e sustentar novas práticas. Essa perspectiva fundamenta a P5, relacionada à capacidade de conversão da governança colaborativa em inovação pública, e a P6, relacionada à capacidade de transformação da colaboração em resultados associados à sustentabilidade.

Natureza das proposições

As relações apresentadas no modelo não são tratadas como hipóteses estatisticamente testadas. São formuladas como proposições teóricas derivadas da literatura, destinadas a orientar futuras pesquisas empíricas.

Essa distinção é importante porque o presente estudo não realiza estimações econométricas nem pretende apresentar evidências causais. Dessa forma, expressões como “efeito estatisticamente significativo”, “relação comprovada”, “mediação estatística” ou “moderação estatisticamente significativa” não são utilizadas para caracterizar os achados deste estudo. O modelo deve ser compreendido, portanto, como um arcabouço analítico que organiza relações teoricamente fundamentadas e oferece possibilidades de investigação empírica posterior.

Modelo teórico-analítico

O modelo proposto articula quatro constructos principais. A governança colaborativa representa o processo institucional de interação, participação e coordenação entre atores públicos e não públicos. A inovação pública representa a capacidade de transformar conhecimento, interação e experimentação em novas soluções e práticas no setor público. A sustentabilidade representa a orientação das ações públicas para resultados duradouros e integrados nas dimensões econômica, social, ambiental e institucional. As capacidades institucionais representam os recursos e competências necessários para transformar processos colaborativos em ações efetivas.

A estrutura proposta estabelece a governança colaborativa como antecedente da inovação pública e da sustentabilidade, enquanto a inovação pública é concebida como mecanismo potencial de conexão entre colaboração e sustentabilidade. As capacidades institucionais, por sua vez, são compreendidas como condição que pode ampliar ou restringir a capacidade de conversão da colaboração em inovação e resultados sustentáveis.

Resultados e Discussão

Modelo teórico-analítico e proposições

A articulação dos referenciais teóricos discutidos permite propor um modelo analítico destinado a explicar como processos de governança colaborativa podem contribuir para a geração de inovação pública e, posteriormente, para resultados

associados à sustentabilidade. O modelo parte do pressuposto de que a cooperação entre atores, embora relevante, não produz automaticamente resultados públicos inovadores ou sustentáveis. A conversão da colaboração em resultados concretos depende de processos de aprendizagem, experimentação, coordenação e, sobretudo, das capacidades institucionais disponíveis.

Governança colaborativa e inovação pública

A governança colaborativa caracteriza-se pela participação conjunta de atores públicos e não públicos na formulação e implementação de decisões relacionadas a problemas coletivos. Conforme Ansell e Gash (2008), processos colaborativos são sustentados por diálogo, confiança, compromisso e construção de consenso. Emerson et al. (2012), por sua vez, destacam a importância do engajamento colaborativo, da motivação compartilhada e da capacidade de ação conjunta.

A partir dessas contribuições, argumenta-se que ambientes colaborativos podem favorecer a inovação pública ao ampliar a circulação de informações, conhecimentos e experiências entre diferentes atores. A diversidade de perspectivas pode contribuir para a identificação de problemas, formulação de alternativas e experimentação de soluções que dificilmente seriam produzidas exclusivamente no interior das estruturas burocráticas tradicionais.

Hartley (2005) e Osborne (2010) reforçam essa perspectiva ao compreenderem a inovação pública como fenômeno associado às transformações nas formas de governança e de prestação dos serviços públicos. A inovação, nesse contexto, não se restringe à incorporação de tecnologias, mas também envolve mudanças organizacionais, institucionais e relacionais.

Dessa forma, propõe-se a proposição 1 (P1): *a governança colaborativa tende a favorecer a inovação pública ao ampliar a interação, o compartilhamento de conhecimentos, a aprendizagem coletiva e a capacidade de experimentação dos atores envolvidos.*

Governança colaborativa e sustentabilidade

A sustentabilidade na gestão pública pressupõe a capacidade de conciliar diferentes dimensões do desenvolvimento e produzir resultados que possam ser mantidos ao longo do tempo. Sachs (2015) destaca a natureza multidimensional do desenvolvimento sustentável, enquanto Meadowcroft (2007) evidencia que a sustentabilidade constitui processo político e institucional que envolve negociação, coordenação e escolhas coletivas.

Nesse contexto, a governança colaborativa pode contribuir para a sustentabilidade ao possibilitar que diferentes interesses, conhecimentos e recursos sejam incorporados ao processo de formulação e implementação das políticas públicas. A participação de atores diversos pode ampliar a legitimidade das decisões e favorecer a identificação de soluções mais adequadas às especificidades territoriais.

Entretanto, a relação não deve ser compreendida como automática. A colaboração constitui condição potencialmente favorável, mas sua capacidade de produzir resultados sustentáveis depende da existência de mecanismos institucionais capazes de transformar deliberação em implementação.

Assim, propõe-se a proposição 2 (P2): *a governança colaborativa tende a favorecer a construção de políticas públicas orientadas à sustentabilidade, desde que existam condições institucionais capazes de transformar processos participativos e deliberativos em ações efetivas.*

Inovação pública como mecanismo de articulação entre governança colaborativa e sustentabilidade

A literatura permite compreender a inovação pública como possível mecanismo de transformação da cooperação em resultados públicos concretos. A colaboração possibilita a reunião de conhecimentos, experiências e recursos; entretanto, esses elementos precisam ser convertidos em novas práticas, processos ou soluções para produzir mudanças substantivas na ação pública.

Nesse sentido, a inovação ocupa posição intermediária no modelo proposto. A governança colaborativa cria condições para interação e aprendizagem, enquanto a inovação representa o processo de transformação dessas interações em soluções capazes de modificar práticas públicas.

Essa relação é particularmente relevante para a sustentabilidade. A existência de participação ou cooperação institucional não garante, isoladamente, resultados

sustentáveis. É necessário que os processos colaborativos sejam capazes de produzir mudanças efetivas na forma como problemas públicos são enfrentados.

Dessa forma, propõe-se a proposição 3 (P3): *inovação pública tende a contribuir para a sustentabilidade ao transformar conhecimentos, experiências e processos colaborativos em novas práticas e soluções capazes de gerar valor público duradouro*; e proposição 4 (P4): *relação entre governança colaborativa e sustentabilidade tende a ser fortalecida quando os processos colaborativos são convertidos em inovação pública*.

Capacidades institucionais como condição da efetividade da governança colaborativa

A literatura institucional evidencia que resultados públicos dependem não apenas das regras e dos arranjos de governança, mas também da capacidade das organizações de implementar decisões. North (1990) destaca a importância das instituições para a estruturação dos incentivos e das interações, enquanto Scott (2001) enfatiza as dimensões regulativas, normativas e cognitivas das instituições.

No âmbito da gestão municipal, capacidades administrativas, técnicas, financeiras e organizacionais podem determinar a possibilidade de transformar decisões coletivas em políticas públicas efetivamente implementadas.

Assim, municípios podem apresentar mecanismos semelhantes de participação e colaboração, mas alcançar resultados distintos em razão de diferenças em suas capacidades institucionais. Estruturas administrativas mais qualificadas, disponibilidade de recursos, capacidade técnica e mecanismos de coordenação podem ampliar a capacidade de absorver conhecimentos externos, experimentar soluções e implementar políticas inovadoras.

Dessa forma, propõe-se a proposição 5 (P5): *as capacidades institucionais condicionam a capacidade da governança colaborativa de favorecer a inovação pública, de modo que melhores condições administrativas, técnicas, financeiras e organizacionais tendem a ampliar essa possibilidade*; e a proposição 6 (P6): *as capacidades institucionais condicionam a capacidade da governança colaborativa de contribuir para a sustentabilidade, uma vez que a implementação de decisões colaborativas depende de recursos, competências e estruturas organizacionais adequadas*.

As proposições P1 a P6) permitem integrar os quatro constructos em um único modelo teórico-analítico. A governança colaborativa ocupa posição antecedente por

representar o processo de interação entre atores; a inovação pública constitui mecanismo de transformação da interação em novas soluções; a sustentabilidade representa o resultado público de longo prazo; e as capacidades institucionais constituem condição contextual para a efetividade dessas relações.

A construção do modelo teórico-analítico fundamenta-se na articulação de diferentes perspectivas da literatura sobre governança colaborativa, inovação pública, sustentabilidade e capacidades institucionais. No Quadro 1 está sintetizado as principais contribuições teóricas mobilizadas no estudo, destacando não apenas os conceitos associados a cada constructo, mas também a contribuição de cada referência para a construção das relações propostas.

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

Autor(es)	Abordagem/c contexto	Constructo(s) relacionado(s)	Contribuição para o modelo teórico-analítico
Ansell e Gash (2008)	Governança colaborativa	Governança colaborativa	A governança colaborativa envolve diálogo, confiança, compromisso, liderança facilitadora e construção de consenso entre atores públicos e não públicos, estabelecendo bases para processos de ação conjunta.
Emerson et al., (2012)	Governança colaborativa e governança em redes	Governança colaborativa	O engajamento colaborativo, a motivação compartilhada e a capacidade de ação conjunta constituem elementos centrais para a produção de resultados por meio da colaboração.
Ostrom (1990)	Instituições e ação coletiva	Governança colaborativa; capacidades institucionais	A cooperação depende de arranjos institucionais, mecanismos de coordenação, monitoramento e reciprocidade que estruturam a ação coletiva.
⁽ⁱ⁾ North (1990); ⁽ⁱⁱ⁾ Scott (2001).	Teoria institucional	Capacidades institucionais	⁽ⁱ⁾ As instituições estruturam incentivos e condicionam as interações dos atores, influenciando a capacidade das organizações de produzir e implementar ações coletivas. ⁽ⁱⁱ⁾ As dimensões regulativa, normativa e cognitiva das instituições influenciam comportamentos organizacionais e condições de implementação das políticas públicas.
Hartley (2005)	Inovação em governança e serviços públicos	Inovação pública	A inovação pública envolve mudanças em serviços, processos e formas de governança, sendo favorecida por interação, aprendizagem e experimentação.
Borins (2001)	Inovação no setor público	Inovação pública	A inovação pública depende de condições organizacionais favoráveis à experimentação e enfrenta barreiras relacionadas à rigidez institucional, resistência e aversão ao risco.
Moore (1995)	Criação de valor público	Inovação pública	A ação pública deve ser orientada à criação de valor público, ampliando a compreensão da inovação para além da eficiência organizacional.
Osborne (2010)	New Public Governance	Governança colaborativa; inovação pública	A produção de valor público ocorre em contextos relacionais e colaborativos, nos quais diferentes atores participam da formulação e prestação de serviços públicos.
⁽ⁱ⁾ Meadowcroft (2007); ⁽ⁱⁱ⁾ Lafferty (2004)	Governança para o desenvolvimento	Sustentabilidade /governança	⁽ⁱ⁾ A sustentabilidade constitui processo político e institucional que requer coordenação, negociação e integração de diferentes interesses e níveis de governo.

	nto sustentável		(ii) A promoção do desenvolvimento sustentável depende de mecanismos institucionais capazes de integrar setores, interesses e níveis de decisão
Sachs (2015)	Desenvolvime nto sustentável	Sustentabilidade	O desenvolvimento sustentável possui caráter multidimensional e requer articulação entre dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais.
Polary-Pereira e Costa (2023)	Gestão pública integrada e sustentabilidade	Sustentabilidade ; inovação; gestão pública	A integração institucional, as práticas de gestão e a adoção de estratégias inovadoras constituem elementos relevantes para a sustentabilidade organizacional no setor público.
Santos et al., (2024)	Produção brasileira sobre inovação pública	Inovação pública	Evidencia a consolidação da inovação como campo relevante de investigação na gestão pública brasileira e a diversidade de abordagens utilizadas para compreendê-la.
Piriaux (2024)	Governança territorial e comuns	Governança colaborativa; desenvolvimento territorial	A governança territorial depende da articulação entre atores e da construção de mecanismos colaborativos para a gestão de interesses e recursos compartilhados.

Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

Síntese analítica

A análise integrada da literatura permite sustentar que a governança colaborativa pode desempenhar papel relevante na transformação da ação pública, especialmente quando associada a mecanismos de aprendizagem, compartilhamento de conhecimentos e capacidade de ação conjunta. Entretanto, a literatura também indica que a colaboração não deve ser compreendida como mecanismo suficiente, por si só, para produzir inovação ou sustentabilidade.

No modelo proposto, a inovação pública ocupa posição intermediária entre processos colaborativos e resultados sustentáveis. Essa posição decorre da compreensão de que a interação entre atores precisa ser convertida em novas práticas, processos, serviços ou formas de organização da ação pública para produzir mudanças substantivas.

As capacidades institucionais, por sua vez, constituem uma dimensão transversal do modelo. A existência de estruturas administrativas, competências técnicas, recursos financeiros e mecanismos organizacionais adequados pode favorecer a capacidade dos governos locais de absorver conhecimentos, coordenar atores, experimentar soluções e implementar decisões coletivas.

O modelo também permite compreender que a efetividade da governança colaborativa é contingente. Diferentes contextos institucionais podem produzir resultados distintos mesmo diante de mecanismos semelhantes de participação e cooperação. Essa

perspectiva evita interpretar a governança colaborativa como solução universal e enfatiza a importância das condições locais de implementação.

Assim, a principal contribuição analítica do modelo consiste em deslocar a discussão de uma relação direta e automática entre colaboração e sustentabilidade para uma perspectiva processual, na qual a colaboração cria condições para a inovação, a inovação pode contribuir para a sustentabilidade e as capacidades institucionais condicionam a capacidade de transformação dessas relações em resultados públicos concretos.

As proposições formuladas não constituem resultados estatísticos do presente estudo. Elas representam expectativas teoricamente fundamentadas que poderão ser submetidas a testes empíricos em pesquisas futuras, especialmente por meio de estudos comparativos ou análises quantitativas aplicadas a municípios brasileiros.

Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo propor um modelo teórico-analítico destinado a compreender as relações entre governança colaborativa, inovação pública e sustentabilidade na gestão pública, incorporando as capacidades institucionais como condição para a efetividade dessas relações.

A partir da articulação da literatura analisada, o modelo proposto estabelece a governança colaborativa como elemento antecedente, capaz de favorecer processos de interação, compartilhamento de conhecimentos, aprendizagem e ação conjunta entre diferentes atores. A inovação pública é posicionada como mecanismo potencial de transformação desses processos colaborativos em novas práticas, soluções e formas de produção de valor público. A sustentabilidade, por sua vez, é compreendida como resultado associado à capacidade de transformar essas práticas em políticas públicas capazes de produzir benefícios duradouros nas dimensões econômica, social, ambiental e institucional.

A principal contribuição do modelo consiste em reconhecer que a relação entre governança colaborativa e sustentabilidade não deve ser compreendida como automática ou linear. A colaboração pode criar condições favoráveis à inovação, mas a transformação da interação em resultados concretos depende da capacidade dos atores e das organizações públicas de produzir, absorver e implementar novas soluções.

Nesse processo, as capacidades institucionais assumem papel relevante. Estruturas administrativas, competências técnicas, recursos financeiros e mecanismos de coordenação podem determinar a capacidade dos governos locais de transformar decisões colaborativas em ações públicas efetivas. Dessa forma, contextos institucionais distintos podem produzir resultados diferentes diante de mecanismos semelhantes de colaboração.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao integrar quatro perspectivas que frequentemente são analisadas de forma separada: governança colaborativa, inovação pública, sustentabilidade e capacidades institucionais. A integração desses constructos permite compreender a produção de valor público como processo no qual interação, inovação e capacidade institucional estão articuladas.

Do ponto de vista gerencial, o modelo sugere que políticas destinadas a estimular a participação e a colaboração devem ser acompanhadas pelo fortalecimento das capacidades administrativas, técnicas e organizacionais dos governos. A simples criação de espaços participativos ou mecanismos colaborativos pode ser insuficiente quando não existem condições institucionais para transformar deliberação em implementação.

O estudo apresenta como principal limitação sua natureza teórico-conceitual. As relações propostas não foram submetidas a testes estatísticos no âmbito desta pesquisa e, portanto, as proposições apresentadas não devem ser interpretadas como evidências empíricas ou relações causais comprovadas. Essa limitação, entretanto, constitui também uma oportunidade para pesquisas futuras.

Investigações posteriores poderão testar empiricamente o modelo em municípios brasileiros, utilizando indicadores objetivos de governança colaborativa, inovação pública, sustentabilidade e capacidades institucionais. Estudos quantitativos poderão avaliar as relações propostas mediante dados em painel, modelos de mediação e moderação, enquanto pesquisas qualitativas poderão aprofundar os mecanismos por meio dos quais processos colaborativos são convertidos em inovação e resultados sustentáveis.

Conclui-se, portanto, que a principal contribuição deste estudo não reside em demonstrar empiricamente a existência de relações entre os constructos analisados, mas em propor um arcabouço teórico integrado que organize essas relações e ofereça fundamentos para sua investigação empírica futura.

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. Gestão e inovação na América Latina: Notas de introdução. **Gestão & Regionalidade**, 35(105). 2019. <https://doi.org/10.13037/gr.vol35n105.6109>

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

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

SANTOS, T. M.; CABRAL, A. C. A.; SANTOS, S. M. Inovação na gestão pública brasileira: Análise da produção científica. **Desenvolvimento em Questão**, 22(60), e14715. 2024. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2024.60.14715>.

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

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

BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. **Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership**. Palgrave Macmillan. (2011).

BORINS, S. Encouraging innovation in the public sector. **Journal of Intellectual Capital**, 2(3), 310–319. 200. <https://doi.org/10.1108/14691930110400128>.

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

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

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

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

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

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

MOORE, M. H. Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press. 1995.

NORTH, D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press. 1990.

OSBORNE, S. P. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge. 2010.

OSBORNE, S. P.; Brown, L. Handbook of innovation in public services. Edward Elgar. 2013.

OSTROM, E. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press. 1990.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. Governance, politics and the state. Macmillan. 2000.

PUTNAM, R. D. Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press. 1993.

SACHS, J. D. The age of sustainable development. Columbia University Press. 2015.

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

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>.

WECD. World Commission on Environment and Development: Our common future. Oxford University Press. 1987.

Submissão: 25/06/2026. Aprovação: 27/08/2026. Publicação: 31/08/2026