

A Colaboração Como Um dos Princípios de Governo Aberto

Collaboration as One of the Principles of Open Government

Daniel José Silva Oliveira

Universidade Federal de Minas Gerais

danieloliveiraweb@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0475-6564>

Ivan Beck Ckagnazaroff

Universidade Federal de Minas Gerais

ivanbeck00@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8179-269X>

RESUMO

Na última década, o termo governo aberto passou a ser considerado um método moderno de governança que fornece um novo espaço de abertura baseado na transparência, participação e colaboração. Na literatura acadêmica do campo, pouca atenção tem sido dada a esses princípios, especialmente à colaboração. Por essa razão, o objetivo deste estudo foi identificar, a partir de uma análise teórico-conceitual, as diferentes formas de se classificar a colaboração entre atores governamentais e não governamentais, e discutir suas características enquanto princípio de governo aberto. Em síntese, o estudo demonstrou que, em um governo aberto, a prática colaborativa deve ir além das parcerias baseadas em concessões ou da terceirização do serviço público. Quando a colaboração for o melhor caminho a seguir, é preciso que o governo esteja, de fato, aberto ao trabalho conjunto e ao compartilhamento de recursos e responsabilidades, sempre observando a melhor forma de atender ao interesse público.

Palavras-chave: Governo aberto; Colaboração; Coprodução; Cooperação; Parcerias.

ABSTRACT

In the last decade, the term open government has come to be considered a modern method of governance that provides a new space for openness based on transparency, participation, and collaboration. In the field's academic literature, little attention has been paid to these principles, especially collaboration. For this reason, the aim of this study was to identify, based on a theoretical-conceptual analysis, the different ways of classifying collaboration between governmental and non-governmental actors and to discuss its characteristics as a principle of open government. In summary, the study demonstrated that, in an open government, collaborative practice must go beyond partnerships based on concessions or public service outsourcing. When collaboration is the best way forward, the government needs to be, in fact, open to working together and sharing resources and responsibilities, always looking out for the best way to serve the public interest.

Keywords: Open government; Collaboration; Co-production; Cooperation; Partnerships.

Introdução

A palavra colaborar origina-se do latim *collaborare*, que significa trabalhar em conjunto. O termo colaboração descreve a abordagem coordenada de pessoas ou unidades organizacionais para trabalhar em conjunto visando atingir objetivos comuns (Lucke & Große, 2014). As atividades colaborativas entre organizações têm sido discutidas em uma variedade de disciplinas, incluindo sociologia organizacional, ciência política, economia e administração pública (Sullivan & Skelcher, 2002).

No contexto da administração pública, a colaboração pode ser definida como um modo de interação orientado para a tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem diferentes atores de forma construtiva para além dos limites dos órgãos públicos, dos níveis de governo e/ou das esferas pública, privada e cívica, a fim de realizar um objetivo público (Ansell & Gash, 2008; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012). Sinteticamente, a colaboração pode ser considerada “qualquer atividade conjunta de duas ou mais agências que visa aumentar o valor público trabalhando juntas e não separadamente” (Bardach, 1998, p. 8, tradução nossa). Nesse caso, as organizações são reunidas para a criação de políticas públicas ou para o gerenciamento de ativos públicos em arranjos colaborativos (Vangen, Hayes, & Cornforth, 2015).

Essa ideia de colaboração como trabalho conjunto tem interessado um número crescente de organizações governamentais e não governamentais (Bartz, Turcato, & Baggio, 2019; Mattessich & Monsey, 1992; Thomson & Perry, 2006). Apesar de já existirem registros de atividades colaborativas entre governo e organizações privadas desde a década de 1930 na Escócia (Boyle, 1993), a inserção da colaboração nas atividades governamentais ganhou força durante o movimento de reestruturação do setor público iniciado por Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia entre as décadas de 1980 e 1990 (Sullivan & Skelcher, 2002). Esse foi o início de um movimento de reforma e modernização da administração pública que influenciou vários países a mudarem seus padrões de governança (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Nesse contexto, uma das principais discussões era se o Estado, que estava sobrecarregado de responsabilidades e precisava de mudança para garantir maior efetividade na implementação de políticas públicas, tinha a capacidade e os recursos necessários para cumprir seus objetivos políticos (Sullivan & Skelcher, 2002). Uma resposta a esse problema foi envolver outros atores na prestação de serviços de forma colaborativa.

Seguindo essa tendência, a colaboração foi incluída como um dos pilares de iniciativas pioneiras de governo aberto, como a *Open Government Initiative*, lançada em 2009 nos EUA. Desde então, o termo governo aberto passou a ser entendido como um método moderno de governança que fornece um novo espaço de abertura baseado nos princípios de transparência, participação e colaboração (Clarke & Francoli, 2014; Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012; Ramírez-Alujas, 2020; Veljković, Bogdanović-Dinić, & Stoimenov, 2014; Viscusi, Spahiu, Maurino, & Batini, 2014; Wirtz & Birkmeyer, 2015). No entanto, o significado e as características dos princípios de governo aberto, especialmente o da colaboração, têm sido tratados apenas superficialmente em grande parte dos estudos do campo (Hansson, Belkacem, & Ekenberg, 2015; Pirannejad & Ingrams, 2023; Tai, 2021; Wootten & Kiss, 2018).

A colaboração no setor público é um tema que ainda carece de aprofundamento teórico e discussão conceitual (Bartz et al., 2019; Oliveira & Ckagnazaroff, 2023). Por esse motivo, o objetivo deste estudo foi identificar as diferentes formas de se classificar a colaboração entre atores governamentais e não governamentais, e discutir suas características enquanto princípio de governo aberto. Para tal, foi realizada uma revisão não sistemática da produção científica que discute especificamente os conceitos e as classificações da colaboração em relação aos seus tipos, modos, determinantes, mecanismos, níveis e implicações. As principais bases bibliográficas consultadas foram: Science Direct, Web of Science, Wiley, Scopus, SciELO, Redalyc e Ebsco. Também foram consultados livros e outros trabalhos relevantes para o debate sobre essa temática no setor público.

Optou-se pela revisão não sistemática de literatura devido ao seu caráter explorativo, integrativo e interdisciplinar; e por ser um tipo de revisão adequado para sintetizar o conhecimento com base em estudos complementares, principalmente quando o objetivo da pesquisa envolve múltiplos aspectos de um determinado tema (Dijkers, 2009; Paré, Trudel, Jaana, & Kitsiou, 2015).

Este estudo está estruturado da seguinte forma: na próxima seção são apresentadas as principais formas de se classificar a colaboração. Na terceira seção, são discutidas as características da colaboração como um princípio de governo aberto. A quarta seção corresponde às considerações finais do estudo.

As Faces da Colaboração

Na literatura acadêmica, a colaboração tem sido discutida de diferentes maneiras, que incluem: governança colaborativa, cocriação, coprodução, compartilhamento de recursos e responsabilidades, trabalho conjunto, entre outros (Albano & Júnior, 2019; Ansell & Gash, 2008; Coston, 1998; Gazley, 2015; Gray, 1996; Linden, 2002; Lucke & Große, 2014; Mattessich & Monsey, 1992; Monte & Carvalho, 2005; Thomson & Perry, 2006; Thomson, Perry, & Miller, 2015). Há até mesmo quem considere a colaboração como sendo uma variação da participação (Abu-Shanab, 2015; Attard, Orlandi, Scerri, & Auer, 2015). Nesse sentido, Linders e Wilson (2011) e Tai (2021) esclarecem que a colaboração se difere da participação em dois aspectos. Em primeiro lugar, a primeira requer um compartilhamento de poder significativo (se não igual) entre atores governamentais e não governamentais. Além disso, a colaboração envolve a concepção e entrega de serviços por meio de parcerias entre governo e entidades organizadas (corporações, organizações sem fins lucrativos, etc.). De outro modo, a participação está relacionada ao envolvimento dos cidadãos nas decisões governamentais, contribuindo principalmente com ideias e opiniões. Assim, a participação está mais relacionada à redistribuição de poder nos processos decisórios e, a colaboração, ao trabalho conjunto e compartilhamento de recursos e responsabilidades.

Neste estudo, a colaboração é considerada “um processo no qual atores independentes interagem por meio de negociações formais e informais, criando regras e estruturas que regem seus relacionamentos e formas de agir ou decidir sobre as questões que os uniram” (Thomson & Perry, 2006, p. 23, tradução nossa). Colaborar significa cooperar para alcançar objetivos comuns por meio do trabalho

conjunto em arranjos multissetoriais ou multiorganizacionais (O'Leary, Gerard, & Bingham, 2006). Dessa forma, a colaboração ocorre quando diferentes produzem algo por meio do esforço conjunto, do intercâmbio de recursos e da partilha das responsabilidades (Linden, 2002; Oliveira & Ckagnazaroff, 2022). É um processo pelo qual as partes podem explorar construtivamente suas diferenças e procurar soluções para problemas que dificilmente poderiam ser resolvidos por organizações isoladas (McGuire, 2006; Thomson, Perry, & Miller, 2007). Por se tratar de um conceito multifacetado, é importante que se compreenda seus tipos, modos, determinantes, mecanismos, níveis e implicações.

Tipos de colaboração

A colaboração no âmbito governamental é realizada a partir do trabalho conjunto entre atores do governo, da iniciativa privada e/ou da sociedade civil. Essa relação desdobra-se em seis possíveis tipos: público-privada, público-cidadã, público-voluntária, intragovernamental, intergovernamental e multilateral (Batley & Rose, 2011; Coston, 1998; Sullivan & Skelcher, 2002).

A colaboração público-privada ocorre geralmente para o desenvolvimento de projetos e atividades nas quais o governo não dispõe das habilidades ou capacidade necessárias. Esse tipo é realizado com mais frequência para o fornecimento de serviços especializados (por exemplo, nas áreas de tecnologia e infraestrutura). Apesar do fato de que a adoção desse tipo de colaboração tenha crescido nas últimas décadas, pelo menos uma das dificuldades inerentes a esse tipo merecem destaque: a atividade governamental baseia-se no valor da transparência e do interesse público, e isso contrasta com o valor do sigilo, que predomina no mundo dos negócios, que tem orientação para o benefício privado (Sullivan & Skelcher, 2002).

A colaboração público-cidadã ocorre quando organizações da sociedade civil (OSCs), tais como associações, cooperativas, sindicatos, organizações comunitárias, institutos de pesquisa, entre outras, realizam atividades de interesse público em conjunto com o governo. De acordo com Batley e Rose (2011), ao mesmo tempo que a atuação de OSCs junto ao governo apresenta oportunidades para estender a cobertura e a diversidade da prestação de serviços, esse tipo de colaboração também está exposto a riscos que envolvem a coerência das políticas e o controle de recursos. Nos casos em que as OSCs são financiadas de forma independente a partir de contribuições ou doações, elas possuem autonomia para operar segundo suas próprias práticas e ideologias estabelecidas sobre a natureza, o objetivo e os processos da ação pública na qual estão envolvidas. Elas podem tanto colaborar sob os termos do governo quanto exercer pressão mobilizando grupos específicos. Por outro lado, quando as OSCs dependem de recursos do governo, elas têm menor autonomia.

A colaboração público-voluntária, ou seja, entre o governo e o voluntariado, é realizada mais comumente no desenvolvimento de projetos e na prestação de serviços nas áreas social, saúde e educação. Ela é flexível e varia quanto a sua forma, intensidade e estabilidade. Diferentemente da colaboração público-privada, a relação entre o setor público e o voluntariado é menos suscetível à tensão quanto aos interesses das partes. Isso ocorre em parte por causa da maior compatibilidade

em seus valores subjacentes e o foco na prestação de serviços públicos (Sullivan & Skelcher, 2002).

A colaboração intragovernamental refere-se à atuação em conjunto de diversos setores de um mesmo governo, como a entre os ministérios de um governo central ou secretarias nos governos locais. Nesse tipo de colaboração, as partes costumam apresentar uma estreita compatibilidade de valores, mas também pode haver tensões no que diz respeito à agenda política, às perspectivas profissionais e às relações hierárquicas, em que questões de autonomia, controle e autoridade podem comprometer as atividades colaborativas (Sullivan & Skelcher, 2002).

A colaboração intergovernamental corresponde ao trabalho conjunto entre governos de diferentes jurisdições. Esse tipo pode ocorrer horizontalmente entre governos de um mesmo nível (por exemplo, entre prefeituras de dois municípios ou governos centrais de dois países), como também pode acontecer verticalmente entre governos de diferentes níveis (por exemplo, entre governo municipal e governo estadual ou federal). Nesse tipo, a tensão quanto à agenda política de cada ente envolvido é mais evidente do que na colaboração intragovernamental. Principalmente nas conexões verticais, os governos de nível superior podem atuar pela manutenção de sua autonomia e pela expansão do domínio político do que realmente trabalhar em conjunto com os governos de nível inferior (Sullivan & Skelcher, 2002).

A colaboração multilateral diz respeito ao trabalho conjunto entre múltiplos atores governamentais e não governamentais. Esse tipo é promissor por incorporar ao mesmo tempo recursos e visões do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil na solução de problemas e prestação de serviços públicos. No entanto, é o tipo de colaboração mais vulnerável às tensões que podem ocorrer devido às divergências de interesses e valores de cada um desses atores. O sucesso dela depende de como os atores lidam com suas disparidades no que concerne a recursos, objetivos e responsabilidades (Coston, 1998).

Modos de colaboração

As atividades colaborativas entre governos e outros atores governamentais e não governamentais podem ocorrer de diferentes modos. Para Capdevila (2014), a colaboração pode ser relacionada a custos, baseada em recursos ou relacional.

Na colaboração relacionada a custos, os atores objetivam reduzir seus custos operacionais e custos de transação relacionados à ela (Aubouin & Capdevila, 2019). Segundo Capdevila (2014), esse é um modo de colaboração funcional em que a redução de custos não está relacionada apenas com economia monetária a partir do compartilhamento de ativos, mas também a custos de transação no que diz respeito a fluxo de informações e proximidade geográfica por meio da criação de espaços de *coworking*. De acordo com o autor, nesse modo, os atores são motivados pelo interesse próprio.

Na colaboração baseada em recursos, os atores se envolvem ativamente em práticas colaborativas, participando de atividades e eventos para aprender ou complementar seus recursos, integrando recursos externos e fontes de conhecimento (Aubouin & Capdevila, 2019). Diferentemente da anterior, que está relacionada a

custos, na colaboração baseada em recursos, o objetivo é a criação de projetos, produtos ou serviços, combinando recursos de diferentes atores em um novo esforço colaborativo numa estrutura organizacional mais flexível (Capdevila, 2014).

Por fim, na colaboração relacional, as práticas colaborativas concentram-se principalmente em encontrar um efeito sinérgico nela (Aubouin & Capdevila, 2019; Sullivan & Skelcher, 2002). Para Capdevila (2014), enquanto as práticas da colaboração relacionada a custos ou da baseada em recursos possuem maior foco nos interesses individuais dos atores envolvidos, no tipo relacional as práticas são baseadas na premissa de que o resultado dela deve ser superior à soma dos interesses dos atores envolvidos nas atividades colaborativas. Nesse modo de colaboração, os atores precisam ter capacidade suficiente para poder reconhecer, assimilar e aplicar novos conhecimentos em função do objetivo comum que os motivou a atuar em colaboração.

Determinantes da colaboração

As organizações colaboram porque pretendem alcançar propósitos específicos. Para tal, alguns fatores como a capacidade de ação conjunta, a liderança e o compartilhamento de conhecimentos, recursos e responsabilidades são determinantes (Ansell & Gash, 2008; Capdevila, 2014; Emerson & Nabatchi, 2015; Gray, 1996; Himmelman, 1996; Sullivan & Skelcher, 2002; Thomson & Perry, 2006; Thomson et al., 2007; Warren, 1967).

De acordo com Emerson e Nabatchi (2015), a capacidade de ação conjunta pode ser vista como uma coleção de elementos multifuncionais que se unem para criar o potencial de ação efetiva e servir como o elo entre estratégia e desempenho. Em outras palavras, a capacidade de ação conjunta é a dimensão funcional da dinâmica de colaboração, ou seja, está relacionada à capacidade dos atores de atuarem em função do cumprimento de seus objetivos coletivos. Conforme Thomson e Perry (2006), a capacidade de ação conjunta reside em encontrar a combinação de certa capacidade administrativa e capacidade social para construir relacionamentos intersetoriais e interorganizacionais.

A liderança como um elemento determinante da colaboração enfatiza as habilidades necessárias para líderes de esforços colaborativos. Segundo Emerson e Nabatchi (2015), esses líderes devem ter a capacidade de exercer sua autoridade formal e informal e sua visão estratégica para criar o clima e a oportunidade de cooperação focada na questão central do esforço colaborativo de maneira suficientemente ampla e inclusiva. Os líderes devem estar comprometidos com a solução de problemas com imparcialidade em relação às preferências dos atores envolvidos nas atividades colaborativas. Para os autores, os líderes de esforços colaborativos devem reunir um conjunto de atributos, tais como: manter a mente aberta, estar disposto a assumir riscos e ser paciente, autoconfiante, flexível, altruísta, bom comunicador e ouvinte, trabalhar bem com pessoas e ter habilidades para gerenciar conflitos, negociar e resolver problemas.

Outro fator determinante para a colaboração é o conhecimento compartilhado. De acordo com Ansell e Gash (2008), “à medida que o conhecimento se torna cada vez mais especializado e distribuído, e as infraestruturas institucionais se tornam

mais complexas e interdependentes, a demanda por colaboração aumenta” (p. 544, tradução nossa). Isso quer dizer que a capacidade de transmitir conhecimento entre organizações é essencial para os arranjos colaborativos. Segundo Emerson e Nabatchi (2015), essa requer a agregação, divisão e recomposição de dados e informações, bem como a geração de novos conhecimentos em conjunto para o desenvolvimento das atividades colaborativas. Para os autores, o conhecimento é a moeda da colaboração e, por isso, deve ser compartilhado e aprimorado. No entanto, os atores que atuam em colaboração precisam ter capacidade suficiente para poderem reconhecer, assimilar e aplicar novos conhecimentos de uma fonte externa (Capdevila, 2014).

O compartilhamento de recursos, tais como financiamento, suporte técnico, espaços físicos, tecnologia, suporte logístico, assistência administrativa e organizacional, também é determinante para a colaboração (Emerson & Nabatchi, 2015). De acordo com Sullivan e Skelcher (2002) e Thomson e Perry (2006), a maneira pela qual os recursos são organizados e distribuídos é um fator crítico para o sucesso dessa, pois as disparidades entre os que aportam os recursos e os que dependem desses recursos podem gerar tensão entre as partes.

Além do compartilhamento de conhecimento e outros recursos, os atores envolvidos em atividades colaborativas devem compartilhar responsabilidades quanto às decisões tomadas e ações realizadas em conjunto (Thomson et al., 2007). Conforme Warren (1967), é preciso que as responsabilidades sejam assumidas pelos atores de forma equilibrada, fazendo com que as disputas e conflitos fiquem à margem do ambiente colaborativo. Para chegar nesse equilíbrio, os envolvidos precisam entender que a responsabilidade compartilhada é um fator determinante que acompanha aqueles que se engajam em colaboração (Himmelman, 1996; Thomson et al., 2007). Para Gray (1996), isso requer o reconhecimento da interdependência das partes interessadas, a capacidade de lidar com as diferenças de forma construtiva e a apropriação/responsabilidade conjunta das ações e decisões.

Mecanismos de colaboração

A inclusão de diversos atores nas atividades colaborativas junto às instituições públicas pode ser viabilizada por uma multiplicidade de mecanismos de colaboração. Embora uma discussão aprofundada sobre todos os possíveis mecanismos de colaboração esteja além do escopo deste estudo, é importante que se compreenda algumas características dos mecanismos básicos, tais como: parceria, contratos públicos, convênios e consórcios (Di Pietro, 2019; Forrer, Kee, & Boyer, 2014; McQuaid, 2010; Sullivan & Skelcher, 2002).

A parceria é um dos mecanismos de colaboração mais comuns. Trata-se da mobilização de uma coalizão de interesses de diferentes atores para preparar, executar e supervisionar uma estratégia acordada visando alcançar objetivos de interesse público (Sullivan & Skelcher, 2002). Envolve basicamente entidades do governo com organizações privadas ou sem fins lucrativos na produção conjunta de bens e serviços públicos, em que certos aspectos da produção e da provisão são compartilhados, como especificações de projeto, riscos e recursos (Forrer et al., 2014; McQuaid, 2010). Normalmente, os parceiros compartilham a responsabilidade de avaliar a necessidade

de ação, determinando o tipo de ação a ser realizada e os meios de implementação, ou seja, a parceria envolve a negociação entre diversos atores comprometidos no trabalho conjunto (Sullivan & Skelcher, 2002).

De outro modo, as relações entre organizações públicas e privadas muitas vezes são formalizadas por meio de contratos públicos. Em sua forma mais simples, um contrato é uma relação entre o principal e o agente, em que a tomada de decisões sobre o que fornecer e o ato de produzir são realizadas por órgãos separados. De uma perspectiva mais ampla, o contrato é uma forma de colaboração intersetorial (Forrer et al., 2014). O contrato especifica o que será fornecido, quando será, em que nível de qualidade e a que custo. É um documento legal, e a falha em cumprir as especificações do contrato pode resultar na aplicação de sanções. Sinteticamente, os contratos são acordos formais, específicos e juridicamente vinculativos entre organizações (Sullivan & Skelcher, 2002).

Por sua vez, o convênio é uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante colaboração mútua entre os atores envolvidos. Assim como no contrato, o convênio é um acordo de vontades. Porém, no contrato, os interesses entre as partes podem ser opostos ou contraditórios, enquanto que, no convênio, os interesses, ainda que diferentes, caminham na mesma direção. No convênio, os atores objetivam alcançar um resultado comum, seja um estudo, ato jurídico, projeto, obra, serviço técnico, invenção, entre outros, por meio de colaboração mútua, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de *know-how* e outros (Di Pietro, 2019).

O consórcio, assim como o convênio, é um acordo de vontades para consecução de fins comuns. A principal diferença é que o consórcio adquire nova personalidade jurídica, que pode ser de direito público, no caso de constituir associação entre entidades públicas, e de direito privado, em associações entre entidades públicas e privadas. De acordo com Di Pietro (2019), se o consórcio tiver personalidade de direito público, terá todas as prerrogativas e privilégios próprios das pessoas jurídicas de direito público, como imunidade tributária, impenhorabilidade dos bens, processo especial de execução, juízo privativo, prazos dilatados em juízo, duplo grau de jurisdição, etc. Se o consórcio tiver personalidade de direito privado, a associação se constituirá em atendimento aos requisitos da legislação civil, mas estará submetida às normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal.

Níveis de colaboração

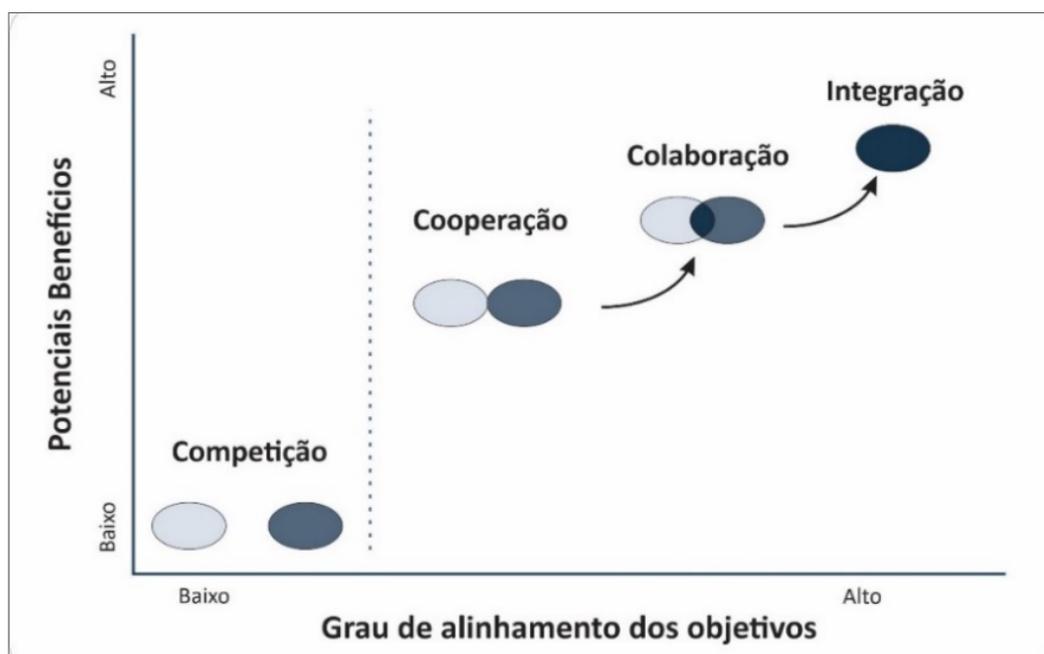
A colaboração entre atores governamentais e não governamentais pode ocorrer em diferentes níveis. Na literatura acadêmica sobre o desenvolvimento de arranjos colaborativos é possível encontrar várias escalas que estabelecem níveis dessa de acordo com o tipo de vínculo entre as organizações que procuram trabalhar juntas de alguma forma (e.g. Frey, Lohmeier, Lee, & Tollefson, 2006; Gajda, 2004; Mattessich & Monsey, 1992; Peterson, 1991; Sadoff & Grey, 2005; Thompson & Sanders, 1998).

Peterson (1991) e Mattessich e Monsey (1992) adotam uma escala de colaboração de três níveis: cooperação, coordenação e colaboração interagências. De acordo com Mattessich e Monsey (1992), a cooperação é caracterizada por relacionamentos informais que existem sem qualquer missão, estrutura ou esforço de planejamento comumente definidos. As informações são compartilhadas conforme necessário, e a autoridade é retida por cada organização. Os recursos são separados, assim como as recompensas. A coordenação é caracterizada por relacionamentos mais formais e missões compatíveis. Algum planejamento e divisão de papéis são necessários, e canais de comunicação são estabelecidos. Os recursos e benefícios são compartilhados mutuamente entre os atores. Já o nível de colaboração denota um relacionamento mais duradouro e abrangente.

A colaboração interagências traz organizações previamente separadas para uma nova estrutura com total comprometimento em uma missão comum. Essas relações baseiam-se em planejamento e canais de comunicação bem definidos, operando em vários níveis. A autoridade é determinada pela estrutura colaborativa. O risco é muito maior porque cada membro contribui com seus próprios recursos e reputação. Os recursos são agrupados ou protegidos em conjunto, e os benefícios são compartilhados. Na visão de Peterson (1991), a cooperação ou coordenação entre agências pode ocorrer sem passar para atividades conjuntas mais complexas. Por outro lado, a colaboração interagências não pode ocorrer sem cooperação e coordenação simultâneas entre os atores envolvidos.

De forma um pouco diferente, Thompson e Sanders (1998) apresentam uma escala de colaboração dividida em quatro níveis denominada *Continuum de Parceria*, conforme a Figura 1.

Figura 1 – Continuum de Parceria



Fonte: Thompson e Sanders (1998, p. 74, tradução nossa).

De acordo com Thompson e Sanders (1998), no nível da competição, as partes entram no projeto focadas em atingir seus objetivos individuais, com pouca ou nenhuma consideração pelos impactos sobre os outros. Essa mentalidade leva a conflitos, litígios e, muitas vezes, a projetos desastrosos. Para os autores, as características de um ambiente competitivo incluem: nenhum objetivo comum (eles podem realmente entrar em conflito); sucesso alcançado às custas dos outros (mentalidade ganha/perde); foco no curto prazo; não há um denominador comum entre as organizações; relacionamento competitivo mantido por ambiente coercitivo; pouca ou nenhuma melhoria contínua; ponto de contato único entre organizações; pouca confiança, sem compartilhamento de riscos e posição defensiva.

Por outro lado, quando as atividades atingem o nível de cooperação, as partes envolvidas estão dispostas a se concentrar nas metas e objetivos do projeto. Espera-se que os relacionamentos baseados em cooperação apresentem melhor comunicação (vários pontos de contato) e boas relações de trabalho; maior confiança e respeito mútuo; objetivos comuns quanto ao projeto, confiança limitada e risco compartilhado.

No nível de colaboração propriamente dita, as partes se concentram nas melhorias de longo prazo. O compartilhamento aberto de informações, a honestidade e a confiança são qualidades que cada parte busca uma na outra. Dessa relação, emergem perspectivas inovadoras, permitindo a revisão dos processos existentes e a melhoria contínua. Suas principais características são: o foco de longo prazo no cumprimento dos objetivos estratégicos das partes envolvidas, o aprimoramento dos processos e o compartilhamento dos riscos, recursos e responsabilidades.

A integração, considerada por Thompson e Sanders (1998) como o maior nível de colaboração, representa o alinhamento total dos objetivos entre os atores. Para os autores, esse alinhamento total baseia-se na formação de uma nova entidade focada apenas no alcance dos objetivos da equipe, sem levar em consideração os limites organizacionais. Essa liberdade permite que processos antigos sejam descartados em favor de processos totalmente novos que integram avanços tecnológicos relevantes e agilizam os canais de comunicação. Nesse nível de colaboração, a melhoria contínua é alcançada de forma consistente, a duplicação de esforços é praticamente eliminada e a estrutura organizacional passa a ser definida pelas necessidades da nova entidade, e não pelas entidades controladoras da qual os atores separados se originaram. Um ambiente caracterizado pela integração inclui um sistema comum de medição de desempenho, relações colaborativas, culturas integradas e direcionadas para atender aos objetivos, interface transparente, autonomia na tomada de decisão, confiança implícita e riscos, recursos e responsabilidades compartilhados.

De forma semelhante a Thompson e Sanders (1998), as autoras Bailey e Koney (2000) propuseram outra escala de colaboração denominada Continuum de Alianças Estratégicas, que é dividida em quatro diferentes fases, conforme a Figura 2.

Figura 2 – Continuum de Alianças Estratégicas



Fonte: Bailey e Koney (2000, p. 9, tradução nossa).

A escala proposta por Bailey e Koney (2000) define até que ponto os atores trabalham em conjunto para atingir seus objetivos nas atividades interorganizacionais. De acordo com as autoras, no nível da cooperação, as entidades são totalmente autônomas e compartilham informações para apoiar as atividades organizacionais umas das outras. No nível da coordenação, os grupos autônomos alinham atividades, patrocinam eventos específicos ou prestam serviços direcionados em busca de objetivos compatíveis. No nível da colaboração, as partes trabalham coletivamente, e cada um dos atores renuncia a algum grau de autonomia em direção à realização de um propósito determinado em conjunto. Por último, no nível da coadunação, as organizações se unem em uma estrutura integrada na medida em que uma ou todas renunciam à sua autonomia em favor de uma nova organização independente.

De forma similar, Sadoff e Grey (2005) sugerem outra escala de colaboração denominada Continuum de Cooperação, que também é dividida em quatro níveis (Figura 3).

Figura 3 – Continuum de Cooperação



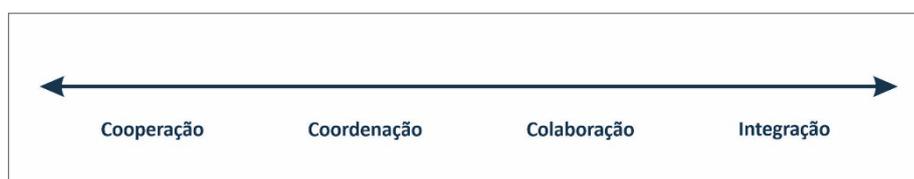
Fonte: Sadoff e Grey (2005, p. 424, tradução nossa).

Conforme Sadoff e Grey (2005), a ação unilateral ocorre quando os atores trabalham de maneira independente e sem transparência. Nesse nível não há colaboração, pois há pouco ou nenhum compartilhamento de informações entre as equipes das organizações. O nível de coordenação é alcançado quando há comunicação regular e troca de informações entre as partes interessadas. A troca de informações ajuda a equipe no processo de planejamento e contribui para evitar ideias ou iniciativas conflitantes. A colaboração é alcançada quando há aprendizagem coletiva e quando as ideias e iniciativas das partes interessadas são adaptadas para alcançar benefícios mútuos ou para mitigar danos causados a outras partes

interessadas. A ação conjunta, por sua vez, resulta quando os atores atuam como parceiros de outras organizações-chave no processo de planejamento e tomada de decisões. Esse nível de colaboração é geralmente formalizado por acordos legais.

De forma semelhante às escalas anteriores, Selden, Sowa, e Sandfort (2006) propuseram uma escala de colaboração de quatro níveis denominada Continuum de Arranjos Colaborativos (Figura 4).

Figura 4 – Continuum de Arranjos Colaborativos



Fonte: Selden et al. (2006, p. 413, tradução nossa).

Conforme Selden et al. (2006), o primeiro nível da escala representa a cooperação interorganizacional, apoiada por relações informais e pessoais entre atores de organizações diferentes. Do outro lado, está a integração de serviços formalizada, na qual duas ou mais organizações trabalham juntas para fornecer um novo pacote de serviços. Entre esses dois extremos estão a coordenação, na qual ambas as organizações fazem o possível para calibrar suas ações (embora as próprias organizações continuem independentes) e a colaboração, na qual as organizações compartilham os recursos, autoridade e benefícios.

Apesar de as escalas de colaboração apresentadas possuírem diferenças quanto aos níveis, elas possuem alguns pontos em comum. Uma compilação dessas escalas está representada no Quadro 1.

Quadro 1 – Níveis de colaboração

Autores	Isolamento/ Unilateral	Cooperação	Coordenação	Colaboração interagências	Integração/ Coadunação
Peterson (1991)		✓	✓	✓	
Mattessich e Monsey (1992)		✓	✓	✓	
Thompson e Sanders (1998)	✓	✓		✓	✓
Bailey e Koney (2000)		✓	✓	✓	✓
Sadoff e Grey (2005)	✓		✓	✓	✓
Selden, Sowa e Sandfort (2006)		✓	✓	✓	✓

Fonte: Elaborado pelo autor.

As escalas de colaboração diferem-se quanto ao número, intervalo e as definições dos vários níveis, mas elas têm muito em comum. Elas distinguem cada nível dessa de acordo com a intensidade das atividades colaborativas, variando de relações informais para vários tipos de relações formais. De modo geral, essas escalas descrevem níveis de colaboração que partem de um nível mais baixo, em que há pouca ou nenhuma dessa (isolamento), até o nível mais alto em que há colaboração total ou, em última análise, completa unificação (integração/coadunação). Em meio a esses extremos, é possível observar que os níveis de cooperação, coordenação e colaboração interagências são mais comumente empregados nas escalas apresentadas.

Implicações da colaboração

As principais implicações esperadas a partir de atividades colaborativas entre entidades públicas, privadas ou sem fins lucrativos são: obter melhores resultados na produção de bens e serviços públicos, gerar inovação social aberta e criar valor público (Albano & Júnior, 2019; Cruz-Rubio, 2015; Emerson & Nabatchi, 2015; Forrer et al., 2014; Lathrop & Ruma, 2010; Navarro & Mendoza, 2013; Schmidhuber, Piller, Bogers, & Hilgers, 2019).

Os resultados (*outcomes*) das ações colaborativas podem ser físicos, ambientais, sociais, econômicos, políticos e/ou culturais, como também podem ser específicos, discretos e de curto prazo; ou ainda, podem ser amplos, cumulativos e de longo prazo. De acordo com Emerson e Nabatchi (2015), os resultados podem incluir a melhoria da qualidade ou quantidade de um bem público, a prestação mais eficiente de um serviço público necessário ou uma resposta inovadora a uma nova oportunidade. Como existem diferentes tipos de resultados, que são mais ou menos importantes para diferentes públicos, sua avaliação deve considerar os recursos empregados na produção de bens e serviços públicos em conjunto e os benefícios gerados tanto para os atores envolvidos nas atividades colaborativas quanto para os beneficiários diretos ou indiretos desses bens e serviços.

A inovação social aberta, termo resultante da junção de inovação social e inovação aberta, ocorre quando são produzidas novas estratégias, bens e serviços que atendam efetivamente as necessidades sociais por meio de uma governança colaborativa (Chalmers, 2012; Chesbrough & Minin, 2014; T. C. M. Martins & Bermejo, 2015; Schmidhuber et al., 2019). Inovação social diz respeito a uma nova solução para um problema social que é mais eficaz, eficiente e sustentável para as quais o valor criado é agregado principalmente à sociedade como um todo ao invés de particulares. Uma inovação social pode ser, por exemplo, um produto (bens e serviços), processo ou tecnologia, como também pode ser um princípio, uma ideia, uma peça de legislação ou uma intervenção (Phills, Deiglmeier, & Miller, 2008).

De outro modo, a inovação aberta descreve uma mudança de modelos de inovação “fechados” verticalmente integrados nas quais todo o processo de inovação é realizado internamente, para um modelo “aberto” que utiliza conhecimento e experiência que estão além dos limites organizacionais (Chalmers, 2012). Trata-se do processo de inovação a partir da inteligência coletiva, baseando-se em princípios como colaboração,

compartilhamento, descentralização, transparência e pluralidade de atores (Murray, Caulier-Grice, & Mulgan, 2010).

O termo inovação social aberta foi utilizado pela primeira vez por Chalmers (2012), que propôs a utilização de estratégias de inovação aberta para superar a abordagem individual da inovação social rumo a uma abordagem intersetorial baseada em arranjos colaborativos necessários para se enfrentar sistematicamente os problemas sociais. Chalmers foi acompanhado por outros autores no entendimento de que a utilização de práticas de inovação aberta pode reduzir barreiras à inovação social (Chesbrough & Minin, 2014; T. C. M. Martins & Bermejo, 2015; Schmidhuber et al., 2019). De acordo com Schmidhuber et al. (2019), por meio da colaboração com organizações privadas e sem fins lucrativos, entidades públicas catalisam e fomentam a inovação social aberta, transformando contribuições de diversos atores em novas soluções de políticas públicas.

A criação de valor público diz respeito à extensão em que critérios de valor importantes para o público, tais como eficácia organizacional, eficiência, *accountability*, justiça e equidade, são atendidos (Moore, 1995). Esses valores são definidos em última instância pelo público. Isso implica que o público tenha a capacidade e a liberdade para expressar suas preferências em relação às decisões, atividades e resultados da administração pública. Também pressupõe que os governantes eleitos tenham a vontade e a capacidade de acomodar as preferências do público (Navarro & Mendoza, 2013). A criação de valor público é esperada a partir da colaboração entre organizações governamentais, privadas e/ou sem fins lucrativos, pois, além da expectativa quanto a melhorias na produção de bens e serviços públicos, espera-se que essa contribua com o fortalecimento da confiança, da corresponsabilidade e do compromisso cívico, que são valores-chave para o público em geral (Forrer et al., 2014; Zurbriggen & Lago, 2014). Assim, a geração de valor público depende de determinadas capacidades e qualidades institucionais, como arranjos de colaboração entre agentes públicos e privados que promovam o desenvolvimento de capacidades e os relacionamentos interinstitucionais para a coprodução de bens, serviços e políticas públicas que atendam realmente às demandas do público (Lacerda, Helal, & Cabral, 2017; H. F. Martins & Marini, 2014).

Conforme mencionado anteriormente, pouca atenção tem sido dada à colaboração no contexto do governo aberto (Hansson et al., 2015; Tai, 2021; Wootten & Kiss, 2018). Por isso, faz-se necessário discutir suas características enquanto princípio de governo aberto.

A Colaboração Como um Princípio de Governo Aberto

O governo aberto pode ser entendido como um modelo de governança baseado nos princípios de transparência, participação e colaboração focado na inclusão dos cidadãos e outros atores não governamentais no ciclo de políticas públicas e nas arenas de tomada de decisão (Oliveira & Ckagnazaroff, 2022; Pirannejad & Ingrams, 2023; Wirtz, Becker, & Weyerer, 2023).

Como foi possível observar até aqui, a colaboração entre atores governamentais e não governamentais podem ser realizadas de diversas maneiras. Entretanto, apenas algumas delas são compatíveis com o que se espera de um governo aberto.

Os tipos de colaboração mais comuns são: público-privada, público-cidadã, público-voluntária, intragovernamental, intergovernamental e multilateral (Batley & Rose, 2011; Coston, 1998; Sullivan & Skelcher, 2002). Em um governo aberto, qualquer um desses tipos pode ser adotado, desde que alguns critérios sejam observados. Uma colaboração entre governo e empresas privadas, por exemplo, pode ocorrer desde que a transparência e o interesse público prevaleçam sobre o valor do sigilo e a orientação para o benefício privado que são comuns no mundo dos negócios. No caso de uma colaboração entre governo e OSCs, deve ser mantida a autonomia dessas organizações, mesmo que elas dependam de recursos do governo, pois, se não há autonomia, a relação ficará mais próxima de uma terceirização do que colaboração propriamente dita. Na colaboração entre o governo e o voluntariado é importante que exista, de fato, o trabalho conjunto entre as partes, e não apenas a transferência da responsabilidade na prestação de serviços públicos. Na intragovernamental, questões como hierarquia, atribuições, controle e objetivos devem estar bem alinhadas para não comprometer as atividades colaborativas. Em uma colaboração intergovernamental, deve ser mantida a autonomia entre as partes e deve haver um acordo em relação à agenda política. Por fim, em uma colaboração multilateral, deve haver um esforço entre as partes para minimizar tensões devido às divergências de interesses e valores de cada um desses atores, principalmente no que diz respeito a recursos, conhecimentos, objetivos e responsabilidades.

No que diz respeito aos modos de colaboração, apenas a baseada em recursos e a relacional são compatíveis com o governo aberto. Na colaboração baseada em recursos, os atores se envolvem ativamente em práticas colaborativas em que são compartilhados recursos materiais, humanos e fontes de conhecimento. Na colaboração relacional há maior interação, as práticas são baseadas na premissa de que o resultado dela deve ser superior à soma dos interesses dos atores envolvidos nas atividades colaborativas. A colaboração relacional é caracterizada pela crença altruísta de que ela trará resultados positivos ou melhorias para o sistema como um todo e que esses resultados anulem o desejo de ganhos unilaterais pelas partes interessadas (Aubouin & Capdevila, 2019). Dessa maneira, tanto a colaboração baseada em recursos quanto a relacional podem coexistir, pois o mais importante são as mudanças no contexto predominante que são cruciais para determinar a incidência dessa, seja pelo desejo de melhoria ou pela necessidade de recursos (Sullivan & Skelcher, 2002). De outra forma, a colaboração relacionada a custos possui maior foco nos interesses individuais dos atores envolvidos, o que não atende aos requisitos de um governo aberto (Capdevila, 2014).

Quanto aos determinantes da colaboração, a liderança, a capacidade de ação conjunta e o compartilhamento de conhecimentos, recursos e responsabilidades devem ser observados em um governo aberto. Nas atividades colaborativas, os líderes devem ser capazes de contribuir para criar um ambiente favorável para que os atores envolvidos possam focar na questão central do esforço colaborativo (Emerson & Nabatchi, 2015). Os outros atores, por sua vez, devem ter a capacidade de atuar

em função do cumprimento de seus objetivos coletivos e estarem aptos e dispostos a compartilhar seus conhecimentos, recursos e responsabilidades (Capdevila, 2014; Thomson et al., 2007). Entretanto, a maneira pela qual as responsabilidades e os recursos são organizados e compartilhados pode gerar tensão entre as partes, e, por isso, é preciso tratar essas questões de forma equilibrada, mitigando as disputas e conflitos entre os atores (Thomson & Perry, 2006).

Como foi discutido, a colaboração pode ocorrer por meio de diferentes mecanismos, tais como: parcerias, contratos, convênios e consórcios (Di Pietro, 2019; Forrer et al., 2014; McQuaid, 2010; Sullivan & Skelcher, 2002). No governo aberto, essas possibilidades de colaboração devem envolver a construção coletiva de soluções governamentais que possam melhorar a relação intra e interagências, promover o compartilhamento de conhecimentos e melhores práticas para melhorar a eficiência e eficácia do governo, além de permitir o envolvimento de várias partes interessadas nas operações governamentais e na tomada de decisões (Lee & Kwak, 2011). No entanto, como destacam Forrer et al. (2014), é preciso observar que alguns desses mecanismos de colaboração podem ser utilizados mais no sentido da privatização de serviços públicos do que no trabalho em conjunto entre entidades públicas e privadas.

Em relação ao nível de colaboração, no governo aberto é desejável que ele ocorra acima do nível de coordenação, pois é a partir desse nível que se configura o trabalho conjunto entre os atores e o compartilhamento de recursos e responsabilidades visando atingir um objetivo comum. O ideal é que as agências públicas busquem níveis mais altos de colaboração sempre que possível, desde que isso possa gerar benefícios de interesse público (Vigoda & Gilboa, 2002). Nos níveis superiores de colaboração há a troca de ideias, conhecimento e competências entre atores relevantes e as principais partes interessadas, estimulando processos de aprendizagem mútua que podem melhorar a compreensão do problema e, conseqüentemente, os resultados das políticas (Torfing, 2019).

Como implicações da colaboração, é esperado que as atividades colaborativas entre entidades públicas, privadas ou sem fins lucrativos sejam capazes de gerar melhores resultados na produção de bens e serviços públicos, inovação social aberta e valor público. No governo aberto, a colaboração é um recurso para que se obtenham melhores resultados em termos de quantidade, qualidade e eficiência na produção de bens e na prestação de serviços públicos inovadores (Emerson & Nabatchi, 2015; Forrer et al., 2014; Navarro & Mendoza, 2013). Aqui é importante destacar que nem sempre essa leva à inovação, pois a inovação colaborativa bem-sucedida depende de um *design* institucional apropriado que facilite a inovação aberta e reduza os impasses políticos (Sørensen & Torfing, 2011). O valor público, por sua vez, é o produto dos benefícios produzidos e distribuídos pelo governo de forma imparcial e justa (Quintanilla & Gil-García, 2016). Nesse sentido, é preciso que sejam criadas arenas de interação abertas e flexíveis entre governo, setor privado e sociedade civil, em que os atores possam coproduzir, cocriar e gerar inovação visando alcançar as melhores soluções para as políticas públicas e, assim, gerar valor público para a sociedade (Sørensen & Torfing, 2011; Zurbriggen & Lago, 2014).

Considerações Finais

Este estudo foi realizado com o objetivo de identificar as diferentes formas de se classificar a colaboração entre atores governamentais e não governamentais e discutir suas características enquanto princípio de governo aberto.

Como foi possível observar, a colaboração pode ocorrer de diferentes maneiras. No contexto de governo aberto, a que acontece entre diferentes atores é uma forma de se buscar melhores resultados na execução de atividades que não ocorreriam ou não seriam tão eficazes se assumidas individualmente pelo governo (Cruz-Rubio, 2015; Sullivan & Skelcher, 2002). Quando a colaboração for o melhor caminho a seguir, o primeiro passo é estabelecer como ela será praticada. Em um governo aberto, a prática colaborativa deve ir além das parcerias baseadas em concessões ou da terceirização do serviço público. É preciso que o governo esteja, de fato, aberto ao trabalho conjunto e ao compartilhamento de recursos e responsabilidades sempre observando a melhor forma de atender ao interesse público. Por isso, é preciso observar atentamente o contexto, tal como os propósitos e as motivações dos atores que se apresentam para colaborar. Em alguns casos, a colaboração também pode ser utilizada estrategicamente pelos governos como um “cosmético” para se evitar a *accountability* delegando aos atores privados, que não estão submetidos às regras de transparência, algumas funções públicas importantes.

Em síntese, as diferentes tipologias apresentadas até aqui demonstram quão variadas podem ser as abordagens sobre a colaboração. Para fins de aplicação ou análise, essa classificação pode ser usada de diversas formas, como a escolha de métodos colaborativos a serem aplicados ou como categorias analíticas para estudos sobre colaboração no setor público.

Com o intuito de contribuir para o avanço do campo, propõe-se que novos estudos sejam realizados no sentido aprofundar a discussão sobre as características dos princípios de governo aberto. São necessários novos estudos teórico-empíricos que busquem verificar se a colaboração entre atores governamentais e não governamentais está sendo efetivamente incorporada por governos que firmaram compromissos de governo aberto.

Referências

- Abu-Shanab, E. A. (2015). Reengineering the open government concept: an empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly*, 32(4), 453-463.
- Albano, C. S., & Júnior, W. L. (2019). Condições para coprodução e inovação aberta: um estudo no ecossistema brasileiro de dados governamentais abertos. *Revista de Ciências da Administração*, 21(54), 60-76.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418.
- Aubouin, N., & Capdevila, I. (2019). La gestion des communautés de connaissances au sein des espaces de créativité et innovation: une variété de logiques de collaboration. *Innovations*, 58(1), 105-134.
- Bailey, D., & Koney, K. M. (2000). *Strategic alliances among health and human services organizations: from affiliations to consolidations*, v. 41. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bartz, C. R. F., Turcato, J. C., & Baggio, D. K. (2019). Governança colaborativa: um estudo bibliométrico e conceitual da última década de publicações. *Desenvolvimento Regional em Debate*, 9(s.n.), 800-817.
- Batley, R., & Rose, P. (2011). Analysing collaboration between non-governmental service providers and governments. *Public Administration and Development*, 31(4), 230-239.
- Boyle, R. (1993). Changing partners: the experience of urban economic policy in West Central Scotland, 1980-90. *Urban Studies*, 30(2), 309-323.
- Capdevila, I. (2014). Different inter-organizational collaboration approaches in coworking spaces in Barcelona. *SSRN(2502816)*, 1-30.
- Chalmers, D. (2012). Social innovation: an exploration of the barriers faced by innovating organizations in the social economy. *Local Economy*, 28(1), 17-34.
- Chesbrough, H., & Minin, A. D. (2014). Open Social Innovation. In H. Chesbrough, W. Vanhaverbeke, & J. West (eds.), *New Frontiers in Open Innovation* (pp. 169-188). New York: Oxford University Press.
- Clarke, A., & Francoli, M. (2014). What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven open government partnership members. *JeDEM: eJournal of eDemocracy and Open Government*, 6(3), 248-266.
- Coston, J. M. (1998). A model and typology of government: NGO relationships. *nonprofit and voluntary sector quarterly*, 27(3), 358-382.

- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8, 37-53.
- Di Pietro, M. S. Z. (2019). *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada* (12. ed.). Rio de Janeiro: Editora Forense.
- Dijkers, M. P. J. M. (2009). The value of “traditional” reviews in the Era of Systematic Reviewing. *American Journal of Physical Medicine & Rehabilitation*, 88(5), 423-430.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Forrer, J., Kee, J. J., & Boyer, E. (2014). *Governing cross-sector collaboration*. San Francisco, CA: John Wiley & Sons.
- Frey, B. B., Lohmeier, J. H., Lee, S. W., & Tollefson, N. (2006). Measuring collaboration among grant partners. *American Journal of Evaluation*, 27(3), 383-392.
- Gajda, R. (2004). Utilizing collaboration theory to evaluate strategic alliances. *American Journal of Evaluation*, 25(1), 65-77.
- Gazley, B. (2015). Intersectoral collaboration and the motivation to collaborate: toward an integrated theory. In L. B. Bingham & R. O'Leary (eds.), *Big Ideas in Collaborative Public Management* (pp. 36-54). New York: Routledge.
- Gray, B. (1996). Cross-sectoral partners: collaborative alliances among business, government and communities. In C. Huxham (ed.), *Creating Collaborative Advantage* (pp. 57-79). London: SAGE Publications.
- Hansson, K., Belkacem, K., & Ekenberg, L. (2015). Open Government and Democracy: a research review. *Social Science Computer Review*, 33(5), 540-555.
- Himmelman, A. T. (1996). On the theory and practice of transformational collaboration: from social service to social justice. In C. Huxham (ed.), *Creating Collaborative Advantage* (pp. 19-43). London: Sage Publications.

- Lacerda, S. M. D. P., Helal, D. H., & Cabral, S. D. M. (2017). O Governo Aberto e o seu princípio: a transparência. *Paper presented at the Encontro Brasileiro de Administração Pública*, João Pessoa.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, Inc.
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2011). Open government implementation model: a stage model for achieving increased public engagement. *Paper presented at the 12th Annual International Conference on Digital Government Research*, Maryland, USA.
- Linden, R. M. (2002). *Working across boundaries: making collaboration work in government and nonprofit organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Linders, D., & Wilson, S. C. (June, 2011). What is open government? One year after the directive. *Paper presented at the 12th Annual International Conference on Digital Government Research*, Maryland, USA.
- Lucke, J. V., & Große, K. (2014). Government collaboration: opportunities and challenges of open collaborating with and within government. In M. Gascó-Hernández (ed.), *Open Government: Opportunities and Challenges for Public Governance* (pp. 189-204). New York, NY: Springer.
- Martins, H. F., & Marini, C. (2014). Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, (130), 42-53.
- Martins, T. C. M., & Bermejo, P. H. S. (2015). Open social innovation. In D. Ćemal, K. Ejub, R. Dragan, & S. Boban (eds.), *Handbook of Research on Democratic Strategies and Citizen-Centered E-Government Services* (pp. 144-163). Hershey, PA: IGI Global.
- Mattessich, P. W., & Monsey, B. R. (1992). *Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing successful collaboration*. St. Paul, Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33-43.
- McQuaid, R. W. (2010). Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors. In S. P. Osborne (ed.), *The New Public*

Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance (pp. 127-148). New York, NY: Routledge.

Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.

Monte, T. C., & Carvalho, C. A. (2005). Poder e relações de parceria no terceiro setor. *Revista de Ciências da Administração*, 289-310.

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

Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). *The open book of social innovation*. London: Young Foundation, NESTA.

Navarro, F. M., & Mendoza, R. E. V. (2013). *Gobierno abierto: ¿ más innovaciones? ¿ más gobierno? ¿ más sociedad? ¿ en qué consiste?: propuestas para los gobiernos locales*. Ciudad de México: EGAP-MAPorrúa.

O'Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66(s.n.), 6-9.

Oliveira, D. J. S., & Ckagnazaroff, I. B. (2022). Princípios de governo aberto: uma revisão pela perspectiva histórica. *GIGAPP Estudos Working Papers*, 9(229), 1-18.

Oliveira, D. J. S., & Ckagnazaroff, I. B. (2023). A participação cidadã como um dos princípios de Governo Aberto. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 28, e84867-e84867.

Paré, G., Trudel, M.-C., Jaana, M., & Kitsiou, S. (2015). Synthesizing information systems knowledge: a typology of literature reviews. *Information & Management*, 52(2), 183-199.

Peterson, N. L. (1991). Interagency collaboration under part h: the key to comprehensive, multidisciplinary, coordinated infant/toddler intervention services. *Journal of Early Intervention*, 15(1), 89-105.

Phills, J. A., Deiglmeier, K., & Miller, D. T. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), 34-43.

- Pirannejad, A., & Ingrams, A. (2023). Open Government maturity models: a global comparison. *Social Science Computer Review*, 41(4), 1140-1165.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. New York: Oxford University Press.
- Quintanilla, G., & Gil-García, J. R. (2016). Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (65), 69-102.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2020). El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. *Estado Abierto*, 4(1), 13-38.
- Sadoff, C. W., & Grey, D. (2005). Cooperation on international rivers: a continuum for securing and sharing benefits. *Water International*, 30(4), 420-427.
- Schmidhuber, L., Piller, F., Bogers, M., & Hilgers, D. (2019). Citizen participation in public administration: investigating open government for social innovation. *R&D Management*, 49(3), 343-355.
- Selden, S. C., Sowa, J. E., & Sandfort, J. (2006). The impact of nonprofit collaboration in early child care and education on management and program outcomes. *Public Administration Review*, 66(3), 412-425.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries: collaboration in public services*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tai, K. T. (2021). Open government research over a decade: a systematic review. *Government Information Quarterly*, 38(2), 101-566.
- Thompson, P. J., & Sanders, S. R. (1998). Partnering continuum. *Journal of Management in Engineering*, 14(5), 73-78.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: inside the black box. *Public Administration Review*, 66, 20-32.

- Thomson, A. M., Perry, J. L., & Miller, T. K. (2007). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 23-56.
- Thomson, A. M., Perry, J. L., & Miller, T. K. (2015). Linking collaboration processes and outcomes: foundations for advancing empirical theory. In L. B. Bingham & R. O'Leary (eds.), *Big Ideas in Collaborative Public Management* (pp. 97-120). New York: Routledge.
- Torfining, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 21(1), 1-11.
- Vangen, S., Hayes, J. P., & Cornforth, C. (2015). Governing cross-sector, inter-organizational collaborations. *Public Management Review*, 17(9), 1237-1260.
- Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., & Stoimenov, L. (2014). Benchmarking open government: an open data perspective. *Government Information Quarterly*, 31(2), 278-290.
- Vigoda, E., & Gilboa, E. (2002). The quest for collaboration: toward a comprehensive strategy for public administration. In E. Vigoda (ed.), *Public Administration: an Interdisciplinary Critical Analysis* (pp. 99-117). Middletown, PA: Marcel Dekker, Inc.
- Viscusi, G., Spahiu, B., Maurino, A., & Batini, C. (2014). Compliance with open government data policies: an empirical assessment of Italian local public administrations. *Information Polity*, 19(3/4), 263-275.
- Warren, R. L. (1967). The interorganizational field as a focus for investigation. *Administrative Science Quarterly*, 12(3), 396-419.
- Wirtz, B. W., Becker, M., & Weyerer, J. C. (2023). Open Government: development, concept, and future research directions. *International Journal of Public Administration*, 46(12), 797-812.
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). Open Government: origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396.
- Wooten, G. W., & Kiss, S. J. (2018). The ambiguous definition of open government: parliamentarians, journalists and bloggers define open Government in accordance with their interests. *Canadian Journal of Political Science*, 52(3), 479-499.

Zurbruggen, C., & Lago, M. G. (2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329-361.