

## PROMOVENDO A GESTÃO COLABORATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVIDÊNCIAS NAS LEIS FEDERAIS BRASILEIRAS

**Karen Pereira Alvares Villarim<sup>1</sup>**  
**Patrícia de Sá Freire<sup>2</sup>**

**Abstract:** Collaboration in organizational contexts is on the rise, particularly in the public sector, where the emphasis on working together for knowledge creation, complex problem-solving, and the common good is fostering collaborative management. This research aims to identify evidence of the promotion of collaborative management in the Brazilian federal laws governing public administration. Documentary Research resulted in 19 laws, analyzed and categorized based on different activities in the field of management. The findings indicate that Brazilian federal laws promote collaborative management in public administration, particularly in activities related to the implementation of federal policies and actions, including collaboration in planning, assessment, supervision, monitoring, and oversight.

*Keywords: Collaboration; Collaborative Management; Public Management; Collaborative Public Management; Brazilian Federal Laws.*

**Resumo:** A colaboração em âmbito organizacional está em ascensão, especialmente no setor público, onde o foco no trabalho conjunto para a criação de conhecimento, resolução de problemas complexos e bem comum está fomentando a gestão colaborativa. Esta pesquisa visa identificar evidências de promoção da gestão colaborativa nas leis federais que regem a administração pública brasileira. A Pesquisa Documental resultou em 19 leis, analisadas e categorizadas com base em diferentes atividades no âmbito da gestão. Os resultados indicam que as leis federais brasileiras promovem a gestão colaborativa na administração pública, principalmente em atividades relacionadas à execução de políticas e ações federais, incluindo colaboração em atividades de planejamento, avaliação, supervisão, monitoramento e fiscalização.

*Palavras-chave: Colaboração; Gestão Colaborativa; Gestão Pública; Gestão Pública Colaborativa; Leis Federais Brasileiras.*

**Resumen:** La colaboración organizacional está en constante crecimiento, especialmente en el sector público, donde la importancia de trabajar juntos para la creación de conocimiento, resolución de problemas complejos y el bien común está impulsando enfoques de gestión colaborativa. Esta investigación tiene como objetivo identificar evidencias de la promoción de la gestión colaborativa en las leyes federales brasileñas que regulan la administración pública. La Investigación Documental resultó en 19 leyes, analizadas y categorizadas en función de diferentes actividades en el ámbito de la gestión. Los resultados indican que las leyes federales brasileñas promueven la gestión colaborativa en la administración pública, especialmente en actividades relacionadas con la implementación de políticas y acciones federales, incluida la colaboración en la planificación, evaluación, supervisión, monitoreo y supervisión.

*Palabras clave: Colaboración; Gestión Colaborativa; Gestión Pública; Gestión Pública Colaborativa; Leyes Federales Brasileñas.*

---

<sup>1</sup>Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) Florianópolis – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9259-682X>. e-mail: [patriciadesafreire@gmail.com](mailto:patriciadesafreire@gmail.com)

<sup>2</sup>Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) Florianópolis – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6341-986X>. e-mail: [karenvaib@gmail.com](mailto:karenvaib@gmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

Na era contemporânea da Sociedade do Conhecimento, marcada por transformações rápidas e disruptivas, as organizações enfrentam intensa competitividade e necessitam manter altos padrões de qualidade (Santos & Rados, 2020). Nesse contexto de mudanças profundas, a colaboração surge como uma abordagem crítica para produzir resultados que superam aqueles alcançáveis por esforços independentes. A colaboração oferece uma ampla gama de benefícios, incluindo soluções inovadoras para questões complexas, maior participação democrática, mitigação de riscos, eficácia aprimorada nos resultados, otimização de recursos por meio da partilha e da redução de redundâncias, dentre outros (Gray & Purdy, 2018; Meek, 2021).

Essa valorização da colaboração também se estende à administração pública. Estudiosos desse campo têm se dedicado a investigar a Gestão Pública Colaborativa (Agranoff, 2023; Bingham & O'Leary, 2015; Meek, 2021), um mecanismo de governança que envolve arranjos multiorganizacionais para abordar problemas que não podem ser resolvidos facilmente por uma única organização (Agranoff, 2023). A Gestão Pública Colaborativa representa uma mudança significativa em relação ao modelo burocrático tradicional, oferecendo uma base de conhecimento emergente que complementa as teorias estabelecidas de gestão pública (Agranoff, 2023). Essa abordagem se tornou especialmente relevante no contexto da Sociedade do Conhecimento, onde as soluções para problemas públicos frequentemente requerem uma abordagem colaborativa.

No Brasil, durante o processo de redemocratização, mudanças foram impulsionadas pela transição que ocorreu na década de 1990, conhecida como Reforma do Estado. Nessa ocasião, os governos, notadamente os locais, introduziram diversas novidades no campo das políticas públicas, incluindo maior participação cidadã (Abrucio, 2007; Bertolin et al., 2012). O principal objetivo dessa reforma era substituir o tradicional modelo burocrático por um modelo gerencial, enfatizando a necessidade de um Estado mais eficiente, menos hierárquico, mais descentralizado e focado na qualidade e na proximidade com o cidadão (Bertolin et al., 2012). No entanto, a maior parte dos governos ainda permanece vinculada ao modelo burocrático tradicional (Abrucio, 2007), sendo possível observar a presença de burocracias que representam o governo em todos os lugares (Agranoff, 2023).

Dentro desse cenário, e considerando o papel da União como agente de mudanças (Abrucio, 2007), torna-se relevante entender se as leis federais estão promovendo a gestão colaborativa. Isso porque, essas leis, atos legislativos primários (Lozano, 2001), desempenham um papel crucial na definição de diretrizes e estabelecimento de políticas e outras ações

federais, impactando todas as esferas governamentais. Portanto, a pergunta de pesquisa que emerge desse contexto é a seguinte: é possível identificar evidências de promoção da gestão colaborativa nas leis federais que regem a administração pública brasileira? A seguir, apresenta-se a fundamentação teórica, o método, os resultados, a discussão e as considerações finais.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A gestão colaborativa é amplamente estudada em diversas áreas do conhecimento e em diferentes níveis de análise (Alvares-Villarim & Sá Freire, 2021). No âmbito da administração pública, um conceito consolidado entre estudiosos da Gestão Pública Colaborativa é que esta representa o processo de facilitar e operar em arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não podem ser resolvidos facilmente por uma única organização (Agranoff, 2023; McGuire, 2006). Agranoff e McGuire (2003) argumentam que a Gestão Pública Colaborativa está na vanguarda da transformação do conceito tradicional de burocracia, baseado em controle hierárquico e especialização máxima do trabalho, para um paradigma pós-burocrático. Nesse novo paradigma, surgem formas inovadoras de transações que seguem princípios de disciplina de mercado, substituindo a supervisão externa.

Essa perspectiva está em conformidade com a definição de Sá Freire et al. (2021), que concebe a gestão colaborativa, sob a ótica da gestão do conhecimento, como “um processo colaborativo de múltiplos atores, que prioriza o ambiente social compartilhado, o diálogo, a integração e a postura proativa em prol da aprendizagem para a construção de sinergias e integração dos esforços para o bem comum” (Sá Freire et al., 2021, p. 71)”. Em consonância com essa visão, é possível identificar na literatura fatores que sustentam a gestão colaborativa, como a participação, confiança e reciprocidade (Bingham & O’Leary, 2015; Connelly et al., 2015; Gray & Purdy, 2018; Morris & Miller-Stevens, 2015).

A participação aumenta a aceitação de soluções quando aqueles que devem segui-las estão envolvidos em sua concepção, ao mesmo tempo em que possibilita uma compreensão mais abrangente do problema (Gray, 1985; Gray & Purdy, 2018). Além disso, a participação contribui para o aumento do conhecimento que cada *stakeholder* possui sobre as ações dos outros. Esse conhecimento, aliado à interação em si, pode resultar no desenvolvimento da confiança entre os *stakeholders*, outro fator determinante para o sucesso de alianças e parcerias interorganizacionais (Blumenthal & Jannink, 2000; Gray & Purdy, 2018). Estabelecer a confiança requer a demonstração repetida de compromisso e a definição de expectativas claras. A implementação de regras explícitas, a participação ativa de todas as partes envolvidas e a adoção de disposições contratuais sólidas são medidas que fortalecem a confiança e garantem

a proteção dos interesses futuros (Gray & Purdy, 2018). Nesse contexto, Bingham e O’Leary (2015) destacam as características das redes, que não possuem uma cadeia de comando hierárquica e que dependem da confiança e da reciprocidade para impulsionar a colaboração. Entretanto, à medida que as experiências pessoais e institucionais moldam as disposições iniciais em relação à colaboração, em situações de ceticismo, é possível participar de processos democráticos mantendo um certo grau de questionamento sobre as informações recebidas, uma forma de confiança crítica (Connelly et al., 2015; Poortinga & Pidgeon, 2003).

Na prática, a gestão colaborativa é considerada um componente essencial e comum na gestão pública em geral. Em vez de ser um fenômeno episódico, a colaboração é amplamente praticada e tão frequente quanto a gestão burocrática, especialmente em áreas como desenvolvimento econômico, meio ambiente, gestão de emergências e serviços sociais e humanos (McGuire, 2006). No entanto, é importante questionar se as leis federais brasileiras acompanham este movimento que existe na prática e de alguma forma promovem a gestão colaborativa na Administração Pública. Para responder a essa pergunta, foi utilizado o método apresentado a seguir.

### 3 MÉTODO

Para responder à pergunta de pesquisa formulada na introdução desse artigo, recorreu-se a Pesquisa Documental, uma abordagem que utiliza documentação como fonte secundária de coleta de dados (Seale et al., 2007). Nesse tipo de pesquisa, é essencial que o pesquisador selecione os documentos que realmente contribuam para a compreensão do fenômeno em estudo (Seale et al., 2007). Portanto, optou-se por analisar leis federais, que são normas de alcance nacional utilizadas para estabelecer políticas e outras ações no âmbito federal. Quanto ao método, adotou-se a análise temática, “um conjunto de técnicas de análises das comunicações” (Bardin, 2011, p. 37). Essa metodologia foi conduzida em três fases, de acordo com Bardin (2011).

A primeira fase é a pré-análise, uma etapa de organização da pesquisa que envolve a seleção dos documentos a serem analisados e a definição dos objetivos. A escolha dos documentos depende dos objetivos, e os objetivos são alcançados em função dos documentos disponíveis (Bardin, 2011). Portanto, foi estabelecido o seguinte objetivo: identificar evidências de promoção da gestão colaborativa nas leis federais que regem a administração pública brasileira. Para atingir esse objetivo, seguindo critérios de pertinência (documentos alinhados com os objetivos de análise) e homogeneidade (documentos do mesmo tipo, ou seja, leis),

definiu-se como critério de inclusão: leis federais brasileiras que contenham o termo “colaboração”.

Além disso, foram definidos critérios de exclusão para eliminar leis que continham o termo “colaboração”, mas não se aplicavam ao contexto de gestão, bem como leis que incluíam “colaborador” ou “colaboradores” em vez de “colaboração”. Também foram excluídas leis que estavam revogadas ou com vigência encerrada, bem como documentos que não se encaixavam na categoria de leis. A busca documental foi realizada no site do Diário Oficial da União (D.O.U.) (<https://www.in.gov.br/consulta>) em 25/04/2023. A escolha do D.O.U. foi feita devido a ser um repositório de dados público oficial que publica na íntegra o conteúdo de todas as leis e demais atos resultantes do processo legislativo (Brasil, 2009). O termo de busca utilizado foi “colaboração”. A pesquisa foi conduzida na seção 1, campo “Organização Principal”, opção “Atos do Poder Legislativo”.

A segunda fase envolve a exploração do material com base nas decisões tomadas durante a pré-análise e o uso de procedimentos de codificação, categorização, e ferramentas de softwares, dentre outros (Bardin, 2011). As leis recuperadas foram organizadas em uma planilha em Excel com colunas para número e ano da lei, preâmbulo da Lei, 1º artigo da lei contendo o termo colaboração, 2º artigo da lei contendo o termo colaboração (se houvesse), e assim por diante. Para cada artigo da lei contendo o termo colaboração, foi atribuído um código representando uma atividade relacionada à gestão (expressa ou implícita no texto).

Finalmente, a terceira fase abrange o tratamento dos dados e a interpretação das evidências (Bardin, 2011). Para o tratamento dos dados, utilizou-se a técnica de categorização temática de conteúdo. Os dados foram agrupados por atividades relacionadas à gestão, com base nas categorias emergentes (códigos gerados na fase 2). Por exemplo, na categoria Planejamento e Execução, foram incluídas leis que continham explicitamente os termos “planejamento” e “execução” (ex.: colaborar com os órgãos governamentais no planejamento e na execução das políticas sobre drogas, Lei nº13.840/19, Art. 8º-A, X), bem como leis em que esses estavam implícitos (ex.: colaborar com as unidades da Federação na criação, implantação e operação de mecanismo com objetivos afins aos da ANATER, Lei nº 12.897/13, Art. 1º, § 2º, VIII). Neste último exemplo, considerou-se que a palavra “criação” se referia ao planejamento do mecanismo (envolvendo sua concepção e idealização), e que as palavras “implantação” e “operação” se referiam à sua execução. Por fim, a interpretação das evidências foi realizada à luz das categorias identificadas e da literatura apresentada na seção 2 (Bardin, 2011).

## 4 RESULTADOS

Através da Pesquisa Documental identificou-se 57 leis publicadas no período compreendido entre 2013 e 2023, que corresponde ao intervalo máximo disponível na base do D.O.U. O Quadro 1 resume os resultados da pesquisa, incluindo os motivos de exclusão:

Quadro 1- Pré-análise da pesquisa: resultados da busca documental e motivos de exclusão

<b>Etapa</b>	<b>Quant. de documentos</b>
Número de leis recuperadas no DOU	<b>57</b>
Número de leis excluídas após triagem:	<b>37</b>
a) Não se aplica ao contexto de gestão	31
b) Termo recuperado “colaborador” ou “colaboradores”	4
c) Lei revogada ou com vigência encerrada	1
d) Item recuperado não é lei	2
Número de leis incluídas na síntese qualitativa	<b>19</b>

Fonte: elaborado pelas autoras.

Conforme exposto no Quadro 1, a análise qualitativa concentrou-se em 19 leis, posteriormente categorizadas com base em atividades relacionadas à gestão, como descrito na seção método: planejamento, execução, avaliação, supervisão, monitoramento e fiscalização.

### 1.1 PLANEJAMENTO

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estipulou-se como incumbência da União “estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação” (Lei nº 13.234/15, Art. 9º, IV-A).

Além disso, na Lei nº 13.702/18, determinou-se que a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF está autorizada a elaborar, em colaboração com os demais órgãos públicos federais, estaduais e municipais que atuem na área, os planos anuais e plurianuais de desenvolvimento integrado das bacias hidrográficas em que atua (Lei nº 13.702/18, Art. 9º, III).

De modo semelhante, no campo da energia nuclear, estabeleceu-se como competência da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN colaborar com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações na formulação da política nuclear (Lei nº 14.222/21, Art. 2, I).

## 1.2 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

A diretriz na lei da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), indica “promover uma relação colaborativa entre os órgãos de segurança pública e os integrantes do sistema judiciário para a construção das estratégias e o desenvolvimento das ações necessárias ao alcance das metas estabelecidas (Lei nº 13.675/18, Art. 6º, XIX).

De outro modo, na lei que versa sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, estabeleceu-se como um dos objetivos dos conselhos de políticas sobre drogas, constituídos por Estados, Distrito Federal e Municípios, a colaboração com órgãos governamentais no planejamento e na execução das políticas sobre drogas, com o objetivo de assegurar sua efetividade (Lei nº 13.840/19, Art. 8º-A, X).

## 1.3 PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Na lei da PNSPDS, instituiu-se como diretriz a “coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, respeitando-se as respectivas atribuições legais e promovendo-se a racionalização de meios com base nas melhores práticas” (Lei nº 13.675/18, Art. 5º, V).

## 1.4 EXECUÇÃO

No Art. 3º da Lei nº 12.816/13, estabelece-se que o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec cumprirá suas finalidades e objetivos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo permitida a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, instituições de educação profissional e tecnológica e fundações públicas de direito privado dedicadas à educação profissional e tecnológica.

Já na lei que cria políticas públicas para primeira infância e altera a Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente, define-se como objetivo comum dos entes da federação o pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância, a ser alcançado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observadas suas respectivas competências constitucionais (Lei nº 13.257/16, Art. 8º).

Quanto ao dever de colaborar para a execução de serviços públicos, a lei sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração

pública institui que a colaboração para a adequada prestação do serviço é um dever do usuário (Lei nº 13.460/17, Art. 8º, III).

Por outro lado, na lei que criou o Centro Cultural da Justiça Eleitoral (CCJE) do Tribunal Superior Eleitoral, foi estabelecido como um dos objetivos do CCJE a formalização de parcerias com organizações da sociedade civil para a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em instrumentos como termos de colaboração, de fomento ou acordos de cooperação (Lei nº 13.538/17, Art. 3º, parágrafo único, II).

Além disso, na lei que estabeleceu o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais, foi determinado que as empresas de transportes terrestres que operam sob concessão de entes federativos são obrigadas a exibir em seus veículos, em formato de fácil leitura e visualização, expressões de incentivo à colaboração da população e de garantia do anonimato, conforme regulamentações da lei (Lei nº 13.608/18, Art. 1º, II).

Por outro lado, na lei que versa sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, foi definido que compete à União estabelecer formas de colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução desta política (Lei nº 13.840/19, Art. 8º-A, X).

Quanto à lei que aborda o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos, foi previsto que a doação de excedentes de alimentos não comercializados e ainda próprios para o consumo humano pode ser feita diretamente, em colaboração com o poder público, ou por meio de bancos de alimentos, entidades beneficentes de assistência social certificadas ou entidades religiosas (Lei nº 14.016/20, Art. 1º, § 2º).

Por ocasião da pandemia ocasionada pela Covid-19, na lei que estabeleceu normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante este período (pandemia da Covid-19), estipulou-se que os entes federativos deveriam implementar, em regime de colaboração, estratégias intersetoriais de retorno às atividades escolares regulares nas áreas de educação, de saúde e de assistência social (Lei nº 14.040/20, Art. 2º, § 9º).

Ainda, no setor da educação, determinou-se que os sistemas de ensino devem atuar em regime de colaboração para o desenvolvimento de programas integrados de ensino e pesquisa, oferta de educação escolar bilíngue e intercultural a estudantes surdos ou com outras deficiências associadas à surdez (Lei nº 14.191/21, Art. 78-A).

Ademais, na lei que criou a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear, estipulou-se como competência desse órgão a colaboração técnica interorganizacional, competindo à ANSN “orientar e colaborar tecnicamente com os entes públicos federais, estaduais, distritais e



municipais encarregados da execução dos planos de emergência nuclear e radiológica” (Lei nº 14.222/21, Art. 6º, XII).

Finalmente, na lei que instituiu o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, determinou-se que qualquer pessoa que tenha conhecimento da prática de assédio sexual, crimes contra a dignidade sexual ou qualquer forma de violência sexual tem o dever legal de denunciá-los e colaborar com os procedimentos administrativos internos e externos (Lei nº 14.540/23, Art. 5º, § 1º).

## 1.5 AVALIAÇÃO

Conforme consta na lei que instituiu a PNSPDS, as autoridades, gestores, entidades e órgãos envolvidos com a segurança pública e defesa social têm o dever de colaborar com o processo de avaliação da PNSPDS, facilitando o acesso às suas instalações, documentação e todos os elementos necessários para o seu efetivo cumprimento (Lei nº 13.675/18, Art. 28).

## 1.6 AVALIAÇÃO E SUPERVISÃO

Foi previsto na lei do Pronatec que a supervisão e a avaliação dos cursos serão realizadas em regime de colaboração com os órgãos competentes dos Estados e do Distrito Federal, nos termos constantes em ato do Ministro de Estado da Educação (Lei nº 12.816/13, Art. 20-B, §1º).

## 1.7 MONITORAMENTO

Na Lei nº 12.986/14, atribuiu-se ao Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) a competência de “acompanhar o desempenho das obrigações relativas à defesa dos direitos humanos resultantes de acordos internacionais, produzindo relatórios e prestando a colaboração que for necessária ao Ministério das Relações Exteriores” (Lei nº 12.986/14, Art. 4º, XIII).

## 1.8 FISCALIZAÇÃO

Quanto à fiscalização, a Lei nº 14.019/20, que trata do uso obrigatório de máscaras de proteção individual em resposta à pandemia da Covid-19, exige que as concessionárias e empresas de transporte público colaborem com o poder público na fiscalização do cumprimento das normas de utilização obrigatória das máscaras (Lei nº 14.019/20, Art. 3º-G).

Além disso, a Lei nº 14.071/20, que alterou o Código de Trânsito Brasileiro, determina que a fiscalização das entidades e dos profissionais responsáveis pelos exames de aptidão física

e mental e pela avaliação psicológica ficam a cargo dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, com a colaboração dos conselhos profissionais de medicina e psicologia (Lei nº 14.071/20, Art. 147, § 7º). O Quadro 2 resume os achados deste artigo. Nele, consta a síntese dos textos das leis recuperadas que abordam o termo colaboração, por atividade de gestão.

Quadro 2 – Síntese dos textos das leis recuperadas que abordam a colaboração, por atividade de gestão.

<b>Atividade</b>	<b>Síntese do texto da lei que aborda a colaboração</b>
<b>Planejamento</b>	(Incumbe à União) estabelecer, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, competências e diretrizes para a educação e diretrizes e procedimentos para atendimento de alunos com altas habilidades ou superdotação (Lei nº 13.234/15, Art. 9º, IV-A).
<b>Planejamento</b>	(Autoriza a CODEVASF à) Elaborar, em colaboração com os demais órgãos públicos federais, estaduais e municipais que atuem na área, os planos anuais e plurianuais de desenvolvimento integrado das bacias hidrográficas em que atua [...] (Lei nº 13.702/18, Art. 9º, III).
<b>Planejamento</b>	(Compete à CNEN) Colaborar com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações na formulação da política nuclear (Lei nº 14.222/21, Art. 2, I).
<b>Planejamento e execução</b>	(Compete à ANATER) Colaborar com as unidades da Federação na criação, implantação e operação de mecanismo com objetivos afins aos da ANATER (Lei nº 12.897/13, Art. 1º, § 2º, VIII).
<b>Planejamento e execução</b>	(Objetivo da PNSPDS) Promover uma relação colaborativa entre os órgãos de segurança pública e os integrantes do sistema judiciário para a construção das estratégias e o desenvolvimento das ações necessárias ao alcance das metas estabelecidas (Lei nº 13.675/18, Art. 6º, XIX).
<b>Planejamento e execução</b>	(Objetivo) Colaborar com os órgãos governamentais no planejamento e na execução das políticas sobre drogas (Lei nº 13.840/19, Art. 8º-A, X).
<b>Planejamento, execução, monitoramento e avaliação</b>	(Diretrizes da PNSPDS) Coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, respeitando-se as respectivas atribuições legais [...] (Lei nº 13.675/18, Art. 5º V).
<b>Execução</b>	O Pronatec cumprirá suas finalidades e objetivos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado [...] (Lei nº 12.816/13, Art. 3º).
<b>Execução</b>	O pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância constitui objetivo comum de todos os entes da Federação, segundo as respectivas competências constitucionais e legais, a ser alcançado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Lei nº 13.257/16, Art. 8º).
<b>Execução</b>	É dever do usuário colaborar para a adequada prestação do serviço (Lei nº 13.460/17, Art. 8º, III).
<b>Execução</b>	(Objetivo) Formalização de parcerias com organizações da sociedade civil para a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração (Lei nº 13.538/17, Art. 3º, Parágrafo Único, II).
<b>Execução</b>	Empresas de transportes terrestres que operam sob concessão da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios são obrigadas a exibir em seus veículos, em formato de fácil leitura e visualização expressões de incentivo à colaboração da população e de garantia do anonimato (Lei nº 13.608/18, Art. 1, II).

<b>Execução</b>	(Compete à União) Estabelecer formas de colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução das políticas sobre drogas (Lei nº 13.840/19, Art. 8º-A, X).
<b>Execução</b>	A doação de excedentes de alimentos pode ser feita diretamente, em colaboração com o poder público, ou por meio de bancos de alimentos, entidades beneficentes de assistência social certificadas ou entidades religiosas (Lei nº 14.016/20, Art. 1º, § 2º).
<b>Execução</b>	União, Estados, Municípios e Distrito Federal devem implementar, em regime de colaboração, estratégias intersetoriais de retorno às atividades escolares regulares nas áreas de educação, de saúde e de assistência social (Lei nº 14.040/20, Art. 2º, § 9º).
<b>Execução</b>	Os sistemas de ensino devem atuar em regime de colaboração para o desenvolvimento de programas integrados de ensino e pesquisa, oferta de educação escolar bilíngue e intercultural a estudantes surdos [...] (Lei nº 14.191/21, Art. 78-A).
<b>Execução</b>	Orientar e colaborar tecnicamente com os entes públicos federais, estaduais, distritais e municipais encarregados da execução dos planos de emergência nuclear e radiológica (Lei nº 14.222/21, Art. 6, XII).
<b>Execução</b>	Qualquer pessoa que tenha conhecimento da prática de assédio sexual, crimes contra a dignidade sexual ou qualquer forma de violência sexual tem o dever legal de denunciar tais práticas e colaborar com procedimentos administrativos internos e externos (Lei nº 14.540/23, Art. 5º, § 1º).
<b>Avaliação</b>	É dever das autoridades, gestores, entidades e órgãos envolvidos com a segurança pública e defesa social colaborar com o processo de avaliação da PNSPDS [...] (Lei nº 13.675/18, Art. 28).
<b>Avaliação e Supervisão</b>	A supervisão e avaliação dos cursos serão realizadas em regime de colaboração com os órgãos competentes dos Estados e do Distrito Federal (Lei nº 12.816/13, Art. 20-B, § 1º).
<b>Monitoramento</b>	Acompanhar o desempenho das obrigações relativas à defesa dos direitos humanos resultantes de acordos internacionais, produzindo relatórios e prestando a colaboração que for necessária ao Ministério das Relações Exteriores (Lei nº 12.986/14, Art. 4º, XIII).
<b>Fiscalização</b>	Concessionárias e empresas de transporte público devem atuar em colaboração com o poder público na fiscalização do cumprimento das normas de utilização obrigatória de máscaras de proteção individual (Lei nº 14.019/20, Art. 3º-G).
<b>Fiscalização</b>	A fiscalização das entidades e dos profissionais responsáveis pelos exames de aptidão física e mental e pela avaliação psicológica ficam a cargo dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, com a colaboração dos conselhos profissionais de medicina e psicologia (Lei nº 14.071/20, Art. 147, § 7º).

Fonte: elaborado pelas autoras (2023).

## 5 DISCUSSÃO

Este artigo foi desenvolvido com o objetivo de identificar evidências de promoção da gestão colaborativa nas leis federais que regem a administração pública brasileira. A Pesquisa Documental revelou a presença de leis que incentivam a colaboração em várias atividades relacionadas à gestão, incluindo planejamento, execução, avaliação, supervisão, monitoramento e fiscalização.

Inicialmente, observou-se que o incentivo à colaboração é mais evidente na fase de execução de planos, políticas ou outras ações federais, em detrimento de outras atividades relacionadas à gestão e essenciais para o sucesso de empreendimentos colaborativos, como a

etapa de planejamento (Gray & Purdy, 2018). Sobre esse aspecto, importante ressaltar que a participação aumenta a aceitação das soluções, possibilita uma compreensão mais abrangente do problema (Gray, 1985; Gray & Purdy, 2018) e contribui para o desenvolvimento de confiança (Blumenthal & Jannink, 2000). Além disso, é possível afirmar que a colaboração permite a realização das atividades de gestão de forma mais assertiva e eficaz. Por exemplo, em relação à atividade de fiscalização, a colaboração entre órgãos públicos e a sociedade civil fortalece a capacidade de garantir o cumprimento de normas e regulamentações, promovendo transparência, prestação de contas e responsabilidade na administração pública.

Outro ponto observado é que, em alguns casos, o incentivo à colaboração é expresso na forma de um dever legal, como, por exemplo, a obrigação de autoridades, gestores, entidades e órgãos envolvidos com a segurança pública e defesa social de colaborar com o processo de avaliação da PNSPDS (Lei nº 13.675/18, Art. 28); ou o dever do usuário em colaborar para a adequada prestação do serviço (Lei nº 13.460/17, Art. 8º, III). Nesse contexto, é relevante destacar que a gestão colaborativa deve ser fundamentada em fatores como participação, confiança e reciprocidade em vez de uma imposição ou dever legal, *modus operandi* característico do modelo burocrático.

Por outro lado, foi justo nessa lei, voltada para a segurança pública - cujo campo é marcado por alto nível de burocracia e autoritarismo (Romão, 2016) - que o esforço dos legisladores para promover a colaboração se tornou evidente (ainda que em tom mandatório, ou seja, de dever). Isso porque esta foi a única lei recuperada que incentiva expressamente a colaboração em diversas atividades relacionadas à gestão, estabelecendo como diretriz da PNSPDS a “coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, respeitando-se as respectivas atribuições legais [...]” (Lei nº13.675/18, Art. 5º V).

Outra questão a destacar, conforme observado pelo legislador no artigo supracitado, é que a colaboração entre entes federativos se restringe às competências constitucionais de cada ente. Ou seja, de modo distinto do que ocorre esfera privada, na administração pública, somente é permitido ao gestor fazer aquilo que a lei autoriza (Lozano, 2001). Portanto, um gestor público que deseja implementar práticas de gestão colaborativa deve respeitar as competências legais dos atores envolvidos e utilizar instrumentos legais, como Acordos de Cooperação e Termos de Colaboração, para estabelecer acordos e parcerias interorganizacionais, conforme disposto em algumas das leis recuperadas.

Por fim, argumenta-se que a união de esforços entre diferentes entes governamentais e outros *stakeholders* com vistas à construção de sinergias e integração de esforços em prol do

bem comum, conforme preconiza a gestão colaborativa (Sá Freire & Silva, 2016), deve ser incentivada no âmbito da administração pública em todas as atividades e processos que envolvem a gestão. Um dos caminhos para que estes incentivos ocorram é através das leis, atos legislativos primários (Lozano, 2001) por meio do qual são instituídos programas, ações e políticas em âmbito federal.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, identificou-se evidências de promoção da gestão colaborativa na administração pública brasileira. Estas evidências são leis que promovem a colaboração em diversas atividades relativas à gestão, desde o planejamento até a fiscalização. No entanto, os resultados desta pesquisa não podem ser generalizados, uma vez que se restringiram a leis publicadas após 2013, excluindo leis mais antigas, bem como outros instrumentos normativos, como Decretos e Instruções Normativas. Portanto, recomenda-se que estudos futuros ampliem o escopo desta Pesquisa Documental, incluindo a análise em diferentes contextos e a consideração mais ampla de instrumentos normativos.

Além disso, é fundamental que pesquisas empíricas aprofundem a análise do impacto da gestão colaborativa nos organismos governamentais. Essa análise pode incluir a avaliação dos resultados obtidos com a promoção da gestão colaborativa, a eficácia da implantação de práticas de gestão colaborativa e os benefícios alcançados em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos. Finalmente, é essencial conduzir pesquisas empíricas para compreender os mecanismos que tornam a colaboração eficaz em contextos específicos de políticas e programas. A realização desses estudos pode contribuir para o desenvolvimento da teoria sobre gestão colaborativa na administração pública, bem como para o aprimoramento das práticas de gestão colaborativa. Além disso, essas pesquisas têm o potencial de fortalecer as ações governamentais em prol do bem comum, melhorando a qualidade dos serviços públicos, promovendo participação cidadã e impulsionando o desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41(spe), 67–86. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>
- Agranoff, R. (2023). *The Politics of Collaborative Public Management: A Primer*. Taylor & Francis Group.

- Alvares-Villarim, K. P., & Sá Freire, P. de. (2021). Análise Bibliométrica da Gestão Colaborativa. *Connection Scientific Journal*, 4(3), 026–042. <https://doi.org/10.51146/csj.v4i3.49>
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.
- Bertolin, R. V., Zwick, E., & Brito, M. J. de. (2012). Aprendizagem organizacional socioprática no serviço público: um estudo de caso interpretativo. *Rev. Adm. Pública-Rio de Janeiro*, 47(2), 493–513.
- Bingham, L. B., & O'Leary, R. (2015). *Big Ideas in Collaborative Public Management*. Routledge.
- Blumenthal, D., & Jannink, J.-L. (2000). A classification of collaborative management methods. *Ecology and Society*, 4(2). <https://doi.org/10.5751/es-00226-040213>
- Brasil. (2009). Portaria IN nº 268. Normas Brasil. <https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=215616>
- Connelly, D. R., Zhang, J., & Faerman, S. R. (2015). The Paradoxical Nature of Collaboration. In *Big Ideas in Collaborative Management*. Routledge.
- de Sá Freire, P., Alvares, L. M. A. de R., Rizzatti, G., Bresolin, G. G., Martins, G. J. T., Moreira, F. K., & Silva, T. C. (2021). GLOSSÁRIO: Governança Multinível do Conhecimento e da Aprendizagem e seus mecanismos de Universidade Corporativa em Rede e de Comunicação Dialógica. In *GLOSSÁRIO Governança Multinível do Conhecimento e da Aprendizagem e seus mecanismos de Universidade Corporativa em Rede e de Comunicação Dialógica*. EDITORA CRV. <https://doi.org/10.24824/978652512090.4>
- de Sá Freire, P., & Silva, S. M. da. (2016). Modelos de Gestão Organizacional para Sustentabilidade: da Participação à Colaboração. In A. Philippi Jr, C. A. C. Sampaio, & V. Fernandes (Eds.), *Gestão Empresarial para Sustentabilidade* (1st ed.). Editora Manole.
- Gray, B. (1985). Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration. *Human Relations*, 38(10), 911–936. <https://doi.org/10.1177/001872678503801001>
- Gray, B., & Purdy, J. (2018). *Collaborating for Our Future: Multistakeholder Partnerships for Solving Complex Problems* (1st ed.). Oxford University Press.
- Lei nº 12.816/13, Diário Oficial da União nº 107, de 06 de junho de 2013
- Lei nº 12.897/13, Diário Oficial da União nº 246, de 19 de dezembro de 2013.
- Lei nº 12.986/14, Diário Oficial da União nº 104, de 03 de junho de 2014.
- Lei nº 13.234/15, Diário Oficial da União nº 249, de 30 de dezembro de 2015.
- Lei nº 13.257/16, Diário Oficial da União nº 46, de 09 de março de 2016.
- Lei nº 13.460/17, Diário Oficial da União nº 121, de 27 de junho de 2017.
- Lei nº 13.538/17, Diário Oficial da União nº 241, 18 de dezembro de 2017
- Lei nº13.608/18, Diário Oficial da União nº 8, de 11 de janeiro de 2018.
- Lei nº 13.675/18, Diário Oficial da União nº 111, de 12 de junho de 2018.
- Lei nº 13.702/18, Diário Oficial da União nº 151, de 07 de agosto de 2018
- Lei nº 13.840/19, Diário Oficial da União nº 108, de 6 de junho de 2019

- Lei nº 14.040/20, Diário Oficial da União nº 159, de 19 de agosto de 2020
- Lei nº 14.016/20, Diário Oficial da União nº 119, de 24 de junho de 2020
- Lei nº 14.019/20, Diário Oficial da União nº 126, de 3 de julho de 2020
- Lei nº 14.040/20, Diário Oficial da União nº 159, de 19 de agosto de 2020
- Lei nº 14.071/20, Diário Oficial da União nº 197, de 14 de outubro de 2020
- Lei nº 14.191/21, Diário Oficial da União nº 146, de 4 de agosto de 2021.
- Lei nº 14.222/21, Diário Oficial da União nº 196, de 18 de outubro de 2021.
- Lei nº 14.540/23, Diário Oficial da União nº 65, de 4 de abril de 2023, 2016.
- Lozano, J. R. L. (2001). *Fundamentos de Administração Pública*. Apostilas de anotações de aula em Xerox. UCG.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(SUPPL. 1), 33–43. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x>
- Meek, J. W. (2021). *Handbook of Collaborative Public Management*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789901917>
- Morris, J. C., & Miller-Stevens, K. (2015). *Advancing Collaboration Theory: Models, Typologies, and Evidence* (1st ed.). Routledge.
- Poortinga, W., & Pidgeon, N. F. (2003). Exploring the dimensionality of trust in risk regulation. *Risk Analysis*, 23(5), 961–972. <https://doi.org/10.1111/1539-6924.00373>
- Romão, D. M. M. (2016). *Hierarquia, aspectos da cultura organizacional e implicações na qualidade de vida: um estudo nas Polícias Militares Brasileiras*. Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança.
- Santos, N. dos, & Rados, G. (2020). *Fundamentos Teóricos de Gestão do Conhecimento* (1st ed.). Pandion.
- Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J. F., & Silverman, D. (2007). *Qualitative Research Practice*.