



Entre o consenso e o conflito: Um ensaio sobre a inovação colaborativa

Between consensus and conflict: An essay on collaborative innovation

Cristina Camila Teles Saldanha

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG – Brasil

cristina.c.t.saldanha@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9848-1209>

Ivan Beck Ckagnazaroff

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG – Brasil

ivanbeck@ufmg.br

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

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Fundação João Pinheiro – FJP-MG – Brasil

marcus.cruz@fjp.mg.gov.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2476-3822>

Recebido: 28 Fevereiro 2022

Revisado: 18 Agosto 2022

Aceito: 27 Setembro 2022

Resumo

Objetivo: Este ensaio objetiva analisar como as dimensões do consenso e do conflito são tratadas na literatura sobre inovação colaborativa (IC). **Abordagem:** Revisão de literatura de cunho narrativo orientada para uma investigação teórica preliminar sobre colaboração e IC. Na sequência são explorados os tópicos relativos às dimensões do consenso e do conflito e as proposições: gestão construtiva das diferenças, liderança integrativa e flexível e desenho institucional. Por fim, as perspectivas metodológicas e empíricas deste campo de estudo são apresentadas, com a sugestão da temática ambiental, especificamente a gestão de recursos hídricos (GRH), como uma área de pesquisa adequada para o estudo da IC. **Resultados:** Após análise, conclui-se com a concepção de consenso aproximado a partir de entendimentos compartilhados e a substituição do conflito destrutivo para o conflito construtivo no fomento à IC. **Contribuições:** As principais contribuições são a sistematização do consenso e do conflito no aporte teórico da IC e a exposição de casos ilustrativos, preconizando o fortalecimento deste campo de pesquisa no Brasil em função do vasto regime ambiental no país e suas particularidades regionais.

Palavras-chave: Inovação colaborativa; consenso; conflito; gestão de recursos hídricos.

Abstract

Purpose: This essay aims to analyze how the dimensions of consensus and conflict are treated in the literature on collaborative innovation. **Approach:** Narrative literature review oriented towards a preliminary theoretical investigation. Next, topics related to the dimensions of consensus and conflict and the propositions are explored constructive management of differences, integrative and flexible leadership, and institutional design. Finally, the methodological and empirical perspectives of this field of study are presented, with the suggestion of the environmental theme, specifically the management of water resources, as a beneficial research area for the study of collaborative innovation. **Results:** After analyzing, it concludes with the concept of approximate consensus based on shared understandings and the substitution of destructive conflict for constructive conflict in fostering collaborative innovation. **Contributions:** The main contributions are the systematization of consensus and conflict in the theoretical framework of collaborative innovation and the exposition of illustrative cases, advocating the strengthening of this field of research in Brazil due to the vast environmental regime in the country and its regional particularities.

Keywords: Collaborative innovation; consensus; conflict; water resources management..

1. Introdução

A prerrogativa de inovar na administração pública por meio da colaboração entre os distintos atores reitera a necessidade por novas soluções que estejam além da capacidade operativa e institucional do setor público. Independentemente do teor da inovação – novos serviços, políticas, processos ou

técnicas gerenciais – a inovação colaborativa (IC) é considerada uma estratégia apropriada por canalizar esforços de diferentes fontes.

Além do setor público, outras partes podem estar envolvidas, como a iniciativa privada, o terceiro setor e os cidadãos. O envolvimento de várias partes é afetado por suas diferenças em termos de recursos, interesses e poder. Isso traz à tona reflexões sobre como esses atores podem atuar conjuntamente apesar de suas diferenças, ainda que tenham objetivos comuns para inovação.

A IC abrange duas dimensões, conflito e consenso, que podem ser consideradas à princípio como opostas. O conflito já se instalaria devido às distinções dos *stakeholders*, mas no processo colaborativo seria necessário haver um certo nível de consenso. O consenso auxilia a estabelecer entendimentos, desde que seja evitada a sobreposição de uma das partes perante as demais. Diferenças são bem-vindas, uma dose de conflito é aceitável para inovar.

A dupla consenso e conflito se faz presente na IC, porém como trabalhar um objeto de estudo caracterizado por dimensões aparentemente antagônicas? O reconhecimento do caráter relacional e político da colaboração pode ser o caminho. A colaboração é desenvolvida nas arenas interativas de governança onde pressupõem-se decisões ancoradas por deliberações que nem sempre são decorrentes de consensos e são caracterizadas por conflitos.

Embora os estudos sobre governança e IC sejam campos em constante construção, alguns elementos teóricos indicam como essas dimensões são analisadas. Nos trabalhos sobre IC (Crosby, Hart & Torfing, 2017; Hofstad & Torfing, 2015, 2017; Torfing, 2016, 2019), a colaboração não pressupõe um consenso total, porém busca sedimentar um terreno comum para definir problemas e soluções. Ao invés de suprimir as divergências, utilizá-las em prol de inovações. O consenso estaria relacionado a construção de compreensões mútuas. Isso não significa a isenção do conflito, mas sim constituir um patamar consensual para lidar com os problemas de maneira inovadora.

Já o conflito, além das diferenças entre as partes pela posse de diferentes recursos ou ativos de inovação (Bommert, 2010), tangíveis (financeiro, pessoal) e intangíveis (conhecimento, habilidades), também é perpassado por preconceitos e comportamentos organizacionais (Wegrich, 2019). A ausência de uma tradição em colaboração e a resistência para inovar na administração pública são exemplos de estruturas interpretativas conflitantes à IC.

A inovação, por ter em seu cerne a mudança, desenvolve-se tanto pela colaboração, como pelas diferenças, ou ainda pelos conflitos, desde que trabalhados construtivamente. O intercâmbio de ideias, os processos de tentativa e erro, as experimentações possibilitam o surgimento de inovações por meio de uma colaboração, mais ou menos conflituosa, entre múltiplos atores. Inseridas na gestão pública, as inovações esbarram com uma cultura de aversão ao risco, procedimentos burocráticos, visão de túnel ou pontos cegos pelos gestores públicos, restrições orçamentárias e políticas, vieses organizacionais etc (Hofstad & Torfing, 2017; Torfing, 2016, 2019; Wegrich, 2019).

A partir do exposto, tem-se o problema de pesquisa: como o consenso e o conflito são tratados na literatura sobre IC? A intenção aqui é dar luz a essas dimensões presentes esparsamente no estado da arte. A concatenação dos argumentos num texto base pode auxiliar nos estudos sobre IC à medida que expõe um novo olhar sobre a colaboração ao investigar processos marcados pelo tensionamento consenso-conflito.

Neste ensaio teórico objetiva-se analisar como o consenso e o conflito são tratados na literatura sobre IC. Para tal, foi realizada uma revisão da literatura que se aproxima do tipo narrativo, mais livre e sem critérios sistemáticos, voltada para a exploração teórica dessas dimensões nas temáticas ambiental e hídrica. A justificativa reside na suposição de que todo processo decisório que envolve ação coletiva apresenta em sua essência a dinâmica consenso-conflito. A tomada de decisão que conduz à IC deveria ser respaldada por deliberações e pela participação de múltiplos atores, incluindo práticas de cocriação, porém o envolvimento de várias partes tende a ser caracterizado por tensões vinculadas à busca pelo consenso e por conflitos de diversas origens. Estes conflitos, se forem bem-administrados, podem favorecer a IC e o consenso iria além dos objetivos em comum e abrangeria o entendimento compartilhado.

A consonância e a dissonância na IC é observada por Crosby et al. (2017) que questionaram como o trabalho colaborativo pode fomentar e consolidar a inovação pública e dissolver impasses políticos? Compreender o consenso e o conflito pode ajudar a identificar o que é preciso para obter uma colaboração bem-sucedida que resulte em soluções inovadoras.

A estrutura deste ensaio irá abranger cinco partes, além da introdução e conclusão: um tópico sobre colaboração e IC, seções específicas sobre o consenso e o conflito, as proposições teóricas e as perspectivas metodológicas e empíricas da IC, tendo como sugestão de pesquisa a gestão de recursos hídricos (GRH) cuja gestão perpassa pelos comitês de bacias hidrográficas (CBHs) e pelos conselhos de recursos hídricos – espaços propícios para deliberação, colaboração e cocriação.

2. Colaboração e inovação: bases da IC

Para entender a IC, é preciso descrever sua trajetória teórica. Primeiramente, será necessário estabelecer o que é colaboração, as condições para sua ocorrência e tentar elucidar os por quês. Por que colaborar? E por que inovar por meio da colaboração?

Um dos principais conceitos é o de Gray (1985) que compreende a colaboração como um compilado de apreciações e/ou de recursos tangíveis por partes interessadas que tentam solucionar problemas que sozinhas não conseguem resolver. Gray (1985) salienta o foco nos domínios interorganizacionais. A colaboração é processo escolhido deliberadamente para reunir recursos a fim de obter as soluções desejadas (Imperial, Prentice & Brudney, 2018; Mayer & Kenter, 2016). Torfing (2016) reitera este aspecto produtivo da colaboração, sendo a colaboração um processo temporal em que diversos atores atuam conjuntamente para a transformação de problemas em oportunidades e cuja base está em acordos provisórios.

Alguns estudos demonstram o processo colaborativo por estágios. Hofstad e Torfing (2015) descrevem o processo colaborativo pela mediação, deliberação e resolução colaborativa de problemas. Mayer e Kenter (2016) sistematizam a colaboração no setor público em pontos demarcados – cooperação, coordenação e colaboração. Nos estágios iniciais, tem-se um envolvimento da baixa-média gestão e a alta gestão torna-se mais ciente quando se firmam compromissos.

A participação dos atores na colaboração deve ser voluntária (Gash, 2016; Imperial et al., 2018; Mayer & Kenter, 2016). Mesmo que a colaboração ocorra por demanda de autoridades formais ou para conseguir financiamento, a colaboração natural vem de motivações intrínsecas. Para haver uma colaboração genuína, os servidores públicos precisam operar fora da estrutura tradicional de governo, abdicando parte do controle e comando (Crosby et al., 2017).

Além da diversidade de *stakeholders* e do compartilhamento de recursos, a colaboração ocorre por metas acertadas coletivamente, pelo desenvolvimento de um vocabulário comum acessível para todos, por um nível de confiança preliminar e subsequente à colaboração etc (Mayer & Kenter, 2016). Neste trabalho, compreende-se por colaboração a interação entre atores políticos e sociais que têm diferentes recursos e interesses particulares, porém associam-se para objetivos comuns.

Quanto à IC, Bommert (2010) explicita duas raízes. A raiz do setor privado, com a noção de inovação aberta, e a do setor público, com a governança em rede. A inovação aberta preconiza a abertura do ciclo de inovação – ideação, experimentação, implementação, difusão – para agentes exteriores, de forma que possam contribuir na melhoria de seus produtos, processos, resultados ao incluir clientes/usuários. Já as teorias de governança em rede propõem formatos flexíveis para o tratamento dos problemas públicos, possibilitando uma colaboração multiator e evitando riscos como a manipulação de grupos de interesses no processo decisório (Torfing, 2016, 2019).

Com relação ao conceito, Wegrich (2019) e Lopes e Farias (2020) expõem suas compreensões por IC. Wegrich (2019) ressalta a tomada de decisão deliberativa, enquanto Lopes e Farias (2020) aludem à mudança qualitativa nos resultados pela via da colaboração. Para inovação pública, Torfing (2019) defende que a estratégia colaborativa é preferível a outras (hierárquica e competitiva) por possibilitar o benefício da aprendizagem mútua e soluções inovadoras e criativas podem emergir pelas interações (Hofstad & Torfing, 2015, 2017; Torfing, 2019). Neste ensaio, entende-se por IC a participação de atores externos às organizações públicas nos processos de inovação, independentemente do tipo.

A colaboração acontece porque cada ator possui recursos e ideias distintos que podem ser combinados em soluções inovadoras para sanar problemas comuns (Hofstad & Torfing, 2015). A motivação para inovar pode vir de questões endógenas às organizações públicas (melhorias de processos, novas formas de gestão, novos serviços) ou exógenas, isto é, aquelas que não se limitam ao funcionamento da máquina pública, porém afetam a sociedade como um todo, relacionadas à resolução de problemas perversos e indisciplinados (Hofstad & Torfing, 2015, 2017; Torfing, 2016, 2019) que são de difícil diagnóstico, demandam uma atuação conjunta para tentar compreendê-los e requerem uma intervenção urgente para ao menos minimizá-los, se não for possível resolvê-los, como as questões ambientais e hídricas. A imprevisibilidade dos fenômenos naturais demanda práticas inovadoras mais sustentáveis. Essas soluções não dependem somente do planejamento governamental, exigem uma mudança de comportamento por parte dos atores envolvidos, de empresas aos cidadãos individuais (Hofstad & Torfing, 2017).

A participação de atores não-governamentais em processos decisórios públicos confere maior legitimidade devido a maior inclusão, atuação conjunta e decisões coletivas. Por conseguinte, maior valor público à IC (Crosby et al., 2017).

Torfing (2019) levanta a tensão entre colaboração e inovação. A colaboração torna-se proveitosa quão mais semelhantes forem os atores em sua formação, valores, opiniões, enquanto a inovação é estimulada pelas perturbações, diferentes experiências, conhecimentos e pontos de vista. A IC

encontra-se neste limiar entre a semelhança e a diferença, se beneficiando com a equiparação dos *stakeholders* ao reconhecer o seu papel no processo, de todos serem munidos de informações relevantes, com a expectativa de participação mais equânime o possível na IC.

Ainda que nos processos colaborativos sejam almejadas deliberações que resultem em decisões consensuais, o conflito seria inevitável devido aos interesses particularistas e aos desequilíbrios de poder. Contudo, diferenças podem ser mobilizadas positivamente para inovar. Segue-se para a abordagem das dimensões consenso e conflito.

3. Consenso: possibilidade ou ilusão?

A indagação acima reflete como esta dimensão é assimilada na literatura haja vista sua aplicabilidade na realidade. A análise do consenso para a IC transcorre pela distinção entre consenso real e aparente e pelas diferenças entre deliberação e negociação-barganha.

Em que consistiria o consenso? Para isso, recorre-se a noção de entendimento compartilhado. Sant'Anna, Alcântara, Pereira, Cappelle e Tonelli (2019) propiciam uma contribuição teórica ao compor uma abordagem analítica entre a governança colaborativa e a teoria de ação comunicativa (TAC) de Habermas (2012a, 2012b; Sant'Anna et al., 2019), considerando quatro constructos. Esses constructos são multiplicidade de atores, interdependência, processo deliberativo inclusivo e busca por consenso. Dentro desses, os autores realizam uma leitura da teoria habermasiana, analisando a ideia de entendimento mútuo como um dos pressupostos do agir comunicativo.

O entendimento compartilhado em Habermas (2012a) seria racionalmente motivado à medida que os interlocutores da comunicação constatarem que as falas dos envolvidos são válidas reciprocamente. Por racionalmente motivado, entende-se os motivos das pessoas ao se pronunciarem através dos atos de fala. Os atos de fala são as exteriorizações sob a forma de argumentos. Sant'anna et al. (2019) enfatizam em Habermas (2012a) três atos de fala. Os ilocucionários cuja ação comunicativa é construída com vistas ao entendimento; os perlocucionários, baseados em uma ação teológica, estratégica, utilitarista voltada ao êxito; e os locucionários que seria meramente o próprio falar. A ação comunicativa depende da intencionalidade dos atores durante conversação cuja validade dos atos de fala se baseia neste agir comunicativo que se refere a um "processo de interpretação cooperativo" (Habermas, 2012b, p. 221), pautado pela racionalidade comunicativa que objetiva a busca pelo consenso. A racionalidade comunicativa se distingue da racionalidade instrumental em que o diálogo é visto como um meio para chegar a um determinado fim (Sant'Anna et al., 2019). Sant'anna et al. (2019) indicam que o agir comunicativo não se baseia por cálculos de êxito (perlocucionários), mas por atos de entendimentos (ilocucionários).

Para uma comunicação plena, quatro pressupostos precisam ser atendidos. Os quatro pressupostos são verdade proposital, veracidade, correção normativa e inteligibilidade. Estes são a base da racionalidade comunicativa em que ambos interlocutores compreendem o significado das sentenças proferidas (Habermas, 2012a; Sant'Anna et al., 2019).

Independentemente do seu papel na comunicação, emissor ou receptor, os atores precisam estar comprometidos na constituição de entendimentos compartilhados. O consenso é a condição para o entendimento e depende do reconhecimento intersubjetivo que os interlocutores fazem de suas falas. Este reconhecimento ocorre quando os quatro pressupostos são cumpridos, o que assegura a validade dos enunciados e amplia sua confiabilidade (Habermas, 2012a; Sant'Anna et al., 2019).

A formação de consenso concerne à construção de entendimentos compartilhados pela interdependência entre os atores na compreensão dos argumentos expostos nas interações. Sant'anna et al. (2019) interpretam essa interdependência pelo viés habermasiano de inteligibilidade mútua dos argumentos.

Na IC, além da compreensão mútua de problemas e soluções, inclui-se a composição de um quadro de significados comuns no qual todos compreendam a discussão. As narrativas podem ser tecidas a partir desse quadro. Crosby et al. (2017) demonstram a importância da criação de narrativas. O discurso de urgência de problemas ambientais e a necessidade de encontrar soluções inovadoras de forma colaborativa entrecruza narrativas de colaboração-inovação-urgência.

Como o entendimento compartilhado depende da motivação, o consenso pode ser afetado pela intenção dos atores. Conquanto um consenso absoluto seja de difícil alcance, dada a não paridade entre os atores, a propensão ao consenso é almejada para um processo deliberativo. A busca por consenso seria uma premissa para participar em fóruns deliberativos, ou pelo menos localizar áreas de acordo (Ansell & Gash, 2008).

As diferenças entre consenso real-genuíno e aparente decorrem da disposição dos atores na IC. Em função das delongas das discussões que pode frustrar a expectativa de atingir um mínimo denominador comum (Hofstad & Torfing, 2015; Torfing, 2016, 2019) e/ou por manipulações dos *stakeholders* poderosos, as partes frágeis abrem mão de perseguirem seus interesses e aqueles com

maior poder direcionariam os rumos da deliberação. Destarte, haveria a indução de um consenso apenas na aparência (Crosby et al., 2017).

Em consideração às diferenças entre os atores e à dificuldade em equalizar suas compreensões, define-se aqui o consenso como a construção de entendimentos compartilhados, pautados em uma base comum de significados. Esses entendimentos consubstancia o consenso, porém não evita as possibilidades de manipulações pelas partes poderosas.

A manipulação repercute na distinção entre deliberação e negociação-barganha. Para Sant'anna et al. (2019), deliberação e negociação transmitem diferentes ideias de colaboração. A deliberação associa-se à ideia de agregação, já a negociação se vincularia à cooptação. A colaboração e a deliberação podem ser complementares na IC caso a colaboração for desenvolvida pelos insumos das discussões. Não seria apenas um fórum consultivo, mas deliberativo.

A coação dos atores fortes distanciaria das pretensões de consenso e dificultaria a cocriação. Torfing (2016) argumenta que crenças como de um consenso puro podem ser prejudiciais e criar o efeito perverso de excluir atores marginalizados do debate. Das teorias precursoras para a estrutura analítica da IC, Torfing (2016) inclui a do planejamento colaborativo em que soluções são coletivamente construídas por meio de debates fundamentados. Para Torfing (2016), essa vertente peca ao se respaldar nas concepções habermasianas, como no poder do bom argumento para persuadir os atores a cooperarem, sendo a procura pelo diálogo autêntico e pelo consenso genuíno uma interpretação ingênua. Crosby et al. (2017) comentam que depois de uma deliberação séria, chega-se a um consenso aproximado.

O consenso puro excluiria os pontos de vista divergentes que podem contribuir com a inovação (Torfing, 2016). Mas até que ponto as divergências podem ser produtivas ou obstacularizar à IC? Tal questionamento será explorado a seguir.

4. Conflito: dinâmicas de poder

Na literatura o conflito aparece em duas facetas: ora como um facilitador, ora como uma barreira. As divergências podem estimular à inovação pela troca de ideias, conhecimentos, habilidades, recursos e pela aprendizagem mútua; enquanto o conflito destrutivo, oriundo das imposições dos *stakeholders* poderosos, pode ocasionar empecilhos à colaboração.

Ansell e Gash (2008) relatam que a emergência de conflito pode acontecer antes da colaboração. Caso a experiência prévia com colaboração seja ruim, não há tradição com colaboração ou atores busquem foros alternativos para obterem seus resultados de maneira unilateral, o conflito torna-se uma barreira. Se a colaboração passada for bem-sucedida, amplifica-se a percepção de interdependência e fica mais fácil colaborar no presente, e do conflito emerge-se a colaboração, como um facilitador (Ansell & Gash, 2008).

No início do ciclo de inovação, o conflito pode ser o pontapé para a construção de iniciativas inovadoras ou pode desgastar o processo com debates acalorados. Supondo que o conflito seja bem resolvido e não embargue imediatamente o processo de IC, segue-se para as demais etapas. O ciclo da IC pode seguir seu caminho, a despeito das contingências do conflito e das diferenças entre as partes, mas o conflito pode perdurar devido aos obstáculos.

Wegrich (2019) menciona fatores que podem obstacularizar a IC como barreiras. Dentre essas, a percepção seletiva dos problemas visto que o processamento de informações vincular-se-ia mais a especialização de tarefas em vez dos procedimentos colaborativos; os pontos cegos de gestores públicos, habituados a soluções conhecidas, cuja cegueira inviabilizaria a IC por suposições incorretas e por estruturas interpretativas ancoradas em identidades organizacionais fortes; e as preocupações ligadas a autonomia organizacional e reputação.

Os obstáculos podem incitar uma percepção de que o conflito é inevitável. Essa constatação da inevitabilidade do conflito se manifesta nos processos que envolvam uma deliberação inclusiva (Sant'Anna et al., 2019). Se o conflito é inevitável, a questão é como lidar com ele e fazer com que os atores-chave atuem conjuntamente. As diferenças ultrapassam a posse de ativos da inovação importantes e envolvem assimetrias de poder cuja dinâmica pode intervir pejorativamente para uma situação de não-inovação.

Alguns estudiosos ponderam problemáticas que desencadeariam em circunstâncias conflitantes e que afetariam a IC (Bommert, 2010; Torfing, 2019; Wegrich, 2019), como dilemas de ação coletiva, cálculos custos *versus* benefícios, problemas dos fins públicos. Estas questões são pontos nevrálgicos ao analisar a IC pelo conflito.

Os problemas de ação coletiva resultam das escolhas dos indivíduos sobre suas ações, de forma que selecionam estratégias que maximizem os benefícios a curto prazo, mas os resultados conjuntos ficam aquém do esperado (Ostrom, 2010). Participantes da IC realizam os cálculos custo-benefício antes de se engajarem em iniciativas.

Torfin (2016) apresenta o cálculo custo-benefício no processo decisório e sua reverberação em inovações públicas. Quando os decisores se deparam com problemas cuja resolução ultrapassa o conjunto de regras existentes e iniciam do zero, eles concebem as opções ao calcularem seus custos e benefícios e analisam seus efeitos positivos e negativos, sendo possível atingir apenas soluções satisfatórias. O fato dos decisores públicos respaldarem em experiências antecedentes, não querendo avaliar todas as alternativas e fazendo somente ajustes incrementais que conduzem a melhorias progressivas, dificilmente leva à inovação (Torfin, 2016).

Já a determinação dos fins públicos provém da atribuição de papéis entre as partes públicas e privadas em que prioridades particulares podem impactar no interesse público. Conforme Fung (2008), a parcela do público engajada em inovações participativas (coprodução, consulta) espera, em troca de seu envolvimento, a voz e o poder para determinar os fins e o bem públicos. O autor descreve que quando cidadãos ativistas não atuam de forma organizada ou não são representativos de grupos de interesse, a missão dos órgãos públicos pode ser desvirtuada, pois as prioridades desses grupos podem não representar o interesse público. Ele cita as iniciativas norte-americanas na gestão de ecossistemas que tem como base programas de conservação colaborativos por meio de planos de conservação de habitats naturais e da atuação de conselhos de bacias hidrográficas cujo desenvolvimento de políticas são desviados de agências para grupos de interesse locais (Fung, 2008). Os estudiosos avaliam até onde caberia a delegação de ações e iniciativas para os atores privados, sem prejuízo na criação de valor público (Crosby et al., 2017).

O conflito que reflete a assimetria de poder pode vir de narrativas construídas. Torfin (2016) utiliza elementos da teoria do discurso na IC. Discursos estruturam as condições para pensar e agir. A construção de discursos resultaria da articulação entre elementos dissimilares que podem produzir antagonismos sociais. A IC depende do deslocamento de discursos estáveis cujo sistema de significação se encontra sedimentado para criação de novas articulações que irão modificar significados e identidades estabelecidos. Inovar depende de rupturas de preconceitos e novas significações favoráveis à colaboração (Torfin, 2016).

Torfin (2016) menciona o poder discursivo foucaultiano em que estratégias discursivas não estariam sob o controle de um único ator. Tais estratégias se referem ao poder dos atores perceberem uns aos outros e onde se articulam. O discurso de IC está sujeito ao deslocamento de significado, da não-inovação para um setor público inovador.

Considerando essas questões e as barreiras a IC, retoma-se a pergunta sobre como lidar com o conflito. Crosby et al. (2017) suscitam tal preocupação ao indagarem como ir além das abordagens de interesse próprio nos fóruns colaborativos e orientar o conflito para inovação.

A resposta gira em torno da ideia de conflito construtivo (Crosby et al., 2017; Hofstad & Torfin, 2017; Sant'Anna et al., 2019). As resoluções e mediações de conflitos decorrem da transformação dos conflitos destrutivos em construtivos e da despersonalização de conflitos tidos como insolúveis (Hofstad & Torfin, 2017). Crosby et al. (2017) sugerem transformar os conflitos antagônicos em agnósticos. Em vez de dominar os oponentes, respeitar cada ponto de vista. O reconhecimento das diferenças e das semelhanças em um grupo pelos indivíduos contribui para uma compreensão enriquecida (Sant'Anna et al., 2019).

Crosby et al. (2017) declaram que os conflitos podem auxiliar os atores na revisão de suas crenças e práticas e na integração de ideias antigas em soluções inovadoras. Wegrich (2019) reafirma que os conflitos derivados de visões de mundos diferentes podem implicar em consequências indesejáveis para IC caso não sejam contornados. Para evitar conflitos irreconciliáveis, a IC propõe uma gestão construtiva das diferenças que pode ser realizada por uma liderança integrativa em espaços propícios para a colaboração.

5. IC: Proposições

Pautada na premissa do conflito construtivo, os estudos sobre IC apresentam como uma das proposições a gestão construtiva das diferenças que parte do estabelecimento de um terreno comum de significados para solucionar problemas multipartidários. Acordos provisórios são firmados nos quais a dissidência e o desacordo podem coexistir (Gray, 1989; Torfin, 2016).

Ao distinguir a colaboração de outras parcerias, Gray e Purdy (2018) alegam que lidar construtivamente com as diferenças, por meio de negociações formais e informativas, e construir consensos para localizar compensações que possibilitam a criação de valor para os envolvidos seriam componentes essenciais para colaboração. Suposições equivocadas restringem o reconhecimento do potencial criativo das diferenças, como cada indivíduo perceber sua visão de mundo como a melhor ou estereótipos pré-concebidos (Gray & Purdy, 2018).

Quando os atores se esforçam para articular suas diferenças, esses podem descobrir preocupações subjacentes à ambos. Nas interações, os atores podem testar suas suposições e

habilitarem um confronto construtivo, desbloqueando um potencial criativo ocultado (Gray & Purdy, 2018). Em vez de suprimir conflitos e dissidências e gastar esforços em uma busca racionalista por um consenso total que raramente produz inovações, os atores deveriam tentar localizar soluções conjuntas de problemas compartilhados (Torfing, 2019).

Os benefícios da gestão construtiva das diferenças são evidentes, porém resta compreender como adotá-la na prática. Para isso, alguns estudiosos ressaltam a importância de uma liderança que seja flexível e integrativa (Crosby et al., 2017; Hofstad & Torfing, 2015, 2017; Sant'Anna et al., 2019; Torfing, 2016, 2019).

A flexibilização da liderança remete-se a quem poderia exercê-la. O líder pode vir do próprio setor público, autoridades eleitas e servidores públicos, ou das contrapartes privadas, seja uma liderança formal ou informal. Sant'anna et al. (2019) destacam o compartilhamento da liderança entre gestores públicos, organizações parceiras, empresariado ou líderes comunitários. Essa flexibilidade possibilitaria dividir responsabilidades e poderes entre os atores públicos e privados, favorecendo um sistema de *accountability* recíproca e multifacetada em que há mecanismos claros de execução e de responsabilização por meio de acordos formais (Bommert, 2010; Sant'Anna et al., 2019).

No escopo da IC, os pesquisadores sugerem uma liderança transformativa e integrativa. Esses qualificadores aludem a uma liderança atuante não somente na mediação entre os atores, mas que instigue a participar da IC.

O lado transformativo indica a atribuição de fortalecer as partes fragilizadas. Além de elucidar como funciona o processo de IC, o líder orienta as partes a conscientizarem sobre seus direitos, incentivando-as a reflexão crítica. O líder pode incentivar a desenvolver uma consciência coletiva, separada das preferências, motivações e identidades particulares (Gash, 2016). Sobretudo na gestão regional-local, os cidadãos possuem informação vital sobre suas experiências (Sant'Anna et al., 2019).

Já o lado integrativo refere-se às diferentes funções ou papéis do líder na integração dos *stakeholders* na IC. Há três tipos de papéis (Crosby et al., 2017; Hofstad & Torfing, 2015, 2017; Torfing, 2016, 2019). Os convocadores, aqueles líderes que reúnem os atores e estimulam a interação e a troca de informações, ideias; os facilitadores são quem fazem com que os atores colaborem, administrando suas diferenças construtivamente e a aprendizagem mútua; e os catalisadores que criam distúrbios apropriados e fazem com que os colaboradores desenvolvam novas soluções.

Crosby et al. (2017) citam quatro funções do líder. Os patrocinadores que são aqueles que detêm a autoridade política para canalizar recursos e que asseguram a legitimidade, além de contribuir para remover barreiras e para compor alianças que apoiem inovações; os campeões que possuem uma autoridade informal para mobilização de capacidades organizacionais, organizando e energizando o processo colaborativo e modificando os locais de reuniões e os modos de interação; os catalisadores que contribuem na criação de narrativas e possibilitam uma aprendizagem transformadora que modifique identidades, recursos, ideias e inclusive os desejos; e os implementadores, quem faz as coisas acontecerem, com a autoridade formal/informal para a coordenação de atores, visando resultados, e são visionários especializados que conectam ideias às atribuições de tarefas.

Na gestão ambiental, acrescenta-se como facilitador os atravessadores de fronteiras que podem ser pessoas, grupos e instituições que habilitam a comunicação entre leigos e cientistas. Eles tentam transpor as fronteiras organizacionais/setoriais visando promover uma compreensão mútua entre os atores com diferentes origens, interesses, vocabulário (Torfing, 2019).

A IC acontece em arenas interativas cujo desenho institucional é concebido para uma atuação em rede onde atores públicos e privados possam colaborar em soluções inovadoras, motivando a participação e fornecendo procedimentos de responsabilização dos decisores perante os resultados (Hofstad & Torfing, 2015, 2017; Torfing, 2019).

Difere-se das formas tradicionais de participação. Enquanto na participação pública tradicional os problemas e soluções são divulgados aos cidadãos de forma predefinida pelos gestores públicos, nos formatos mais inclusivos há um diálogo multidirecional, o processo e o conteúdo das inovações são coproduzidos, além de sustentar a abertura para novas oportunidades. Nem todos os cidadãos serão convidados à deliberação, mas serão convocados aqueles que otimizariam sua presença com ativos de inovação necessários. A finalidade está na solução para os problemas complexos, não na inclusão de todos os cidadãos (Crosby et al., 2017).

Torfing (2019) ressalta que o projeto institucional de arenas colaborativas se preocupa com quem deve participar e com a circunstância da participação (onde, como e quando participa). Na arquitetura do projeto colaborativo precisam ser esclarecidas as normas, regras e rotinas, com a determinação de tarefas aos membros, dos mandatos, e da forma de responsabilidade (Torfing, 2019).

Após elucidar as proposições teóricas, passa-se para a investigação deste campo de estudo, das metodologias aplicadas e da área que pode usufruir da IC.

6. Perspectivas metodológicas e empíricas

No panorama da IC, é possível sistematizar os estudos da última década (2010-2020), do precursor artigo de Bommert (2010) até os trabalhos recentes de Torfing (2016, 2019) e demais pesquisadores, para identificar tendências. Na IC, tem-se um *locus* na área ambiental, particularmente na GRH, com pesquisas que abordam a relação entre colaboração, inovação e água (Ananda & Proctor, 2013; Galvez & Rojas, 2019; Porter & Birdi, 2018).

Quanto ao teor dos trabalhos, majoritariamente são abordagens teóricas-empíricas em torno de estudos de casos, casos únicos ou poucos casos, conforme a iniciativa ou projeto de IC em determinada região. Esses estudos descrevem os casos e localizam fatores facilitadores ou barreiras à IC, bem como a análise do desenho institucional e/ou a liderança ali exercida.

Há trabalhos eminentemente teóricos que contribuem com o avanço deste campo. Os estudos mencionam o modelo de contingência de governança colaborativa de Ansell e Gash (2008) e o *framework* da Análise e Desenvolvimento Institucional (ADI) (Ostrom, 2005, 2010) como pilares da IC (Torfing, 2016). Torfing (2019) reforça argumentos como a defesa da estratégia colaborativa para a inovação pública e destaca o que motiva os atores a participarem da IC.

Os demais trabalhos teóricos centram-se em pontos específicos. Crosby et al. (2017) buscam explorar como que os gestores públicos podem usar percepções sobre inovação e governança de valor público para fazer mais do que um progresso incremental na solução das necessidades mais urgentes da sociedade. A liderança entra como um dos componentes na criação de valor público. Wegrich (2019) objetiva discutir criticamente alguns pressupostos ao apontar pontos cegos no debate e revisar alguns dos mecanismos causais da inovação. Ele indica o argumento equivocado da IC de que preconceitos e comportamentos organizacionais limitantes à colaboração sejam fraquezas burocráticas que podem ser contornadas pelos esforços de líderes organizacionais. O autor defende uma melhor compreensão acerca dos mecanismos institucionais que podem gerar vieses organizacionais.

Outras contribuições estão em revisões sistemáticas, como a de Lopes e Farias (2020). Eles analisam quais características devem constituir a governança pública para apoiar a IC, sintetizadas em características internas das organizações; relações organizacionais; ferramentas e estratégias de participação cidadã; e funções gerenciais e práticas de liderança. Concluíram que a colaboração é uma estratégia importante para a inovação pública e os gestores públicos devem fortalecer os princípios de governança que facilitam esse processo.

Aplicado na GRH, a revisão de Porter e Birdi (2018) busca compreender os principais fatores que influenciam o sucesso ou fracasso da IC em gestão das águas. Eles selecionaram estudos que demonstram o trabalho em equipe para a inovação no setor da água. Os autores são críticos a supervalorização da estratégia colaborativa para inovação na GRH, apontando um distanciamento entre teoria e prática. Para eles, a ausência de uma estrutura teórica que seja fundamentada empiricamente dificulta para pesquisadores e profissionais precisarem os prós e os contra da colaboração com a gestão das águas. A pesquisa sobre processos colaborativos na GRH é focada em determinadas localidades, carecendo de generalização, além de ser concebida por métodos, contextos políticos, regiões e setores distintos (Porter & Birdi, 2018).

Concernente às pesquisas teórico-empíricas, as técnicas de coleta de dados variam como entrevistas semiestruturadas com atores-chave, análise documental, aplicação de *survey* e métodos mistos (Hofstad & Torfing, 2015). Torfing (2019) cita evidências empíricas em que os estudos qualitativos demonstram o impacto positivo da colaboração na inovação pública e pesquisas quantitativas sobre projetos públicos de inovação indicados à prêmios evidenciam a dependência de colaboração tanto intra como interorganizacional para inovar. Há um predomínio maior de pesquisas qualitativas.

Dentre os temas na agenda política que são influenciados pela dinâmica conflito-consenso, o setor ambiental e a GRH estão sujeitos a problemas que podem ser categorizados como perversos e que podem se beneficiar com a IC. Algumas áreas de políticas são marcadas por conflitos latentes e impasses políticos, com problemas perversos e indisciplinados que combinam as incertezas cognitivas dos tomadores de decisão e restrições políticas. Na gestão local, as autoridades regionais são beneficiadas com os esforços de aumentar a IC, pois as soluções padrão e o aumento dos gastos públicos são insuficientes para responder a tais problemas (Hofstad & Torfing, 2015, 2017).

Ao estudar IC na GRH pela dinâmica conflito-consenso, é preciso ater-se para a peculiaridade dos problemas ambientais. Hofstad e Torfing (2017) relatam a vulnerabilidade das cidades perante os efeitos nocivos das mudanças climáticas. As emissões de carbono que intensificam o aquecimento global podem repercutir em períodos de seca, na elevação do nível do mar e no aumento do risco de chuvas, acarretando problemas com o abastecimento de água. Tal configuração desencadearia um

efeito de bola de neve quando um problema se intensifica, culminando em outros problemas complexos.

Os autores indicam como alvo para medidas de IC a adaptação e a mitigação das mudanças climáticas. A adaptação envolve localizar soluções físicas para condições climáticas adversas ou extremas, como identificar alternativas para fluxos de água em período de enchentes. Já a mitigação demanda transformar a organização e o funcionamento da sociedade e da economia (Hofstad & Torfing, 2017), pois o próprio modo de viver das pessoas pode impactar no clima devido à exploração antrópica dos recursos naturais. O saldo imprevisível do avanço tecnológico e a necessidade de mudança de comportamento são implicações para a IC na gestão ambiental e hídrica.

Na GRH é necessário ponderar sobre as particularidades da água, um recurso natural de grande escala (Ananda & Proctor, 2013), sendo um bem comum escasso, finito e volátil cuja disponibilidade é desigual. Os conflitos são decorrentes dos usos deste recurso que pode ser de forma consuntiva, em que a água é retirada do seu curso para diferentes destinações (agricultura, indústria, subsistência humana), e/ou não consuntiva quando não acontece o consumo direto, como para atividades de lazer e turismo. Preocupações com a segurança hídrica estão em voga haja vista a qualidade e a quantidade de água disponível (Melo & Johnsson, 2017).

Ananda e Proctor (2013) a partir da ADI (Ostrom, 2005) destacam como um dos atributos da análise institucional a condição biofísica do recurso, status do recurso que está em jogo. Por ser limitada e de imprescindível utilização, a água é superexplorada e afetada pela relação entre comportamento humano e impacto ambiental, o que repercute na sua gestão.

No Brasil e em outros países, a GRH acontece conforme a localização dos cursos d'água que ultrapassam municípios, estados e nações. A unidade de gestão é a bacia hidrográfica que se subdivide em sub-bacias, dificultando a compatibilização da gestão das bacias. O gerenciamento de recursos hídricos conta com as organizações governamentais nos diferentes níveis, federal, estadual, municipal, mas o principal componente gerencial são os CBHs – instâncias participativas e deliberativas em que as decisões são tomadas no nível de ação coletiva (ANA, 2011; Ananda & Proctor, 2013). A GRH brasileira é executada no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), formado por instâncias federais e estaduais. Os sistemas estaduais contemplam órgãos públicos de meio ambiente e saneamento, CBHs e conselhos de GRH.

Apesar da gestão centrar-se nos CBHs, determina-se uma Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH) em que todas as instâncias gerenciais da água estejam articuladas. A GIRH seria um processo que “promove o desenvolvimento coordenado e gestão de água, terra e recursos relacionados”, visando a maximização do bem-estar econômico e social equitativamente, sem comprometer a sustentabilidade de ecossistemas vitais (Galvez & Rojas, 2019, p. 180). Galvez e Rojas (2019) defendem que a colaboração como um elemento crítico para a GIRH e essa uma ferramenta para o desenvolvimento sustentável. Embora a GIRH seja prevista na Lei das Águas (Lei n. 9433/97), ainda não se concretizou efetivamente na prática, pois não alcançam todas as regiões, a exemplo da Bacia Amazônica (Silva, Herreros & Borges, 2017).

A essência do recurso em disputa e sua complexa gestão, com várias camadas e distribuída em diferentes organizações, departamentos, entes federativos, comporta a presença de conflitos e a procura em obter minimamente um consenso entre os atores relevantes para tentar resolvê-los. Nas pesquisas sobre colaboração e IC na gestão das águas, é possível identificar argumentos que sinalizam as dimensões consenso-conflito (Anexo 1).

Nos estudos estão constatados a interdependência entre os atores e a delimitação dos problemas e das soluções como elementos que dependeriam de um alinhamento consensual para propiciar a colaboração e estimular à IC. Já as tensões pregressas a colaboração, os conflitos de interesses, de valores culturais e de detenção de ativos de inovação, as disputas de cunho político, econômico e social, a insistência no *modus operandi*, os desequilíbrios de poder, dentre outros fatores que subsidiam a dimensão do conflito.

Nos casos analisados por Bommert (2010), observa-se o movimento *bottom-up* da IC. Houve mobilização de atores relevantes insatisfeitos com a ação governamental para preservação do ecossistema da bacia hidrográfica *Blackfoot* e o incentivo monetário no desenvolvimento de propostas inovadoras para minimizar os problemas ambientais. O financiamento foi um dos temas identificados por Porter e Birdi (2018) em que houve discordância, pois alguns trabalhos apontaram a falta de suporte financeiro como uma barreira para a IC na gestão da água, em contrapartida, outros elencaram a falta de capital como um facilitador por estimular os atores se unirem e buscar novas alternativas.

Ananda e Proctor (2013) investigam a gestão e planejamento colaborativo na gestão da bacia hidrográfica australiana do rio Howard a partir de um aparato institucional caracterizado por uma hierarquia aninhada de três níveis. O nível constitucional das diretrizes federais ditadas pelas agências públicas de água; o nível de ação coletiva, com o desenho institucional aberto a participação cujas

decisões podem ser produzidas coletivamente; e o nível operacional em que decisões são tomadas pela autoridade da bacia, vinculadas ao abastecimento de água, decisões como a quantidade a ser extraída e alocada para o consumo público e privado e para proteção dos sistemas fluviais e das bacias hidrográficas fragilizadas. Os autores descrevem os conflitos decorrentes da alocação de águas, em especial o usufruto das águas subterrâneas e o impacto de valores culturais de comunidades indígenas locais. Porter e Birdi (2018) exemplificam o choque cultural que inviabiliza a participação em comunidades onde as mulheres têm papel preponderante no abastecimento de água, mas não podem participar porque a cultura local relativiza o papel feminino na esfera pública.

No caso de Hofstad e Torfing (2015) sobre a gestão das águas, a busca pelo consenso está embutida no diagnóstico dos problemas perversos. As soluções precisam agradar a maioria, encaminhando para um consenso aproximado. Os atores privados teriam um papel consultivo secundário, distanciando da participação integral (Hofstad & Torfing, 2015). A participação aberta à todos foi um dos temas da revisão de Porter e Birdi (2018) que também sinalizou diferentes interpretações. Alguns estudos defendem que a inclusão de *stakeholders* deve ser baseada nas capacidades dos atores, mas restringir a entrada por não ter habilidades ou conhecimentos apropriados pode reiterar a posição das elites. Para evitar o conflito destrutivo, os atores dominantes precisam renunciar uma parcela de seus interesses auto-maximizadores, não sequestrando o processo decisório (Bommert, 2010; Fung, 2008) e habilitar a participação para os suspeitos não habituais.

Na “Virada Verde” em Oslo, Hofstad e Torfing (2017) sublinham o papel relevante dos atores políticos visto que a gestão governamental de 2015 idealizou a iniciativa colaborativa voltada para o controle da mudança climática. Os conflitos decorrentes de interesses antagônicos sobre a utilização de fontes de energia renováveis em substituição aos combustíveis fósseis intensificou os atritos entre os representantes do setor produtivo energético. Um aspecto importante para o consenso é a construção de narrativas que induzem uma mudança de comportamento da população – cidadãos precisam concordar com a transformação de seus hábitos de consumo visando um objetivo maior a longo prazo.

Na revisão de Porter e Birdi (2018) consta um compilado da IC na gestão das águas e dentre os 22 temas que apareceram nos estudos investigados, confiança e *stakeholders* com capacidade de agir foram frequentes. A confiança é o que permite a colaboração, com percepções acerca da boa-fé dos participantes. O consenso se beneficia com a confiança crescente.

No conflito, além do tema níveis baixos e médios de conflitos, há a sensibilidade aos desequilíbrios de poder. Essa sensibilidade, praticada por uma liderança forte, evita o domínio dos atores poderosos e auxilia a desenvolver uma consciência sobre alguns atores terem mais ou menos poder para concretizar mudanças (Porter & Birdi, 2018).

Galvez e Rojas (2019) salientam a ponderação custo-benefício para a colaboração na GIRH. Os custos e os riscos da colaboração podem representar barreiras e intensificar conflitos, tensões históricas entre os *stakeholders* e até custos pós-colaboração e litígios políticos. Benefícios podem ser favorecidos com a formação de consensos, como maior aceitabilidade da iniciativa e sustentabilidade do sistema, maior equidade e coesão social pela construção de confiança e segurança e o desenvolvimento de capacidade e conhecimento, com o compartilhamento de informações técnicas ou sobre a experiência local e formações de opiniões.

Nos estudos mencionados, as três proposições da IC aparecem mesmo que indiretamente e são indicativos para lidar com a dinâmica conflito-consenso.

7. Considerações Finais

Este ensaio objetivou analisar como o consenso e o conflito são tratados na literatura sobre IC. Após recapitulação sobre colaboração e IC, foram destacados pontos cruciais acerca do consenso e do conflito. Dada a diversidade de atores imbricados na IC, presume-se a impossibilidade de se chegar a um consenso genuíno, mas não descarta a possibilidade de um consenso aproximado. O conflito destrutivo, marcado pela assimetria de poder, diferentes interesses, capacidades e ativos de inovação, pode ser gerenciado construtivamente e as divergências serem canalizadas para a IC. Este processo é facilitado por uma liderança integrativa e por um desenho institucional que viabilize a cocriação.

A evolução deste campo de pesquisa demonstrou a amplitude de estudos de casos únicos ou poucos casos, o que prejudica a generalização dos resultados. As questões ambiental e hídrica aparentam ser uma área de estudo fértil para a IC. A gestão de recursos hídricos possui instâncias participativas em que *stakeholders* podem interagir para encontrar soluções inovadoras aos dilemas decorrentes do uso da água. A pesquisa de IC é atuante no exterior, mas ainda é incipiente no Brasil, sendo que a diversidade regional do país possibilita a proliferação de casos empíricos para a análise, vide a ruptura de barragens nos últimos anos (Mariana e Brumadinho-MG) que demandaram uma atuação conjunta para viabilizar alternativas. Ou novas soluções para os períodos de estiagem e de

inundações, como Petrópolis-RJ em 2022. Nestes episódios podem emergir iniciativas que se configuram como IC e que são marcados por conflitos de interesses e pela dificuldade em obter um consenso pautado por visões compartilhadas, logo são casos a serem pesquisados.

Como recomendação prática deste estudo, sugere-se que nas reuniões de comitês de bacias hidrográficas, lócus privilegiado do conflito no que concerne à gestão de recursos hídricos, os gestores possam instigar a todos os participantes a exporem seus conflitos visando a construção de inovações sob a perspectiva colaborativa por meio de narrativas que visem a solução dos problemas comuns.

Referências

- ANA. (2011). O Comitê de Bacia Hidrográfica, o que é e o que faz? In *Cadernos de Capacitação em Recursos hídricos* (Vol. 1). SAG.
- Ananda, J., & Proctor, W. (2013). Collaborative approaches to water management and planning: An institutional perspective. *Ecological Economics*, 86, 97–106. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.10.018>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bommert, B. (2010). COLLABORATIVE INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR. *International Public Management Review*, 11(1), 15–33. <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/73>
- Crosby, B. C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655–669. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>
- Fung, A. (2008). Citizen Participation in Government Innovations. In S. Borins (Ed.), *Innovations in government: research, recognition, and replication* (pp. 52–70). Brookings Institution Press.
- Galvez, V., & Rojas, R. (2019). Collaboration and integrated water resources management: A literature review. *World Water Policy*, 5(2), 179–191. <https://doi.org/10.1002/wwp2.12013>
- Gash, A. (2016). 37. Collaborative governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 454–467). Edward Elgar Publishing.
- Gray, B. (1985). Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration. *Human Relations*, 38(10), 911–936. <https://doi.org/10.1177/001872678503801001>
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Jossey-Bass.
- Gray, B., & Purdy, J. (2018). *Collaborating for Our Future: Multistakeholder Partnerships for Solving Complex Problems*. Oxford University Press.
- Habermas, J. (2012a). *Teoria do agir comunicativo - vol. 1: Racionalidade da ação e racionalização social*. Editora WMP - Martins Fontes.
- Habermas, J. (2012b). *Teoria do agir comunicativo - vol. 2: sobre a crítica da razão funcionalista*. Editora WMP - Martins Fontes.
- Hofstad, H., & Torfing, J. (2015). Collaborative innovation as a tool for environmental, economic and social sustainability in regional governance. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(4), 49–70. <https://ojs.ub.gu.se/index.php/sjpa/article/view/3300>
- Hofstad, H., & Torfing, J. (2017). Towards a Climate-Resilient City: Collaborative Innovation for a 'Green Shift' in Oslo. In R. Álvarez Fernández, S. Zubelzu, & R. Martínez (Eds.), *Carbon Footprint and the Industrial Life Cycle, Green Energy and Technology* (pp. 221–242). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-54984-2>
- Imperial, M. T., Prentice, C. R., & Brudney, J. L. (2018). Collaboration and the Environment. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (Living Edi, pp. 1–9). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_616-1
- Lopes, A. V., & Farias, J. S. (2020). How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), 1–17. <https://doi.org/10.1177/0020852319893444>
- Mayer, M., & Kenter, R. (2016). Public Sector Collaboration and Social Policy. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (Living Edi, pp. 1–6). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>
- Melo, M. C. de, & Johnsson, R. M. F. (2017). O Conceito Emergente De Segurança Hídrica. *Sustentare*, 1(1), 72–92. <https://doi.org/10.5892/st.v1i1.4325>
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2010). Analyzing collective action. *Agricultural Economics*, 41(SUPPL. 1), 155–166. <https://doi.org/10.1111/j.1574-0862.2010.00497.x>
- Porter, J. J., & Birdi, K. (2018). 22 reasons why collaborations fail: Lessons from water innovation research. *Environmental Science and Policy*, 89(November 2018), 100–108. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.07.004>
- Sant'Anna, L. T., Alcântara, V. de C., Pereira, J. R., Cappelle, M. C. A., & Tonelli, D. F. (2019). Aproximações

- entre governança colaborativa e ação comunicativa: uma proposta analítica de estudo. *Revista de Administração Pública*, 53(5), 821–837. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170400>
- Silva, M. B., Herreros, M. M. A. G., & Borges, F. Q. (2017). Gestão integrada dos recursos hídricos como política de gerenciamento das águas no Brasil. *Revista de Administração Da UFSM*, 10(1), 101–115. <https://doi.org/10.5902/1983465913358>
- Torfin, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector* (Kindle). Georgetown University Press.
- Torfin, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 21(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
- Wegrich, K. (2019). The blind spots of collaborative innovation. *Public Management Review*, 21(1), 12–20. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1433311>

Anexo 1 – Colaboração e inovação colaborativa na gestão ambiental e na gestão de recursos hídricos

Autoria	Descrição: Iniciativa-Análise	CONSENSO	CONFLITO
Bommert (2010)	<p><u>Desafio Blackfoot</u>. Local: Bacia Hidrográfica Blackfoot (Montana-EUA). Objetivos: Preservar o ecossistema da bacia e manter as atividades pertinentes ao "estilo de vida" local (pesca, pecuária, extração de madeira).</p> <p><u>Desafio Big Green Challenge</u>. Local: Reino Unido. Objetivos: estimular e apoiar respostas lideradas pela comunidade local às mudanças climáticas.</p>	<p>Compartilhamento dos mesmos objetivos entre as partes interessadas. Superação das restrições culturais e apoio sociopolítico mais amplo. Troca entre os parceiros na colaboração com diferentes recursos de inovação como <i>expertise</i> local e fundos.</p> <p>O incentivo monetário pode ser um facilitador para conceber propostas inovadoras e induzir a colaboração. Os colaboradores trocam seus ativos de inovação (conhecimento, criatividade, redes de contatos). A colaboração influencia no contexto sociopolítico rumo à inovação e à tomada de decisão com riscos, e aumenta a conscientização e a confiança entre os atores. Superação de restrições organizacionais e culturais.</p>	<p>Incapacidade do governo em proteger o ecossistema local por meio de uma abordagem conservadora tradicional de planejamento e tomada de decisão (<i>top-down</i>).</p> <p>O prêmio monetário para a implementação da melhor proposta inovadora pode gerar uma estratégia de competição e excluir projetos importantes, caso não estejam nos cinco critérios da chamada (redução das emissões de CO₂; inovação; impacto de longo prazo; potencial de crescimento, replicação e transferibilidade; e envolvimento da comunidade). Conflito pode ser gerado pela terceirização da responsabilidade quando a assunção de riscos é delegada para demais atores.</p>
Ananda e Proctor (2013)	<p><u>Gestão e planejamento colaborativo de bacias hidrográficas</u>. Local: bacia hidrográfica do rio Howard (norte da Austrália). Objetivos: analisar o aparato institucional que circunda a gestão da bacia hidrográfica, e se o aparato poderia restringir as iniciativas colaborativas ao planejamento hídrico.</p>	<p>Idealização de oficinas como uma tentativa inicial de abordar os problemas do uso da água. Capacidade da comunidade (organizada como um grupo de usuários de água) de barganhar e negociar com os funcionários da agência. Superar as lacunas de informação tanto das agências regulatórias de água como da comunidade local.</p>	<p><i>Trade-offs</i> vinculados a alocação de águas, principalmente as águas subterrâneas (uso consuntivo x fluxos de água e os diferentes tipos de usos). Conflitos entre os usuários de água: rurais domésticos e urbanos, subterrâneas e superficiais. Valores culturais indígenas repercutem na colaboração. Controvérsias ligadas ao direito de propriedade mal definido.</p>
Hofstad e Torfing (2015)	<p><u>Resolução de problemas perversos por meio da inovação colaborativa</u>. Local: Regiões da Noruega. Objetivos: compreender como as diferentes formas de governança interativa aumentam a IC para a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Na gestão de recursos hídricos: garantir a proteção mais ampla possível do uso sustentável dos depósitos de água, com foco na qualidade da água.</p>	<p>Presença de fortes interdependências. Facilidade de aprendizagem mútua. Compartilhamento de riscos e benefícios. Criação de propriedade conjunta de soluções novas e ousadas.</p>	<p>Desafios inerentes à gestão remetem aos conflitos entre os <i>stakeholders</i>: como fazer com que os atores cujas atividades impactam a qualidade da água assumam responsabilidade pelas condições dos recursos hídricos, conforme estipulado nos planos (nacionais e regionais). Conciliação de interesses díspares: encontrar soluções agradáveis aos atores paralelamente proteger os recursos hídricos. Dificuldade em criar e gerenciar arenas em rede. Papel marginal dos atores privados (papel consultivo secundário)</p>

Autoria	Descrição: Iniciativa-Análise	CONSENSO	CONFLITO
Hofstad e Torfing (2017)	<u>Green Shift. Local:</u> Oslo - Noruega. Objetivo: estimular uma transição para uma sociedade sustentável baseada em energia renovável.	Busca pelo consenso na definição de problemas perversos e suas soluções. Compartilhamento de conhecimentos. Necessidade de coordenação para evitar sobreposições e criar sinergias.	Conflitos políticos, distributivos e econômicos sobre a mudança de fonte energética: dos combustíveis fósseis para alternativas de energia mais sustentáveis. Dispersão do poder nos eixos horizontal e vertical dificultam a mitigação das mudanças climáticas por demandar mudanças do âmbito econômico, tecnológico e comportamental.
Porter e Birdi (2018)	<u>Sucesso ou fracasso da IC na gestão das águas. Objetivos:</u> compreender os principais fatores que influenciam o sucesso ou fracasso da IC em água. Análise: revisão sistemática de artigos empíricos (entre 1996-2016) com o foco na IC no setor da água. Foram identificados 22 temas recorrentes.	Garantia que todos os pontos de vista sejam ouvidos e respeitados. Interações face a face podem contribuir para criar confiança entre as partes interessadas. Incentivo ao compartilhamento e ao compromisso.	Antagonismo entre os atores pode determinar o nível de conflito (alto, médio e baixo). Resolução antecipada de tensões para que os conflitos se limitem aos níveis médio e baixo (pré-história de antagonismo). Desequilíbrios de poder, evitar que atores dominantes abafem a voz dos demais. Diferentes valores, normas e culturas (choques culturais que inviabilizam a participação)
Galvez e Rojas (2019)	<u>Relação entre colaboração e Gestão Integrada de Recursos Hídricos. Objetivos:</u> revisar pesquisas sobre colaboração e sua relação com a GIRH.	Constatação da interdependência entre os atores. Considerando o engajamento das partes interessadas, objetiva-se maior equidade e coesão social por meio de: construção de confiança e segurança e maior satisfação dos clientes (fomento à responsabilidade social corporativa).	Conflitos vinculados ao "custo" da colaboração: conflitos políticos, conflitos pré-existentes (custo inicial), conflitos decorrentes de danos à reputação e legitimidade dos decisores (custo <i>ex-post</i>), riscos de conflitos por motivações divergentes, riscos de litígio etc.

Fonte: Adaptado de Ananda e Proctor (2013); Bommert (2010); Galvez e Rojas (2019); Hofstad e Torfing (2015, 2017); Porter e Birdi (2018).