



ELENICE BARCELAR ABBUD

**GOVERNANÇA COLABORATIVA: UMA ABORDAGEM
TEÓRICA, EMPÍRICA E PRÁTICA EM PARQUES
TECNOLÓGICOS**

**LAVRAS-MG
2017**

ELENICE BARCELAR ABBUD

**GOVERNANÇA COLABORATIVA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA, EMPÍRICA E
PRÁTICA EM PARQUES TECNOLÓGICOS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Dany Flávio Tonelli
Orientador

**LAVRAS-MG
2017**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Abbud, Elenice Barcelar.

Governança colaborativa: uma abordagem teórica, empírica e
prática em parques tecnológicos / Elenice Barcelar Abbud. - 2017.
98 p.

Orientador: Dany Flávio Tonelli.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Lavras, 2017.

Bibliografia.

1. Regime Colaborativo. 2. Administração Pública. 3. Parques
Tecnológicos. I. Tonelli, Dany Flávio. II. Título.

ELENICE BARCELAR ABBUD

**GOVERNANÇA COLABORATIVA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA, EMPÍRICA E
PRÁTICA EM PARQUES TECNOLÓGICOS**

**COLLABORATIVE GOVERNANCE: THEORETICAL, EMPIRICAL AND
PRACTICAL APPROACHES IN SCIENCE PARKS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 30 de março de 2017

Dr. Dany Flávio Tonelli UFLA
Dr^a. Patrícia Aparecida Ferreira UFLA
Dr. Marcelo Gonçalves do Amaral

Prof. Dr. Dany Flávio Tonelli
Orientador

**LAVRAS-MG
2017**

Ao Deus Criador e Redentor.

Ao meu querido filho Gabriel e ao meu amado esposo Emerson.

DEDICO

AGRADECIMENTOS

A Deus, por seu infinito amor, por estar presente em cada desafio me ajudando a prosseguir e por me dar o privilégio de continuar minha vida acadêmica.

À minha mãe, por suas incessantes orações, por torcer e acreditar em mim.

De uma maneira especial agradeço ao meu amado esposo Emerson e ao meu querido filho Gabriel, pelo apoio incondicional, compreensão, paciência e por permanecerem sempre presente nos momentos mais difíceis me motivando a prosseguir.

Ao meu orientador, Pr. Dany Tonelli, que bondosamente aceitou o desafio desta orientação, por sua compreensão, por compartilhar seus conhecimentos comigo.

Aos professores Patrícia Aparecida Ferreira e José de Arimatéia Dias Valadão pelas valiosas contribuições no desenvolvimento desta dissertação.

Aos professores Marcos Luís Procópio e Marcelo Gonçalves do Amaral, membros externos de minhas bancas de qualificação e defesa respectivamente.

Aos administradores da FADMINAS, nas pessoas do professor Eduardo Silva e do professor Luis Daniel Pittini Strumiello pelo apoio e confiança depositados em mim.

À Universidade Federal de Lavras, especialmente ao Departamento de Administração e Economia pela oportunidade de realizar esse sonho.

Aos Colegas do mestrado, aos demais Professores e a Secretaria do PPGAP pelo auxílio e troca de conhecimentos.

À FAPEMIG, pelo acesso ao material produzido no âmbito de projeto financiado por ela, e que deu origem a esta dissertação.

Por fim, meu muito obrigado a todos que contribuíram direta ou indiretamente para que esse mestrado se concretizasse.

RESUMO

O objetivo geral desta dissertação organizada na forma de dois artigos científicos e um artigo técnico foi estudar a Governança Colaborativa como tendência da gestão pública, abordando-a a partir das perspectivas teórica, empírica e prática. De modo a seguir o Manual de Normalização da UFLA, que determina o padrão para estudos estruturados em forma de artigos, na primeira parte se desenvolveu uma introdução geral, por meio da qual se elaborou uma breve contextualização do problema e apresentaram-se os objetivos geral e específicos. Na segunda parte, são apresentados três artigos que compõem os três objetivos específicos do trabalho. O primeiro é um ensaio teórico. Por meio dele se buscou discutir as implicações da Governança Colaborativa nas práticas da administração pública atual. Esse esforço inicial serviu para identificar elementos teóricos fundamentais do regime de Governança Colaborativa, o que se deu com base em vários autores que discutem o tema e cujo fio condutor se orientou de modo a responder qual é a contribuição da Governança Colaborativa para a gestão pública atual. O segundo artigo preencheu a perspectiva empírica de análise da Governança Colaborativa e baseou-se em um estudo de caso. Por meio dele se propôs analisar o projeto estratégico de implantação de Parques Tecnológicos em Minas Gerais conduzido pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES/MG), sob a ótica da Governança Colaborativa. Buscou-se interpretar o estudo de caso a partir dos pressupostos teóricos desenvolvidos no Artigo 1 e manifestados nas relações interpostas pelo Estado com outros atores da sociedade civil, das universidades e do mercado. Para alcançar o objetivo proposto na perspectiva prática de análise da governança colaborativa e de modo a proporcionar uma contribuição mais aplicada ao tema, o terceiro artigo é de natureza técnica e foi desenvolvido por meio de um Caso de Ensino em Governança Colaborativa de Parques Tecnológicos. Acredita-se que esse esforço pode ser útil para o ensino acerca das temáticas discutidas ao longo dos estudos teórico e empírico. O resultado desse terceiro artigo é um material didático-pedagógico que pode ser utilizado em cursos de graduação e pós-graduação em disciplinas de Administração Pública, com o objetivo de demonstrar a relevância da Governança Colaborativa e proporcionar a disseminação dos pressupostos característicos dessa abordagem contemporânea de gestão pública. Como resultado geral da dissertação, a Governança Colaborativa se apresenta como uma tendência contemporânea da gestão pública, pois possibilita a compreensão das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade, na formulação e implementação de políticas públicas, alinhando aspectos de natureza política com os de natureza tecnoprofissional.

Palavras-Chave: Regime Colaborativo. Governança Pública. Administração Pública. Parques Tecnológicos. Estudo de Caso. Caso de Ensino.

ABSTRACT

The general objective of this dissertation organized in the form of two scientific articles and a technical article was to understand Collaborative Governance as a trend of public management, approaching it from the theoretical, empirical and practical perspectives. Following the UFLA Standardization Manual, which determines the standard for structured studies in the form of articles, in the first part, a general introduction was developed, with a brief contextualization of the problem was elaborated and presented the general and specific objectives. In the second part, three articles are presented that compose the three specific objectives of the scientific work. The first is a theoretical essay. Through it, we sought to discuss the implications of Collaborative Governance in current public administration practices. This initial effort served to identify fundamental theoretical elements of the Collaborative Governance, which was based on several authors who discuss the theme to answer what is the contribution of Collaborative Governance to the current public management. The second article filled the empirical perspective of Collaborative Governance analysis and was based on a study of the case. Through it, we proposed to analyze the strategic project of implantation of Science Parks in Minas Gerais conducted by the State Secretariat of Science, Technology and Higher Education (SECTES / MG), from the view of Collaborative Governance. We sought to interpret the study of the case from the theoretical assumptions developed in Article 1 and expressed in the relations interposed by the State with other actors of civil society, universities, and the market. To achieve this goal in a practical perspective of Collaborative Governance analysis and to provide a more applied contribution to the theme, the third article is of a technical nature and was developed through a Case of Teaching in Collaborative Governance of Science Parks. It is believed that this effort can be useful for teaching about the topics discussed throughout the theoretical and empirical studies. The result of this third article is a didactic-pedagogical material that can be used in undergraduate and postgraduate courses in Public Administration disciplines, with the objective of demonstrating the relevance of Collaborative Governance and providing the dissemination of the assumptions and characteristics of this contemporary approach of public administration. As a general result of the dissertation, the Collaborative Governance presents itself as a current trend of public management, making possible to understand of relations between the State, the market, and the society, in the formulation and implementation of public policies, connecting aspects of political nature with those of a techno-professional nature.

Keywords: Collaborative Regime. Public Governance. Public Administration. Science Parks. Study of Case. Case of Teaching.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

SEGUNDA PARTE – ARTIGOS

ARTIGO 1

Figura 1	Elementos centrais da Governança Colaborativa.....	39
----------	--	----

ARTIGO 2

Figura 1	Pressupostos da Governança Colaborativa.....	55
Quadro 1	Etapa Antecedente e Processo Deliberativo na construção da Governança Colaborativa.....	56

LISTA DE TABELAS

SEGUNDA PARTE – ARTIGOS

ARTIGO 1

Tabela 1	Distinções conceituais entre <i>New Public Management</i> e Governança.....	30
Tabela 2	Divergências entre Governança Pública e Governança Colaborativa.....	34
Tabela 3	Características da Governança Colaborativa.....	37

ARTIGO 2

Tabela 1	Organização dos dados qualitativos – entrevistas	57
Tabela 2	Organização dos dados qualitativos – análise documental.....	58
Tabela 3	Respondentes do questionário estruturado.....	58

LISTA DE SIGLAS

ANPROTEC	Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores do Brasil
BHTEC	Parque Tecnológico de Belo Horizonte
CAC	Conselho de Administração do CenTev/UFV
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CENTEV	Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional de Viçosa
EnANPAD	Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
FACESM	Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Sul de Minas
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FAPEPE	Fundação Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão de Itajubá
GC	Governança Colaborativa
GP	Governança Pública
IASP	<i>International Association of Science Parks</i>
ICTs	Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação
INCIT	Incubadora de Empresas de Base Tecnológica
IOG	<i>Institute on Governance</i>
MG	Minas Gerais
NPM	<i>New Public Management</i>
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PARCTEC	Parque Científico e Tecnológico de Itajubá
PARQTEC	Parque Tecnológico de São Carlos
PCTI	Parque Científico e Tecnológico de Itajubá
PT	Parque Tecnológico
PTV	Parque Tecnológico de Viçosa
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEBRAE	Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECTES	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SEDECTES	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SIMI	Sistema Mineiro de Inovação

SIMMMEI	Sindicado das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Itajubá
TCU	Tribunal de Contas da União
TECNOPARQ	Parque Tecnológico de Viçosa
TECNOPUC	Parque Científico e Tecnológico da PUC do Rio Grande do Sul
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá

SUMÁRIO

	PRIMEIRA PARTE.....	14
1	INTRODUÇÃO.....	14
2	CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	19
	REFERÊNCIAS	20
	SEGUNDA PARTE – ARTIGOS.....	22
	ENSAIO TEÓRICO – GOVERNANÇA COLABORATIVA COMO ABORDAGEM CONTEMPORÂNEA PARA A GESTÃO PÚBLICA.....	23
1	INTRODUÇÃO.....	25
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	27
2.1	Da Burocracia brasileira de 1930 à <i>New Public Management</i>.....	27
2.2	Da <i>NPM</i> à Governança e seus desdobramentos.....	29
2.3	Da Governança Pública à Governança Colaborativa.....	32
2.4	Governança Colaborativa e a gestão pública atual.....	37
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
	REFERÊNCIAS.....	42
	ESTUDO DE CASO – PROJETO ESTRATÉGICO DE IMPLANTAÇÃO DE PARQUES TECNOLÓGICOS DO GOVERNO DE MINAS GERAIS SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA COLABORATIVA.....	48
1	INTRODUÇÃO.....	49
2	GOVERNANÇA COLABORATIVA.....	51
2.1	Modelo de Análise da Governança Colaborativa.....	55
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	56
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	60
4.1	Breve histórico dos Parques Tecnológicos.....	60
4.2	Análise da Etapa Antecedente.....	63
4.3	Processo Deliberativo.....	68
5	CONCLUSÃO.....	73
	REFERÊNCIAS.....	76

CASO DE ENSINO – E AGORA, SERÁ QUE ESSA CIDADE DESLANCHA?.....	81
RESUMO DO CASO.....	81
1 NARRAÇÃO DO CASO.....	81
2 NOTAS DE ENSINO.....	91
2.1 Aplicação do Caso.....	91
2.2 Fontes dos dados.....	91
2.3 Objetivos Educacionais.....	92
2.4 Alternativas para a análise do caso.....	92
2.5 Questões para discussão do caso em sala de aula.....	92
2.6 Bibliografia sugerida para fundamentar a análise do caso.....	93
APÊNDICE.....	94
ANEXOS.....	96

PRIMEIRA PARTE

1 INTRODUÇÃO

Inúmeras transformações no modo de condução da gestão pública brasileira ocorreram ao longo do século XX e início do XXI. Partindo de uma estrutura de gestão pública patrimonialista, e após décadas de um sistema de governo conduzido por uma orientação burocrática, houve a necessidade de mudança, pois o Estado havia perdido sua eficiência de gestão e se viu relativamente incapaz diante de tantas responsabilidades adquiridas no período desenvolvimentista (OSBORNE e GAEBLER, 1994; BRESSER-PEREIRA, 1996; 1997; KEINERT, 1994). No Brasil, a reforma gerencial do estado ocorreu em meados da década de 1990, quando pressupostos da administração privada foram incorporados à gestão pública por um movimento denominado de *New Public Management*. O marco desse período foi o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Tal reforma tinha o objetivo de reduzir o tamanho da máquina pública e, simultaneamente, aumentar a eficiência e agilidade na prestação dos serviços estatais com a ajuda do mercado e da sociedade civil (BRESSER-PEREIRA, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Entretanto, a admiração pelas técnicas e valores da administração privada e a predominância da alta burocracia nos processos decisórios de políticas públicas suscitaram uma série de críticas ao modelo de estado gerencial. Paes de Paula (PAULA, 2005), por exemplo, afirmou que a reforma contribuiu para o desenho de um estado centralizador, principalmente, devido aos seus enfoques sobre a eficiência na gestão e o controle nos resultados, fazendo com que os processos decisórios inclusivos e democráticos fossem deixados de lado.

Embora se reconheça a importância do papel da sociedade civil nos processos decisórios do Governo, como destacados nos estudos de Paula (2005), as recentes mudanças nas relações estabelecidas pelo Estado – e nesse caso envolvem também relações com o mercado, não apenas com a sociedade – demandam novos modelos de gestão que sejam eficazes em termos de aplicabilidade e de incorporação de valores democráticos. Essas novas abordagens precisam promover diálogos inclusivos entre essas três esferas (Estado/mercado/sociedade civil), reforçando o seu caráter democrático, mas também precisam ser compreendidas e assimiladas de maneira que possam ser aplicadas pelos gestores. Nesse contexto, percebe-se que o incremento de características da Governança Pública, que sugerem a interação de vários atores engajados e dispostos a colaborar entre si

em torno do processo decisório do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2008), se revelam como um caminho promissor.

A Governança Pública, na visão de Bresser-Pereira (2001; 2008), envolve atores da sociedade civil e do mercado, além do próprio governo, na condução da gestão pública, sendo o Estado o protagonista dessas relações. Essa é uma distinção fundamental em relação à Governança Colaborativa que propõe a multiplicidade de atores interdependentes e que trabalham em colaboração buscando o consenso, sem sobreposição de nenhum dos atores sobre os demais, mesmo que esse ator seja o Estado. É nesse contexto que aparece a discussão acerca da Governança Colaborativa. Trata-se de uma abordagem advinda da evolução da teoria da Governança Pública, que pode ser definida como um acordo de gestão onde o Estado se envolve diretamente com atores da sociedade civil e do mercado, “em um processo de **decisão coletiva** que é formal, consensual, deliberativa, e que tem o objetivo de fazer ou implementar políticas públicas” (ANSELL e GASH, 2008, p. 544). Assim, na Governança Colaborativa, o Estado não mais se sobrepõe aos outros “atores-parceiros”, coordenando e regulando, mas participa de uma estrutura de colaboração e construção das políticas públicas, no mesmo nível dos demais.

Proveniente de uma forma inclusiva e compartilhada de gestão pública, a Governança Colaborativa é resultado de décadas de transformações na gestão do Estado, pois o governo convida parceiros do mercado e da sociedade civil para juntos realizarem a gestão pública. Mais especificamente na gestão pública do Estado Brasileiro, estudos investigativos devem ser executados, buscando evidenciar sua existência e consequências em casos reais.

O presente estudo examina a Governança Colaborativa com o propósito de explorar a sua aplicabilidade teórica e prática no contexto da Administração Pública brasileira, considerando a implantação de Parques Científicos e Tecnológicos no Estado de Minas Gerais. Os Parques Tecnológicos foram escolhidos em virtude de suas características que apontam para uma iniciativa coletiva, com participação do Estado, da sociedade civil e do mercado. O que se destaca na formação dos Parques Tecnológicos é a multiplicidade dos atores participantes e, ainda, suas respectivas capacidades de contribuir de maneira positiva e relevante numa forma de gestão compartilhada.

Nesse sentido, a questão norteadora desta dissertação, pode ser assim desenvolvida: como a Governança Colaborativa pode contribuir para a Gestão Pública contemporânea, considerando as abordagens formuladas a partir das perspectivas teórica, empírica e prática?

Assim, tomando a questão norteadora como base, o objetivo geral desta pesquisa é estudar a Governança Colaborativa como uma tendência contemporânea da gestão pública, abordando-a a partir das perspectivas teórica, empírica e prática, aplicando nos Parques Tecnológicos. Tal objetivo geral se desdobra em objetivos específicos que caracterizam cada artigo que compõe esta dissertação.

- (i) Identificar os elementos fundamentais do regime de Governança Colaborativa, a partir dos vários autores que discutem o tema, verificando qual é a contribuição da Governança Colaborativa para que se possa compreender a gestão pública brasileira contemporânea.
- (ii) Analisar como o projeto estratégico de implantação de Parques Tecnológicos em Minas Gerais conduzido pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES/MG), pode ser compreendido sob a ótica da Governança Colaborativa, por meio da identificação de seus pressupostos elementares, observados e analisados a partir da investigação empírica.
- (iii) Para fins de ensino em Administração Pública e Gestão de Políticas Públicas, apresentar a relevância da Governança Colaborativa como uma alternativa de gestão que possibilita um processo de decisão coletiva a todos os participantes de um Parque Tecnológico na busca por soluções de interesse comum.

Para alcançar os objetivos geral e específicos, a dissertação que segue foi organizada na forma de três artigos. Por razões práticas e científicas, se encontra justificativas para o desenvolvimento de um estudo detalhado sobre a Governança Colaborativa. Do ponto de vista científico, percebe-se certo interesse em estudos norteados pela Governança Colaborativa no Brasil. Entretanto, há muito a ser explorado, pois ao contrário do que ocorre na literatura internacional, ainda são escassas as produções científicas brasileiras que abordam os regimes de governança e de colaboração entre Estado, mercado e sociedade, especialmente no campo da administração pública e da ciência política. Algumas das iniciativas científicas observadas na literatura nacional aplicam os conceitos da Governança Colaborativa com o intuito de estudar: os conflitos ambientais no Programa Córrego Limpo/SP (RAMIRES-JUNIOR et al., 2015); as intervenções urbanas para realização de obras públicas em Natal/RN (CÂMARA e CLEMENTINO, 2014); a implantação de Parques Tecnológicos no Estado de Minas Gerais (COSTA e TONELLI, 2015); como ocorre a Governança Colaborativa na relação universidade-empresa-governo do Programa de Cooperação Educacional entre um Instituto Federal de Ensino, uma subsidiária de um Estaleiro e o Governo do Estado do Espírito Santo (DOIN, 2016). Todos esses autores compartilham a percepção de que mais estudos sobre a

GC necessitam ser realizados. O outro ponto de vista é de natureza prática, pois a discussão sobre Governança Colaborativa pode contribuir para o aperfeiçoamento das formas de coordenação e gestão atualmente adotadas, em todas as iniciativas que envolvam uma diversidade de atores estatais e sociais. Assim, estudar o assunto contribui para o avanço do conhecimento da gestão pública contemporânea. Os dois primeiros artigos são científicos, sendo um ensaio teórico e um estudo empírico. O terceiro é um artigo técnico¹ no formato de caso de ensino. Os três artigos, embora independentes, procuram estabelecer certa ligação temática em torno da Governança Colaborativa e sua relevância.

No primeiro artigo, **“Governança Colaborativa como abordagem contemporânea para a administração pública”**, partindo do tema central sobre Governança Colaborativa, buscou-se realizar um ensaio teórico sobre as implicações que os conceitos de Governança Colaborativa têm produzido na Administração Pública atual. Identificar as características fundamentais que compõem o regime de Governança Colaborativa, foi a contribuição mais relevante desse ensaio teórico. Em outras palavras, tomando por base os vários pesquisadores que discutem o tema, foram elencados os elementos da Governança Colaborativa que podem ser utilizados na compreensão da gestão pública atual. Uma primeira versão desse ensaio teórico foi apresentada no XL Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD, ocorrido em setembro de 2016.

No segundo artigo, **“Pressupostos elementares da Governança Colaborativa: um estudo sobre o projeto estratégico de implantação de parques tecnológicos do Governo de Minas Gerais”**, partindo-se do tema central sobre Governança Colaborativa, se abordou o projeto estratégico de implantação dos Parques Tecnológicos mineiros, buscando verificar se as características da Governança Colaborativa estavam presentes nas relações de gestão dos múltiplos atores envolvidos no projeto. Para alcançar o objetivo proposto foi escolhido o estudo de caso como método de pesquisa. Esse artigo foi conduzido considerando-se a Governança Colaborativa relacionada ao interesse que o Estado possui na implantação de parques tecnológicos para obtenção de desenvolvimento local (FERNANDES e LACERDA, 2015; TONELLI et al., 2015). A principal contribuição desse artigo foi demonstrar que a

¹ “Um caso para ensino é a reconstrução de situações ou problemas organizacionais, tendo em vista objetivos educacionais. O seu relato envolve descrição e narração” (ROESCH, 2007, p. 231), sendo que “a construção do caso para ensino e a do estudo de caso refletem as diferenças que existem entre um texto, essencialmente, narrativo e descritivo e outro, analítico e interpretativo” (ROESCH e FERNANDES, 2007, p. 30). Assim, o caso de ensino que é narrativo e descritivo, “enquanto instrumento didático, não pretende chegar a conclusões teóricas que representem avanço científico, mas sim desenvolver questões que levem o aluno a tomar decisões de ação considerando o cenário proposto no caso” (CESAR 2005, p. 9).

Governança Colaborativa se encaixa como uma alternativa viável de promoção da sustentabilidade das relações e da melhoria dos processos de gestão para a viabilização da implantação, consolidação e continuidade dos Parques Tecnológicos, fortalecendo as interações e estimulando a produção de inovação.

O terceiro artigo possui uma natureza técnica e foi denominado “**E agora, será que essa cidade deslança?**”. Nesse caso de ensino, foi utilizado o tema central sobre Governança Colaborativa, explorado nos dois artigos iniciais. Por meio de uma narrativa sobre os desafios envolvidos no processo de implantação do Parque Científico e Tecnológico de Itajubá (PCTI), o caso retrata a importância da existência de uma parceria na gestão, onde todos os atores do parque se sintam participantes e tenham a possibilidade de trabalhar administrativamente de maneira colaborativa. Nesse *case*² se buscou estruturar metodologicamente uma combinação entre a teoria e a prática que possa ser utilizada em sala de aula, estimulando uma discussão sobre a importância da realização de uma gestão compartilhada entre diversos atores. Assim, com o objetivo de extrair lições relevantes sobre a Governança Colaborativa, se uniu a teoria com a prática, para fins de ensino em Administração Pública.

Nessa dissertação, organizada em três artigos que estão interligados e são complementares, se buscou manter uma coerência em torno do tema central “Governança Colaborativa”, demonstrando sua relevância e atualidade para a Administração Pública do século XXI. Assim, a Governança Colaborativa foi basilar para o desenvolvimento da pesquisa científica, empírica e prática.

Por fim, a Governança Colaborativa foi apresentada com sua estrutura de gestão pautada em múltiplos atores interdependentes que, por meio de regras claras e formais, buscam o consenso em deliberações inclusivas e com relações de confiança para alcançar objetivos comuns.

² A estrutura metodológica utilizada no esforço de construção do Caso de Ensino seguiu a proposta elaborada pela autora Roesch (2007), conforme estrutura apresentada no Anexo B.

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Ao longo do desenvolvimento dessa dissertação, vários foram os desafios. A análise do acervo bibliográfico sobre Governança Colaborativa foi trabalhosa, principalmente em virtude da escassez de produção nacional e do grande volume de obras internacionais encontradas nas bases do Portal Periódicos CAPES. Diante do grande volume de estudos levantados, buscou-se estruturar esta dissertação no formato de três artigos para atender às exigências de submissão das revistas científicas.

Após a definição do tema Governança Colaborativa, construir uma sequência harmônica entre os três artigos científicos foi um dos grandes desafios. Em virtude disso se iniciou com dois artigos científicos, sendo o primeiro um ensaio teórico e o segundo um estudo de caso voltado para a política pública de Parques Científicos e Tecnológicos do Estado de Minas Gerais. Já no terceiro, se optou por um caso de ensino que pudesse ser utilizado em sala de aula, para que de forma prática se pudesse estudar a importância de uma gestão pública colaborativa. Além disso, o caso de ensino tem um caráter aplicado, aliando os propósitos do Mestrado Profissional em Administração Pública e da atividade profissional exercida pela autora dessa dissertação.

Sob uma perspectiva geral, as abordagens teórica, empírica e prática que compõem a presente dissertação apontam para o tema Governança Colaborativa e destacam seis pressupostos elementares que permeiam o processo de Governança Colaborativa. Tais elementos permitem a compreensão do universo multifacetado das fronteiras entre formulação e implementação de uma política pública. Assim, neste estudo, foi possível observar a Governança Colaborativa como uma abordagem relevante para avaliar questões que permeiam as relações não tênues entre Estado, mercado e sociedade civil.

Como resultado geral, verificou-se que a Governança Colaborativa manifestada nos estudos realizados revela-se como caminho possível para organizar processos de formulação e implementação de políticas públicas marcadas, por exemplo, por jogos de poder, orientação centralizadora/descentralizadora e nível/qualidade de participação de atores diversos.

Grande esforço foi dispensado na construção desses artigos. Contudo, o sentimento que se tem é que muito mais ainda pode ser feito. Novos estudos sobre as práticas de gestão que envolvem a Governança Colaborativa podem ser realizados. Em especial, estudos empíricos que envolvam as relações colaborativas entre atores que são tão distintos, tais como o Estado-mercado-sociedade e que se unem – nem sempre de modo eficaz – para elaborar, implementar e gerir políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, Oct 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 1-28, 1996.
- _____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, p. 24-38, 1997.
- _____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. Das Letras, p. 222-259, 2001.
- _____. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008.
- CÂMARA, R. L. M.; CLEMENTINO, M. D. L. M. **Governança de Mega Projetos Urbanos: uma análise institucional da Copa do Mundo de 2014 em Natal/RN/Brasil**. II Mega Eventos e a Cidade. Rio de Janeiro: 1-21 p. 2014
- CESAR, A. M. Método do Estudo de Caso (Case Studies) ou Método do Caso (Teaching Cases)? Uma. **REMAC**, v. 1, n. 1, 2005.
- COSTA, H. A.; TONELLI, D. F. **Governança Colaborativa em parques tecnológicos: estudo de casos em Minas Gerais**. XVI Congresso Latino-Iberoamericano de Gestão e Tecnologia. Porto Alegre - RS: ALTEC 2015.
- DOIN, T. A. F. **Governança colaborativa na relação Universidade-Empresa-Governo: para além dos pressupostos da hélice tríplice**. 2016. 186 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.
- FERNANDES, A. C.; LACERDA, N. Parques tecnológicos: entre inovação e renda imobiliária no contexto da cidade do Recife. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 329-354, 2015.
- KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.
- MATIAS-PEREIRA, J. A boa governança e a ética na administração pública no desenvolvimento do Brasil. **Revista de Conjuntura - Conselho Regional de Economia do Distrito Federal**, n. 34, p. 18-25, 2008.
- _____. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Introdução: uma perestroika nos Estados Unidos. In: (Ed.). **Reinventado o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: Editora MH Comunicação, p. 1-24, 1994.

PAULA, A. P. D. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, 2005.

RAC. Revista de Administração Contemporânea. **Normas de Submissão de artigos e documentos**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac/rac-page-normas-frame.html#casos>>. Acesso em: 16 de maio de 2016.

RAMIRES-JUNIOR, S. P. et al. Governança colaborativa aplicada à gestão de conflitos socioambientais na despoluição de córregos na cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 11, n. 1, p. 113-134, 2015.

ROESCH, S. M. A. Notas sobre a construção de casos de ensino. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 213-234, abr./jun. 2007.

ROESCH, S. M. A.; FERNANDES, F. **Como escrever casos para o ensino de Administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

TONELLI, D. F. et al. Implantação de Parques Tecnológicos como Política Pública: Uma Revisão Sistemática sobre seus Limites e Potencialidades. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 15, n. 2, p. 113-134, 2015.

SEGUNDA PARTE – ARTIGOS

ENSAIO TEÓRICO – GOVERNANÇA COLABORATIVA COMO ABORDAGEM CONTEMPORÂNEA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RESUMO

O interesse pela Governança na Administração Pública é cada vez maior. Este conceito vem sendo discutido, por exemplo, como Governança Local, Governança em Rede e Governança Pública (GP). A proposta do presente ensaio teórico é explorar as características da Governança Colaborativa (GC) e suas contribuições para a teoria da administração pública contemporânea. Para isso, buscou-se levantar parte da produção científica, de modo a contextualizar a GC a partir das mudanças ocorridas no campo da pesquisa e da prática da administração pública. Após percurso que resgata os seus antecedentes históricos, percebe-se que a GC permite ampliar o entendimento para lidar com os desafios das relações entre Estado, sociedade e mercado. Os pressupostos elementares da GC identificados são: (i) investimento em confiança mútua, (ii) busca pelo consenso dos atores envolvidos nas iniciativas, (iii) deliberação inclusiva, (iv) processo de decisão formal com regras claras, (v) estabelecimento de objetivos comuns e (vi) percepção de interdependência entre múltiplos atores. Percebe-se que a GC permite lidar com os dilemas e diversidades culturais, políticas e econômicas, demonstrando-se um caminho viável para novos estudos.

Palavras-Chave: Deliberação inclusiva. Atores sociais. Estado, mercado e sociedade. Confiança.

COLLABORATIVE GOVERNANCE AS A CONTEMPORARY APPROACH FOR PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

The focus over the governance at public administration is growing. This concept has been debated, for example, as local governance, network governance, and public governance. The main purpose of this work is to explore the characteristics of collaborative governance (CG) and its relations with contemporary public administration. Thus, we searched to join part of scientific production in order to contextualize the CG from the historical changes of the public administration field. After regarding the historical antecedents, it is possible to perceive that

CG allows expanding our understanding for dealing with the challenges of state, market, and civil society relations. The elementary assumptions of CG are the following: (i) mutual trust investment; (ii) consensus searching by the involved social actors; (iii) inclusive deliberations; (iv) formal decisions process from clear rules; (v) common goals; and (vi) interdependence perception by the multiple actors. Besides, the CG allows dealing with the cultural, politics, and economic dilemma and diversities, which reveals that the concept is viable for new investigations.

Keywords: Inclusive deliberations. Social actors. State, market, and civil society. Trust.

GOBERNANZA COLABORATIVA COMO UN ENFOQUE CONTEMPORÁNEO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RESUMEN

El interés en la Gobernanza en la Administración Pública está más grande a cada momento. Este concepto ha sido discutido, por ejemplo, como Gobernanza Local, Gobernanza en Redes y Gobernanza Pública. El propósito de este ensayo teórico es explorar las características de la Gobernanza Colaborativa (CG) y su relación con la teoría de la administración pública contemporánea. Para esto, se buscó la producción científica con el fin de contextualizar la GC a partir de los cambios en el campo de la investigación y práctica de la administración pública. Después de un camino que rescata sus antecedentes históricos, es evidente que la GC permite una mejor comprensión para hacer frente a los retos de la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado. Los supuestos básicos de la GC fueron los siguientes: (i) la confianza mutua, (ii) el consenso de los actores involucrados en las iniciativas, (iii) la deliberación inclusiva, (iv) el procedimiento de decisión formal con reglas claras, (v) el establecimiento de objetivos comunes y (vi) la percepción de interdependencia entre múltiples actores. Además, la GC permite hacer frente a los dilemas y la diferencia cultural, política y económica, demostrando ser una manera viable para nuevos estudios.

Palabras clave: Deliberación inclusive. Actores sociales. Estado, mercado y sociedad. Confianza.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX e início do XXI ocorreram inúmeras transformações que produziram impactos no modo de condução da gestão pública. Verifica-se, conforme afirma Bresser-Pereira (1996), que a Administração Pública no Brasil, a partir da década de 1930, evoluiu para o modelo Burocrático como forma de combater o Patrimonialismo e suas características marcantes ligadas à corrupção e ao nepotismo. Posteriormente, a partir das décadas de 1970 e 1980, a Administração Pública buscou incorporar pressupostos da administração privada. Os primeiros países a adotarem o *New Public Management (NPM)* foram a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia, a Austrália e os Estados Unidos (BRESSER-PEREIRA, 2007). No Brasil, esse movimento de reforma para uma administração pública gerencial ocorreu apenas em meados da década de 1990, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado no governo Fernando Henrique Cardoso. Os pressupostos do *NPM* centralizam-se na eficiência, agilidade e entrega dos serviços públicos, com redução da máquina estatal, priorizando os resultados e a descentralização administrativa, por meio das parcerias firmadas com o setor privado e organizações da sociedade civil³ (BRESSER-PEREIRA, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2010a).

Nesse contexto de flexibilização das relações entre Estado, mercado e sociedade, desenvolve-se o conceito de Governança, onde o Estado surge como coordenador e articulador, supervisionando e regulamentando os demais setores da sociedade (AGRAWAL e LEMOS, 2007). Assim, a partir do início do século XXI, a governança se apresenta como importante elemento na condução das relações complexas entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008). De modo geral, a Governança pode ser compreendida como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo, onde as fronteiras entre e dentro dos setores públicos e privados tornam-se mais permeáveis e menos definidas (RHODES, 1996; STOKER, 1998). A primeira tentativa de se realizar um novo padrão de gestão pública no Brasil incorporando o conceito de governança, na visão de Matias-Pereira (2008), foi resultado do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (CARDOSO, 1995).

³Organizações do Terceiro Setor resultam de parcerias entre empresas privadas sem fins lucrativos e poder público, cujo objetivo é prestar serviços sociais e representar iniciativas particulares para produção de bens e serviços públicos (COELHO, 2002).

De modo geral, Governança aplicada à gestão pública sugere a integração de vários atores, engajados e dispostos a colaborar para se obter maiores e melhores resultados. Assim, a governança não pode ser considerada como mera participação consultiva dos atores envolvidos, uma vez que deles espera-se engajamento ativo (ANSELL e GASH, 2008; NEWMAN et al., 2004; ROBERTSON e CHOI, 2012).

Tomando por base o atributo da colaboração como indispensável aos sistemas de governança, observa-se um interesse recente da literatura internacional em torno do conceito de Governança Colaborativa (GC) na Administração Pública. Estudos como conservação do espaço público (TANG e TANG, 2014), governança da água (SMIT, DE LOE e PLUMMER, 2015) e gestão de bacias hidrográficas e de meio ambiente (BIDDLE e KOONTZ, 2014) mostram isso. Esse interesse também pode ser observado na literatura nacional, onde se observa aplicação do conceito para estudar conflitos ambientais (RAMIRES-JUNIOR et al., 2015), e as intervenções urbanas para realização de obras públicas (CÂMARA e CLEMENTINO, 2014).

Embora a abordagem da GC situa-se, cada vez mais, no contexto da gestão pública e da gestão de políticas públicas, onde as relações entre Estado, Sociedade e Mercado estão cada vez mais interligadas no alcance de resultados coletivos, pouco se sabe sobre como a GC se insere nas práticas da Administração Pública brasileira, uma vez que ainda são poucas as pesquisas dedicadas ao tema na literatura nacional. Diante disso, neste artigo busca-se responder a seguinte questão de pesquisa: **como a GC se insere no debate da Administração Pública na atualidade?** Para tanto, neste ensaio o interesse é identificar os elementos fundamentais do regime de GC, a partir dos vários autores que discutem o tema, verificando qual é a contribuição da GC para que se possa compreender a gestão pública atual.

O estudo sobre o tema é importante e se justifica por razões práticas e científicas. Do ponto de vista prático, percebe-se que há necessidade de se aprofundar em formas de gestão integradoras das perspectivas técnica e política. Acredita-se que a GC tem esse potencial, pois pretende fazer uso da racionalidade técnica, sem perder de vista a necessidade de se construir iniciativas coletivas a partir do diálogo e da busca por consenso. Do ponto de vista científico, observa-se certo interesse em estudos norteados pela GC no Brasil (RAMIRES-JUNIOR et al., 2015; CÂMARA e CLEMENTINO, 2014). Entretanto, há muito a ser explorado, pois ainda são escassas as produções científicas que abordam os regimes de governança e de colaboração entre Estado, mercado e sociedade, especialmente no campo da administração pública e da ciência política.

Além dessa introdução, o texto apresenta uma rápida evolução sobre a gestão pública no Brasil. Posteriormente, se busca compreender as razões que levaram às principais reformas administrativas, a reforma burocrática e a reforma gerencial. Em seguida, se discute o conceito de GP e a concepção mais recente de GC. Por fim, são identificadas algumas nuances da GC e seus efeitos sobre as práticas da administração pública atual, finalizando com reflexões que sugerem possibilidades de desenvolvimento de futuros estudos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Da Burocracia brasileira de 1930 à *New Public Management*

O colonialismo português marca a Administração Pública brasileira com práticas patrimonialistas, onde não havia a distinção entre o patrimônio público e o patrimônio privado, que perdurou até o início do século XIX (BRESSER-PEREIRA, 1996). Características marcantes do patrimonialismo são o nepotismo, a corrupção e o empreguismo, que juntamente com o enrijecimento burocrático, são consideradas, na visão de Bresser-Pereira (1996), heranças que traduzem a baixa qualidade da Administração Pública brasileira, percebidas através de seus vícios e disfunções. Na visão de Filippim, Rossetto e Rossetto (2010) o Estado brasileiro, desde os anos 30, vem inserindo mudanças com a intenção de superar o vício patrimonialista. Tal crítica a essa abordagem “deu forças para que o tipo de Administração Pública burocrática, com seus acertos e disfunções, fosse implantado no Brasil” (FILIPPIM, ROSSETTO e ROSSETTO, 2010). Assim, esse paradigma da dominação tradicional, revelado pelo patrimonialismo, entra em crise para dar forma a outro modo de dominação denominada racional-legal. Sob a égide da dominação racional-legal, a Administração Pública burocrática buscou a realização eficiente de tarefas amplas e complexas por meio de sua autoridade hierárquica e especialização funcional (BRESSER-PEREIRA, 1997). Assim, a administração pública burocrática surge como contraponto ao patrimonialismo. Nesse mesmo sentido, Osborne e Gaebler (1994) destacam que no início do século XX a burocracia era uma inovação, um método de organização racional e eficiente em contraposição ao exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários. A burocracia além de distinguir o público e o privado também separou o político e o administrador público. Surgindo assim, a administração burocrática moderna, legal e racional (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A burocracia que padronizava, organizava e regulamentava a administração do Estado, por fim, viu-se incapaz de lidar com as necessidades de um Estado dinâmico e em transformação, especialmente após a crise dos anos 1980 (OSBORNE e GAEBLER, 1994). A causa básica da grande crise dos anos 1980, evitada apenas pelos países do Leste e Sudeste Asiático, foi uma crise em três formas: “uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo ou das estratégias de intervenção estatal, e uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 26).

Diante dessa crise dos anos 1980, Bresser-Pereira (1997) defendeu uma reforma na estrutura do Estado brasileiro, na mesma direção do movimento internacional da *NPM*. A ideia geral foi desenvolver uma Administração Pública gerencial, caracterizada, entre outras coisas, pelo foco na obtenção de resultados, pela busca de descentralização, autonomia, criatividade e inovação e pelo uso de instrumentos contratuais para controlar os órgãos descentralizados. Destaca-se que o propósito da *NPM* era diminuir o tamanho do Estado, ou seja, promover a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos (BRESSER-PEREIRA, 2010; KISSLER e HEIDEMANN, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2010b; PECI et al., 2008).

A *NPM* tem raízes em desenvolvimentos práticos da Administração Pública de vários países de todo o mundo, em especial os Estados Unidos, Nova Zelândia, Grã-Bretanha, Austrália, Canadá e Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2007). Na visão de Kissler e Heideman (2006, p. 480), o Estado que seguisse o modelo ideológico proposto pela *NPM*, seria um “Estado voltado para o mercado e para a gestão na prática”, e que provocaria “uma redução dos postos de trabalho na administração pública”. Assim, as bases da *NPM* incluíam a transposição dos valores do setor privado para o setor público, de modo que “o governo deveria ser tocado como um negócio” (DENHARDT, 2012, p. 203). Para tanto, algumas técnicas do setor privado se revelaram proveitosas e outras precisaram ser adaptadas à realidade do setor público. Essas práticas têm se mostrado muito importantes para a Administração Pública, no entanto, não foi a solução para todos os problemas, tornando necessário a utilização de outros meios para que os resultados fossem mais eficientes e eficazes (DENHARDT, 2012).

No Brasil, a introdução do modelo gerencial é marcada pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995 conduzido pelo então Ministro da Administração Pública e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira (CARDOSO, 1995). Entretanto, especialmente devido aos seus enfoques sobre a eficiência na gestão e o controle nos

resultados, os processos decisórios inclusivos e democráticos tornaram-se deslocados. A partir dessa lacuna, surgiram-se as críticas. No Brasil, a principal abordagem crítica se dá a partir do conceito de Administração Pública Societal (PAULA, 2005). Paula (2005) e Doimo (1995) afirmam que o modelo societal teve origem em movimentos populares e sociais, movimentos sindicais, pastorais sociais, partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e organizações não governamentais. Avritzer (1997), analisando o mesmo estudo de Doimo (1995), acrescenta que a ação dos movimentos populares era perceptível desde os anos 1970 com características que iam “além da sua intencionalidade, especialmente no que se refere às suas concepções acerca da relação entre ação direta e institucionalidade política” (AVRITZER, 1997). E esses novos movimentos sociais eram mais pautados em valores do que em reivindicações negociáveis e, ainda, não reivindicavam uma pauta política ao Estado, mas autonomia em relação a ele (AVRITZER, 1997). Portanto, a vertente societal “ênfatisa principalmente a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão” (PAULA, 2005, p. 41).

Embora se reconheça a importância do papel da sociedade civil nos processos decisórios do estado, as recentes mudanças nas relações entre estado, mercado e sociedade demandam por novas abordagens que tendem a promover diálogos inclusivos dessas três esferas. Considerando os desafios atuais, o Estado precisa do auxílio, inclusive do próprio Mercado, além da Sociedade Civil, de modo a lograr êxito na condução da gestão pública e conduzir o processo de desenvolvimento do país (AGRAWAL e LEMOS, 2007).

O conceito de governança pode ser inserido no contexto atual das relações estabelecidas entre estado, mercado e sociedade. Conforme Chhotray e Stoker (2009), governança diz respeito às regras do processo decisório coletivo em situações onde há uma pluralidade de atores ou de organizações e onde nenhum ator em específico pode ditar os termos do relacionamento aos demais. Embora compartilhe de alguns preceitos da governança, a administração pública societal não possui a mesma origem, o que explica a predominância que atribui ao papel da sociedade civil (PAULA, 2005) em detrimento do papel que podem exercer outros atores, como aqueles provenientes do mercado.

2.2 Da NPM à Governança e seus desdobramentos

Ao compararmos a Governança com a *NPM*, percebe-se que, apesar de os instrumentos de governança adotarem como base os instrumentos utilizados pela *NPM*,

existem diferenças conceituais importantes a serem destacadas (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008; PRATS I CATALÁ, 2006). Uma síntese das distinções podem ser observadas por meio da Tabela 1.

Tabela 1 – Distinções conceituais entre *New Public Management* e Governança

New Public Management	Governança
A <i>NPM</i> busca tornar as organizações públicas similares às privadas, reconhecendo, porém, a diferença no produto a ser entregue.	A Governança é um conceito essencialmente democrático que reconhece a importância das organizações públicas na rede de articulação com o privado.
Na <i>NPM</i> o principal foco são as práticas intraorganizacionais, buscando mudar o setor público no sentido de aproxima-lo do privado.	A governança estimula as redes interorganizacionais como formas alternativas para alcançar o interesse público, sendo o governo o responsável pelo controle político e pelo desenvolvimento de estratégias.
A <i>NPM</i> se sustenta pela ideologia similar à praticada pelo mercado, buscando aplicá-la no setor público.	A governança é maleável em diferentes contextos ideológicos ou culturais. De fato, redes interorganizacionais, intersetoriais e gestão integrada podem ser implementadas gradativamente, em diversos contextos socioculturais, adaptando-se às suas características.
A <i>NPM</i> não demonstra sensibilidade contextual e ideológica.	Diferentemente do modelo burocrático, a governança não pretende ser um modelo organizativo e funcional de validade universal. A governança é multifacetada e plural, busca eficiência adaptativa e exige flexibilidade, experimentação e aprendizagem via prova e erro. Resumindo, a governança deriva da cultura política do país onde se insere.

Fonte: Adaptado pela autora a partir de Peci et al. (2008).

Verifica-se que, embora existam convergências quanto à estrutura gerencial de abordagem, existem muitas diferenças que não podem ser ignoradas.

Na governança, cresce a percepção de que o governo se envolve no processo político juntamente com muitos outros atores. Assim, a condução das políticas públicas já não é mais circunscrita a uma unidade governamental singular que atua sozinha.

O interesse atual na “governança” é múltiplo, destacam-se duas manifestações iniciais da governança enquanto um novo modelo de gestão: o movimento de “Governança Corporativa” e o de “Governança Local”, ambos da década de 1980. O movimento de Governança Corporativa foi inicialmente impulsionado por preocupações com o comportamento das grandes corporações transnacionais, pois se verificou que estavam cada vez mais fora do controle de seus acionistas e do sistema nacional de regulação a que estavam supostamente subordinadas. Estas preocupações foram reforçadas na década de 1990 por uma

série de escândalos⁴ que abalaram as grandes corporações e até, aparentemente, as economias com as quais elas eram mais intimamente entrelaçadas. No setor público, o movimento de Governança Local nasceu, em grande medida, devido a uma atitude omissa do "governo" na condução da mudança e regeneração urbana, que em muitas partes dos EUA e da Europa estava diminuindo de intensidade e, ainda, devido às redes políticas e da sociedade civil estarem se tornando cada vez mais importantes (BOVAIRD, 2005).

Com o passar do tempo, verificou-se que a relevância da abordagem sobre a governança local deu origem a um interesse mais amplo, pois os processos e funções da sociedade estavam cada vez mais organizados em torno de redes, que eram compostas de uma variedade de assuntos e organizações adaptadas ao ambiente de suporte às diversas estruturas de mercado (BOVAIRD, 2005; CASTELLS, 1996). Nesse cenário, surgem as redes complexas de governança formadas por pluralidade de atores, cada qual trazendo os seus próprios interesses, recursos e arsenal de expertise (CROSBY, 1999).

Vários estudiosos fizeram esforços para definir a governança, como se elencará a seguir. O *Institute on Governance* (IOG)⁵ afirma que a “governança determina quem tem poder, quem toma as decisões, como os outros players se fazem ouvir e como é feita a prestação de contas” (IOG, 2015). A governança, também, foi definida como um conjunto de “regimes de leis, regras, decisões judiciais, e práticas administrativas que limitam, prescrevem, e permitem a provisão pública de bens e serviços” (LYNN, HEINRICH e HILL, 2001, p. 7). A Governança, ainda, significa uma mudança do tradicional significado de governo, se refere a um novo processo de governo (PETERS, 1997; RHODES, 1996). A Governança é um sistema que fornece orientação para a sociedade (PETERS, 1997). Um ponto de convergência entre os vários estudiosos, é que a governança se refere a um estilo de governo em que as fronteiras, entre e dentro dos setores públicos e privados, não são bem definidas (STOKER, 1998). Assim, a “governança não é sobre uma tomada de decisão individual, mas sim, de grupos de indivíduos, organizações ou sistemas de organizações de tomada de decisões” (STOKER, 2004, p. 3).

A governança também pode ser entendida como a maneira como são tomadas as decisões numa sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos

⁴ “[...] com os escândalos corporativos da *Enron* e da *Worldcom*, tem-se uma severa revisão do modelo de governança americano com a proposição de limitações à ação dos CEOs, o aprimoramento dos sistemas de monitoramento dos investidores e a reestruturação de algumas leis a serem observadas pelas companhias americanas” (BORGES e SERRÃO, 2005, p. 116).

⁵O IOG é uma organização sem fins lucrativos com estatuto de utilidade pública, com sede no Canadá, fundada em 1990 para promover a governança eficaz.

propósitos públicos na implementação das políticas públicas. É possível de se visualizar a governança em rede, em que as demandas individuais dos atores são construídas em linhas horizontais de gestão, substituindo o modelo hierárquico tradicional (DENHARDT, 2012). É importante destacar que foi percebida pelos pesquisadores da governança, desde a década de 1990, uma forte influência de atores não governamentais nas redes de gestão pública (BACHE e FLINDERS, 2004; BOVAIRD, 2005). Isso impulsionou uma nova discussão, direcionada à compreensão e abrangência da governança em rede. Por fim, verificou-se que as redes são formas de organização social, que são mais do que a soma dos atores e suas ligações, merecendo estudos aprofundados (OTOOLE, 1997).

2.3 Da Governança Pública à Governança Colaborativa

A GP, na visão de Frey (2004), prediz o compartilhamento dos atos públicos entre atores da sociedade buscando obter melhores resultados nas políticas públicas, tanto do ponto de vista do desempenho administrativo, como da legitimidade democrática. Bresser-Pereira (2001, p. 8) vê a GP como sendo “um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública”. GP pode ser entendida, ainda, como um tipo de administração pública pautada na cooperação, e até mesmo, na condução das relações entre Estado, mercado e sociedade civil em prol de objetivos comuns (ALCÂNTARA, PEREIRA e SILVA, 2015; PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008).

Na visão de Secchi (2009, p. 359), a GP implica em:

- (1) diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas;
- (2) mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos;
- (3) Resgate da política dentro da Administração Pública - diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

Como resultado de aproximadamente três décadas de estudos sobre a governança atrelada ao setor público, grande material foi produzido, apresentando a GP sob vários ângulos de análise. Surgiram estudos de GP com foco mais financeiro (HILL e LYNN, 2005), governança em rede (OTOOLE, 1997; STOKER, 2006), governança multinível (BACHE e FLINDERS, 2004; HOOGHE e MARKS, 2003; PAHL-WOSTL, 2009), governança sem governo (DAVIES, 2002; HYSING, 2009; RHODES, 1996; ROSENAU, 1992).

Outra abordagem advinda da evolução da teoria da GP é denominada de GC (ANSELL e GASH, 2008; EMERSON e GERLAK, 2014; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012; FREEMAN, 1997). Nessa nova forma de governança, o Estado não mais se sobrepõe aos outros “atores-parceiros”, como coordenador e regulador, mas sim entra no mesmo nível como um dos parceiros numa estrutura de colaboração e construção das políticas públicas.

Assim, a GP, como estrutura de gestão, supõe a interação entre o Estado e diversos atores com o objetivo de executar as políticas públicas. Bresser-Pereira afirma que:

A governança também envolve um processo [...] mais amplo, na medida em que transmite a ideia de que as organizações públicas não-estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 400).

É importante destacar que na GP, o Estado é o protagonista das relações. Essa é uma distinção fundamental da GP em relação a GC que propõe a multiplicidade de atores interdependentes e que trabalham em colaboração buscando o consenso, sem sobreposição de nenhum dos atores sobre os demais, mesmo que esse ator seja o Estado.

Ao se confrontar a GP com a GC, outros pontos divergentes puderam ser observados após uma análise das propostas dos autores de GP em relação à GC (Tabela 2).

Ao analisar as produções científicas envolvendo a GC foi percebido um amplo esforço em se tentar definir o conceito da forma mais abrangente possível. Na visão de Purdy (2012), a GC se refere a processos que buscam compartilhar o poder na tomada de decisões em conjunto com as partes interessadas, buscando desenvolver recomendações compartilhadas, alcançando soluções eficazes e duradouras para problemas públicos. A GC procede de um grupo de partes interessadas e interdependentes, que trabalham em conjunto para desenvolver e/ou implementar políticas para tratar problemas complexos e multifacetados (ROBERTSON e CHOI, 2012). Alternativamente, a GC pode ser definida, como: “Processos e estruturas de decisão de gestão pública fazendo e administrando o envolvimento das pessoas de forma construtiva através das fronteiras dos órgãos públicos, dos níveis de governo, e/ou das esferas públicas, privadas e cíveis, a fim de proceder a uma finalidade pública que não poderia de outra forma ser conseguida” (EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012, p. 2).

Tabela 2 – Divergências entre Governança Pública e Governança Colaborativa

Aspectos	Governança Pública	Governança Colaborativa
Papel do Estado	Percebe-se que na governança pública, o Estado tem grande força , embora se tenha envolvimento dos atores, a sua presença é a mais expressiva como coordenador e legislador, pois este, geralmente, dita os limites e as regras aos outros atores envolvidos, observa-se que tais atores não são homogêneos.	A governança colaborativa, diferentemente, presume a interação e colaboração de todos os atores envolvidos. Logo, o Estado não se sobrepõe como uma força maior diante dos outros atores. Nesse contexto o Estado se enquadra como um ator-parceiro, não exercendo um poder superior de normatização e controle.
Responsabilidades dos atores	Na governança pública, busca-se estabelecer os limites e responsabilidades , visto que não são tão claros e definidos.	Na governança colaborativa os limites e fronteiras são permeáveis , podendo, assim, se estabelecer uma relação de colaboração através dessas fronteiras, que geralmente podem ocorrer entre órgãos públicos, níveis de governo e, ainda, entre as esferas públicas e privadas.
Regras do jogo	Numa governança pública não é facilmente percebida uma estrutura formal .	Por outro lado, a governança colaborativa possui um modelo de gestão formal . Nessa estrutura formal é desenvolvido um fórum formalmente organizado, composto por atores estatais e não estatais.
Foco do processo decisório	Na governança pública verifica-se que a tomada de decisões não busca o consenso, embora tenha envolvimento dos outros autores, recebe-se maior influencia do Estado , uma vez que este é o condutor de todo o processo.	Na governança colaborativa verifica-se a busca pelo consenso na tomada de decisões, mesmo tendo em vista que o consenso é muitas vezes inalcançável. Assim, na governança colaborativa o Estado não se impõe com suas vontades, mas entra como um dos atores-parceiros.

Fonte: Adaptado pela autora a partir de Ansell e Gash (2008); Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); Stoker (1998) e Stoker (2004).

Superando os esforços conceituais, Ansell e Gash (2008), propuseram uma definição ainda mais abrangente, o que resultou em um trabalho muito valorizado por grande parte dos pesquisadores, apontando a GC como:

um acordo de gestão onde um ou mais órgãos públicos se envolvem diretamente com os atores não-estatais em um processo de decisão coletiva que é formal, consensual, deliberativa, e que tem o objetivo de fazer ou implementar políticas públicas ou gestão de programas públicos ou de recursos (ANSELL e GASH, 2008, p. 544).

A partir dessa definição da GC, Ansell e Gash (2008) enfatizam cinco constructos importantes, decorrentes da definição proposta:

- (1) Os participantes no fórum incluem atores não estatais;

- (2) Os participantes se envolvem diretamente na tomada de decisão e não são meramente 'consultados' pelos órgãos públicos;
- (3) O fórum é formalmente organizado e atende coletivamente;
- (4) O fórum tem como objetivo tomar decisões por consenso;
- (5) O foco da colaboração está na política pública ou Administração Pública.

Ansell e Gash (2008) concluíram que na GC existem fatores que podem incentivar ou desencorajar a cooperação. Assim, as regras do jogo devem ser muito claras, criando um ambiente de confiança entre as partes interessadas, que proporcionará legitimidade processual nessa colaboração. Destaca-se que o ciclo colaborativo envolve uma boa comunicação, construção de confiança, compromisso com o processo, entendimento compartilhado e resultados intermediários.

A GC, na visão de Choi e Robertson (2014), envolve a tomada de decisão partindo de um consenso deliberativo proveniente das partes interessadas, dos setores distintos e seus diferentes interesses e poderes. Objetivando alcançar maior equilíbrio de poder, tais autores sugerem a existência de pequenos fóruns ou conselhos dentro de um processo deliberativo inclusivo, proporcionando maior aceitabilidade e satisfação para com as decisões tomadas.

A partir das definições de Governança Colaborativa, na Tabela 3 serão sintetizadas apresentadas suas características basilares.

Uma das principais características da GC é a multiplicidade de atores interdependentes trabalhando em parceria na realização de uma gestão compartilhada. Assim, o processo decisório é valorizado pela multiplicidade de atores (CHOI e ROBERTSON, 2014), no qual se busca a interdependência por meio das diversas fronteiras dos órgãos públicos, dos diversos níveis de governo, e das esferas públicas ou privadas (EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012). Essas parcerias envolvem organizações públicas, empresas privadas, organizações sem fins lucrativos e outros atores civis, que respondem coletivamente por questões públicas que não poderiam ser tratadas por um único ator eficazmente (BROWN, GONG e JING, 2012). Essa diversidade de atores trabalhando em conjunto proporciona maior legitimidade ao processo colaborativo, resultando em regras e soluções de maior qualidade na prestação de contas (FREEMAN, 1997).

A GC segue um processo de decisão formal em que as regras são claras. Para que isso ocorra deve ser criado um fórum formalmente organizado, com reuniões regulares, e com o propósito de atender coletivamente todos os atores envolvidos. Com regras claras é possível criar um ambiente de confiança entre esses atores. Assim, as regras e os protocolos proporcionarão a legitimidade processual a essa colaboração (ANSELL e GASH, 2008). “A

falta de regras claras, transparência, assim como prazos determinados e não cumpridos no desenho institucional da governança pode ser um fator crítico à legitimidade do processo colaborativo” (CÂMARA e CLEMENTINO, 2014, p. 19). Assim, os diversos atores podem reconfigurar as relações de forma a aumentar a interdependência das partes, convidando os diversos interessados a discutir e rever os regulamentos. A colaboração pode favorecer o desenvolvimento de novas relações institucionais, links e redes que ajudam a resolver problemas de regulação e, ainda, ajuda a melhorar as relações e aumentar a participação (FREEMAN, 1997).

Outro ponto a ser destacado é a existência de confiança mútua entre os atores. Se por um lado, a falta de confiança é um forte limitador para o bom andamento e desempenho da GC (ANSELL e GASH, 2008), por outro lado, a existência de confiança entre os atores resultará em maior eficácia na resolução de conflitos. Assim, verifica-se que:

As alianças sobrevivem principalmente mediante a confiança mútua entre os parceiros. Ninguém deve sentir-se explorado ou enganado. Uma cultura de confiança não se cria por si só; ela resulta de longos anos de desenvolvimento de confiança e de um processo de aprendizagem entre os participantes (KISSLER e HEIDEMANN, 2006, p. 492).

O consenso é um fator a ser alcançado na GC. Na visão de Ansell e Gash (2008), o consenso pode ser alcançado, mesmo que seja com dificuldade, por meio de fóruns coletivos que tenham o objetivo de chegar a um acordo para a implementação de políticas públicas (CHOI e ROBERTSON, 2014). Assim, a construção do consenso significa que os atores envolvidos acabam chegando num entendimento compartilhado de que a decisão tomada é a melhor solução diante do problema identificado (VAN BUUREN, 2009).

Quanto às decisões deliberativas, estas devem ser inclusivas, indo além da oportunidade de apenas participar do processo decisório. As deliberações dos atores envolvidos devem ser plenamente inclusivas valorizando as diversas opiniões. Assim, os atores devem, de fato, influenciar o processo decisório e não apenas serem consultados em suas opiniões (ANSELL e GASH, 2008; CHOI e ROBERTSON, 2014; PURDY, 2012; ROBERTSON e CHOI, 2012).

Os atores envolvidos devem ter objetivos comuns de fazer e implementar as políticas públicas para alcançarem o sucesso no processo colaborativo (GARCIA-RAMIREZ et al., 2009). Isso não significa que os atores abram mão dos seus objetivos e interesses particulares ou que eles deixem de existir. Os objetivos dos atores que participam ativamente de todo o processo decisório devem ser conduzidos para que, diante da diversidade de interesses, os ganhos em comum se sobreponham ao ganho específico de algum ator isolado. No caso de

atores que insistam em interesses divergentes e sem entendimento, a colaboração ficará comprometida, provocando desequilíbrio em todo o processo colaborativo (ANSELL e GASH, 2008).

Tabela 3 – Características da Governança Colaborativa

Características da Governança Colaborativa	(1) Interdependência entre Múltiplos de Atores num modelo de gestão compartilhado entre atores estatais e não estatais (FREEMAN, 1997; ANSELL e GASH, 2008; BROWN, GONG e JING, 2012; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012; PURDY, 2012; ROBERTSON e CHOI, 2012; CHOI e ROBERTSON, 2014; HOWLETT, 2014; EMERSON e NABATCHI, 2015);
	(2) um processo de decisão formal em que as regras são claras (FREEMAN, 1997; ANSELL e GASH, 2008; CÂMARA e CLEMENTINO, 2014);
	(3) decisões tomadas em consenso (ANSELL e GASH, 2008; GARCIA-RAMIREZ et al., 2009; VAN BUUREN, 2009; ROBERTSON e CHOI, 2012);
	(4) decisões deliberativas inclusivas (NEWMAN et al., 2004; ANSELL e GASH, 2008; PURDY, 2012; ROBERTSON e CHOI, 2012; CHOI e ROBERTSON, 2014; EMERSON e NABATCHI, 2015);
	(5) objetivos comuns de fazer e implementar as políticas públicas (ANSELL e GASH, 2008; GARCIA-RAMIREZ et al., 2009; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012; PURDY, 2012; EMERSON e NABATCHI, 2015);
	(6) confiança mútua (LEACH e SABATIER, 2005; KISSLER e HEIDEMANN, 2006; ANSELL e GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012).

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, os elementos fundamentais da GC são: multiplicidade de atores interdependentes, processo de decisão com regras claras, confiança mútua, busca pelo consenso, deliberações inclusivas e objetivos comuns. Tais características da GC permeiam, com maior ou menor grau de influência, as relações entre os diversos atores na criação, condução e execução das políticas públicas.

2.4 Governança Colaborativa e a gestão pública atual

A GC pode exercer um papel fundamental na gestão pública contemporânea, unindo de maneira proativa os múltiplos atores interdependentes que, a partir de decisões

deliberativas inclusivas, trabalham em colaboração. Nesse sentido, serão apresentados os contextos culturais, políticos e econômicos, que contribuem para o entendimento das sutis características da GC em relação aos modelos da administração pública atual.

O contexto cultural influencia de forma significativa a GC. A cultura, hábitos e costumes de um país moldam o estilo de governança adotado (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008). Conseqüentemente, a estrutura colaborativa sofrerá forte influência do contexto cultural desse país. Por isso, é necessário compreender os comportamentos, as formas de relações culturais para aperfeiçoar sua capacidade adaptativa numa estrutura de GC. Garcia-Ramirez et al. (2009) destacam as medidas necessárias para desenvolver e avaliar as atividades de uma rede internacional que promove a capacidade de colaboração entre parceiros regionais envolvidos na prevenção da discriminação laboral para imigrantes em três países europeus: Espanha, Bélgica e Itália. As principais dificuldades encontradas para a colaboração foram a não existência de uma língua comum entre os países-membros da rede; as posições de poder dos membros de cada país eram extremamente diferentes; e, ainda, as diferenças culturais entre os parceiros, tais como os estilos e ritmos de trabalho muito diferentes, personalidades diversas e níveis diferentes de comprometimento para com o projeto. Essas situações foram claramente atribuídas pelos autores como resultado de distintas culturas, que se não forem bem trabalhadas podem se tornar obstáculos para o processo colaborativo (GARCIA-RAMIREZ et al., 2009).

O contexto político também pode exercer ou sofrer influência numa situação de GC. Na visão de Newman et al. (2004), a GC é percebida como uma situação em que se verifica a colaboração do Estado com os múltiplos atores, operando em diferentes níveis de tomada de decisão. Nesse contexto de envolvimento de partes distintas, deve ser empreendido esforço para que exista o equilíbrio de poder. Tal equilíbrio de poder proporcionará entre os envolvidos maior confiança, envolvimento e aceitação na tomada de decisão coletiva. Por outro lado, se o Estado se impõe como autoridade sem legitimidade para tal, ou quando algum grupo mais influente domina o processo colaborativo em detrimento de outros, ocorrerá um desequilíbrio político, limitando a colaboração e forçando as regras colaborativas (ANSELL e GASH, 2008; CHOI e ROBERTSON, 2014; NEWMAN et al., 2004; PURDY, 2012). Embora, na realidade, se perceba que não ocorre distribuição igualitária de poder entre as partes interessadas é imprescindível buscar esse equilíbrio (CHOI e ROBERTSON, 2014).

No contexto econômico, a GC sofre influência com relação aos custos e benefícios que o processo de colaboração pode proporcionar. Portanto, sem um diagnóstico positivo da relação entre custo-benefício, a maioria das ações colaborativas não poderia existir

(EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012; FREEMAN, 1997). Dessa maneira, embora a colaboração proporcione redução de custos e barreiras de informação, os interesses de ganhos futuros ou proteção advindos da governança, é o que move as partes num regime de colaboração (ANSELL e GASH, 2008; EMERSON e NABATCHI, 2015). Conseqüentemente, verifica-se que o interesse crescente na participação colaborativa está ligado à sinergia positiva resultante da colaboração (EMERSON e NABATCHI, 2015). Desse modo, a confiança entre os agentes nas inter-relações é um dos fatores que promove a redução dos custos de transação e torna a existência das redes de colaboração viáveis, pois é um componente crítico de eficiência e eficácia (TEIXEIRA e TEIXEIRA, 2011).

Portanto, a GC é um processo complexo que exige a adequação do sistema às condições culturais, políticas e econômicas existentes. Destaca-se que a GC demonstra mais flexibilidade na aproximação do Estado, mercado e sociedade, do que a GP. Isso porque na GP, o Estado ainda delimita as regras e as impõe aos demais participantes, diferentemente do que ocorre no regime de colaboração, em que as regras devem ser discutidas e o consenso deve ser buscado, a fim de que se aumente a confiança, que é o pilar da colaboração. Assim, se por um lado a colaboração se adapta a contextos culturais, políticos e econômicos diferentes, ela exige a presença de alguns elementos básicos para a sua existência: a interdependência entre múltiplos atores, a confiança, gestão formal com regras claras, o consenso, a deliberação inclusiva e os objetivos em comum, como se verifica na Figura 1.

Figura 1 – Elementos centrais da GC



Fonte: Elaborado pela autora.

No Brasil, estudos empíricos sobre a GC ainda são escassos, devido à atualidade do tema. Para exemplificar tais esforços da gestão pública brasileira recente, se verifica uma tentativa de aproximar a GC e a gestão pública através de fóruns participativos, como os criados pela SABESP, objetivando a despoluição de cinco bacias hidrográficas na cidade de São Paulo. Foram implementados fóruns de GC com a finalidade de disseminar o Programa Córrego Limpo de despoluição e, ainda, elaborar projetos de preservação da despoluição realizada. Os objetivos comuns de despoluição incluem a sociedade civil que reside às margens dos rios que sofrem com a poluição. Foram destacados atributos como multiplicidade de atores (Município de São Paulo, Sabesp, Sociedade Civil), deliberações inclusivas, objetivos comuns e busca pelo consenso, deixando implícito que este tipo de iniciativa é construído por meio da confiança mútua. Sendo a busca pelo consenso encontrada no caso específico do fórum Movimento pela Revitalização do Córrego Cipoaba. Além do respeito às diferenças culturais de cada região, “[...] os participantes criaram regimentos próprios bem como moldaram o formato dos fóruns, de acordo com suas especificidades locais” (RODRIGUES, 2015, p. 93).

Outro estudo que investigou a aproximação entre GC e a gestão pública por meio do Programa Córrego Limpo, concluiu que não basta conscientizar a população para a importância da preservação do córrego. É fundamental para a manutenção do Programa, conseguir envolver a comunidade (deliberação inclusiva) como parte integrante do processo, juntamente com a Prefeitura de São Paulo e a SABESP. Com o objetivo comum de despoluição, os atores juntaram esforços. A Sabesp coube regularizar as ligações e implantar as redes de distribuição de água e coletoras de esgoto. A prefeitura coube a reurbanização das favelas e à comunidade coube participar do projeto sócio ambiental implantado para melhorar as condições do ambiente em que vive. Concluiu-se que a gestão colaborativa contribuiu para mitigar os conflitos ambientais do programa, uma vez que a forma mais eficaz para a articulação da comunidade local passa pela mobilização das lideranças locais (multiplicidade de atores com inclusão da sociedade civil local) e que sua representatividade e engajamento influenciam diretamente em melhores resultados de manutenção de qualidade ambiental (RAMIRES-JUNIOR et al., 2015).

Em outro estudo, analisou-se o ambiente institucional de GC na Copa do Mundo de 2014 em Natal/RN. Diante das intervenções urbanas necessárias à realização do mega evento esportivo, realizou-se uma matriz de responsabilidades que criou mecanismos institucionais de coordenação e cooperação entre os governos subnacionais e a União, onde eram propostos mais transparência e controle social sobre tais intervenções. Contudo, segundo resultados da

pesquisa, o que se observou na prática foi “um ambiente de confronto entre a agenda do governo (corporativa e fechada a poucos interessados) e a demanda da sociedade civil (aberta e pública)” (CÂMARA e CLEMENTINO, 2014, p. 19). Segundo os autores, não foi criada uma coordenação coletiva (deliberação inclusiva) orientada pelo consenso entre os agentes públicos e demais atores não governamentais, de acordo com as características da GC. Havia forte assimetria, com alto controle do governo federal sobre os recursos e regulação, que resultou no enfraquecimento da capacidade institucional dos governos subnacionais nos aspectos políticos e econômicos. Verificou-se que o legado da desconfiança e o baixo comprometimento entre os atores foram obstáculos ao desenvolvimento da colaboração. Os pesquisadores concluíram que a falta de regras claras, transparência, assim como prazos determinados não cumpridos, comprometeram a legitimidade do processo colaborativo.

Diante dos trabalhos anteriormente apresentados, conclui-se que as características da GC observadas nos três estudos apontaram para uma forte participação de vários atores distintos, além do Governo. No Programa Córrego Limpo os vários atores, que possuíam o objetivo comum de despoluição da área, foram chamados para a construção e execução do projeto; nesse caso houve redução de conflitos, pois foram criados fóruns onde tais atores faziam deliberações buscando alcançar o consenso; isso criou um ambiente de confiança e colaboração em prol do projeto. Por outro lado, no projeto da Copa do Mundo 2014 em Natal/RN, ao se analisar as características da GC, foi possível observar a existência de múltiplos atores interdependentes com relações conflituosas, pois o Governo não permitiu que os outros atores participassem do projeto através de uma deliberação inclusiva. Essa atitude do Governo, no caso de Natal/RN, provocou desconfiança, baixo comprometimento e colaboração, que por fim, resultou em prazos não cumpridos nos projetos da referida cidade para o mega evento.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no objetivo proposto inicialmente, foi delineado o entendimento em torno dos conceitos e definições que envolvem a temática da GP e, principalmente, a GC, destacando a importância da colaboração entre os diversos atores que compõe o processo decisório na criação, condução e execução das políticas públicas atuais.

Na literatura internacional ainda não há consenso em torno dos estudos sobre GC. No entanto, foi possível verificar os elementos básicos que compõem um regime de colaboração, tais como: multiplicidade de atores interdependentes; regras claras e formais; confiança

mútua; busca do consenso; deliberação inclusiva e objetivos comuns. Como uma das principais características da GC, se destaca a multiplicidade de atores como: o Estado, a Sociedade Civil e o mercado. As regras devem ser claras e formais para reger a relação entre os diversos atores, caso contrário a legitimidade do processo colaborativo ficará comprometida. A confiança aparece no processo de colaboração como um dos pilares básicos que sustenta os múltiplos atores, pois a sua falta implica num fator limitador para o bom andamento e desempenho da GC. As decisões devem ser tomadas em consenso, embora seja difícil de ser plenamente alcançado na prática. As deliberações dos atores devem ser plenamente inclusivas, influenciando no processo decisório, e não serem os atores apenas consultados. Os atores envolvidos devem possuir objetivos comuns, para que diante da diversidade de interesses os ganhos em comum se sobreponham aos específicos.

Assim, a GC começa a ser delineada nos estudos como uma estrutura de gestão que estimula resultados positivos, consequência de seus elementos básicos. Ademais, foi possível identificar as influências culturais, políticas e econômicas que a GC pode sofrer e sua capacidade de adaptação às diferentes condições. Assim, para se lograr êxito na gestão pública através da GC, cabe aos múltiplos atores envolvidos no processo colaborativo o desafio de buscar soluções viáveis para essas diversidades culturais, políticas e econômicas, superando problemas de desequilíbrios de poder e custos de transação. Existem diferenças que se forem devidamente solucionadas, farão da GC uma forma de Gestão Pública viável, proporcionando ganhos reais para todos os atores envolvidos no processo e, principalmente, para a sociedade como um todo.

Como pode ser percebido, o interesse em torno da GC está em ascensão no Brasil. Isso vem ao encontro do atual momento em que o Estado está cada vez mais interessado em realizar aproximação com a sociedade, seja delegando funções a seus parceiros, seja abrindo maiores espaços de participação de atores diversos nos seus processos decisórios.

REFERÊNCIAS

AGRAWAL, A.; LEMOS, M. C. Greener revolution in the making? Environmental governance in the 21st century. **Environment**, v. 49, n. 5, p. 36-45, 2007.

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. Gestão social e GP: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciência da Administração**, v. 17, p. 11-29, 2015.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

AVRITZER, L. Um paradigma para os movimentos sociais no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, p. 35, 1997.

BACHE, I.; FLINDERS, M. **Multi-level Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BIDDLE, J. C.; KOONTZ, T. M. Goal specificity: A proxy measure for improvements in environmental outcomes in collaborative governance. **Journal of Environmental Management**, v. 145, p. 268-276, 2014.

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. B. Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 24, p. 111-148, Dez. 2005.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 1-28, 1996.

_____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, p. 24-38, 1997.

_____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. Das Letras, p. 222-259, 2001.

_____. O modelo estrutural de GP. **International Public Management Review**, v. 8, n. 1, p. 16-30, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008.

_____. A Construção Política do Estado. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, n. 81, p. 117-146, 2010.

BROWN, T. L.; GONG, T.; JING, Y. J. Collaborative Governance in Mainland China and Hong Kong: Introductory Essay. **International Public Management Journal**, v. 15, n. 4, p. 393-404, 2012.

CÂMARA, R. L. M.; CLEMENTINO, M. D. L. M. **Governança de Mega Projetos Urbanos: uma análise institucional da Copa do Mundo de 2014 em Natal/RN/Brasil. II Mega Eventos e a Cidade**. Rio de Janeiro, p. 1-21, 2014.

CARDOSO, F. H. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. **Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**, 1995.

CASTELLS, M. **The Rise of the Network Society**. Oxford: 1996.

CHOI, T.; ROBERTSON, P. J. Caucuses in collaborative governance: modeling the effects of structure, power, and problem complexity. **International Public Management Journal**, v. 17, n. 2, p. 224-254, 2014.

CHHOTRAY, V.; STOKER, G. **Governance Theory and Practice: a cross-disciplinary approach**. New York: Palgrave Macmillan. 2009.

COELHO, S. D. C. T. **Terceiro Setor: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos**. 2. São Paulo: Editora SENAC, 2002.

CROSBY, B. C. **Leadership for global citizenship**. Thousand Oaks: Sage, 1999.

DAVIES, J. S. The governance of urban regeneration: A critique of the 'governing without government' thesis. **Public Administration**, v. 80, n. 2, p. 301-322, 2002.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

EMERSON, K.; GERLAK, A. K. Adaptation in Collaborative Governance Regimes. **Environmental Management**, v. 54, n. 4, p. 768-781, 2014.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. **Public Performance & Management Review**, v. 38, n. 4, p. 717-747, 2015.

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

FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, A. M.; ROSSETTO, C. R. Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio-Oeste Catarinense. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 4, p. 734-752, 2010.

FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. **Ucla Law Review**, v. 45, n. 1, p. 1-98, 1997.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Revista de Sociologia Política/UFSC**, v. 1, n. 5, 2004.

GARCIA-RAMIREZ, M. et al. Building International Collaborative Capacity: Contributions of Community Psychologists to a European Network. **American Journal of Community Psychology**, v. 44, n. 1-2, p. 116-122, 2009.

- HILL, C. J.; LYNN, L. E. Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 2, p. 173-195, 2005.
- HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.
- HOWLETT, M. From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. **Policy Sciences**, v. 47, n. 3, p. 187-207, 2014.
- HYSING, E. Governing without government? the private governance of forest certification in sweden. **Public Administration**, v. 87, n. 2, p. 312-326, 2009.
- IOG, I. O. G. Defining Governance. Toronto - CA, 2015. Disponível em: <<http://iog.ca/defining-governance/>>. Acesso em: May, 21, 2015.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. GP: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.
- KOONTZ, T. M.; JOHNSON, E. M. One size does not fit all: Matching breadth of stakeholder participation to watershed group accomplishments. **Policy Sciences**, v. 37, n. 2, p. 185-204, 2004.
- LEACH, W. D.; SABATIER, P. A. **Are trust and social capital the keys to success? Watershed partnerships in California and Washington**. Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management. Cambridge, MA.: MIT Press: 233-258, 2005.
- LYNN, L. E.; HEINRICH, C. J.; HILL, C. J. **Improving governance: a new logic for empirical research**. Washington, DC: Georgetown Univ. Press, 2001.
- MATIAS-PEREIRA, J. A boa governança e a ética na administração pública no desenvolvimento do Brasil. **Revista de Conjuntura-Conselho Regional de Economia do Distrito Federal**, n. 34, p. 18-25, 2008.
- _____. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v.2, n. 1, p. 109-134, 2010a.
- _____. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010b.
- NEWMAN, J. et al. Public participation and collaborative governance. **Journal of Social Policy**, v. 33, p. 203-223, 2004.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Introdução: uma perestroika nos Estados Unidos. In: (Ed.). **Reinventado o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: Editora MH Comunicação, p. 1-24, 1994.
- OTOOLE, L. J. Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. **Public Administration Review**, v. 57, n. 1, p. 45-52, 1997.

PAHL-WOSTL, C. A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. **Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions**, v. 19, n. 3, p. 354-365, 2009.

PAULA, A. P. D. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, 2005.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: Convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

PETERS, G. Shouldn't Row, Can't Steer: What's a Government to Do? **Public Policy and Administration**, v. 12, n. 2, p. 51-61, 1997.

PRATS I CATALÁ, J. **Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. In: ARGENTINA.** Seminário Internacional sobre Modernización del Estado. Buenos Aires, 2006.

PURDY, J. M. A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. **Public Administration Review**, v. 72, n. 3, p. 409-417, 2012.

RAMIRES-JUNIOR, S. P. et al. GC aplicada à gestão de conflitos socioambientais na despoluição de córregos na cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 11, n. 1, p.113-134, 2015.

RHODES, R. A. W. The new governance: Governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

ROBERTSON, P. J.; CHOI, T. Deliberation, Consensus, And Stakeholder Satisfaction: A simulation of collaborative governance. **Public Management Review**, v. 14, n. 1, p. 83-103, 2012.

RODRIGUES, M. A efetividade da participação em fóruns de GC da Sabesp: uma proposta teórico-metodológica comparativa. **Interseções**, v. 17, n. 1, p. 79-108, 2015.

ROGERS, E.; WEBER, E. P. Thinking Harder About Outcomes for Collaborative Governance Arrangements. **American Review of Public Administration**, v. 40, n. 5, p. 546-567, 2010.

ROSENAU, J. Governance without Government: Order and Change in World Politics. In: ROSENAU, J. e CZEMPIEL, E. O. (Ed.). **Governance, Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C.; FICKER, J. **Eras of water management in the United States:** implications for collaborative watershed approaches. *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, MA: MIT Press 2005.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, p. 347-369, 2009.

SILVA, R. M.; SENNA, E. T. P.; LIMA JÚNIOR, O. F. GP: dimensões e atributos de desempenho aplicados à governança de plataformas logísticas. **Alcance**, v. 21, n. 1, p. 98-125, 2014.

SMIT, E. V.; DE LOE, R.; PLUMMER, R. How knowledge is used in collaborative environmental governance: water classification in New Brunswick, Canada. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 58, n. 3, p. 423-444, 2015.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

_____. **Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted.** Economic and Social Research Council Fellowship. Paper n°. 1, 2004.

_____. Public value management - A new narrative for networked governance? **American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

TANG, C. P.; TANG, S. Y. Managing Incentive Dynamics for Collaborative Governance in Land and Ecological Conservation. **Public Administration Review**, v. 74, n. 2, p. 220-231, 2014.

TEIXEIRA, M. C.; TEIXEIRA, R. M. Relacionamento, cooperação e governança em arranjos produtivos locais: o caso do APL de madeira e móveis do estado de Rondônia. **Revista Eletrônica de Administração-REAd. (Porto Alegre)**, v. 17, p. 237-269, 2011.

VAN BUUREN, A. Knowledge for Governance, Governance of Knowledge: Inclusive Knowledge Management in Collaborative Governance Processes. **International Public Management Journal**, v. 12, n. 2, p. 208-235, 2009.

ESTUDO DE CASO – PRESSUPOSTOS ELEMENTARES DA GOVERNANÇA COLABORATIVA: Um estudo sobre o projeto estratégico de implantação de parques tecnológicos do Governo de Minas Gerais

RESUMO

Alguns motivos têm justificado a existência dos parques tecnológicos, tais como produzir inovação, proporcionar transferência de tecnologia das universidades para as empresas e gerar renda nas regiões onde operam. Considerando que a implantação de Parques Tecnológicos é uma iniciativa coletiva, com participação de atores estatais, da sociedade civil e do mercado, acredita-se que a escolha do modelo de gestão adequado para reunir efetivamente esses atores em torno de objetivos comuns é fundamental. O presente estudo procura responder como o projeto estratégico de implantação de Parques Tecnológicos, conduzido pelo governo do Estado de Minas Gerais, pode ser compreendido sob a ótica da Governança Colaborativa. Para isso, a metodologia utilizada foi o estudo de caso do projeto de implantação de parques tecnológicos conduzido pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais (SECTES-MG). As técnicas de coleta de dados utilizadas envolveram aplicação de entrevistas, de questionários com atores chave e, ainda, análise documental. Os resultados demonstraram que os pressupostos da Governança Colaborativa são úteis para compreender as relações entre atores. Tais resultados também apontam para possibilidades de produzir efetividade e legitimidade dos empreendimentos envolvidos na iniciativa estudada.

Palavras-Chave: Gestão de Políticas Públicas. Deliberação inclusiva. Confiança. Atores Sociais.

ELEMENTARY ASSUMPTIONS OF COLLABORATIVE GOVERNANCE: Study about the strategic project of Science Park building in the state of Minas Gerais.

ABSTRACT

Some reasons justify the construction of science parks. They can produce innovations, provide technology transfers from universities to industry, and generate income for the regions in which they operate. Considering that science park building is a collective action, which involves the participation of the state, civilian society, and the industry, we believe it's

central that a suitable model of management be chosen to gather these actors around common goals effectively. In this work, we seek to answer the following question: how can the strategic project of science park building be comprehended from the collaborative governance approach? We performed a study of a case of the project of science park building in the Minas Gerais State. The techniques we used include a survey, open interviews, and document analysis. The results demonstrate that collaborative governance assumptions are useful for comprehending the relations between the social actors. Also, they results suggest the possibility of producing effectiveness and legitimacy for the initiatives involved by the investigated case.

Keywords: Public Policy management. Inclusive deliberative process. Mutual trust. Social actors.

1 INTRODUÇÃO

Dois temas se conectam neste trabalho. O primeiro relaciona-se ao foco teórico da governança colaborativa e o segundo diz respeito ao locus de análise orientado ao contexto dos parques tecnológicos. Governança Colaborativa é um tipo de governança em que os atores públicos trabalham coletivamente com atores privados, de modo a buscar coordenação e estabelecer regras para a provisão de bens públicos (ANSELL e GASH, 2008). A Governança Colaborativa nunca é meramente uma colaboração consultiva, mas uma via de mão dupla entre agências, proporcionando oportunidades para o diálogo direto entre as partes (NEWMAN et al., 2004; ROBERTSON e CHOI, 2012).

Conforme afirma Chhotray e Stoker (2009), a governança se caracteriza por ser um processo aberto e inclusivo, voltado para produzir legitimidade das decisões entre os agentes envolvidos, após serem realizadas deliberações coletivas sobre o mais correto e justo a se fazer nas mais diversas circunstâncias. O foco é a tomada de decisões coletivas, ou seja, a governança não diz respeito às decisões de um único indivíduo, mas representa a vontade de um grupo de organizações ou entidades de interesses, sejam essas públicas e/ou privadas (STOKER, 2004).

Considerando os parques tecnológicos, destaca-se o seu papel no que diz respeito à promoção de ambientes propícios à cultura da inovação, à competitividade e à capacitação empresarial, fundamentados na transferência de conhecimento e tecnologia e no incremento da produção de riqueza de uma localidade (ANPROTEC, 2016). Por vincularem-se ao

discurso da inovação, os parques tecnológicos são considerados promotores de desenvolvimento local e têm alcançado lugar de importância na construção das agendas de políticas públicas (TONELLI et al., 2015). Além do Estado, pressupõe-se a colaboração entre universidades, institutos de pesquisa e empresas de base tecnológica em torno do contexto espacial proporcionado pelos Parques Tecnológicos. É preciso que exista certa ligação entre as demandas das empresas, das universidades e dos centros de pesquisa como unidades de conhecimento científico, fazendo com que as inovações geradas sejam direcionadas ao mercado (PESSÔA et al., 2012).

É possível visualizar casos brasileiros de Parques Tecnológicos, onde empresas que estavam surgindo se beneficiaram de sua infraestrutura técnica, logística e administrativa, e a sociedade localizada no seu entorno também foi beneficiada. Por exemplo, o parque tecnológico do Porto Digital em Recife (FERNANDES e LACERDA, 2015; PORTODIGITAL, 2016) e o parque tecnológico TECNOPUC, ligado à Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio Grande do Sul, localizado em Porto Alegre (HANSEN et al., 2012), a Fundação ParqTec no Polo de Alta Tecnologia de São Carlos (TORKOMIAN, 1994) e o Parque Tecnológico de Santos (GUERREIRO, MONTEIRO e NANNI, 2009). É importante destacar que embora haja variação no papel do Estado em cada caso, todos os Parques Tecnológicos são iniciativas coletivas. Nesse sentido, um argumento central neste trabalho diz respeito ao fato de que o sucesso ou não do parque depende da qualidade da interação dos diversos atores públicos e privados que se unem em torno dele.

Considerando o interesse que o Estado, a sociedade civil e o mercado têm na implantação de Parques Tecnológicos como meio de desenvolvimento local (FERNANDES e LACERDA, 2015; TONELLI et al., 2015), a Governança Colaborativa se encaixa como uma alternativa na busca de compreensão acerca da sustentabilidade das relações e da melhoria dos processos de gestão, as quais envolvem a implantação, a consolidação e a continuidade dos parques.

A partir da realidade de implantação e manutenção de Parques Tecnológicos em Minas Gerais e da Governança Colaborativa como alternativa para conduzir as relações no processo de gestão de tais projetos, surge a seguinte questão norteadora: **como a Governança Colaborativa se manifesta na prática dos diversos atores envolvidos no projeto estratégico de implantação de Parques Tecnológicos conduzido pelo Estado de Minas Gerais?**

Diante disso, **o objetivo deste artigo é avaliar como o projeto estratégico de implantação de Parques Tecnológicos, conduzido pelo governo do Estado de Minas**

Gerais, pode ser compreendido sob a ótica da Governança Colaborativa. Para alcançar o objetivo foi escolhido o estudo de caso como método de pesquisa.

Essa investigação assume dupla importância. A primeira é de natureza teórica, pois o tema Governança Colaborativa ainda é pouco trabalhado na literatura brasileira, ao contrário do que ocorre na literatura internacional. Estudar o assunto contribui para o avanço do conhecimento da gestão pública contemporânea. O segundo é de natureza prática, pois a discussão sobre Governança Colaborativa pode contribuir para o aperfeiçoamento nas formas de coordenação e gestão atualmente adotadas, não apenas nos Parques Tecnológicos, mas em todas as iniciativas que envolvam uma diversidade de atores sociais.

Além dessa introdução, o estudo foi organizado do seguinte modo. No referencial teórico aborda-se sucintamente a Governança Colaborativa e suas características. Em seguida, apresentam-se os procedimentos metodológicos e as análises dos resultados, com o objetivo específico de identificar os elementos fundamentais ou pressupostos elementares da governança colaborativa que possam ser observados e analisados na investigação empírica. Por fim, são apresentadas as conclusões do estudo, com reflexões, limitações e oportunidades para novas investigações.

2 GOVERNANÇA COLABORATIVA

Três dimensões basilares estão presentes no conceito atual de governança: autoridade; tomada de decisão e prestação de contas. Na visão do *Institute on Governance*, a “governança determina quem tem poder, quem toma as decisões, como os outros *players* se fazem ouvir e como é feita a prestação de contas” (IOG, 2015).

Para compreendermos o contexto da discussão de governança no campo da administração pública e políticas públicas destacam-se algumas definições mais específicas. Governança pública lida com um conjunto de “regimes de leis, regras, decisões judiciais, e práticas administrativas que limitam, prescrevem e permitem a provisão pública de bens e serviços” (LYNN, HEINRICH e HILL, 2001, p. 7). A Governança Pública pode também ser vista como “a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas” (TCU, 2014, p. 24). Em visão mais abrangente, a governança significa uma mudança no tradicional significado de governo, se refere a um novo processo de governar, ou uma condição modificada das regras instituídas, ou o método pelo qual cada sociedade é governada (RHODES, 1996; PETERS, 1997). Em

documento do Tribunal de Contas da União (2014, p. 33), ao citar o *Word Bank*, afirma-se que a Governança Pública:

pressupõe a existência de um Estado de Direito; de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; de uma burocracia imbuída de ética profissional; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações.

Desse modo, a elaboração e a condução das políticas públicas já não são mais limitadas a uma unidade governamental singular que atua sozinha. O governo passa a se envolver no processo político juntamente com muitos outros atores – empresas, organizações do terceiro setor e da sociedade civil em geral.

A Governança Colaborativa se insere nesse contexto de discussão acerca da governança pública. Nessa nova forma de governança, o Estado não mais se sobrepõe aos outros “atores-parceiros”, mas se coloca no mesmo nível deles, numa estrutura de colaboração e construção conjunta (ANSELL e GASH, 2008).

Nas produções científicas de Governança Colaborativa foi percebido um amplo esforço, por parte dos pesquisadores, em se tentar definir o conceito da forma mais abrangente possível. A Governança Colaborativa se refere, a processos que buscam compartilhar o poder na tomada de decisões em conjunto com as partes interessadas, a fim de desenvolver recomendações compartilhadas, alcançando soluções eficazes e duradouras para problemas públicos (PURDY, 2012). Na visão de Robertson e Choi (2012), ele decorre de um grupo de partes interessadas e interdependentes, que trabalham em conjunto para desenvolver e/ou implementar políticas voltadas para lidar com problemas complexos e multifacetados. Alternativamente, a Governança Colaborativa pode ser conceituada como sendo o envolvimento do Estado com uma ampla gama de atores que operam em diferentes níveis de tomada de decisão organizados em redes, que podem ser tanto públicos, quanto privados ou voluntários (NEWMAN et al., 2004). Já Ansell e Gash (2008) propuseram uma definição amplamente difundida e aceita na comunidade de pesquisa. Para os autores, governança colaborativa é:

(...) um acordo de gestão onde um ou mais órgãos públicos se envolvem diretamente com os atores não-estatais em um processo de decisão coletiva que é formal, consensual, deliberativa, e que tem o objetivo de fazer ou implementar políticas públicas ou gestão de programas públicos ou de recursos (ANSELL e GASH, 2008, p. 544).

Com base nas definições apresentadas e considerando a análise de diversos estudos foi possível sintetizar alguns dos elementos essenciais da governança colaborativa. Destacamos os seguintes: diversidade dos membros ou multiplicidade dos atores (FREEMAN, 1997;

CHOI e ROBERTSON, 2014); processo de decisão formal com regras claras (ANSELL e GASH, 2008); confiança mútua entre os atores sociais integrantes dos arranjos colaborativos (LEACH e SABATIER, 2005; ANSELL e GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012); decisões deliberativas inclusivas (NEWMAN et al., 2004; ANSELL e GASH, 2008; PURDY, 2012; ROBERTSON e CHOI, 2012; CHOI e ROBERTSON, 2014; EMERSON e NABATCHI, 2015); a busca pelo consenso (ANSELL e GASH, 2008; VAN BUUREN, 2009; CHOI e ROBERTSON, 2014); e os objetivos em comum (ANSELL e GASH, 2008; GARCIA-RAMIREZ et al., 2009; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012; PURDY, 2012; EMERSON e NABATCHI, 2015).

Destaca-se, como um dos primeiros fundamentos da Governança Colaborativa, a existência de múltiplos atores trabalhando em parceria, numa gestão compartilhada em que se valoriza o processo de decisão (CHOI e ROBERTSON, 2014). O processo decisório é resultante da interação desses múltiplos atores, que podem ser o Estado, as organizações públicas, empresas privadas, organizações sem fins lucrativos e outros atores civis. É preciso destacar que tais atores distintos, de forma individual, não seriam eficazes na condução das questões públicas propostas, por isso as parcerias dessas organizações são tão importantes (BROWN, GONG e JING, 2012). Maior legitimidade é o resultado desse processo em que múltiplos atores trabalham em cooperação e, ainda, os instrumentos de prestação de contas são de maior qualidade, pois resultam de regras e soluções concebidas e compartilhadas entre os atores (FREEMAN, 1997). Assim, verifica-se que essa situação de multiplicidade de atores é de suma importância para a existência da Governança Colaborativa (FREEMAN, 1997; ANSELL e GASH, 2008; BROWN, GONG e JING, 2012; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012; PURDY, 2012; CHOI e ROBERTSON, 2014; HOWLETT, 2014; EMERSON e NABATCHI, 2015).

Na Governança Colaborativa, as regras são claras e alcançadas por meio de um processo de decisão formal. Com regras claras é possível criar um ambiente de confiança entre os atores envolvidos. Assim, as regras e os protocolos proporcionarão a legitimidade processual a essa colaboração (ANSELL e GASH, 2008). Por outro lado, "a falta de regras claras, transparência, assim como prazos determinados e não cumpridos pode ser um fator crítico à legitimidade do processo colaborativo" (CÂMARA e CLEMENTINO, 2014, p. 19).

Confiança mútua entre os atores envolvidos no processo decisório é outro fundamento importante da Governança Colaborativa. O estabelecimento pleno da confiança, embora seja difícil de ser rapidamente alcançado, é um desafio que deve ser encarado e tratado com muita seriedade, pois com confiança mútua a resolução de conflitos será mais eficaz (LEACH e

SABATIER, 2005; KISSLER e HEIDEMANN, 2006; ANSELL e GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012). Nesse sentido, a confiança mútua faz com que as alianças sobrevivam, pois nenhuma das partes se sentirá explorada, enganada ou usada. É importante que seja construída uma cultura de confiança ao longo dos anos, dentro de um processo de parceria e aprendizagem entre os atores envolvidos (KISSLER e HEIDEMANN, 2006). A falta de confiança é apontada como um forte limitador para o bom andamento e desempenho de projetos de colaboração, por isso a confiança deve permear de forma explícita as relações entre os participantes (ANSELL e GASH, 2008).

As decisões deliberativas inclusivas são importantes no processo de Governança Colaborativa, pois todos os atores devem ser participantes do processo decisório. As diversas opiniões das partes envolvidas devem ser inclusivas, valorizando tais opiniões. Os atores envolvidos no processo de colaboração devem, verdadeiramente, influenciar nas decisões tomadas. Os participantes de uma Governança Colaborativa não devem participar apenas de forma consultiva quanto às suas opiniões, pois isso enfraquece todo o processo colaborativo (NEWMAN et al., 2004; ANSELL e GASH, 2008; PURDY, 2012; ROBERTSON e CHOI, 2012; CHOI e ROBERTSON, 2014; EMERSON e NABATCHI, 2015).

O consenso deve ser objeto de empenho para ser alcançado dentro da Governança Colaborativa. A busca pelo consenso, por mais difícil que possa parecer, diante dos diversos interesses envolvidos, pode ser alcançado (ANSELL e GASH, 2008). Os diversos interesses podem ser razoavelmente atendidos em fóruns coletivos que tenham o objetivo de chegar a um consenso orientado para a implementação de políticas públicas (CHOI e ROBERTSON, 2014). Assim, apesar das dificuldades, por causa dos conflitos de interesses dos atores, o consenso deve sempre ser buscado mesmo que na prática seja difícil de ser alcançado (ANSELL e GASH, 2008). Diante disso, a construção do consenso entre os atores resulta de um entendimento compartilhado de que a decisão a ser tomada é a melhor solução em face da questão identificada (VAN BUUREN, 2009).

Os objetivos em comum entre os diversos atores constituem-se como característica da Governança Colaborativa, pois é um meio para manter os atores unidos, apesar da diversidade (ANSELL e GASH, 2008; GARCIA-RAMIREZ et al., 2009; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012; PURDY, 2012; EMERSON e NABATCHI, 2015). Com objetivos em comum de fazer e implementar, verifica-se que as políticas públicas podem alcançar sucesso dentro de um processo de colaboração (GARCIA-RAMIREZ et al., 2009). Os objetivos dos atores participantes devem ser conduzidos de forma a que os ganhos comuns se sobreponham aos ganhos de um ator isoladamente. Se houver atores que insistam em interesses divergentes,

a colaboração será comprometida, provocando um desequilíbrio em todo o processo colaborativo (ANSELL e GASH, 2008).

Percebe-se que esses pressupostos elementares da Governança Colaborativa, apresentados na Figura 1, permeiam, com maior ou menor grau de influência, as relações entre diversos atores na condução e execução das políticas públicas.

Figura 1 – Pressupostos da Governança Colaborativa



Fonte: Elaborado pela Autora.

2.1 Modelo de Análise da Governança Colaborativa

O presente estudo delineou um esboço de como os pressupostos elementares da Governança Colaborativa podem contribuir para a compreensão das iniciativas coletivas, como as que ocorrem por meio das políticas de implantação de parques científicos e tecnológicos. Foi possível organizar os pressupostos elementares da Governança Colaborativa em duas etapas principais e complementares: i. Etapa Antecedente e ii. Processo Deliberativo.

Na Etapa Antecedente, partindo de um determinado nível de “Confiança Mútua” entre “Múltiplos Atores Interdependentes” é possível elaborar coletivamente “Regras Claras e Formais”, já que se pressupõe que tais atores possuem certos “Objetivos Comuns” que motivam a ação coletiva. Num segundo momento, ocorre o Processo Deliberativo por meio do qual é possível observar a relevância dos demais pressupostos elementares da Governança Colaborativa. Com os atores trabalhando em parceria é possível trabalhar com foco na

construção de um ambiente aonde se promova a “Deliberação Inclusiva” e a “Busca pelo Consenso”, o que naturalmente reforça as relações de “Confiança Mútua”.

Assim, num processo de Governança Colaborativa foi observado que existem duas etapas que se complementam e apontam para um processo contínuo, permitindo compreender o universo multifacetado das fronteiras entre formulação e implementação de uma política pública.

No Quadro 1 foi realizado um esboço estrutural em que os seis pressupostos elementares da Governança Colaborativa são distribuídos em dois momentos denominados de Etapa Antecedente e Processo Deliberativo.

Quadro 1 – Etapa Antecedente e Processo Deliberativo na construção da Governança Colaborativa

GOVERNANÇA COLABORATIVA	Etapa Antecedente	<ul style="list-style-type: none"> • Pré-histórico de Confiança Mútua • Múltiplos atores interdependentes • Objetivos dos atores • Processo de decisão formal com regras claras
	Processo Deliberativo	<ul style="list-style-type: none"> • Decisões deliberativas • Busca pelo consenso • Confiança Mútua

Fonte: Autoria própria.

Observa-se que a existência de certo nível de confiança mútua é um antecedente do processo colaborativo, uma vez que sem ela dificilmente os atores sociais compartilharão projetos em comum. Ela também se manifesta no processo deliberativo, uma vez que parte-se do pressuposto de que a continuidade da colaboração reforça a confiança entre os atores.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo, quanto à sua natureza, é de caráter exploratório caracterizando-se como uma pesquisa qualitativa e interpretativa. Tal pesquisa mostra-se capaz de atender aos interesses dos pesquisadores na obtenção de informações relevantes, que resultem do levantamento em profundidade dos dados, possibilitando conhecer melhor determinado fenômeno (YIN, 2010). Assim, se realizou um estudo de caso com o objetivo de avaliar como o projeto estratégico de implantação de Parques Tecnológicos, conduzido pelo governo do Estado de Minas Gerais, pode ser compreendido sob a ótica da Governança Colaborativa. Portanto, trata-se de uma orientação dedutiva.

A coleta de dados foi realizada a partir de uma triangulação de técnicas, de modo que as fontes de evidência foram: transcrições de entrevistas semiestruturadas, questionário com perguntas estruturadas, documentos e registros de observações livres relatados em diário de campo.

Como será observado pelas fontes de análise apresentadas nas Tabelas 1, 2 e 3, a coleta de dados foi dividida em duas partes. A primeira parte constituiu-se de uma pesquisa qualitativa realizada entre Nov/2014 e Ago/2016. A segunda parte constituiu-se de uma pesquisa quantitativa realizada entre Dez/2015 e Jan/2016⁶.

Tabela 1 – Organização dos dados qualitativos - entrevistas

<u>Entrevistas (gravadas ou respondidas por e-mail)</u>		
Nome	Cargo	Método Aplicado
Gestor 1	Parque Tecnológico de Itajubá (2010-2012)	Entrevista semiestruturada
Gestor 2	Parque Tecnológico de Itajubá	Entrevista semiestruturada
Gestor 3	SECTES– Superint. de Inovação Tecnológica	Entrevista semiestruturada
Gestor 4	SECTES– Superint. de Inovação Tecnológica	Entrevista semiestruturada
Gestor 5	Parque Tecnológico de Viçosa	Entrevista semiestruturada
Gestor 6	Universidade Viçosa	Entrevista semiestruturada
Gestor 7	Prefeitura Viçosa	Entrevista semiestruturada
Gestor 8	Incubadora Itajubá	Entrevista semiestruturada
Gestor 9	Empresa Parceira de Viçosa	Entrevista semiestruturada

Fonte: Autoria própria

⁶ A reunião dos dados de análise deu-se no âmbito do projeto Implantação de Parques Tecnológicos no Brasil: limites e possibilidades (Processo CSA – APQ-01677-12), que foi financiado com recursos da FAPEMIG. É importante ressaltar, que nesta dissertação, foram utilizados apenas parte dos dados produzidos nesse projeto em parceria com a FAPEMIG. A coleta dos dados quantitativos foi realizada em todo o território nacional e obteve apoio da ANPROTEC (Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores). Do montante de atores sociais vinculados a parques tecnológicos em operação no Brasil, 193 responderam a pesquisa. Destes, 22 são do estado de MG e estão vinculados ao projeto de implantação de parques tecnológicos em Minas Gerais, sendo analisados separadamente nesse trabalho.

Tabela 2 – Organização dos dados qualitativos – análise documental

<u>Relação de Documentos Investigados</u>	
Lei	Título
Lei nº 13.243/2016	Estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação
Lei nº 2677 de 11 de junho 2008	Cria o SMCTIE - Sistema Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo de Itajubá
DECRETO nº 5037 de 13 de fevereiro de 2014	Institui as competências do COMCITIE - Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo de Itajubá
Lei nº 3017, de 19 de dezembro de 2013	Altera os Arts. 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 2677, de 11 de junho de 2008, e dá outras providências
Lei nº 1.925/2008	Institui a Lei Geral Municipal da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências
Termo de Cooperação Técnica nº 16.023/2010	Descentralização de Créditos Orçamentários Referentes à Fase II do Parque Tec. de Itajubá.
Lei nº 2.204/2011	(Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Apoio a Inovação Tecnológica, as medidas de incentivo a inovação tecnológica e a consolidação dos ambientes de apoio inovação tecnológica na cidade de Viçosa.

Fonte: Autoria própria

Tabela 3 – Respondentes do questionário estruturado

Pesquisa Quantitativa		
<i>Atores submetidos ao survey</i>		
Empresa Instalada no Parque	10	45%
Parque Tecnológico	6	27%
Universidade	3	14%
Prefeitura	1	5%
Empresa parceira	2	9%
Total	22	100%

Fonte: Autoria própria

Para a constituição dos dados utilizou-se uma amostra de conveniência. Os entrevistados e respondentes dos questionários, principalmente os gestores, foram escolhidos por estarem acessíveis no momento da realização da pesquisa. Os documentos investigados estavam disponíveis on-line. A coleta dos dados quantitativos foi realizada em todo o território nacional (projeto original), após o mapeamento dos dados de atores sociais representativos, vinculados a parques tecnológicos. A análise quantitativa realizada neste trabalho contemplou apenas os atores sociais vinculados aos parques em operação de MG.

Os dados foram analisados buscando identificar os pressupostos elementares da Governança Colaborativa, conforme identificados neste artigo, ou seja, (i) multiplicidade de atores interdependentes; (ii) confiança mútua, (iii) decisões deliberativas inclusivas, (iv) processos de decisão formal com regras claras, (v) busca pelo consenso e (vi) objetivos em comum.

Para a pesquisa qualitativa foram realizadas entrevistas semiestruturadas. As entrevistas realizadas junto a SECTES-MG aconteceram no mês de novembro de 2014, na sede da Superintendência de Inovação e teve como tópicos os elementos previamente identificados por Ansell e Gash (2008) acerca do processo colaborativo, tais como: diálogo face a face, construção da confiança, compromisso com o processo, entendimento compartilhado e resultados intermediários. Após transcrição e análise dessas primeiras entrevistas e a adição de novos pressupostos identificados na literatura, as demais entrevistas incorporaram aspectos como a importância dos acordos, a forma de deliberação coletiva, o relacionamento entre atores e a importância do consenso e dos objetivos. Complementando os dados qualitativos, foram reunidos documentos como termo, leis e decretos, os quais também constituíram o corpus de análise.

Simultaneamente à análise das entrevistas e ao estudo da literatura, os pressupostos elementares foram adquirindo consistência. Com base neles, foi elaborado e aplicado um questionário junto a atores sociais participantes de Parques Tecnológicos em operação no Brasil, dos quais, 22 respondentes do estado de MG estavam integrados no projeto de implantação conduzido pela SECTES. Foi possível ouvir 06 categorias de atores vinculados: governo do Estado, prefeituras, gestores de parques, universidades, empresas e associações. Perguntou-se a importância atribuída pelos respondentes a cada um dos pressupostos elementares, considerando a seguinte escala: “Sem Importância”, “Pouco Importante”, “Importante” e “Muito Importante”. Na segunda parte do questionário, os participantes responderam se os pressupostos elementares eram de fato praticados no seu contexto específico: “Não”, “Sim, mas parcialmente” e “Sim”.

Para análise dos dados qualitativos foi utilizada a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2010), aplicada após reunião dos dados textuais oriundos dos documentos e das transcrições. Para análise dos dados quantitativos adotou-se fórmulas estatísticas básicas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A seguir, serão apresentados os resultados qualitativos e quantitativos da pesquisa realizada junto aos diversos atores que compõem os parques científicos e tecnológicos mineiros. Tendo como base tais resultados, faz-se um confronto com o arcabouço teórico desenvolvido anteriormente. Esta etapa do trabalho iniciou com um “Breve Histórico dos Parques Tecnológicos”, passando pelos resultados e análises da “Etapa Antecedente” e, posteriormente, chegando ao “Processo Deliberativo” e suas implicações.

4.1 Breve histórico dos Parques Tecnológicos

Parques tecnológicos são áreas onde são instaladas empresas de tecnologia, associações, laboratórios públicos e privados de desenvolvimento e serviços de apoio, com objetivo de integrar o mercado, a academia e os governos, criando maneiras de transformar pesquisas em soluções práticas para a sociedade (BHTEC, 2015). A Lei 13.243/2016 de estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, em seu Artigo 1º, define Parque Tecnológico como:

complexo planejado de desenvolvimento empresarial e tecnológico, promotor da cultura de inovação, da competitividade industrial, da capacitação empresarial e da promoção de sinergias em atividades de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de inovação, entre empresas e uma ou mais ICTs, com ou sem vínculo entre si (BRASIL, LEI 13.243/2016).

A *International Association of Science Parks – IASP*, por sua vez, define parques tecnológicos como organizações administradas por profissionais especializados que tem o objetivo de promover a cultura de inovação de sua comunidade e melhorar a competitividade da região no qual está inserido. Dessa perspectiva, um parque tecnológico estimula e administra a geração de conhecimento e tecnologia entre universidades, instituições de pesquisa, empresas e mercados, impulsionando a geração e o crescimento de empresas inovadoras num processo de incubação, com outros serviços de valor agregado, tais como espaços físicos de alta qualidade que estimulam a inovação (IASP, 2016). Assim, espera-se que os parques tecnológicos promovam a infraestrutura técnica, logística e administrativa para ajudar empresas incipientes a desenvolverem seus produtos, aumentarem a competitividade, favorecendo a transferência tecnológica, e criando um ambiente propício à inovação (PHILLIMORE, 1999; BAKOUROS, MARDAS e VARSAKELIS, 2002).

O conceito de parque tecnológico teve início nos Estados Unidos na década de 1950, em Stanford, Califórnia (COOPER, 1971). No Vale do Silício foram construídas inúmeras empresas de tecnologia em uma área muito próxima. O parque tecnológico instalado na área de San Francisco, na Califórnia, foi a semente que iniciou o processo de inovação, transformando toda a região inicialmente agrícola em uma potência econômica com base tecnológica (BHTEC, 2015). Entende-se que “um parque tecnológico pretende proporcionar vários benefícios e condições às empresas nele instaladas” (HANSEN et al., 2012, p. 198), como ocorreu no Stanford Research Park, originador do Vale do Silício. Outras experiências de sucesso ocorreram na Europa, com parques instalados na Inglaterra (Cambridge) e na França (Sophia-Antipolis) no início da década de 1970, em decorrência do sucesso americano (CASTELLS e HALL, 1994). Quando se aborda o tema sobre Parques Tecnológicos, inevitavelmente surge o papel da Universidade, pois historicamente as primeiras experiências com esses parques envolviam instituições acadêmicas, tal como o caso do Vale do Silício. Verificou-se que a Universidade adicionou uma nova tarefa à sua missão tradicional de ensinar, que foi a tarefa de estimular o surgimento de empresas, principalmente, as que possuem base tecnológica (ETZKOWITZ, 2003).

O papel das universidades nesse processo de implantação de parques tecnológicos é encarado sob duas perspectivas, a crítica e a dominante. Sob a perspectiva crítica, a universidade que participa de um parque tecnológico, produzindo inovações tecnológicas, assumindo a posição de empreendedora e participante dos interesses sociais, estaria delegando seu poder de decisão sobre o foco das pesquisas a outros atores, como burocratas, políticos ou empresários (DAGNINO, 2007). Na perspectiva dominante, por outro lado, percebe-se que as universidades passaram a ser protagonistas importantes na produção de tecnologias, tendo como suporte o contexto acadêmico. As universidades passaram a ter objetivos sociais, produzindo ciência e gerando desenvolvimento e, ainda, são levadas a praticar a missão de contribuir, de forma mais efetiva e direta na busca do desenvolvimento econômico (OLIVEIRA e VELHO, 2009; TONELLI, 2012).

Essa parceria de universidades e parques tecnológicos é tardia no Brasil. As primeiras tentativas ocorreram nas décadas de 1980-90, mas sem êxito, pois não havia legislação e políticas específicas que apoiassem esse tipo de ação (ZOUAIN e PLONSKI, 2006). A partir de 2004, o debate em torno dos mecanismos de transferência de tecnologia, como incubadoras e parques tecnológicos, ganhou força após a aprovação da Lei de Inovação (nº10.973/2004) e da Lei do Bem (nº11.196/2005). De lá para cá já são 390 incubadoras no País, com 2.640 empresas incubadas e 2.509 graduadas. Em 2015, o faturamento alcançou R\$ 533 milhões nas

incubadas e R\$ 4,1 bilhões nas graduadas. Juntas elas geraram 45,6 mil empregos (PORTAL-BRASIL, 2015).

Em 2008, o Brasil possuía cerca de 74 Parques Tecnológicos espalhados por todas as suas regiões, sendo 25 em operação, 17 em fase de implantação e 32 em fase de projeto (ANPROTEC, 2008)⁷. Em 2014 foram identificadas 94 iniciativas de parques no Brasil, dentre as fases de projeto, implantação e operação, representando um crescimento de 27% em relação aos dados de 2008 (MCTI e CDT/UNB, 2014).

No Estado de Minas Gerais, a iniciativa de construção de Parques Tecnológicos teve início em 2007 sob o comando da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECTES. O projeto administrado pela SECTES tinha como objetivo incentivar a inovação tecnológica por meio do fornecimento de infraestrutura e serviços compartilhados, e da promoção de interações cooperativas entre as instituições neles instaladas. Esse projeto contribuiu para o fortalecimento do Sistema Mineiro de Inovação – SIMI⁸ (TONELLI et al., 2015; SECTES, 2016).

Minas Gerais possuía, no início de 2016, conforme informado pela ANPROTEC (2016), três parques em operação (Belo Horizonte, Viçosa e Itajubá). O parque de Belo Horizonte (BH-TEC), possui vocação multissetorial; o PTV-Centev (Viçosa) tem foco no agronegócio; e o parque de Itajubá (ParCTec) está voltado para a energia. Além desses, no estado ainda há três parques em implantação (Lavras, Juiz de Fora e Uberaba) e três em fase de planejamento (Alto Paranaíba, Araxá e Teófilo Otoni), totalizando assim, nove iniciativas, sendo cada parque afiliado à Associação Internacional de Parques Científicos – IASP (SECTES, 2016).

O projeto “Análise dos ambientes de inovação de Minas Gerais: empresas, incubadoras de empresas e parques tecnológicos”, realizado pelo Sebrae Minas, em parceria com a SEDECTES e RMI, ressalta que “apenas em 2015, as empresas vinculadas às incubadoras de empresas e aos parques tecnológicos mineiros apresentaram um faturamento de cerca de 330 milhões de reais e geraram mais de 3500 empregos diretos. Essas empresas pagaram, em 2015, mais de 47 milhões de reais em impostos” (FARIA, 2017).

⁷ Os parques tecnológicos podem apresentar diferenças em sua forma de constituição, podendo ser públicos, privados, com ou sem fins lucrativos. No Brasil, os parques assumiram distintas formas jurídicas, principalmente como: sociedades de economia mista; fundações e organizações sociais.

⁸ O SIMI busca integrar as ações governamentais, empresariais, e acadêmicas para, de forma cooperada, desenvolver a inovação no Estado de Minas Gerais, possibilitando tanto o ambiente necessário para o diálogo e a interação entre os atores de inovação, quanto o sistema de governança entre as instituições de fomento da inovação, as empresas, as instituições acadêmicas e o governo.

Percebe-se o interesse do Estado na implantação de parques tecnológicos. Assim, conhecer melhor algumas iniciativas desse tipo no Brasil e no estado de Minas Gerais contribui tanto para a formulação de novas políticas públicas como para orientação de novas estratégias, considerando o propósito de tornar a gestão pública mais eficiente. Desta maneira, a antiga SECTES, hoje SEDECTES, tem procurado estruturar espaços de estímulo à inovação e ao empreendedorismo de base tecnológica por meio da política de incentivos aos Parques Tecnológicos (SECTES, 2016), cujo objetivo é promover o desenvolvimento econômico e social do Estado de Minas Gerais e do Brasil (FARIA, 2017).

4.2 Análise da Etapa Antecedente

4.2.1 Pré-histórico de Confiança e Multiplicidade de Atores Interdependentes

Um atributo necessário para vincular os múltiplos atores em torno de ações coletivas está relacionado com a pré-existência de certo nível de confiança. É inegável que para começar um projeto nos moldes da Governança Colaborativa é preciso que exista um determinado grau de confiança inicial. Na visão de Ansell e Gash (2008), se existe uma situação pregressa que abale a confiança, o projeto a ser desenvolvido já está em dificuldades antes mesmo de iniciar.

Percebe-se entre os entrevistados a consciência de que certo nível de confiança produz uma espécie de sinergia positiva. Como destacado pelo Gestor 1:

[...] percebi sim, uma relação de confiança entre os atores muito forte. Principalmente entre Estado e Universidade, isso aconteceu muito forte.

Portanto, para se começar um projeto colaborativo, é preciso um determinado nível de cumplicidade e confiança entre esses vários atores envolvidos no projeto. Daí, se tem uma das características fundamentais da Governança Colaborativa, que é a existência de múltiplos atores interdependentes, trabalhando em parceria para alcançar os objetivos comuns, por meio de uma gestão compartilhada. Tal multiplicidade de atores valoriza o processo decisório e proporciona maior legitimidade ao processo colaborativo (FREEMAN,1997; CHOI e ROBERTSON, 2014).

A análise documental demonstrou que a multiplicidade de atores predomina nos textos legais como atributo fundamental para a concretização das políticas públicas por eles orientadas. Por exemplo, na Lei 13.243/2016, os atores identificados são: a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as Agências de Fomento, ICTs e entidades privadas sem

fins lucrativos voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia.

Na pesquisa qualitativa, foi possível observar que as gestoras da SECTES (Gestor 3/Gestor 4), abordando a multiplicidade de atores interdependentes, concordaram com a necessidade de integrar esses vários atores que trabalham de maneira interdependente, tais como: as Universidades que são fundamentais para prover recursos, em especial o conhecimento; a Federação das Indústrias; o Sebrae; a própria Secretaria de Estado de Ciência Tecnologia e Ensino Superior (SECTES-MG); as prefeituras municipais; as associações de comerciantes lojistas; a Epamig e a Embrapa. Ainda na visão das gestoras da SECTES, havia uma percepção de que outros atores poderiam estar mais envolvidos no processo de implantação e consolidação dos parques, por exemplo, outras entidades do governo do Estado, como a Secretaria de Ciência e Tecnologia e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Além disso, havia, na percepção das gestoras, pouco envolvimento da Assembleia Legislativa do Estado e de algumas prefeituras e câmaras de vereadores, as quais ainda não estavam plenamente conscientes de sua responsabilidade como atores sociais participantes do processo.

Na visão do Gestor 1:

Precisa ter essa união entre os atores se não, não sai. [...]. Isso não quer dizer que esses líderes trabalhavam perfeitamente. Não! Existia muita diferença, existia conflito de interesses no processo. “De quem é isso? Quem é dono de tudo isso?”. Sem entender que isso é um processo conjunto. Mas existia uma força que fazia com que [...] várias ações do Parque Tecnológico efetivamente fossem concretizadas.

Na pesquisa quantitativa, quando os atores envolvidos no projeto de implantação de Parques Tecnológicos foram indagados sobre a importância da multiplicidade de atores, 73% consideraram “Muito Importante” tal multiplicidade. Quando foram indagados quanto a sua percepção da importância da interdependência para obtenção de melhores resultados, 82% julgaram-na “Muito Importante”. Isso indica que os atores têm consciência de que sozinhos não conseguiriam alcançar os seus objetivos compartilhados em torno dos parques tecnológicos.

Tais resultados demonstram a relevância que os participantes públicos e privados dos parques científicos e tecnológicos atribuem à multiplicidade de atores interdependentes trabalhando em parceria para realizar uma gestão compartilhada. As pesquisas documental, qualitativa e quantitativa, em concordância com a revisão teórica, apontaram que os atores

julgam importante essa parceria entre atores públicos e privados buscando compartilhar a gestão (EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012), abordando questões públicas que não seriam eficazmente solucionadas por um único ator (BROWN, GONG e JING, 2012), e também proporcionando maior legitimidade e qualidade na prestação de contas (FREEMAN, 1997).

4.2.2 Objetivos em Comum

Possuir objetivos em comum é uma forma de manter os atores unidos, apesar da diversidade existente entre eles, pois se espera que os atores construam certo alinhamento de objetivos, uma espécie de consciência coletiva compartilhada, sem que, no entanto, isso implique na supressão das diferenças entre cada ator participante (ANSELL e GASH, 2008; GARCIA-RAMIREZ et al., 2009; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012). Tal característica está ligada ao sucesso do processo colaborativo.

Objetivos comuns puderam ser devidamente verificados, de maneira documental, por exemplo, no Termo de Cooperação Técnica N° 16.023/2010, que foi realizado entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG); o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES/MG); a Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) e a Fundação Theodomiro Santiago. Mesmo considerando que cada ator assinante do termo de cooperação possuía características e propósitos específicos que os afastam, por meio do termo de cooperação, eles se juntam em torno do objetivo comum de viabilizar a segunda etapa de consolidação do parque científico e tecnológico de Itajubá.

Na visão do Gestor 1:

[...] o objetivo comum que as pessoas tinham era de trazer para a cidade uma nova perspectiva principalmente em relação ao tipo de emprego. [...] Então, o objetivo comum era principalmente em relação a ‘como esse projeto poderia afetar a cidade do ponto de vista econômico’. Então esse era um consenso comum de que traria muitos benefícios para cidade.

Na percepção do Gestor 9, sua empresa está alinhada aos objetivos do Parque Tecnológico, se sentindo engajada num projeto que possibilita um ambiente apropriado ao empreendedorismo, demonstrando harmonia com a opinião dos outros atores quanto à necessidade de novas e grandes empresas “âncoras” dentro do Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional de Viçosa (CenTev/UFV).

A pesquisa quantitativa revelou que os objetivos comuns em torno dos Parques Tecnológicos são considerados como “Muito Importantes” por 73% dos atores participantes da pesquisa. Mas apenas 32% consideram que seus objetivos são comuns aos dos outros atores envolvidos em torno do Parque e, ainda, 55% acreditam que tem objetivos comuns apenas parcialmente.

Os objetivos em comum também podem ser complementares, pois uma incubadora complementa os objetivos de um Parque Tecnológico. Na visão do Gestor 8:

A Incubadora é um projeto que deu muito certo. A universidade é que mantém, mas é uma Incubadora dos parceiros. Deixo bem claro isso! Qual a maior motivação da incubadora de estar dentro do parque? [...] não existe Parque Tecnológico sem Incubadora, não existe! É na incubadora que começa todo esse ambiente, que nascem as ideias, que vem a parte do empreendedorismo pra alimentar esse Parque Tecnológico. Nós somos alimentadores de um parque tecnológico.

Por outro lado, se verificou a existência de conflito de interesses durante a criação do parque. Na percepção do Gestor 1:

Isso é o ponto mais difícil no processo de criação. O objetivo comum. Porque a gente está envolvida com grandes instituições, cada um com seu interesse.

Assim, mesmo com a percepção da importância de objetivos comuns, existem objetivos divergentes entre os atores que não podem ser desconsiderados, podendo prejudicar toda a estrutura de governança colaborativa, como foi destacado por Ansell e Gash (2008). Em algumas situações, na pesquisa qualitativa, se percebeu a existência de objetivos comuns como meio de manter a união entre os diversos participantes dos parques científicos e tecnológicos (ANSELL e GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012). A pesquisa quantitativa destacou que os atores consideram os objetivos comuns importantes (73%), mas menos da metade (32%) acreditam que seus objetivos sejam comuns na prática. Destaca-se que, na visão de Garcia-Ramirez et al. (2009), a não existência de objetivos comuns de fazer e implementar políticas públicas, prejudica o sucesso no processo colaborativo.

4.2.3 Decisão formal com regras claras

A governança colaborativa, em sua estrutura de integração dos múltiplos atores parceiros, necessita de regras claras e formais que estabeleçam os parâmetros a serem seguidos. As regras são importantes, pois fazem um delineamento das relações e competências dos envolvidos. Tais regras, para que sejam realmente seguidas, precisam ser

legitimadas por todos. É importante ressaltar que a ausência de regras claras compromete a legitimidade do processo colaborativo (ANSELL e GASH, 2008; CÂMARA e CLEMENTINO, 2014).

As regras podem ser estáveis, mas não são estanques ou imutáveis (CHHOTRAY e STOKER, 2009). Essa dinâmica se expressa na fala do Gestor 2, uma vez que ele afirma que o parque está em: “fase de implantação dessas regras, mas desde já existe todo o interesse da universidade que isso ocorra de forma institucional e perene”. Nesse contexto específico, as regras já haviam sido formalizadas em 2008, modificadas em 2013 e novamente em 2014, por meio da Lei nº 2.677/2008 no seu Art. 6º; da Lei nº 3.017/2013 no seu Art. 3º; e do Decreto nº 5037/2014 nos seus Art. 3º e Art. 6º, respectivamente.

A existência de normas no contexto dos parques pode ser exemplificada, conforme apresenta o Gestor 5: “o Parque possui regimento interno, normas e regras claras para instalação das empresas, tanto no condomínio quanto nos lotes”.

Na percepção do Gestor 1:

[...] Essa formalização surgiu a partir do momento que o projeto ficou maior, então houve a necessidade de estruturar. E a nossa estrutura foram os Conselhos. [...] o Conselho Maior e o Conselho Executivo, e existiam os líderes, os principais líderes. Então teve um líder da Prefeitura que normalmente é o Secretário de Ciências e Tecnologia que ficou a frente desse processo, [...] no nosso contexto era o Reitor e, além disso, o Secretário de Ciências e Tecnologia do Estado. Então, esses eram os principais líderes do projeto como um todo.

Vale destacar que, embora exista a formalização por meio de regras, existem muitos processos que são informais, e que ocorrem durante o andamento diário dos projetos de Parques Tecnológicos, os quais os atores legisladores não fizeram previsão. Sobre a informalidade na governança é possível encontrar maiores subsídios conceituais no trabalho desenvolvido por Chhotray e Stoker (2009, p. 3).

As regras dentro de um sistema de governança podem se estender do formal para o informal. [...] Ao estudarmos a governança, estamos interessados tanto nas regras formais que existem para estruturar a tomada de decisão, quanto nas práticas, convenções e costumes que são mais informais.

Assim, em algum momento o processo colaborativo pode ser conduzido de maneira informal. O Gestor 1 afirmou que: “no meu contexto [...] essa formalização surgiu quando o projeto ficou maior, então houve a necessidade de estruturar”. Em outras palavras, quando o projeto era pequeno, em decorrência do seu início, não havia a necessidade de iniciar as relações formalizando documentalmente as competências e atribuições dos atores.

Na análise quantitativa, foi possível identificar que 73% dos entrevistados, julgaram como “Muito Importante” a existência de um acordo formal construído colaborativamente, com regras claras que definem papéis e responsabilidades de cada envolvido. Apesar de os entrevistados terem a percepção da importância da participação dos atores na construção das regras claras e formais, 23% desses atores entrevistados não participaram da formulação dessas regras. Esse fato foi confirmado pelo Gestor 1 que estava à frente do projeto de implantação do parque, pois relatou que de um “ponto de vista amplo, a minha visão enquanto frente do Comitê de Implantação, era de que os atores não tinham percepção do projeto”. Assim, quando o Parque Tecnológico já estava em funcionamento e suas regras pré-estabelecidas, ainda havia atores parceiros que desconheciam tais regras e não tinham noção da dimensão do projeto em que eles estavam inseridos.

O resultado da análise documental, qualitativa e quantitativa comprovou a importância da existência de regras que sejam claras e formais para a integração dos múltiplos atores. Dessa maneira confirmando as observações de Câmara e Clementino (2014), quando afirmam que a não existência de regras claras, transparência e prazos cumpridos, representa um entrave à legitimidade do processo colaborativo. Confirma ainda, a visão de Ansell e Gash (2008), de que a existência de regras do jogo e protocolos que sejam claros, cria um ambiente de confiança que proporcionará legitimidade ao processo colaborativo.

4.3 Processo Deliberativo

4.3.1 Decisões Deliberativas

É preciso que num processo de Governança Colaborativa as decisões tomadas sejam fruto de deliberação entre os atores. O processo deliberativo inclusivo é um dos grandes diferenciais, pois não se restringe em mera consulta aos atores, mas em decisões guiadas por debates inclusivos. Assim, todo o processo de tomada de decisão deve resultar do envolvimento desses atores-parceiros (ANSELL e GASH, 2008; CHOI e ROBERTSON, 2014; PURDY, 2012; ROBERTSON e CHOI, 2012).

Na análise documental, verificou-se que na Lei nº 2677/2008, o Art. 5º destaca a deliberação inclusiva dos atores, tratando das competências do COMCITIE na condução das políticas a serem adotadas pelo município de Itajubá com relação à ciência, tecnologia e inovação. A Lei nº 3017/2013, altera os Arts. 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 2677/2008, e dá outras providências. Já o Decreto nº 5037/2014, institui as competências do COMCITIE - Conselho

Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo de Itajubá (COMCITIE), que de acordo com o "Art. 5º inciso I" os membros do COMCITIE devem "Participar das reuniões sempre que convocados, justificando as suas eventuais ausências e impedimentos". De acordo com "Art. 5º inciso V", os membros do COMCITIE devem "Propor ao Presidente do COMCITIE itens para a pauta das suas reuniões"; De acordo com "Art. 5º inciso VI" os membros do COMCITIE devem "Votar e ser votado".

Na análise qualitativa, as gestoras da SECTES exemplificaram o processo deliberativo inclusivo durante o recebimento de novas empresas no Parque Tecnológico.

Se uma empresa quer se instalar dentro do parque, ela tem que enviar uma proposta. Essa proposta é analisada por um comitê, que é do Conselho de Administração, ou seja, de todos os parceiros, a gente sempre participando das bancas de avaliação de entrada dessas empresas. Depois que tem essa avaliação, é levado para o Conselho do Parque, para eles apresentarem alguma objeção, ou não. Depois é estruturado juridicamente para o Conselho Universitário, e depois para a Procuradoria da Universidade. Então todo esse percurso é bem transparente.

Na visão do Gestor 7, “a participação do Conselho é efetiva na escolha de empresas para habitarem no parque, mas a administração é da universidade [...] apenas a universidade participa de forma ativa nas decisões sobre as ações coletivas do Parque”. Assim, verifica-se que as decisões deliberativas também podem ocorrer de maneira centralizada.

Numa deliberação inclusiva entre os atores para a tomada de decisões, 91% dos entrevistados na pesquisa quantitativa, julgaram-na “Importante” ou “Muito Importante”. Contudo, quanto à vivência prática, apenas 32% dos mesmos entrevistados se sentem de fato participantes do processo influenciando as decisões, de forma que suas opiniões são ouvidas. Por seu turno, 50% dos atores afirmaram que participam, mas apenas parcialmente. Essa percepção de estar fora, total ou parcialmente, do processo deliberativo é maior entre as empresas e prefeituras e menor entre universidades e gestores dos parques. Nenhuma prefeitura afirmou que participa plenamente do processo deliberativo.

Contrapondo a análise quantitativa, a percepção do Gestor 1 é de que no início, quando se buscava implantar o projeto do parque, houve a deliberação inclusiva, pois havia um Conselho/Comitê em que todos participavam e “estavam envolvidos no processo da tomada de decisão”. Essa unidade foi se perdendo e se percebe que atualmente os atores estão mais afastados, “não tem muito mais sinergia em relação ao processo de implantação do parque”. Conclui-se que o processo deliberativo precisa de constantes cuidados para solidificar as relações, aumentando a motivação entre os atores parceiros, em concordância com os estudos realizados por Freeman (1997).

Neste pressuposto elementar, deliberação inclusiva, tanto as análises documental, quanto as análises qualitativa e quantitativa, confirmaram a importância atribuída pelos atores a este quesito. Em especial, se percebeu que a gestão é legitimada pelos atores envolvidos, desde que estes possam participar ativamente das deliberações que conduzem o parque científico e tecnológico. Essa percepção dos atores está em consonância com a literatura, onde a deliberação deve ser inclusiva, não permitindo que nenhum ator fique fora das discussões e, ainda, que suas opiniões sejam consideradas (FREEMAN, 1997; NEWMAN et al. 2004; ANSELL e GASH, 2008; ROBERTSON e CHOI, 2012).

O resultado da análise quantitativa dos dados, no entanto, demonstra que a deliberação inclusiva não está consolidada nos parques tecnológicos mineiros. Apenas 32% dos participantes da *Survey* se sentem participantes de fato dos processos de tomada de decisão. Considerando que a deliberação inclusiva é uma característica fundamental da Governança Colaborativa, o que pôde ser notado por meio de diversos estudos (por exemplo, Ansell e Gash (2008); Robertson e Choi (2012)), percebe-se que maior atenção precisa ser direcionada a esse pressuposto, para que todos os atores sociais envolvidos no ambiente dos parques tecnológicos se sintam incluídos – especialmente as prefeituras e as empresas, as quais se consideram distanciadas dos centros decisórios.

4.3.2 Busca pelo consenso

Quando diversos atores sociais se unem para realizar um projeto complexo, tal como é um Parque Tecnológico, fica evidente que existem objetivos que são distintos e muitas vezes antagônicos. Por outro lado, existem objetivos que são comuns e que unem tais atores. Percebe-se que o consenso entre os diversos atores é um pressuposto elementar difícil de ser alcançado, pela divergência de interesses. Em face da situação identificada, é bom que os atores saibam que uma decisão consensual é a melhor solução para o desenvolvimento de um projeto colaborativo (VAN BUUREIN, 2009).

Na análise documental percebeu-se que os pressupostos elementares consenso e confiança mútua (próximo elemento a ser analisado) não são abordados diretamente nas legislações. Considerando que as Leis são documentos objetivos e tais pressupostos são elementos subjetivos, é difícil extrair das Leis pontos específicos abordando tais questões. No entanto são estabelecidos, nos mais diversos aspectos, os fundamentos legais que proporcionam o estabelecimento de uma relação perene de confiança entre os atores envolvidos no processo.

Na análise qualitativa, a percepção do Gestor 6 é de que a busca pelo consenso ocorre por meio do CAC (Conselho de Administração do CenTev/UFV), que se reúne em média a cada dois ou três meses. Nesse Conselho as empresas são ouvidas e com direito a voto, características de um processo deliberativo. Além disso, também existem reuniões mensais com os empresários para o tratamento das questões pertinentes. Na realidade vivenciada pelo Gestor 2, percebe-se que “existe a busca de um diálogo permanente entre os principais atores envolvidos no PCTP”. Na visão do Gestor 5, o diálogo interno e a comunicação com a comunidade universitária vem avançando diariamente, mas ainda precisa avançar muito mais. Assim, para tal Gestor, “se, as decisões são colegiadas, pode se dizer que a gestão é consensuada”.

Mesmo com a percepção da importância do consenso, o Gestor 1 relatou dificuldades que ocorreram no início do projeto:

Esse era um ponto que era de muita discussão. Até porque, os principais atores, eu vou colocar aqui: o Estado, a Universidade e a Prefeitura; e vale ressaltar, que nesse momento as empresas não estavam inseridas. Os principais atores tinham interesses distintos. Embora todos acreditassem na proposta.

O Gestor 1 já não participa ativamente da condução do projeto, mas tem a percepção de que o Parque Tecnológico se tornou um “projeto secundário” aos principais atores em função da mudança das lideranças e da falta de compreensão da importância do parque para a cidade e região. Em sua visão é possível perceber, “um distanciamento dos atores”, dificultando o processo deliberativo e tornando difícil a busca pelo consenso.

Na pesquisa quantitativa, quando os atores participantes do questionário foram indagados sobre a importância de buscar o consenso nas decisões, 55% dos atores entrevistados afirmaram ser “Muito Importante” e 41% “Importante”. Assim, 96% dos atores tem a percepção de que buscar o consenso no processo decisório é relevante. Contudo, na prática, 23% afirmaram que não buscam o consenso, 50% buscam apenas parcialmente e 27% realmente buscam o consenso. É importante ressaltar que buscar o consenso entre os atores envolvidos no projeto, embora traga legitimidade às decisões a serem tomadas, promovendo maior engajamento, ainda representa um desafio a ser superado.

Percebeu-se que os participantes consideram importante a busca pelo consenso nas decisões. Tais percepções caminham na mesma direção dos estudos realizados por Van Buuren (2009). Ansell e Gash (2008) advertem, no entanto, que em algumas situações o consenso é difícil de ser alcançado em virtude dos interesses diversos dos atores. É importante destacar que a busca pelo consenso nas decisões deliberativas distingue a Governança

Colaborativa dos outros tipos de governança. Assim, o consenso é um elemento a ser perseguido pela Governança Colaborativa e as decisões deliberativas inclusivas proporcionam o melhor caminho para consolidá-lo (ANSELL e GASH, 2008; VAN BUUREN, 2009; ROBERTSON e CHOI, 2012).

4.3.3 Confiança Mútua

A confiança mútua é um dos pilares fundamentais do processo colaborativo, proporcionando sustentação aos múltiplos atores. Essa característica basilar da Governança Colaborativa é um desafio que deve ser buscado, ainda que seja difícil de ser rapidamente alcançado. A presença dela na resolução de conflitos resulta em maior eficácia. Por outro lado, a falta de confiança é um fator limitador para o bom andamento e desempenho da Governança Colaborativa (LEACH e SABATIER, 2005; KISSLER e HEIDEMANN, 2006; ANSELL e GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012).

A percepção do Gestor 6, proveniente da pesquisa qualitativa, é de que um ambiente de confiança entre os múltiplos atores é construído por meio de reuniões periódicas entre os vários envolvidos e a partir de uma estrutura administrativa do Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional composto pelo Conselho de Administração, pelo Conselho Fiscal, pela Diretoria Executiva e pelas Coordenadorias de suas Unidades. Em tal estrutura há princípios de transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa e social.

Na percepção do Gestor 1 existe:

[...] uma relação de confiança entre os atores muito forte. Principalmente entre Estado e Universidade, isso aconteceu muito forte. Hoje isso já não, a Universidade e a SECTES sim, mas não no mesmo nível de interação que existia de confiança de relacionamento que existia no passado.

Por outro lado, na visão do Gestor 8, a relação de confiança ocorre entre os parceiros mais próximos, ou seja as empresas. Percebeu-se um distanciamento entre os atores, que são por um lado a Incubadora com suas empresas parceiras, e de outro os Gestores do Parque Tecnológico e Universidade.

[...] tem muitas ações que eu não sei; estão construindo ali na frente ao nosso prédio uma praça bonita; tudo isso aqui é Parque, Fase 1. Mas se você me perguntar: como foi constituído? Quem apoiou? Como que foi? Que parceiro que foi? O que os parceiros fizeram? Eu não tenho como te falar, é entre eles. Por exemplo, se eu quero saber alguma coisa eu tenho que falar: Olha, eu precisava saber isso, eles estão me perguntando. Aí se faz uma reunião

comigo e com os parceiros, mas não é aquele negócio assim: eu estou a frente e sei o que está acontecendo.

Nessa descrição do Gestor 8, se percebe que as relações entre os atores estão frágeis, pois as decisões deliberativas inclusivas são difíceis de acontecer. Uma vez que não existe deliberação quanto às decisões, a busca do consenso fica prejudicada, culminando em falta de confiança mútua. Essa percepção do Gestor 8, confirma-se na literatura pelos estudos de Ansell e Gash (2008), que afirmam que a falta de confiança limita o desempenho e o bom andamento da Governança Colaborativa.

Quando os atores da pesquisa quantitativa foram indagados quanto à importância da confiança mútua para compartilhar informações em assuntos de interesse do parque, a pesquisa apontou que 91% dos atores respondentes ao questionário, julgaram a confiança mútua como “Muito Importante”. Esse percentual foi o resultado mais expressivo da pesquisa *survey*. Assim, é possível perceber a importância dada à confiança mútua. Entretanto, se observa que a construção dessa confiança é um processo contínuo. Caso isso não aconteça, a confiança é diminuída o que inevitavelmente impacta de forma negativa sobre as outras características da Governança Colaborativa.

Concluiu-se que quase a totalidade dos participantes da investigação destacou a relevância da confiança num processo de gestão compartilhada, demonstrando harmonia com a literatura por meio dos vários estudos realizados, dentre os quais se destacam as pesquisas de Ansell e Gash (2008), Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) e Leach e Sabatier (2005). A confiança é um pressuposto essencial e certo grau de confiança inicial é necessário para que se comece um processo colaborativo (ANSELL e GASH, 2008). O estabelecimento desse pressuposto é um desafio que deve ser encarado e tratado com muita seriedade, pois com confiança mútua a resolução de conflitos será mais eficaz (LEACH e SABATIER, 2005; KISSLER e HEIDEMANN, 2006; ANSELL e GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012).

5 CONCLUSÃO

O objetivo central deste estudo foi investigar como o projeto estratégico de implantação de Parques Tecnológicos - conduzido pelo governo do Estado de Minas Gerais - pode ser compreendido sob a ótica da Governança Colaborativa.

Numa primeira análise são observados alguns pontos positivos no projeto de implantação de Parques Tecnológicos em Minas Gerais. Por exemplo, foi possível verificar

que, de modo geral, os atores constroem relativa unidade, especialmente considerando certa consciência compartilhada em torno de objetivos comuns, além da pré-existência de um determinado grau de confiança (ANSELL e GASH, 2008), especialmente entre universidades e governo do estado. Isso já é a base para a construção de relações de confiança mais efetivas, especialmente integrando outros atores de maneira mais plena, como as empresas e as universidades. Observou-se, também que há certa consciência coletiva acerca da importância de se construir o consenso, tanto para fortalecer a confiança como para permitir o alcance de objetivos comuns. Nesse processo, a deliberação inclusiva atua de maneira fundamental, fortalecendo as relações de interdependência entre os atores, resultando em crescimento da confiança mútua. Assim, a Governança Colaborativa chama a atenção para alternativas viáveis de gestão compartilhada dos parques tecnológicos.

Contudo, numa reflexão mais acurada é preciso discutir algumas questões menos positivas. Embora se observe uma relativa interdependência entre os atores, vários deles não participam como deveriam, seja por não estarem plenamente conscientes de sua responsabilidade, ou por não encontrarem acesso na forma como as iniciativas são conduzidas. Exemplo do primeiro caso são outras secretarias de estado (além da SECTES), poder legislativo estadual, municipal e prefeituras. No segundo caso estão especialmente as empresas instaladas ou interessadas em se instalarem nos parques. Seja de um modo ou de outro, a integração desses atores poderia produzir benefícios em termos de legitimidade e efetividade, aspectos tais que ainda representam desafios a serem superados.

Com relação aos objetivos comuns se verificou que eles existem, mas podem ser aprimorados. Foi possível identificar conflitos de interesses, principalmente por que se trata da união em torno de um projeto que envolve instituições heterogêneas, com múltiplos interesses. Assim, os objetivos divergentes são percebidos, dificultando a construção de objetivos comuns.

Quanto ao processo deliberativo, foi possível perceber que existe relativa centralização na tomada de decisão. Isso, conseqüentemente, resultou num distanciamento entre os atores e perda da sinergia inicialmente desenvolvida. Os atores mais relevantes dominam as decisões dos Parques em detrimento dos atores menos influentes, fazendo com que existam alguns atores que não se sintam participantes das deliberações. O processo deliberativo inclusivo serve para que as decisões possam refletir a opinião do conjunto dos atores, como participantes de fato.

Outra situação sobre a qual é preciso atenção está relacionada à mudança das lideranças dos atores, pois novas lideranças podem representar descontinuidades. Assim, a

mudança nas lideranças dos atores tem proporcionado dificuldades no processo deliberativo, tornando a busca pelo consenso mais difícil, provocando um distanciamento entre os atores e resultando em menor desempenho no projeto de implantação dos Parques Tecnológicos mineiros.

A importância que os atores deram à característica Confiança Mútua aparece de forma muito expressiva. 91% dos atores julgaram que ela é de extrema relevância. Entretanto, 14% disseram que não dispõe de ambiente de confiança e 36% disseram que dispõe, mas apenas parcialmente. Sendo a confiança mútua um fundamento basilar, inclusive para a prática dos demais pressupostos elementares da Governança Colaborativa, o fato de apenas 50% considerarem que atuam em ambiente pleno de confiança é preocupante. Para o aprofundamento dos laços de confiança as deliberações inclusivas, e não meramente consultivas, devem permear tais relações. Na prática, o presente estudo demonstrou que se não for dada a devida atenção à deliberação inclusiva, se perderá a cumplicidade e a confiança que inicialmente existia entre os parceiros de projeto. Portanto, a deliberação inclusiva é um meio de construção de confiança. Caso isso não aconteça, todo o projeto poderá ficar comprometido, pois os atores não se engajarão de forma plena.

Acredita-se que o projeto de Parques Tecnológicos poderia caminhar com mais vigor se os pressupostos elementares da Governança Colaborativa fossem compreendidos, almejados e constantemente trabalhados por todos os atores. Assim, a Governança Colaborativa surge como uma possibilidade viável e útil para gerir e estimular uma relação positiva de confiança entre múltiplos atores interdependentes que participam de um processo de decisão formal e que trabalham pelo consenso em decisões deliberativas inclusivas orientadas por objetivos em comum. Concordando com Steiner, Cassim e Robazzi (2008) e Chiochetta (2010), a Governança Colaborativa se apresenta como uma forma de gestão que propõe um ambiente favorável, a partir de uma efetiva colaboração de diversos atores, para alcançar os objetivos no desenvolvimento de projetos de P&D.

Algumas limitações desse estudo são relevantes. Por exemplo, o estudo foi conduzido por meio de entrevistas a atores dos parques tecnológicos que estão em operação e não daqueles que estão em implantação. Isso acaba restringindo as percepções e diminuindo a capacidade de compreensão plena do projeto conduzido pela SECTES. Por outro lado, acredita-se que o estudo é útil para a compreensão da Governança Colaborativa como guia para a construção de uma relação profícua entre parceiros tão heterogêneos como a sociedade civil, o mercado e o Estado. Ressalta-se que o presente estudo não buscou esgotar o tema, mas

servir de estímulo a novas pesquisas que relacionem a Governança Colaborativa e a gestão pública contemporânea.

REFERÊNCIAS

ANPROTEC, A. N. D. E. P. D. E. I. **Parques Tecnológicos no Brasil: Estudo, Análise e Proposições**. Brasília: ANPROTEC: 78 p. 2008.

_____. Incubadoras e Parques. Disponível em:
<<http://anprotec.org.br/site/menu/incubadoras-e-parques/>>. Acesso em: 04 de jan. 2016.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

BAKOUROS, Y. L.; MARDAS, D. C.; VARSAKELIS, N. C. Science park, a high tech fantasy: an analysis of the science parks of Greece. **Technovation**, v. 22, p. 123-128, 2002.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 4. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2010. 281.

BHTEC, P. T. D. B. H. A nascente da inovação. Belo Horizonte, 2015. Disponível em:
<<http://simi.org.br/noticias/view/a-nascente-da-inovacao.html>>. Acesso em: 05 de jan. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.973**, 2 dez. 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. 2004.

_____. **Lei nº 11.196**, 21 nov. 2005. Institui o REPES, o RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; e dá outras providências. 2005.

_____. **Lei nº 13.243**, 11 jan. 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e dá outras providências. 2016.

_____. **Tribunal de Contas da União**. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BROWN, T. L.; GONG, T.; JING, Y. J. Collaborative Governance in Mainland China and Hong Kong: Introductory Essay. **International Public Management Journal**, v. 15, n. 4, p. 393-404, 2012.

CÂMARA, R. L. M.; CLEMENTINO, M. D. L. M. **Governança de Mega Projetos Urbanos: uma análise institucional da Copa do Mundo de 2014 em Natal/RN/Brasil**. II Mega Eventos e a Cidade. Rio de Janeiro: 1-21 p. 2014.

CASTELLS, M.; HALL, P. **Technopoles of the world: The making of 21 st industrial complexes**. London: Routledge, 1994.

- CHIOCHETTA, J. C. **Proposta de um modelo de governança para parques tecnológicos**. 2010. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- CHOI, T.; ROBERTSON, P. J. CAUCUSES IN COLLABORATIVE GOVERNANCE: MODELING THE EFFECTS OF STRUCTURE, POWER, AND PROBLEM COMPLEXITY. **International Public Management Journal**, v. 17, n. 2, p. 224-254, 2014.
- CHHOTRAY, V.; STOKER, G. **Governance Theory and Practice: a cross-disciplinary approach**. New York: Palgrave Macmillan. 2009.
- COOPER, A. C. Spin-offs and technical entrepreneurship. **Engineering Management, IEEE Transactions on**, v. EM-18, n. 1, p. 2-6, 1971.
- DAGNINO, R. **Ciência e tecnologia no Brasil: o processo decisório e a comunidade de pesquisa**. Campinas: Unicamp, 2007. 215 p.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, Jan 2012.
- EMERSON, K.; GERLAK, A. K. Adaptation in Collaborative Governance Regimes. **Environmental Management**, v. 54, n. 4, p. 768-781, Oct 2014.
- EMERSON, K.; NABATCHI, T. Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. **Public Performance & Management Review**, v. 38, n. 4, p. 717-747, Jun 2015.
- ETZKOWITZ, H. Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations. **Social Science Information**, v. 42, n. 3, p. 293-337, 2003.
- FARIA, A. F. et al. (Coord.). **Estudo dos ambientes de inovação de Minas Gerais: empresas, incubadoras de empresas e parques tecnológicos**. Viçosa/MG: NTG/UFV, 2017.
- FERNANDES, A. C.; LACERDA, N. Parques tecnológicos: entre inovação e renda imobiliária no contexto da cidade do Recife. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 329-354, 2015.
- FERNANDES, S. C. R. **Avaliação de parques tecnológicos: uma proposta de modelo para parques de 3ª geração**. 2014. 201 (Mestrado em Administração). Instituto COPPEAD de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. **Ucla Law Review**, v. 45, n. 1, p. 1-98, 1997.
- GARCIA-RAMIREZ, M. et al. Building International Collaborative Capacity: Contributions of Community Psychologists to a European Network. **American Journal of Community Psychology**, v. 44, n. 1-2, p. 116-122, 2009.

GUERREIRO, E. P.; MONTEIRO, E. S.; NANNI, H. C. **Desenvolvimento Sustentável e Governança Participativa: Arranjo Produtivo Local e Parque Tecnológico de Santos**. São Paulo: Anais do II International Workshop Advances in Cleaner Production 2009.

HANSEN, P. B. et al. Contribuição do Parque Tecnológico para a competitividade das empresas instaladas: análise do caso do Tecnopuc - RS. **Revista de Gestão Organizacional**, v. 5, n. 2, p. 192-213, 2012.

HOWLETT, M. From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. **Policy Sciences**, v. 47, n. 3, p. 187-207, 2014.

IASP, I. A. O. S. P. SCIENCE PARK (IASP OFFICIAL DEFINITION). 2016. Disponível em: < <http://www.iasp.ws/knowledge-bites> >. Acesso em: 05 de jan. 2016.

IOG, I. O. G. Defining Governance. Toronto - CA, 2015. Disponível em: < <http://iog.ca/defining-governance/> >. Acesso em: May, 21, 2015.

ITAJUBÁ. **Lei nº 2.677**, 11 jun. 2008. Cria o Sistema Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo de Itajubá e dá outras providências. 2008. 5 p.

ITAJUBÁ. **Lei nº 3.017**. 19 dez. 2013. Altera os Artigos 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 2677, de 11 de junho de 2008, e dá outras providências. 2013. 3 p.

ITAJUBÁ. **Decreto nº 5.037**, 13 fev. 2014. Institui as competências do Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo de Itajubá (COMCITIE) e dá outras providências. 2014. 4 p.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. v. 40, n. n. 3, p. p. 479-499, 2006.

LEACH, W. D.; SABATIER, P. A. **Are trust and social capital the keys to success? Watershed partnerships in California and Washington**. In: PAUL A. SABATIER, W. F., MARK LUBELL, ZEV TRACHTENBERG, ARNOLD VEDLITZ, MARTY MATLOCK (EDS.). *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, MA.: MIT Press: p. 233–258, 2005.

LYNN, L. E.; HEINRICH, C. J.; HILL, C. J. **Improving governance: a new logic for empirical research**. Washington, DC: Georgetown Univ. Press, 2001.

MCTI, M. D. C., TECNOLOGIA E INOVAÇÃO; CDT/UNB, C. D. A. A. D. T.-U. D. B. **Estudo de Projetos de Alta Complexidade: indicadores de parques tecnológicos**. Brasília: CDT/UnB: 100 p. 2014.

NEWMAN, J. et al. Public participation and collaborative governance. **Journal of Social Policy**, v. 33, p. 203-223, 2004.

MINAS GERAIS. **Termo de Cooperação Técnica 16.023/2010**. Para descentralização de créditos orçamentários para execução dos projetos arquitetônicos e urbanísticos do Parque Tecnológico de Itajubá. 2010. 4 p.

OLIVEIRA, R.; VELHO, L. Benefícios e riscos da proteção e comercialização da pesquisa acadêmica: uma discussão necessária. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 25-54, 2009.

PESSÔA, L. C. et al. PARQUES TECNOLÓGICOS BRASILEIROS: uma análise comparativa de modelos de gestão. **Revista de Administração e Inovação**, v. 9, n. 2, p. 253-273, 2012. ISSN 1809-2039.

PETERS, G. Shouldn't Row, Can't Steer: What's a Government to Do? **Public Policy and Administration**, v. 12, n. 2, p. 51-61, 1997.

PHILLIMORE, J. Beyond the linear vies of innovation in science park evaluation: an analysis of Western Australian Technology Park. **Technovation**, v. 19, p. 673-680, 1999.

PORTAL-BRASIL. Delegação cubana conhece programa de apoio às incubadoras e parques tecnológicos. Brasília, 2015. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2015/03/delegacao-cubana-conhece-programa-de-apoio-as-incubadoras-e-parques-tecnologicos> >. Acesso em: 10 de jan. 2016.

PORTODIGITAL. Iniciativa Privada, Governo e Universidades. Recife, 2016. Disponível em: < <http://www.portodigital.org/parque/o-que-e-o-porto-digital/iniciativa-privada-governo-e-universidades> >. Acesso em: 10 de jan. 2016.

PURDY, J. M. A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. **Public Administration Review**, v. 72, n. 3, p. 409-417, May-Jun 2012.

RHODES, R. A. W. The new governance: Governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, Sep 1996.

ROBERTSON, P. J.; CHOI, T. DELIBERATION, CONSENSUS, AND STAKEHOLDER SATISFACTION A simulation of collaborative governance. **Public Management Review**, v. 14, n. 1, p. 83-103, 2012.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C.; FICKER, J. **Eras of water management in the United States: implications for collaborative watershed approaches**. In: PAUL A. SABATIER, W. F., MARK LUBELL, ZEV TRACHTENBERG, ARNOLD VEDLITZ, MARTY MATLOCK (EDS.). *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, MA: MIT Press: p. 23–52, 2005.

SECTES. Parques Tecnológicos. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: < <http://www.tecnologia.mg.gov.br/application/projetos/projeto/75/parques-tecnologicos> >. Acesso em: 06 de jan. 2016.

STEINER, J. E.; CASSIM, M. B.; ROBAZZI, A. C. Parques Tecnológicos: ambientes de inovação. **Revista Instituto de Estudos Avançados**, p. 1-40, 2008.

STOKER, G. **Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted.** Economic and Social Research Council Fellowship. Paper No. 1. 2004.

TONELLI, D. F. Perspectivas de política científica e tecnológica para a cooperação governo - universidade - empresa: diferenças e possibilidades. **Revista em Gestão Pública: Práticas e Desafios**, v. 3, n. 5, p. 24-42, 2012.

TONELLI, D. F. et al. Implantação de Parques Tecnológicos como Política Pública: Uma Revisão Sistemática sobre seus Limites e Potencialidades. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 15, n. 2, p. 113-134, 2015.

TORKOMIAN, A. L. V. Fundação ParqTec: o órgão gestor do Pólo de Alta Tecnologia de São Carlos. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 23, n. 2, p. 271-274, 1994.

VAN BUUREN, A. Knowledge for Governance, Governance of Knowledge: Inclusive Knowledge Management in Collaborative Governance Processes. **International Public Management Journal**, v. 12, n. 2, p. 208-235, 2009.

VIÇOSA. **Lei nº 1.925**, 18 dez. 2008. Institui a Lei Geral Municipal da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. 2008. 16 p.

VIÇOSA. **Lei nº 2.204**, 27 dez. 2011. Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Apoio a Inovação Tecnológica, as medidas de incentivo a inovação tecnológica e a consolidação dos ambientes de apoio inovação tecnológica na cidade de Viçosa. 2011. 8 p.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa qualitativa. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Ed.). **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. V. 2, p. 13-28.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Boockman, 2010.

ZOAIN, D. M.; PLONSKI, G. A. **Parques Tecnológicos: planejamento e gestão**. Brasília: Anprotec/Sebrae, 2006.

CASO DE ENSINO – E AGORA, SERÁ QUE ESSA CIDADE DESLANCHA? O CASO DO PARQUE CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DE UMA CIDADE DO INTERIOR DE MG

RESUMO DO CASO

O objetivo deste caso de ensino é apresentar a relevância da Governança Colaborativa como forma de gestão pública que possibilita um processo de decisão coletiva a todos os participantes de um Parque Tecnológico na busca por soluções de interesse comum. Um Parque Tecnológico é o ambiente ideal para o surgimento de projetos de tecnologia, pois, além da infraestrutura básica, existe uma proximidade com atores importantes, tais como a Universidade, a Prefeitura Municipal, o Governo Estadual, a Incubadora de Empresas, empresas incubadas dentre outros. O presente caso de ensino foi estruturado metodologicamente combinando a teoria e a prática, com a finalidade de extrair lições relevantes para fins de ensino. O caso é apresentado por meio de uma narrativa com os desafios de alguns gestores/parceiros que estão envolvidos na condução de um Parque Científico-Tecnológico. A narrativa demonstra que para o sucesso do projeto é necessária a existência de uma parceria na gestão, que precisa ser construída e mantida entre os diversos atores envolvidos. Com o desenvolvimento da narrativa, é possível perceber que uma gestão realizada com a colaboração de todos os atores fortalece as decisões adotadas diante dos desafios. Os pontos de destaque da Governança Colaborativa que podem ser encontrados na narrativa do caso são: i) a interdependência dos múltiplos atores; ii) os processos de decisão devem ser formais e com regras claras; iii) os atores devem buscar o consenso; iv) as decisões dos atores devem ser deliberativas e inclusivas; v) devem existir objetivos em comum; vi) as relações devem ser permeadas por um ambiente de confiança mútua. O presente caso de ensino pode ser trabalhado dentro do seguinte tema: Governança Pública e Governança Colaborativa.

Palavras-chave: Governança Colaborativa. Processo decisório coletivo. Parque Tecnológico.

1 NARRAÇÃO DO CASO⁹

Conhecendo parques tecnológicos

Parques tecnológicos podem ser considerados ambientes de promoção do desenvolvimento local, como meios de estímulo à produção tecnológica e à geração de inovação e de valor para empresas e para populações das regiões onde são instalados. Algumas ações de políticas públicas têm estimulado a criação de parques tecnológicos. Em 21 de novembro de 2005, o

⁹ Embora as personagens da narrativa sejam reais, todos os nomes foram alterados para preservar o sigilo dos entrevistados.

Governo Federal promulgou a conhecida “Lei do Bem”, que dispôs sobre incentivos fiscais para inovação tecnológica, buscando fomentar o setor privado a investir em inovação. Em 11 de janeiro de 2016, foi promulgada pelo Governo Federal a Lei Nº 13.243, que diz respeito aos estímulos para o desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, e altera a Lei Nº 10.973 de 2 de janeiro de 2004. Essas leis impactaram diretamente os ambientes de inovação, tais como as incubadoras e os Parques Tecnológicos, bem como, a formação e a capacitação de recursos humanos qualificados nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs).

Um Parque Tecnológico é o local ideal para empresas que buscam desenvolver novas tecnologias. Embora haja certa expectativa das empresas de tecnologia ingressantes em manter relação colaborativa com outros atores no parque tecnológico, apenas quando elas se instalam é que passam a perceber melhor a dimensão de número e de complexidade dos atores envolvidos. De forma geral, os principais atores envolvidos num Parque Tecnológico são: Universidades; Prefeituras; Governo do Estado; Secretarias de Estado; Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica; Sindicados; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); as diversas empresas de base tecnológica, dentre outros.

Inúmeros são os desafios a serem vencidos a partir da integração desses atores, pois embora trabalhem em torno de um objetivo comum, que é executar o projeto do Parque Científico e Tecnológico, também possuem características peculiares e interesses distintos. Não é uma tarefa fácil fazer com que todos os atores envolvidos consigam participar do processo decisório – promovendo a deliberação inclusiva – de modo a atingir um nível aceitável de consenso nas decisões. Para que se desenvolva um ambiente propício à inovação, existe a necessidade de que as diversas organizações envolvidas em torno de um Parque Tecnológico se unam de forma positiva, interagindo ativamente de maneira colaborativa, e não meramente consultiva, para que os projetos saiam do nível das ideias e sejam concretizados.

Partindo de um determinado grau de confiança mútua, que uma organizações de naturezas distintas, os envolvidos devem ter objetivos comuns de elaborar e implementar políticas, buscando alcançar o sucesso por meio de um processo colaborativo. Isso não significa que esses atores necessitem abdicar dos seus objetivos e interesses particulares, mas que seus objetivos podem ser conduzidos para que ganhos em comum prevaleçam, embora não se anulem os ganhos particulares. Nesse contexto, será que a proposta de uma Governança Colaborativa poderia ser útil para que se desenvolva uma sinergia positiva entre esses diversos atores? Como as características da Governança Colaborativa poderiam resultar

em verdadeiro engajamento dos atores participantes do projeto, apesar de seus interesses distintos?

Implantação do Parque Científico e Tecnológico – PCT

Um Parque Tecnológico é composto por um grupo de organizações de base tecnológica, universidades e outros centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D), localizados num mesmo contexto espacial com o objetivo de transformar pesquisas de tecnologia em soluções práticas para a sociedade. Logo, o objetivo principal de um Parque Tecnológico é promover a inovação tecnológica através de uma adequada infraestrutura, do compartilhamento de serviços básicos e da interdependência das organizações, buscando alcançar uma sinergia positiva que seja benéfica para todos.

O Parque Científico e Tecnológico (PCT) está situado no sul do Estado de Minas Gerais, numa cidade que possui aproximadamente 100 mil habitantes. O PCT é um projeto estratégico desenvolvido em parceria entre a Universidade Federal localizada na mesma cidade, a Prefeitura Municipal e o Governo Estadual, por meio da SECTES/MG¹⁰. A implantação do projeto foi dividida em duas fases, sendo que os edifícios que compõem a Fase 1 do PCTI estão situados dentro da Universidade e contam com uma área de 40.000 m² (aproximadamente 6 campos de futebol). Tais edificações abrigam três centros de estudo, investigação e inovação (CEII): i) o CEII de Eficiência Energética; ii) o CEII de Biomateriais; iii) o CEII de Qualidade e Compatibilidade Elétrica. Além desses três Centros de Estudo, também existem o Condomínio de Empresas Incubadas, Graduadas e Entidades de Apoio e, ainda, os Centros de Pesquisa de empresas que atuem em áreas de maior potencial de interação com os grupos de pesquisa e inovação da Universidade Federal.

Em função da falta de espaço na Fase I, tornou-se necessária a construção da Fase II do PCT, e para sua instalação, foi considerada a proximidade ao local de instalação da Fase 1 dentro da Universidade, bem como da Prefeitura. Esse foi um fator decisivo para a integração necessária entre as empresas e o ambiente acadêmico. Com ênfase na qualidade ambiental e paisagística, a Fase 2 do PCTI, possui características mais comuns a um parque, propriamente, do que a uma mera expansão da cidade, pois a área urbanizada é de apenas 670.000 m² num terreno com extensão total de 300 hectares, adquirido pela Universidade

¹⁰ A Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES/MG) teve seu nome alterado para Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDECTES/MG).

Federal e pela Prefeitura Municipal. O projeto do PCTI foi desenvolvido buscando atender uma população entre 5.000 e 8.000 pessoas. A estrutura de produção tecnológica do PCTI pretende alcançar, em 10 anos, cerca de 100 a 120 empresas, com aproximadamente 4.000 a 6.000 postos de trabalho.

Visão otimista da história

A Prof^ª. Lídia participou da equipe de coordenação de implantação do Parque Científico e Tecnológico, Fase I, momento em que se realizava a construção dos prédios e instalações principais do referido Parque. Em sua experiência inicial no PCT, que foi em 2010/2011, a Prof^ª. Lídia percebeu que o governo do Estado de Minas Gerais determinou 5 cidades que seriam “cidades-chave”. Tais cidades foram escolhidas como relevantes para a criação de Parques Tecnológicos. Foram elas Itajubá, Lavras, Belo Horizonte, Viçosa e Juiz de Fora. Após certo período, foi adicionada a cidade de Uberaba. Inicialmente a Prof^ª. Lídia participou do projeto de implantação do Parque Científico e Tecnológico. Simultaneamente, as outras cidades-chave também iniciaram seu processo de construção e implantação com o apoio do Estado de Minas Gerais, por meio da SECTES/MG. A SECTES buscou, nesse momento, ter uma equipe de implantação de Parques Tecnológicos em cada cidade escolhida. Assim, o projeto da SECTES/MG exigia uma estrutura profissional de gestão para cada um dos Parques.

Naquele momento, todos os parques deveriam elaborar seus projetos, por meio de uma estrutura profissional, com o devido acompanhamento e supervisão, uma vez que havia recursos públicos investidos. Segundo a Prof^ª. Lídia, no período em que administrou o Parque, os investimentos em andamento na cidade giravam em torno de 8 milhões de reais, mas o investimento do Estado mineiro no PCT, em sua Fase I, ficou em aproximadamente 30 milhões de reais. Destaca-se que todas as cidades estratégicas também receberam grandes volumes de investimento. Esses investimentos foram proporcionais às necessidades de cada Parque. Para a escolha da cidade, o principal critério foi a existência de uma Universidade Federal forte com ênfase na geração tecnológica. Dessa maneira a Universidade sempre foi o pilar para a concretização de parques tecnológicos em Minas Gerais. E quanto maior a interação da Universidade com o meio, maior a efetividade do Parque Tecnológico.

A Prof^ª. Lídia recebeu capacitação específica com relação à estruturação e gestão de Parques Tecnológicos. O projeto conduzido pela SECTES/MG, além do grande aporte de recursos financeiros, incluía até mesmo capacitação dos principiantes gestores de Parques

Tecnológicos. O Governo do Estado de Minas Gerais foi o grande alavancador dos Parques Tecnológicos. Não só de aspectos da infraestrutura básica, mas, inclusive, de aspectos estratégicos e de gestão. Isso foi percebido na vivência da Prof^a. Lídia, que afirmou:

Nesse período a *International Association of Science Parks (IASP)*, que é a nossa associação internacional, ofereceu um curso de planejamento estratégico dos modelos dos parques tecnológicos para 5 cinco cidades. Eu participei desse processo desde a parte operacional, de infraestrutura, isso no espaço do PCT. Ajudamos a acompanhar a construção da incubadora dentro da Universidade. Então a incubadora saiu do espaço fora da universidade e veio para dentro da universidade, para criar um ambiente, um ecossistema, que fortalecesse a interação. E ali realmente começou a surgir essa interação.

A Incubadora de Empresas de Base Tecnológica (INCIT) que foi construída dentro da Universidade Federal da cidade, tem como entidade gestora a Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FAPEPE). A Sra. Mercedes foi uma das gestoras da INCIT. Quando assumiu a gestão da Incubadora, existiam apenas 5 empresas incubadas, que com o desenvolvimento da INCIT se transformaram em mais de 40 empresas incubadas. Sendo que tais empresas são das áreas de TI, energia, eletroeletrônico, automação e biomédicos.

A INCIT contou com três grandes parceiros/mantenedores, que é o caso da Prefeitura, da Universidade Federal e do Governo do Estado de Minas Gerais por meio da SECTES/MG. O prédio em que a INCIT foi instalada é um prédio construído pelo Governo do Estado de Minas Gerais (SECTES). Nele foi investido mais de 4 milhões de reais só na infraestrutura. A Incubadora também teve apoio da Universidade, que é uma grande parceira. A Universidade Federal tem colaborado não só dentro das Fases 1 e 2 do Parque, mas em toda parte operacional, como água, luz, telefone, materiais, laboratórios, disponibilidade de professores que estão dentro da Universidade, que são de extremo valor. A Prefeitura da cidade também se apresentou como uma grande parceira, pois apoiou financeiramente o projeto, sendo a única instituição que colocou “dinheiro vivo” dentro do Parque e da Incubadora. Se não fosse o dinheiro repassado pela Prefeitura, por meio de um convênio, não seria possível pagar a mão de obra de três funcionários que são fundamentais na equipe, para promover todos os trabalhos desenvolvidos. Assim, os atores que mantiveram financeiramente a infraestrutura da Incubadora foram o Estado, a Prefeitura e a Universidade Federal.

Existem outros parceiros Institucionais da Incubadora, tais como: a Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Sul de Minas (FACESM), o Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico (SIMMME), a Associação Comercial, a Fundação Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FAPEPE), a Faculdade de Medicina, o CDL e o SEBRAE.

A junção de todos esses parceiros resulta num valor agregado muito grande. Na percepção da Sra. Mercedes, no dia a dia de sua gestão da incubadora, quando surge qualquer situação/problema, existe muita força dirigida para a solução dos desafios, pois os atores/parceiros realizam uma reunião do Conselho Diretor, em que todos eles participam. Dessa forma todos os parceiros ajudam nas decisões a serem tomadas.

Existe também o Conselho Estratégico que está na Incubadora para gerir as estratégias, designando as empresas que receberão verbas por meio do SEBRAE. Vale destacar que tal solicitação de verbas, junto ao Sebraetec, ocorre por meio de um processo formal, seguindo um edital. Nesse sentido o Sebrae se configura como um grande parceiro. Muitas das ações feitas para as empresas incubadas são por meio do SEBRAE.

A Sra. Mercedes, também destacou que cada um dos parceiros citados tem uma cadeira no Conselho, pois sozinho não se faz muita coisa. Quando são agregados parceiros com esse nível, “sentados numa mesa” para tomar uma decisão, a diferença é muito grande. A Sra. Mercedes compreende que a interação entre os diversos parceiros é de extrema relevância, como se observa em sua fala.

Eu considero a parceria uma estratégia para crescimento da Incubadora. Entre os parceiros temos reunião a cada 2 ou 3 meses, tanto pra entrar na Incubadora quanto pra sair dela. Quem coloca aqui dentro é o Conselho. Não sou eu quem coloca empresa aqui. Eu faço a gestão da Incubadora, mas para entrar na Incubadora, ou qualquer empreendimento desses aqui hoje, é através de Edital, que ultimamente tem dado 4 por vaga. Para entrar aqui, para a escolha desse empreendedor, é o Conselho quem faz, eu me reúno com o Conselho, essas Instituições que falei pra você, e coloco nessa mesa, nessa banca, é o empreendedor que vai apresentar o projeto dele. Eu também coloco uma pessoa da área financeira para entender o Plano. Para entrar aqui tem que ter um Plano de Negócio. Também coloco mais uma pessoa da área técnica. Se o projeto for da área de TI, coloco uma pessoa dessa área para julgar esse projeto. Então, para entrar na Incubadora deve existir o Plano de Negócio em concordância com o Edital aberto, e apresentação desse Plano, para que a Banca faça a escolha do negócio.

A percepção da Prof^a. Lídia, como participante da equipe de coordenação de implantação do Parque Científico e Tecnológico, era de que os principais atores do PCT estavam engajados no projeto de implantação, existindo um cenário positivo da economia e envolvimento dos principais líderes no projeto.

Isso não quer dizer que esses líderes trabalhavam perfeitamente. Não! Existia muita diferença, existia conflito de interesses no processo. “De quem é isso? Quem é dono de tudo isso?”. Sem entender que isso é um processo conjunto. Mas existia uma força que fazia com que várias ações do Parque Tecnológico efetivamente fossem concretizadas.

A perda de sinergia

Nesse ambiente o consenso não era fácil de ser construído, pois “os principais atores tinham interesses distintos, embora todos acreditassem na proposta”, afirmou a Prof^a. Lídia. Com o passar do tempo, ocorreram mudanças desses principais atores. Houve mudança na política após as eleições municipais. Mesmo a Universidade que possuía uma gestão focada nos ambientes de inovação passou por mudanças de gestão. Isso fez com que o projeto do PCT passasse a ser um projeto secundário, não sendo mais uma meta primordial.

Embora na visão inicial da Prof^a. Lídia houvesse participação de todos os parceiros, legitimando e fortalecendo o processo de implantação do PCT, com o passar do tempo isso foi se perdendo.

Eu percebo claramente, de uma visão externa, não de uma pessoa que está lá hoje no dia-a-dia do Parque Tecnológico, um distanciamento dos atores. [...] Olha, eu vou te dar dois contextos. Um contexto que foi do processo de implantação onde os participantes estavam envolvidos, até porque existia um Comitê. Existia um Conselho, então, eles estavam envolvidos no processo da tomada de decisão, de deliberação. Então, pontos estratégicos como: “Qual vai ser a governança do Parque? Que estrutura nós vamos escolher? Vai ser uma associação? A gente vai escolher uma fundação como base desse processo?” Então esses atores estavam envolvidos. Voltando um pouquinho, havia periodicamente reuniões desses Conselhos. Mas hoje, esses atores já estão mais afastados. Então, não tem muito mais sinergia em relação ao processo de implantação do Parque.

Até a Incubadora, que foi chamada a participar do Parque, como um dos grandes parceiros, não se sentia mais plenamente participante, como expressou a fala da Sra. Mercedes.

É uma pena sabe, mas tem muitas ações que eu não sei... Estão construindo ali na frente do nosso prédio uma praça bonita. Tudo isso aqui é Parque Fase 1. Mas se você me perguntar como foi constituído? Quem apoiou? Como que foi? Qual parceiro que foi? O quê os parceiros fizeram? Eu não tenho como te falar, é entre eles. Por exemplo, se eu quero saber alguma coisa eu tenho que falar: Olha, eu precisava saber isso... eles estão me perguntando... aí vem, faz uma reunião comigo e com os parceiros... mas, não aquele negócio assim: eu estou a frente e sei o que está acontecendo.

Para o Prof. Nelson, um dos gestores do PCT na Fase 1, considerando as empresas incubadas como parte do Parque, os serviços administrativos oferecidos atendem às necessidades das empresas positivamente. Contudo, existem dificuldades que merecem atenção, pois restringem os resultados que o Parque poderia alcançar. As principais limitações destacadas, pelo gestor, para o momento de implantação da Fase 2 do PCT são os recursos financeiros e disponibilidade de pessoal que são limitados. O Prof. Nelson chegou a afirmar que “neste momento precisamos de mais recursos financeiros e RH”. Isso reflete um distanciamento da SECTES/MG e da Prefeitura Municipal, principais fornecedores de

recursos para o projeto do Parque. A percepção do Prof. Nelson é de que as lideranças nas esferas municipal e estadual poderiam ampliar seu apoio ao Parque, pois se percebe uma falta de vontade política nas assembleias legislativas e Congresso Nacional e dos governos Estadual e Federal em destinar mais recursos (ou incentivos fiscais) para os Parques Tecnológicos nacionais.

No ano de 2016, a Sra. Mercedes se desligou da Incubadora e a Prefeitura Municipal deixou de apoiar financeiramente a INCIT. Assim, a Incubadora tem se mantido com recursos próprios e com os valores arrecadados das mensalidades das empresas graduadas.

Devido a problemas estruturais no prédio da INCIT, a Incubadora precisou sair da universidade para que os reparos no prédio pudessem ser realizados. As devidas medidas para solução do problema estão sendo tomadas, mas isso demanda tempo e recursos de aproximadamente 1 milhão de reais para correção do prédio.

Embora existam vários anos de desenvolvimento do PCT, atualmente em 2017, é perceptível que há uma dificuldade em se estabelecer uma forma jurídica que realmente traga segurança legal a todas as organizações envolvidas. Faltam também recursos financeiros focados para esses projetos. Ao recordar o passado, de quando estava à frente do PCT, a Prof^a. Lídia afirmou que:

A discussão em torno de qual deve ser a forma jurídica do Parque existe há muito tempo; desde quando eu era gestora do Parque. Existia uma discussão muito grande, mas existiam muitos interesses políticos. A Universidade queria uma composição jurídica que fosse muito próxima ao modelo da Universidade e a Prefeitura Municipal queria uma composição jurídica que fosse mais independente. Assim, desde 2010/2011, quando eu estava à frente da gestão do Parque, já se verificava uma grande discussão de qual deveria ser essa composição jurídica. Isso evidencia como os aspectos políticos influenciam fortemente no processo de implantação de um Parque Científico e Tecnológico.

Assim, um desafio para a constituição do PCT tem sido definir sua natureza jurídica. O Prof. Nelson afirmou que essa é uma decisão que deve ser tomada em conjunto com os principais agentes e parceiros. Estes são os atores que, em última instância, estariam estabelecendo/definindo a natureza jurídica que poderia ser Fundação Pública ou Privada, Associação, Sociedade de Economia Mista, Autarquia, ou outro modelo. A percepção do Prof. Nelson é de que o Parque Tecnológico está buscando a implantação de regras claras e regulamentos que facilitem o processo de engajamento da universidade com os outros parceiros de forma institucional e perene. É importante destacar que esse processo de definição de forma jurídica do PCT, já dura mais de 5 anos e não foi concretizado.

Mudança de rumo

A partir de 2017, mesmo com reeleição da reitoria e da prefeitura, houve uma mudança de mentalidade tanto por parte da reitoria da universidade quanto da prefeitura. As posições de Ciência e Tecnologia na Prefeitura e da Pró-reitora de Extensão tiveram novas representações que buscam resgatar a proposta original do Parque Tecnológico.

Nesse contexto de mudança na forma de interação dos atores do Parque, e com uma nova gestão na Prefeitura Municipal e nova Reitoria na Universidade Federal, os principais atores voltaram a se unir em torno do projeto do PCT. Optaram por resgatar o Conselho de Gestão do PCT com um representante de cada instituição que possa realmente fazer diferença no projeto. A Universidade tem atualmente três cadeiras nesse Conselho de Gestão do PCT. As três cadeiras são compostas pelo Pró-reitor de Extensão, pelo Diretor de Inovação Tecnológica e pela Prof^a. Lídia, que foi convidada em 2017 a retornar ao projeto do Parque em função de sua experiência na implantação do projeto. A principal intenção desse Conselho é retomar a deliberação desses múltiplos atores, cujo objetivo comum é “fazer o PCT funcionar plenamente”. Na visão da Prof^a. Lídia, a partir da aproximação desses atores no Conselho é fundamental que exista uma sinergia entre eles, uma relação de confiança, a partir da qual seja possível desenvolver o projeto. A Prof^a. Lídia, recordando de sua primeira passagem pelo PCT em 2010/2011, afirmou que sua maior dificuldade no passado foi “colocar todos juntos para conversar e falar a mesma língua”. Em outras palavras, a dificuldade principal era unir os múltiplos atores em decisões deliberativas inclusivas, para que chegassem a um consenso.

Apesar de todos os desafios enfrentados pelo PCT, se percebe um horizonte mais favorável, pois os múltiplos atores estão sentindo a necessidade de se aproximarem para trabalhar em parceria, de maneira interdependente, por meio do Conselho. A consequência natural quando organizações se aproximam para deliberar positivamente em torno de um projeto é a construção de uma confiança mútua, que em última instância gera um cenário positivo de crescimento para todos.

E agora?

Para o caso do Parque Científico-Tecnológico (PCT) é possível perceber que são inúmeras as organizações que estão envolvidas. Existe o desafio de unir os interesses distintos das diversas entidades participantes em torno de um único projeto. Cada um desses atores,

com seus diferentes interesses, precisa ter a percepção de não comprometer o projeto do Parque com seus objetivos particulares, visto que o interesse de apenas uma organização não pode se sobrepor ao coletivo.

No dia a dia da gestão do PCT surgem alguns questionamentos entre os principais atores envolvidos. Leia algumas dessas questões abaixo e discuta com seus colegas. Ao final, elabore uma reflexão do grupo sobre cada aspecto destacado e suas relações com o caso apresentado.

- a. É possível para um determinado ator social agir colaborativamente, construir consenso e abrir mão de preferências particulares em prol de ações coletivas? Explique.
- b. A perspectiva apresentada da colaboração em políticas públicas, que envolve diversos atores públicos e privados, pode ser uma alternativa de gestão pública? Explique.
- c. Considerando o caso apresentado, como você diagnosticaria a qualidade da colaboração em cada uma das fases apresentadas? Explique.
- d. Quais seriam os efeitos que a construção do arranjo colaborativo público-privado traria ao Parque Científico e Tecnológico?

2 NOTAS DE ENSINO

2.1 Aplicação do Caso

O presente caso de ensino é um material didático-pedagógico que pode ser utilizado nos cursos de graduação e pós-graduação em disciplinas de Gestão de Políticas Públicas e Administração Pública, no tópico de discussão sobre políticas conduzidas com a participação de atores públicos e privados. O objetivo é demonstrar a relevância da Governança Colaborativa, promovendo o aprendizado das características dessa abordagem contemporânea de gestão pública.

2.2 Fontes dos dados

ANPAD. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração. **Orientações para elaboração de casos para ensino**. Coord. Christiane Kleinubing Godoi – PPGA/UNIVALI. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/Normas_Casos_para_Ensino_2012.pdf>. Acesso em: 16 de maio de 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.973**, 2 dez. 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. 2004

_____. **Lei nº 11.196**, 21 nov. 2005. Institui o REPES, o RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; e dá outras providências. 2005.

_____. **Lei nº 13.243**, 11 jan. 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e dá outras providências. 2016.

CESAR, A. M. Método do Estudo de Caso (Case Studies) ou Método do Caso (Teaching Cases)? Uma. **REMAC**, v. 1, n. 1, 2005.

GRAHAM, A. **Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2010.

ROESCH, S. M. A. Notas sobre a construção de casos de ensino. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 213-234, abr./jun. 2007.

ROESCH, S. M. A.; FERNANDES, F. **Como escrever casos para o ensino de Administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

2.3 Objetivos Educacionais

Espera-se que a análise do caso desenvolva no aluno a possibilidade de:

- (i) Identificar a Governança Colaborativa como uma alternativa viável de gestão pública para a condução de um Parque Tecnológico.
- (ii) Apontar as características da Governança Colaborativa que proporcionam a união dos vários participantes em prol do projeto de implantação de um Parque Tecnológico.
- (iii) Propor a Governança Colaborativa como uma estrutura de gestão pública capaz de unir efetivamente atores que possuem interesses distintos, em face do projeto de implantação de um Parque Tecnológico.
- (iv) Destacar que bons resultados podem ser obtidos quando os vários componentes de um projeto participam ativamente de uma gestão de Parque Tecnológico.
- (v) Demonstrar que a Governança Colaborativa é útil na gestão pública contemporânea, pois é capaz de provocar uma sinergia positiva nas empresas envolvidas no projeto de implantação de um Parque Tecnológico.

2.4 Alternativas para a análise do caso

Para a análise do caso se sugere uma discussão em sessão plenária, conduzida pelo professor. Antes da referida sessão plenária em sala de aula, o(a) professor(a) deve disponibilizar o material para leitura com antecedência. Em sala de aula, após a leitura do caso de ensino, os alunos podem ser divididos em pequenos grupos e estimulados a debater entre si as principais características da governança colaborativa que a diferem dos outros modelos tradicionais de gestão e apresentar suas reflexões acerca das questões apresentadas. Posteriormente o professor poderá arbitrar uma discussão entre os grupos sobre as possíveis soluções e implicações que a Governança Colaborativa traz sobre o caso proposto.

2.5 Questões para discussão do caso em sala de aula

No momento da aplicação do caso, sob a condução do professor, pode-se destacar que a narrativa descreve uma situação real vivenciada por alguns gestores no momento da implantação do Parque Científico e Tecnológico (PCT). Seguem algumas questões que podem orientar a análise e discussão do caso de ensino proposto.

- 1) Qual é o tipo Governança que poderia ser adotada para que se desenvolva uma sinergia positiva entre esses diversos gestores?
- 2) Quais características da Governança Colaborativa se demonstram importantes para que ocorra um verdadeiro engajamento dos diversos parceiros participantes do Parque Tecnológico?
- 3) As características da Governança Colaborativa são desejáveis na estrutura de gestão de um Parque Tecnológico?
- 4) Quais seriam os ganhos que a Governança Colaborativa traria ao Parque Tecnológico?
- 5) A não existência de um processo de Governança Colaborativa poderia trazer alguma dificuldade na gestão do Parque Tecnológico? Quais dificuldades?

2.6 Bibliografia sugerida para fundamentar a análise do caso

ABBUD, E. B.; TONELLI, D. F.; SANT'ANNA L. T. Governança Colaborativa como abordagem contemporânea para a gestão pública. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD, XL, 2016, Costa do Sauípe. **Anais**. Costa do Sauípe: 2016.

ANPROTEC, A. N. D. E. P. D. E. I. **Parques Tecnológicos no Brasil: Estudo, Análise e Proposições**. Brasília: ANPROTEC: 78 p. 2008.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, Oct 2008.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, Jan 2012. ISSN 1053-1858.

IASP, I. A. O. S. P. SCIENCE PARK (IASP OFFICIAL DEFINITION). 2016. Disponível em: < <http://www.iasp.ws/knowledge-bites> >. Acesso em: 05 de jan. 2016.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. v. 40, n. n. 3, p. p. 479-499, 2006.

APÊNDICE A – Roteiro da entrevista realizada com a gestora que participou da equipe que coordenou a implantação do PCTI

I. Multiplicidade de atores interdependentes

- a. Como foi o processo de escolha dos parceiros que compõem o PCTI?
- b. Percebeu-se dificuldade na busca desses atores? Quais?
- c. O que motivou inicialmente os atores a participarem do Parque Tecnológico de Itajubá?
- d. Existe resistência por parte de algum ator?

II. Processo de deliberação formal com regras claras

- a. Como é formalizada a participação dos atores no Parque? E em qual instância ocorre a formalização?
- b. Quais são os documentos formais que explicitam as regras?
- c. Existe plena consciência entre os atores das regras que regem o ambiente do PCTI?

III. Busca pelo consenso

- a. Quando são traçados os objetivos e metas existe uma discussão entre os atores que se encaminhe na direção do consenso?
- b. Há divergências de opiniões?
- c. O Consenso é fundamental?
- d. Quem tem predominância no processo decisório (a vontade de qual ator é predominante)?
- e. Como tem sido a experiência do PCTI quanto a essa busca pelo consenso? Tem sido fácil ou é difícil? O consenso flui naturalmente?

IV. Decisões deliberativas inclusivas

- a. Quais são os atores participantes das deliberações?
- b. Há níveis distintos de importância dos atores?
- c. Há níveis distintos de importância da opinião dos atores?
- d. Existem fóruns de discussão entre os atores?

- e. Existem reuniões administrativas em que todos os atores são intimados a comparecer?
- f. Todos podem opinar sobre as decisões importantes?
- g. Existe percepção da existência de “tamanho” entre os atores? Se sim, quem são considerados “pequenos atores” ou “grandes atores”?
- h. Qual é o nível de participação dos “pequenos atores” nas decisões mais importantes e decisivas para o Parque Tecnológico?

V. Objetivos em comum

- a. Objetivos comuns são importantes para uma iniciativa colaborativa?
- b. Quais são os objetivos em comum que unem os atores envolvidos no processo de desenvolvimento do Parque Tecnológico de Itajubá?
- c. É possível identificar atores que não possuem objetivos em comum com os demais? Se sim, qual é a razão desses atores estarem envolvidos no projeto?

VI. Confiança mútua

- a. Na sua visão foi possível perceber relações de confiança entre os atores envolvidos no processo, no momento da implantação do PCTI?
- b. O quê motivaria essas relações de confiança entre os atores envolvidos na implantação do Parque?
- c. Se percebe alguma situação em que a confiança mútua fica abalada?
- d. Em que situações a confiança mútua é fortalecida?

ANEXO A – Questionário estudo de caso

O questionário foi elaborado por Costa (2015) em sua Dissertação de Mestrado, no âmbito do projeto intitulado “Implantação de Parques Tecnológicos no Brasil: limites e possibilidades” financiado com recursos da FAPEMIG.

DADOS PESSOAIS:

I. INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS

1. Em sua opinião, a localização e a infraestrutura do Parque atende as expectativas das empresas/instituições parceiras?
2. Quais os principais benefícios oferecidos pelo Parque para atrair empresas?
3. O que o Parque faz para atrair e reter empresas?
4. Os serviços administrativos oferecidos, hoje, atendem as necessidades das empresas? (Existe demanda de oferta de outros serviços? Quais seriam?)
5. Quais são as principais limitações do Parque?
6. Quais são as ações que devem ser tomadas para que o Parque tenha melhores resultados e atinja sua consolidação? Ou já é um Parque consolidado?
7. Qual a natureza jurídica do Parque? (Fundação Pública ou Privada, sociedade de economia mista, autarquia).
8. Quais as vantagens e desvantagens dessa natureza jurídica?
9. Como é a Estrutura organizacional do Parque Tecnológico? Essa estrutura tem atendido as expectativas de todos os parceiros envolvidos neste empreendimento?

II. PROCESSO COLABORATIVO

1. Atualmente, quais são os principais parceiros do Parque? Destes parceiros qual você acredita que poderia e deveria atuar mais ativamente? Por quê? Em sua opinião, há necessidade de serem firmadas novas parcerias? Com quem e por quê?
2. Algum ator institucional específico exerce liderança no processo de colaboração que contribui para a existência do Parque? Como é trabalhada a questão da liderança no Parque? Ela está sendo realizada de forma plena?

3. Como você avalia as condições de comunicação e diálogo atualmente existentes entre os atores são satisfatórias? Há um processo contínuo de busca de consenso em torno das decisões que afetam a todos?
4. Há formação de grupos ou conselhos para facilitar a resolução de problemas e novas propostas de melhorias no Parque?
5. Ocorre encontros/reuniões periódicas entre os grupos e/ou conselhos? Qual é a periodicidade?
6. Existem regras claras que facilitam o processo de engajamento das empresas/instituições no processo de colaboração?
7. Quantas empresas/instituições participam de forma ativa nas decisões sobre as ações coletivas do Parque?
8. Qual o papel de cada participante em benefício do Parque e como contribuem para o desempenho do Parque?
9. O comprometimento dos atores é satisfatório, mais ou menos ou não satisfatório? Por que?
10. Quais são as ações da governança realizadas no Parque?
 - () Utilização da rede social
 - () Ações de comunicação
 - () Participação da governança e apoio a participação das empresas/entidades em eventos
 - () Ações de capacitação visando aumentar o conhecimento
 - () Ações para resolução de problemas coletivos
 - () Ações para intensificar e apoiar a cooperação entre as empresas/entidades
 - () Ações para apoiar o desenvolvimento de relações externas pelos membros
 - () Eventos promovidos pela governança visando aumentar a rede de contatos internos e externos
11. Poderia citar algumas ações de governança que foram realizadas desde o início do Parque?
12. Quais são as suas expectativas em relação ao funcionamento do Parque Tecnológico? Qual é a sua maior motivação para se envolver com o Parque? Esta instituição já tem alcançado algum ganho por meio do Parque?

ANEXO B – Sugestão de estrutura para Caso de Ensino

Figura 1: Estrutura Narrativa de um Caso para Ensino

	PRESENTE OU PASSADO RECENTE	PASSADO
O CASO	Parágrafo inicial	
	<ul style="list-style-type: none"> • Introdução do protagonista e dos personagens do caso. • Apresentação da situação-problema que requer análise ou decisões. • Definição do local e época em que a situação ocorreu. 	
		Antecedentes e Contexto
		<ul style="list-style-type: none"> • Narração da história da organização. • Narração da história de vida dos personagens. • Descrição do contexto. • Descrição da organização. • Descrição e evolução de um programa.
	Situação-problema	
	Descrição detalhada e narração da situação-problema por meio de fatos, incidentes e depoimentos dos personagens do caso.	
	Parágrafo final	
	Recolocação da situação-problema aos leitores	
AS NOTAS DE ENSINO	Resumo do caso Fontes dos dados Objetivos educacionais Alternativas para a análise do caso Questões para a discussão do caso em sala de aula Bibliografia recomendada para fundamentar a análise do caso.	

Fonte: Roesch (2007, p. 221)