



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A GOVERNANÇA PÚBLICA ASSOCIADA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS TRÊS MODELOS DE ESTADO.

Mayra Francisco Polizel

mayra.polizel@gmail.com

Fundação Getúlio Vargas

Brasil

André Galindo da Costa

andregalindo@gestaopublica.etc.br

Universidade de São Paulo

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

A partir do final dos anos 1980 o Estado brasileiro se vê diante de um duplo desafio: em 1988 é promulgada a Constituição Federal que ficaria conhecida como “Constituição Cidadã”, trazendo um conjunto de princípios democráticos e estabelecendo direitos sociais, como: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, etc. Por outro lado o cenário econômico à época era bastante desanimador. Após o advento da Constituição de 1988, em um contexto de crise do modelo weberiano e crise econômica fruto de um quadro de estagflação, é desenvolvido o modelo de Administração Pública gerencial, denominado gerencialismo ou *New Public Management* (NPM) – Nova Gestão Pública, a partir da Reforma Gerencial de 1995. O conceito de *New Public Management* abriga conteúdos e trajetórias distintos que evoluíram: iniciou-se com uma orientação voltada à busca da eficiência e à redução do gasto público, e esta foi sendo alterada em direção ao foco em resultados, à qualidade dos serviços executados pelo Estado, ao empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolha entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário. Deste modo, ocorrem tendências para a atuação do Estado em rede, que é norteador pelos princípios da “boa governança”: inclusão social; engajamento dos cidadãos; comportamento ético e honesto; transparência; liderança; *accountability*; equidade; habilidade para colaborar; e sustentabilidade. Em tal contexto se inicia um conjunto de discussões teóricas na busca de desenvolver instrumentos que permitissem uma gestão mais eficaz e eficiente das políticas públicas. Um dos debates que emergem nesse instante está em torno da governança pública. Atualmente, a governança pública está interligada a uma mudança na gestão política, sendo uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia e no poder advindos da lógica do mercado. Baseada na negociação, na comunicação e na confiança, trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão. A governança pública caracteriza-se por transformar o Poder Público em três diferentes facetas: o que garante a produção do bem público; o que aciona e coordena outros atores em produção conjunta (Estado ativador); e o que produz o bem público em conjunto com outros atores (Estado cooperativo). A partir de uma pesquisa bibliográfica, o objetivo deste artigo é analisar como a governança pública é apresentada pela literatura em cada um dos três modelos de Estado associada às políticas públicas.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ABSTRACT

From the end of the 1980s, the Brazilian State faces a double challenge: in 1988, the Federal Constitution, which would be known as the "Citizen Constitution", was enacted, bringing a set of democratic principles and establishing social rights, such as education, health, food, work, housing, etc. Besides, the contemporary economic scenario was quite discouraging. After the advent of the 1988 Constitution, in a context of crisis of the Weberian model and economic crisis as a result of a stagflation scenario, the managerial public administration model called managerialism or New Public Management (NPM) was developed from the management reform of 1995. The concept of New Public Management has different contents and trajectories that evolved: it began with an orientation focused on the search for efficiency and the reduction of public spending and this was being changed towards the focus on results, the quality of the services performed by the State as well as the empowerment of citizens through opportunities to choose between different service providers and to express their degree of satisfaction as a user. This led to tendencies for the State in network operation, which is guided by the principles of "good governance": social inclusion; engagement of citizens; ethical and honest behavior; transparency; leadership; accountability; equality; ability to collaborate; sustainability. One of the debates that emerge at that moment is about public governance. In this context, a set of theoretical discussions towards the development of instruments that allow a more effective and efficient management of public policies is initiated. Currently, public governance is interconnected with a change in political management, being an alternative to management based on hierarchy and power from the market logic. It is based on communication and trust in order to increase the use of self-management in the social, economic and political fields and to lead to a new composition of forms of management. Public governance is characterized by transforming the Public Power into three different models: one part that guarantees production of public goods, the other part which activates and coordinates other actors in joint production (Activator State) and the third part that produces the public goods together with other actors (Cooperative State). Based on a bibliographical research, the objective of this article is to analyze how public governance is presented by the literature in each of the three state models associated with public policies.

Palabras clave

Governança pública. Nova gestão pública. Políticas públicas.

Keywords

Public governance. New public management. Public police.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

Dentre os desafios interpostos pela reforma do Estado e, conseqüentemente, pela nova gestão pública, e que vem se destacando pela sua recente inclusão no debate político e acadêmico é a capacidade do Estado atuar em rede e promover governança pública - tema que vem sendo muito discutido tanto no meio acadêmico, como por formuladores e implementadores de políticas públicas.

Enquanto a governança caracteriza-se pelas condições financeiras e administrativas de um governo para transformar em realidade as decisões que toma (Bresser-Pereira, 1997), a governança pública é um conceito complexo e passível de várias interpretações. A governança pública é analisada como um movimento proveniente da administração pública gerencial, que surge como uma maneira do Estado enfrentar problemas decorrentes de sociedades mais diversas e complexas.

A governança pública altera o papel de um Estado tradicional, incitando que o governo tenha três papéis, conforme exposto por Kissler e Heidemann (2006): a função de garantir a produção do bem público, ao invés de apenas produzi-lo; a atuação de acionar e coordenar uma gama de atores visando o bem público, ao invés de ser um provedor solitário; e a função de produzir o bem público juntamente com outros atores, sendo um Estado cooperativo ao invés de meramente dirigente ou gestor.

Essa pesquisa baseia-se em uma pesquisa exploratória. Portanto está em curso e ainda não foi concluída. Como técnica de pesquisa foram realizadas uma pesquisa bibliográfica e uma pesquisa na forma de levantamento de dados secundário. O objetivo da pesquisa foi apresentar três exemplos de modelo de atuação do Estado, a partir do levantamento de dados secundários da literatura especializada em políticas públicas, conforme a teoria de Kissler e Heidemann (2006).

II. Marco teórico/marco conceptual

O embrião do New Public Management (NPG) ou da Nova Gestão Pública (NGP) surge com a evolução do Estado por três formas de administração: a “administração patrimonialista”, a “administração pública burocrática” e a “administração pública gerencial”. De acordo com Bresser-Pereira (2000), ator precursor da reforma gerencial no Brasil, a administração patrimonialista ocorreu em Estados que antecederam o capitalismo industrial (especialmente as monarquias absolutas que antecederam o capitalismo e a democracia), sendo uma administração do Estado, mas não é pública; ou seja, não visa ao interesse público.

Já a administração pública burocrática se baseia em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas (Bresser-Pereira, 2000). Porém, alguns fatores foram responsáveis pela crise do modelo burocrático, tais como: escassez de recursos públicos, como a redução de gastos com recursos humanos visando aumentar a eficiência governamental; e o enfraquecimento do poder estatal, caracterizado pela baixa capacidade de ação do Estado frente à ingovernabilidade e efeitos velozes da globalização (Abrucio, 1999).

Bresser-Pereira (2000) ressalta que, no Brasil, a administração pública burocrática se caracterizou como uma reforma fora do tempo, na medida em que exigia a observância de seus princípios em um momento em que o desenvolvimento tecnológico tornava-se acelerado e o Estado assumia papéis crescentes na área econômica e social. Assim, de acordo com Secchi (2009), o modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo, por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autoreferencial e descolamento das necessidades dos cidadãos.

Dessa maneira, a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) surge como modelo normativo pós-burocrático para estruturar a administração pública com base em princípios de eficiência, eficácia e competitividade (Secchi, 2009). Bresser-Pereira (2000) conceitua que a Nova Gestão Pública amplia a concepção de se administrar a



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

máquina pública com a criação de novas instituições legais e organizacionais que tenham uma burocracia profissional e moderna com condições de oferecer à sociedade um serviço público de melhor qualidade, em que o critério de êxito seja sempre o do melhor atendimento ao cidadão-cliente a um custo menor.

O gerencialismo foi estipulado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), criado no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995. A partir de 1998, ocorreu a implementação da reforma gerencial na administração pública brasileira, por meio da integração do MARE com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para Bresser-Pereira (2000), a reforma gerencial de 1995 teve como objetivo dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões (inclusive no campo político), ao invés de vez deste ficar subordinado a um controle burocrático vexatório. O autor ainda ressalta que a administração pública gerencial possuía três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira, de gestão.

Logo, Hood e Jackson (1991) defendem que a Nova Gestão Pública pode ser considerada como argumento administrativo ou filosofia de administração, prevalecendo os princípios de eficiência e desempenho, que pode ser baseada em uma gama de doutrinas e justificativas. As doutrinas são prescrições para a ação, receitas para serem aplicadas na gestão e no desenho das organizações públicas. Já as justificativas são as razões para a pertinência das doutrinas, dando a elas um sentido racional.

Outra faceta do gerencialismo é interposta pelo chamado “governo empreendedor”, abordagem trazida pelo livro *Reinventando o governo*, de Osborne e Gaebler em 1992. O livro apresenta o governo empreendedor como um modelo pragmático de gestão pública, em que o conceito, inspirado na teoria administrativa moderna, trouxe para os administradores públicos a linguagem e ferramentas da administração privada. De acordo com Osborne e Gaebler (1992) um governo empreendedor deve ser: catalisador, pertence à comunidade, competitivo, orientado por missões, orientado para resultados, orientado ao cliente, prestador de serviços, preventivo, descentralizado e orientado para o mercado.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Governança pública recebe várias definições, em diferentes estudos. Este artigo defende a aproximação da governança pública ao governo empreendedor. Secchi (2009) analisa que estudos de relações internacionais concebem governança como mudanças nas relações de poder entre estados no cenário internacional. Já as teorias do desenvolvimento versam sobre a governança como um conjunto de práticas democráticas e de gestão que são adequadas aos países para melhorarem suas condições de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a chamada “boa governança” associa-se às boas práticas de gestão pública.

A ciência política e administração pública adotam governança como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas. Governança pode ser uma ação plural, no sentido que diferentes atores possuem, ou deveriam ter, o direito de influenciar na formulação de políticas públicas. Dessa maneira, o Estado torna-se menos hierárquico e menos monopolista para a solução de problemas públicos. Nesse sentido, a governança pública também significa um resgate da política dentro da administração pública, com um destaque dos mecanismos participativos de deliberação na esfera pública ao invés de critérios técnicos nos processos de decisão (Kooiman, 1993; Richards, Smith, 2002).

Kooiman (1993) conceitua três impulsos no movimento de governança pública. O primeiro refere-se aos desafios que os governos enfrentam com sociedades mais diversas e complexas, em que novas concepções de governança são necessárias. O segundo impulso diz respeito à ascensão de valores neoliberais e o chamado esvaziamento do Estado (*hollowing out of the state*), em que denuncia-se a incapacidade do Estado em lidar com problemas coletivos, além da falta de habilidade em resolver os problemas de forma autônoma.

Neste movimento, defende-se a redução da autoridade governamental em prol de: organizações internacionais (blocos regionais, Nações Unidas, Banco Mundial), organizações não estatais (mercado e organizações não governamentais) e organizações locais (governos locais, agências descentralizadas). A terceira força motriz da governança pública refere-se à administração pública gerencial como modelo de gestão da administração pública federal e subnacional, enfocando no desempenho e no tratamento dos problemas, ao invés de “como” e “por quem” devem ser implementadas as políticas públicas (Kooiman, 1993). Nesse sentido, Pierre e Peters (2000)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

consideram a governança pública como um movimento da administração pública gerencial, indicando que o interesse da literatura sobre governança parte das teorias da administração pública gerencial e dos conceitos de formas genéricas de controle social.

Para Pacheco (2013), as bases para a emergência de novas formas de organização e funcionamento do Estado, como as Organizações Não Governamentais (ONGs) e as Organizações Sociais (OSs) dão forma à governança pública. Neste modelo, o Estado atua em rede com parceiros internos (reforço à coordenação intra e intergovernamental) e externos (ONGs, organizações comunitárias, empresas privadas, *think tanks*). Dessa maneira, o poder público torna-se mais transparente e aberto.

Segundo Pierre e Peters (2000), estruturas e interações são considerados os elementos inexoráveis da governança pública. As estruturas agem por meio de mecanismos: de hierarquia (governo), autorregulados (mercado) e horizontais de cooperação (comunidade, sociedade e redes). Deste modo, as interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas.

Para Kooiman (1993), a governança pública acarreta na diminuição do protagonismo estatal no processo de elaboração de políticas públicas, por meio do envolvimento de atores não estatais no planejamento, na implementação e no processo de coprodução e cogestão de políticas públicas. Richards e Smith (2002) contrapõe esse tipo de entendimento, ressaltando o papel do Estado de liderança na elaboração de políticas públicas, tendo autonomia para deslocar seu papel primordial da implementação para a coordenação e o controle.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

A partir da revisão de literatura acerca da temática da governança pública, este estudo pretende contribuir para com os conceitos propostos por Kissler e Heidemann (2006). Para elaboração deste artigo, utilizou-se da técnica de revisão de literatura e com análise de dados secundários, expostos nos artigos e livros utilizados. Tal estudo trata-se de uma pesquisa exploratória. Conforme Piovesan e Temporini (1995), pesquisas exploratórias são aquelas que realizam estudos preliminares sobre um fenômeno social a ser investigado. Tal fenômeno dependerá de novas investigações para a formação de um melhor entendimento e precisões sobre ele. Para o desenvolvimento desse tipo de pesquisa é possível fazer uso de variadas técnicas. O seu maior potencial é permitir a elaboração de hipóteses mais bem fundamentadas para o desenvolvimento posterior de novas pesquisas.

O objetivo dessa pesquisa é apresentar três exemplos de modelo de atuação do Estado conforme a teoria de Kissler e Heidemann (2006). Para tanto foi realizada uma pesquisa bibliográfica e uma pesquisa empírica. A pesquisa bibliográfica baseou-se não apenas em determinar os marcos conceituais contidos em Kissler e Heidemann (2006). Ela buscou também definir conceitos correlatos e que são fundamentais para essa teoria, como os de reforma do Estado, nova gestão pública e governança pública. Para isso foram utilizadas obras como as de: Bresser Pereira (1997; 2000), Abrucio (1999) e Secchi (2009). A pesquisa empírica utilizou-se de dados secundários e buscou levantar exemplos práticos dos três modelos de Estado contido em Kissler e Heidemann (2006): assegurador, ativador e cooperativo. Para tanto foram utilizadas outras obras como, por exemplo: Botelho, Carrijo e Kamasaki (2007), Barbosa e Zamboni (2000), Castro e Souza (2012) e Rizek, Barros e Bergamin (2003).

IV. Análisis y discusión de datos

Kissler e Heidemann (2006) destacam a complexidade em torno da ideia de governança pública. O conceito é de certo modo amorfo e apresenta diversas abordagens diferentes. Em comum, diversos conceitos de governança pública buscam dar conta de apresentar marcos institucionais que regulam as relações entre Estado, atores da sociedade civil e organizações com e sem fins lucrativos. Sob a perspectiva da ciência política, a governança está estritamente associada a mudanças no setor público e uma alternativa a modelos hierarquizados de gestão. Resulta, então, em formas de cooperação e coordenação entre entes públicos e privados a partir de um modelo em rede.

Observando o modelo de reformas do Estado alemão, Kissler e Heidemann (2006) apresentam três fases de transição do Estado convencional para o um novo modelo. Para os autores as três mudanças que envolvem o Estado são as seguintes: de produtor do bem público para garantidor da produção do bem público; de provedor à ativador e coordenador de outros atores; e de dirigente à cooperativo com outros atores. Quando os autores mostram o modelo de reforma de aparelho do Estado alemão, destacam-se alguns pontos relevantes do período contemporâneo: adaptação a uma economia cada vez mais globalizada, superação das crises orçamentárias e a consolidação de um Estado eficiente e com mecanismos de participação social.

Para Kissler e Heidemann (2006), o Estado assegurador é aquele capaz de gerar as condições necessárias para a produção de bens públicos. Nesse caso o Estado não precisa necessariamente ser ele o produtor do bem público. O Estado ativador é aquele que consegue viabilizar os mecanismos para que outros atores possam produzir junto com ele. Este modelo não entende que o Estado deva ser o único ente ativo capaz de prover solitariamente o bem público. Por fim, o Estado cooperativo é aquele que permite aos diversos atores sociais produzirem em conjunto a ele. Esse modelo de Estado diferencia-se de um Estado dirigente aos moldes tradicionais. Nas próximas subseções serão apresentados exemplos empíricos de cada um dos tipos de modelos. Tal conteúdo é resultado de uma pesquisa que utilizou-se de dados secundários.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Já que bem público é um termo fundamental frente a essa reflexão, faz-se necessário uma melhor definição. Se analisado sob uma perspectiva jurídica, tem-se que no art. 99 da Lei 10.406/2002 (Código Civil) a existência de três tipos de bens públicos:

- I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

No entanto, a visão jurídica do conceito não é capaz de alcançar a concepção de bem público necessária para a discussão do termo em torno do desenvolvimento da governança pública. Para Salm e Menegasso (2009) a concepção de governança pública está mais associada aos serviços públicos oferecidos pelo Estado para a sociedade, em geral. Tal conceito aproxima-se até de uma concepção em abstrato, na qual a produção do bem público seria capaz de produzir uma diversidade de externalidades positivas. Conforme Salm e Menegasso (2009) tanto a participação na esfera pública como também a produção do bem público não são exclusividades nem monopólio do Estado. Assim diversos atores sociais podem contribuir com esses processos.

Dentre os vários exemplos possíveis de uma atuação no sentido de um Estado assegurador, aqui será dado destaque para um modelo específico de aglomeração territorial de agentes econômicos que vem ganhando cada vez mais a atenção nos estudos e na atuação do campo das políticas públicas: os Arranjos Produtivos Locais (APL's). Certa atenção é dada a esse tipo de aglomeração, pois entende-se que podem gerar vantagens competitivas na forma de ganhos de eficiência. No estudos das políticas públicas esse tema tem uma importância maior no que diz respeito às políticas econômicas (Erber, 2008).

Conforme Erber (2008, p.12) os APL's podem são conceituados como:

[...] aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, que têm foco em um conjunto específico de atividades econômicas e que apresentam vínculos entre si, vêm ganhando importância crescente como objeto de estudo acadêmico e de políticas públicas.

Os Arranjos Produtivos Locais são apresentados como estruturas intimamente associadas aos estímulos do Estado. Assim, para o entendimento do seu sucesso ou fracasso é necessário



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

também compreender que os APL's estão inseridos em contextos econômicos, políticos e institucionais. Sendo estruturas que podem ser estimuladas por políticas públicas, geram diversos benefícios coletivos, tais como: aumento de investimentos, criação de emprego, geração de divisas, desenvolvimento tecnológico, aumento da competitividade econômica, e aumento da equidade social (Erber, 2008).

Erber (2008) ressalta que, dentre as políticas públicas mais comum na busca pelo estímulo aos APL's estão: a criação e manutenção de centros de pesquisa, assistência técnica, formação de empreendedores, apoio à exportação, sistema de crédito para servir como capital de giro e aporte para capital de risco.

Para uma melhor visualização de como as APL's podem ser resultantes de um modelo de governança de Estado assegurador, serão apresentados alguns exemplos no Brasil. Um dos casos mais conhecidos é o de Santa Rita do Sapucaí, em Minas Gerais (MG). Para a compreensão desse caso é necessário entender um pouco do seu histórico e a fundação de três instituições privadas sem fins lucrativos. São elas: Escola Técnica Francisco Moreira da Costa (1958), Instituto Nacional de Telecomunicações (1965) e Faculdade de Administração e Informática (1972). Todas essas instituições de ensino buscaram desde o momento de sua fundação oferecer cursos de formação em nível técnico ou superior na área de tecnologia (Botelho, Carrijo, Kamasaki, 2007).

No município há um conjunto de iniciativas do poder público no intuito de fomentar a atividade empresarial na área tecnológica. A começar pelo fato da Prefeitura Municipal de Santa Rita do Sapucaí decretar, em 1985, o município como o "Vale da Eletrônica". Em 1992 inicia a atuação de uma incubadora de empresas pelo Instituto Nacional de Telecomunicações e, em 1999, inicia-se uma atuação da Prefeitura Municipal nesse sentido, a partir da Incubadora Municipal de Empresas Sinhá Moreira. No que diz respeito ao apoio financeiro na forma de crédito, as instituições mais importantes para as empresas do "Vale da Eletrônica" são públicas. São elas: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Também existe um consórcio de exportação entre as empresas, que foi viabilizado através do poder público, permitindo o comércio com Bolívia, Chile, Cuba e México. A partir de um levantamento realizado em 2003 foi possível identificar, em Santa Rita do Sapucaí, 80 empresas de base tecnológica



(eletrônica, teleequipamentos e informática), as quais geravam 5600 empregos diretos e indiretos (Botelho, Carrijo, Kamasaki, 2007).

Outro exemplo relevante de APL é o de Bonito no Mato Grosso do Sul (MS), em que Barbosa e Zamboni (2000) retratam estímulos da Prefeitura Municipal de Bonito para o incentivo do turismo local. Até os anos 1970, a região de Bonito atraía os habitantes locais para atividades de turismo em meio aos seus recursos hídricos. A partir dos anos 1980 começa a se tornar maior o fluxo pessoas de outras regiões e outros estados e, com isso, muitos fazendeiros passam a cobrar taxas de ingresso pelos passeios com o intuito de regulamentar as visitas para preservar o meio ambiente.

No fim dos anos 1980 a Prefeitura desapropriou e construiu uma infraestrutura no Balneário Municipal. Concomitante a isso, o poder público municipal fez uma parceria com os empresários para a construção de infraestrutura para a isolamento de animais e melhoria de acesso. No início dos anos 1990, a Prefeitura Municipal de Bonito desenvolveu uma parceria entre ela, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) para a formação de profissionais da área do turismo (Barbosa; Zamboni, 2000).

Além dessas medidas, o poder público municipal também atentou-se para a criação de legislação regulatória para a atividade turística: Lei Municipal nº 689/95 (obriga o acompanhamento de guias nos passeios turísticos locais), Lei Municipal n. 695/95 (instituiu o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo) e Instrução Normativa n. 19/95 do CONTUR (regulamentou o *voucher* único de turismo). Cabe destacar que o *voucher* único é emitido e controlado pela Secretaria de Turismo e de Meio Ambiente de Bonito e comercializado pelas agências de turismo. A Prefeitura controla por meio de um sistema informatizado o número de pessoas por passeio e as agências de turismo não liberam a venda de *voucher* sem antes consultar a central. Em 1999, Bonito possuía: 3 mil leitos na hotelaria, 865 empregos diretos na atividade turística e 24 agências de turismo (Barbosa; Zamboni, 2000).

Um exemplo marcante de governança pública no Estado ativador no Brasil acontece no que diz respeito a algumas universidades públicas. Capazes de desenvolver atividades que permitem



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

entes privados produzir bens públicos junto a elas, este arranjo interinstitucional entre organizações essencialmente diferentes, no caso universidades públicas e empresas, recebem o nome de U-E. Tais instituições costumam ter objetivos distintos, porém, existe a possibilidade de desenvolverem uma atuação em conjunto que culmina na produção de diversas externalidades positivas.

Para Segatto-Mendes e Sbragia (2002), as parcerias do tipo U-E são uma tendência mundial. Nesse campo de atuação, ações facilitadoras e processos de transferências de conhecimento tornam-se cruciais. São várias as formas pelas quais pode ocorrer a parceria U-E. Porém, uma que recebe destaque se dá na forma de repartição de créditos resultantes da comercialização de resultados de pesquisas desenvolvidas em parceria.

Segatto-Mendes e Sbragia (2002, p. 59) destacam que o processo para a formação de uma U-E: “... inicia-se cercado de ideias sobre o que se acredita ser possível obter da cooperação, e isso envolve acesso a financiamentos, conhecimentos, equipamentos, oportunidades, experiências, estímulos e economias”. Entre os bens públicos resultantes dessa parceria, destaca-se a possibilidade de uma indústria mais competitiva, melhoria quantitativa e qualitativa das pesquisas, fortalecimento do papel das universidades, inovações tecnológicas, desenvolvimento econômico, aumento nos investimentos e geração de emprego e renda.

Castro e Souza (2012) indicam o protagonismo de cinco universidades públicas brasileiras no fomento de Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT's). Tais universidades são: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). NIT's são organizações (normalmente agências) que buscam coordenar ações de inovação tecnológica nas diversas áreas da ciência. Em 2003, foi promulgada no Brasil a Lei 10.973, também conhecida como Lei da Inovação. Tal Lei previu diversos incentivos à pesquisa e desenvolvimento tecnológico no ambiente produtivo. Ela também tratou sobre a criação de NIT's dentro dos Institutos de Ciência e Tecnologia (ICT's). Cabe destacar que as universidades também são consideradas como ICT's.

UNICAMP, UFRJ, USP, UFRGS e UFMG tiveram um crescimento significativo de solicitação de depósitos de patentes concomitante à institucionalização dos NIT's. Os Núcleos de



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Inovação Tecnológica exercem um papel fundamental no que diz respeito a depósito e solicitação de patentes, além de realizarem mediação das relações U-E. Segundo Castro e Souza (2012, p. 136):

Até 2008, a USP licenciou 13 inscrições da universidade e recebia aproximadamente R\$ 700.000 de royalties. Já a UNICAMP possui 28 licenciamentos de tecnologias realizados e os seus royalties recebidos saltaram de zero no início de 2004 para R\$ 286 mil em 2008. A SEDETEC/ UFRGS em janeiro de 2010, contava com 14 tecnologias licenciadas, além de possuir direitos de cultivares e licenciamento de softwares com 14 tecnologias licenciadas, sendo que as cultivares eram responsáveis pelas maiores arrecadações de taxas tecnológicas da Universidade. A UFRJ teve responsáveis pelas maiores arrecadações de taxas tecnológicas da Universidade. A UFRJ teve 06 tecnologias licenciadas no período de funcionamento da agência, em um universo de 170 patentes solicitadas no INPI.

Assim, vislumbra-se que os NIT's atuam como canais institucionais da relação U-E. Muitos desses contatos já ocorriam de maneira informal antes da Lei de Inovação, porém agora é possível se ter uma melhor gestão da produção de inovações a partir de parcerias das universidades e de empresas. Logo, evidencia-se que os NIT's, além da formalização, potencializam parcerias, como é o caso de editais de licenciamento de tecnologias, em que os principais ganhos potenciais dos NIT's são: desenvolvimento de uma cultura de inovação nas universidades, parcerias entre empresas e universidades, estímulos às atividades empreendedoras e a gestão do conhecimento produzido pela universidade.

Sobre o modelo de governança pública no Estado cooperativo é válido destacar a experiência brasileira no que diz respeito às Instituições Participativas (IP's). Pires (2000) analisa que, desde o final dos anos 1970, algumas prefeituras brasileiras desenvolveram experiências institucionais que envolviam a participação da sociedade junto ao Estado. Essas experiências se manifestam de diversas formas diferentes, mas no geral buscavam consultar a sociedade ou tê-la como uma parceira para colocar em prática determinados projetos que o Estado entendia não ser capaz de levar a cabo sozinho. Exemplos muito importantes dessas práticas ocorreram durante os anos 1980 em cidades como Boa Esperança (ES), Diadema (SP), Lajes (SC), Piracicaba (SP) e Vila Velha (ES).

Segundo Gurza Lavalle (2011), as IP's diferenciam-se dos movimentos sociais já que elas formam interfaces socioestatais entre sociedade civil e Estado. Os movimentos sociais, pelo menos



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

na teoria, apresentam-se como organizações ou ações de fora da entidade estatal. O fato das IP's serem resultado de atuações conjuntas entre Estado e sociedade faz com que elas mereçam um tratamento bastante específico e a diferenciação do ente governamental e dos movimentos sociais. Galindo da Costa e Peres (2014) destacam alguns tipos de IP's mais marcantes na experiência brasileira. São eles: audiências públicas, autogestão, comitês de bacias hidrográficas, conferências, conselhos de políticas públicas, orçamento participativo, plano diretor, plebiscito e referendo.

Entre as várias formas de prática de autogestão existe uma muito comum na área das políticas públicas de habitação que merece destaque: os mutirões. Muçouçah e Almeida (1991) apresentam que as origens dos mutirões estão associadas ao auto-empresendimentos e auto-construções. Esses foram formas muito usuais de construção de moradias populares utilizados por pessoas de classes sociais mais baixas. Na impossibilidade de contratação de mão de obra especializada para a construção de suas casas, essas pessoas utilizavam sua própria força de trabalho e de seus familiares. Com o passar do tempo, muitos governos estaduais e municipais brasileiros adotaram essa prática como uma forma de participação social na resolução de problemas. Assim, foram implantados diversos mutirões, contando com o apoio do Estado e da sociedade civil. França (2007) conceitua que os mutirões constituem-se em ações conjuntas da esfera pública e da esfera societal por um objetivo em comum, no caso a construção de moradias populares.

A literatura aponta como a primeira experiência de mutirão a que ficou conhecida por "Cazuza" no município de Diadema (SP), ocorrendo em duas etapas: a primeira entre 1990 e 1992, e a segunda entre 1994 e 1998. Na primeira etapa o mutirão contou com financiamento do Prohap Comunitário e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço da Caixa Econômica Federal. Já na segunda etapa, os recursos utilizados foram da própria Prefeitura de Diadema e da poupança dos mutirantes. No início dos anos 2000, o conjunto apresentava 280 unidades habitacionais. Uma das marcas do "Cazuza" é o ativismo da de suas associações de moradores. Outro exemplo marcante de mutirão se deu na União da Juta, que fica localizada no extremo da zona leste da cidade de São Paulo. No início dos anos 2000 a União da Juta contava 160 apartamentos. Seu financiamento se deu por meio de recursos do governo do estado de São Paulo e da União dos Movimentos por Moradia (Rizek, Barros, Bergamin, 2003).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

Este artigo inova em explorar os três novos tipos de Estado propostos por Kissler e Heidemann (2006) com exemplos concretos que conectam o governo a outras instituições representativas da sociedade. Dessa forma, pode-se vislumbrar a governança pública. Tal entendimento não pode se dar sem antes se levar em consideração a importância que as discussões da nova gestão pública trazem para a realidade brasileira. A administração pública brasileira passou por pelo menos três etapas dominantes. A primeira delas foi a que chamamos de administração pública tradicional, onde havia a falta de institucionalidades modernas e predominava o trato com o bem público como se fosse algo privado. A segunda foi a administração pública burocrática, na qual a necessidade de modernização e industrialização da sociedade e da economia brasileira trouxe também a emergência de um modelo de Estado mais impessoal e profissionalizado. Por fim nos anos 1990 emerge a discussão de uma administração pública gerencial. Essa só é colocada em pauta em um contexto onde a redemocratização somada a promulgação da Constituição de 1988 trouxeram ao menos dois grandes desafios: ampliar a oferta de políticas públicas e promover o rigor fiscal. Com isso a administração pública prometia naquele instante dinamizar a gestão estatal e promover os princípios da eficiência, eficácia e efetividade.

O conceito de governança pública contém em si uma forte complexidade e para sua adequada apreensão é necessário compreender processos de horizontalização estatal, empoderamento da sociedade e de maior transparência e controle social. Para tanto é colocado em destaque a concepção de Estado em rede, como aquele que é capaz de gerar processos de gestão e produzir políticas públicas em associação com a sociedade e o mercado. Estado, sociedade e mercado buscariam então produzir fluxos virtuosos e que pudessem gerar externalidades positivas na forma de bens públicos. Diante disso que ganha importância explicativa e prática os três modelos de Estado contidos em Kissler e Heidemann (2006): assegurador, ativador e cooperativo.

Com esse estudo foi possível identificar relevantes exemplos apresentados pela literatura especializada em políticas públicas brasileiras que se aproximam enquanto tipos-ideias desses três



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

modelos de Estado. Diante dos estudos realizados foi possível realizar algumas importantes reflexões que buscam colaborar com o tema. Tais reflexões vão no sentido de compreender algumas particularidades de cada um dos modelos e de como tais modelos podem se aproximar mais ou menos a sociedade do Estado. De certo modo o que se apreendeu é que enquanto o modelo assegurador depende mais de iniciativas da própria sociedade, estando o Estado como um auxiliador desses processos, no modelo de Estado cooperativo ações do Estado que motivem tais práticas são cruciais. No Estado cooperativo a pactuação entre Estado e sociedade é deliberada, algo que não ocorre no Estado auxiliador, o qual algumas ações chegam a passar impressão de certa informalidade. O Estado ativador está em uma condição intermediária entre os dois tipos de Estado, já que ele apresenta momentos de menor ou de maior protagonismo estatal em sua relação com a sociedade.

Tal estudo baseou-se em uma pesquisa exploratória, e, portanto não pretende esgotar a infinidade de possibilidades de investigação no que diz respeito a governança pública. Como inovação apresentou a caracterização de elementos conceituais a partir de exemplos empíricos da realidade brasileira. Assim buscou contribuir com os estudos das políticas públicas sob a perspectiva das formas de relações e estímulos que o Estado pode estabelecer com a sociedade. Novos estudos devem apresentar outras abordagens e perspectivas e ampliar os olhares sobre os potenciais e limitações sobre os modelos conceituais em torno da governança pública.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

- Abrucio, F. L. (1999). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: Luis Carlos Bresser Pereira; Peter Spink. (Org.); *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 1. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Barbosa, M. A. C. & Zamboni, R. A. (2000). Formação de um ‘cluster’ em torno do turismo de natureza sustentável em Bonito-MS. *IPEA: texto para discussão nº 772*. Brasília: IPEA.
- Bonito. (1995). Lei nº 689/95. *Dispõe sobre a obrigatoriedade de guia local nos passeios turísticos*. Disponível em <
http://www.camarabonito.ms.gov.br/base/www/camarabonito.ms.gov.br/media/attachments/3194/3194/53035f046dcb13d5ddf634a072fe8b7a3318ac913d549_lei-689-95.pdf> Acessado em 14 de abril de 2017.
- Bonito. (1995). Lei nº 695/95. *Cria o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo*. Disponível em <
http://www.camarabonito.ms.gov.br/base/www/camarabonito.ms.gov.br/media/attachments/3231/3231/5304be37da027cbb286a23f04900a607972d5e405feb7_lei-695-95.pdf> Acessado em 14 de abril de 2017.
- Botelho, M. R. A., Carrijo, M. C.; Kamasaki, G. Y. (2007) Inovações, pequenas empresas e interações com instituições de ensino/pesquisa em arranjos produtivos locais de setores de tecnologia avançada. *Revista Brasileira de Inovação*. 6 (2), Campinas: UNICAMP.
- Brasil. (2002). Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. *Código Civil*. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> acessado em 03 de abril de 2017.
- Brasil. (2004). Lei nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004. *Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências*. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm> Acessado em: 08 de julho de 2017.
- Bresser Pereira, L. C. (1997) *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Cadernos do MARE, 1, Brasília: MARE.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Bresser Pereira, L. C. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995. *RAP - Revista de Administração Pública*. 34(4), pp. 7-26, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Castro, B. S. & Souza, G. C. (2012) O papel dos núcleos de inovação tecnológica (NITs) nas universidades brasileiras. *Liinc em Revista*. 8(1) pp.125-140.
- Erber, F. S. (2008) Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. *Nova Economia*. 18, n. 1, p. 11-32, jan./abr. 2008.
- França, C. L. (1999) Experiências de verticalização de favelas na cidade de São Paulo na década de 1990: análise de impacto na cultura política. 1999. Dissertação de mestrado - Fundação Getúlio Vargas - SP. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Galindo da Costa, A & Peres, U. D. (2014). Modelos Teóricos Explicativos Para Instituições Participativas: Construção de um Quadro Conceitual. *RG&PP*. 4 (1), pp. 1-21, São Paulo: EACH/USP.
- Gurza Lavalle, A. (2011) Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*. 84, pp. 13-24, São Paulo: CEDEC.
- Hood, C. & Jackson, M. (1991) *Administrative argument*. Brookfield: Dartmouth Pub.
- Kissler, L. & Heidemann, F. (2006) Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. *RAP – Revista de Administração Pública*. 40 (3) pp. 479-499. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Kooiman, J. (1993) *Modern governance: new government-society interactions*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Muçouçah, P. S. & Almeida, M. A. (1991). *Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares*. 4, São Paulo: Pólis.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992) *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Pacheco, R. S. (2013). *Organizações sociais e governança pública: questões atuais a partir da experiência brasileira*. XVIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública. Uruguay.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000) *Governance, politics and the state*. New York: St.Martin's Press.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Piovesan, A. & Temporini, E. R. (1995). Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. *Saúde Pública*. 29 (4), São Paulo: USP.
- Pires, V. (2000) Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiências brasileira recente. Disponível em: <https://azslide.com/participacao-da-sociedade-nos-processos-oramentarios-a-experiencia-brasileira-rec_59f0e4021723ddb61566d990.html> Acesso em: 12 de julho de 2017.
- Richards, D & Smith, M. J. (2002) *Governance and public policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press.
- Rizek, C. S., Barros, J., Bergamin, M. A. (2003). A política de produção habitacional por mutirões autogeridos: construindo algumas questões. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. 5 (1), Belém: ANPUR.
- Salm, J. F. & Menegasso, M. E. (2009). Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. *Revista de Ciências da Administração*. 11 (25), pp. 68-96, Florianópolis: UFSC.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP – Revista de Administração Pública*. 43(2), pp. 347-69, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Segatto-Mendes, A. P., & Sbragia, R. (2002). O processo de cooperação universidade empresa em universidades brasileiras. *Revista de Administração*. 37 (4), pp 58-71, São Paulo: FEA/USP.