

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO COMO FOMENTO ÀS CAPACIDADES ESTATAIS: UMA ANÁLISE À NÍVEL LOCAL NA ÁREA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO.

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo (FGV EAESP)

Lindijane de Souza Bento Almeida (IPP/UFRN)

RESUMO SIMPLES

Qual é o papel dos arranjos institucionais de implementação no fomento às capacidades estatais? Nosso estudo objetiva analisar como a implementação de políticas públicas podem incentivar o fomento de capacidades estatais à nível local, na área de política pública de ciência, tecnologia e inovação (CTI). A implementação de uma política pública concretiza-se nos arranjos institucionais de implementação (All), que proporcionam uma arena cujo os atores envolvidos constroem e trocam experiências conjuntas. Estas, por sua vez, podem permitir conhecimento aos governos para novos processos de políticas, possibilitando que construam rotinas governamentais que alavancem novas capacidades estatais. Exploramos essa relação na área de CTI, à nível local, a partir da implementação de políticas de fomento na criação de parques tecnológicos. Foi aplicado um estudo de casos múltiplos a partir dos Alls da Fundação Parque Tecnológico da Paraíba, em Campina Grande/PB, e do Parque Tecnológico Porto Digital, em Recife/PE. Os dados foram coletados através de pesquisas documentais e entrevistas semiestruturadas com membros dos parques analisados. Os achados apontam que os Alls dos parques tecnológicos foram bem-sucedidos e contaram com diversos atores, enquanto também aparentam ter fomentado os governos municipais a construírem recursos para lidar com a área de CTI, embora com diferentes resultados.

RESUMO EXPANDIDO

Qual é o papel dos arranjos institucionais de implementação no fomento às capacidades estatais? Esta pergunta busca nortear o nosso estudo, tendo como objetivo analisar como momentos de implementação de políticas públicas podem incentivar o fomento de capacidades estatais à nível local, na área de política pública de ciência, tecnologia e inovação.

O momento de implementação de uma política sempre se mostrou um cenário crítico, aglutinando momentos de decisão política, geralmente advindas de estágios como a agenda e a formulação, e as diferentes estratégias aplicadas por atores envolvidos para controlar como essa implementação será conduzida (Hill; Hupe, 2002; Hill, 2005). Em face dos paradigmas de atuação estatal sob o regime de governança (Rhodes, 1996), imbricadas com a participação de atores não-estatais nos processos de políticas públicas desde o *New Public Management* até o mais recente Neoweberianismo (Bouckaert, 2022), a implementação continua uma etapa essencial não somente para as políticas públicas, mas também para o governo em si, especialmente no papel em que ele desempenha e quais recursos ele mobiliza para implementá-las.

Sob esse contexto, a materialização da implementação toma forma a partir dos arranjos institucionais de implementação (All), composto pelos mecanismos formais e informais que viabilizam a articulação dos atores, e seus interesses, envolvidos no processo de implementação de uma política pública (Pires, 2016). Se a implementação é considerada o momento no qual a política é posta em prática (Parsons, 1995 *apud* Hill; Hupe, 2002), os Alls representam um ponto de análise chave: eles não somente podem determinar o sucesso de uma política ao concretizá-la no mundo real, mas também podem proporcionar uma arena no qual envolve os vários atores ligados àquela política, permitindo a construção de aprendizados a partir da troca entre esses atores (Sørensen, 2012). Esses aprendizados, quando internalizados em conhecimento para novos processos de políticas, permite que se construam rotinas governamentais que alavancem novas maneiras de fazer políticas, materializando-se em habilidades e recursos que compõem novas capacidades estatais (Pires; Gomide, 2016).

No contexto do federalismo brasileiro, a relação entre Alls e capacidades estatais merece especial atenção visto a realidade do ente municipal. A Constituição Federal de 1988 repassou aos municípios responsabilidades de políticas públicas sem atentar-se na descentralização de recursos para executá-las (Grin; Demarco; Abrucio, 2021; Lotta; Vaz, 2015). Nesse aspecto, os Alls, especialmente quando o município é envolvido, podem se tornar um primeiro contato, ou uma experiência intensiva, no qual municípios aprendem com os atores envolvidos, criam rotinas processuais e fomentam capacidades para aquela área de política específica.

Na literatura, há estudos que se debruçam na relação entre Alls e o fomento de capacidades estatais, abarcando áreas como assistência social (Pires, 2016), transportes (Lima; Vaz, 2020), defesa (Silva, 2018), e recursos hídricos (Ramagem, 2020). Este estudo continua a explorar e aprofundar essa relação, mas estendendo-a a

uma área de política pública ainda pouco explorada à nível local: a ciência, tecnologia e inovação (CTI). Competência concorrente entre entes (Brasil, 1988), a CTI se apresenta como potencial para desenvolvimento econômico, particularmente sob políticas de fomento na área, como a criação de parques tecnológicos. Devido ao cenário de baixo recursos, como previamente apontado, os municípios podem ser envolvidos nos arranjos de implementação de tais parques, envolvendo-se com os múltiplos atores e auxiliando na sua construção, permitindo o fomento de capacidades locais para lidar com essa área em futuras iniciativas.

Para tratar dessa discussão, o desenho da nossa pesquisa possui uma abordagem qualitativa, fazendo uso da estratégia do estudo de casos múltiplos (Yin, 2018). Foram selecionados dois casos típicos: a implementação da Fundação Parque Tecnológico da Paraíba, no município de Campina Grande/PB, e do Parque Tecnológico Porto Digital, no município do Recife/PE. A análise foi conduzida em 2022 e divide-se em dois momentos: a identificação dos arranjos institucionais de implementação de cada parque tecnológico e, após, a verificação de como os municípios se comportaram em termos de capacidades estatais desde a implementação. Os dados utilizados na pesquisa foram coletados por meio de pesquisas documentais governamentais e não-governamentais e entrevistas semiestruturadas com membros dos parques analisados. A análise desses dados foi conduzida por meio de codificações, usando como base o modelo de identificação de All presente em Pires (2016) e de capacidades estatais presente em Pires e Gomide (2016).

Os achados da pesquisa apontam que os parques tecnológicos analisados tiveram arranjos institucionais de implementação distintos. A Fundação Parque Tecnológico da Paraíba foi implementada numa lógica mais próxima de *top-down*, a partir de uma iniciativa federal, enquanto o Porto Digital se assemelha a uma lógica *bottom-up*, a partir de demandas locais da cidade do Recife. Ambos tiveram sucesso na implementação, contando principalmente com atores governamentais das três esferas, atores representantes de instituições de ensino superior e atores voltados ao mercado de tecnologia e inovação. Quanto à construção de capacidades locais, ambos os Alls aparentam ter fomentado os governos municipais a construírem recursos para lidar com a área de CTI, embora em diferentes níveis: enquanto Campina Grande apresentava uma burocracia local dedicada à área, junto a um plano municipal e conselho de ciência, tecnologia e inovação, Recife ainda carecia de tais aparatos.

Essa pesquisa é desdobramento de uma dissertação que trata do mesmo tema, realizada no ano de 2022. As contribuições propostas focam no aprofundamento da relação entre implementação de políticas públicas, a partir dos seus arranjos, e a

construção de capacidades estatais, voltando-se à escala local de governo e sob uma área de política pública a ser melhor explorada. Algumas limitações são reconhecidas, como a existência de dados mais recentes desde 2022 e a ausência de maior detalhamento dos mecanismos que conectam a realização do arranjo com o impulso que faz com que as capacidades sejam iniciadas no município. No entanto, essas limitações são caminhos que essa e próximas pesquisas podem seguir para continuar dando robustez à essa relação, contribuindo com os estudos em implementação e em capacidades estatais.

REFERÊNCIAS UTILIZADAS

Brasil (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Bouckaert, G. (2022). The neo-Weberian State: From ideal type model to reality? UCL Institute for Innovation and Public Purpose, *Working Paper Series* (IIPP WP 2022/10). <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-10>

Grin, E. J., Demarco, D. J. & Abrucio, F. L. (2021). Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: Grin, E. J., Demarco, D. J. & Abrucio, F. L. (Eds.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. (42-85). Editora da UFRGS/CEGOV.

Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*. (4th ed.). Pearson Longman.

Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementating Public Policy: Governance in Theory and Practice*. Sage Publications.

Lima, V. B. & Vaz, J. C. (2020). Building relational capacities from institutional arrangements: lessons based on the construction of Salvador's subway system. *Revista do Serviço Público*, 71, 78-116.

Lotta, G. S. & Vaz, J. C. (2015). Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 171-194.

Pires, R. R. C. (2016). Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In.: Delgado, A. L. M., Gatto, C. I., Reis, M. S. & Alves, P. A. (Eds.). *Gestão de políticas públicas de direitos humanos: coletânea*. (189-210). ENAP.

Pires, R. R. C. & Gomide, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143.

Ramagem, R. C. (2020). *Arranjos institucionais e a construção de capacidades relacionais do Estado para produção de políticas públicas intersetoriais: o caso do Programa Água Para Todos*. Tese (Doutorado - Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.

Silva, E. A. Q. (2018). *Políticas públicas e capacidades estatais: um exame dos Projetos Estratégicos de Defesa sob a ótica dos arranjos institucionais*. Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia.

Sørensen, E. (2012). Governance and Innovation in the Public Sector. In.: D. Levi-Faur (ed). *The Oxford Handbook of Governance*. (219-230). Oxford University Press.

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. (6th ed.). Sage Publications.