


## UMA REFLEXÃO SOBRE ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA GESTÃO PÚBLICA

 <https://doi.org/10.56238/arev7n4-149>

Data de submissão: 14/03/2025

Data de publicação: 14/04/2025

**Keilha Correia da Silveira**

Doutora em Geografia

Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão – UEMASUL

E-mail: keilha.silveira@uemasul.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2908-6739>

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/8980505991600688>

**José Geraldo Pimentel Neto**

Doutor em Desenvolvimento Urbano

Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão – UEMASUL

E-mail: gerageo@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7484-8755>

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/1624343125943281>

**Flávio Antônio Miranda de Souza**

Doutor em Planejamento Urbano

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

E-mail: fdesouza67@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6119-7423>

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/2108828988688738>

**Ana Cláudia Rocha Cavalcanti**

Doutor em Desenvolvimento Urbano

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

E-mail: rochacavalcanti@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7203-0397>

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/8890696734399346>

---

### RESUMO

O artigo discute a lógica dos arranjos institucionais no contexto da Nova Gestão Pública (NGP), destacando sua influência na formulação e implementação de políticas públicas no Brasil após a Constituição de 1988. O objetivo é compreender como a descentralização administrativa e as parcerias público-privadas impactam a governança e o desenvolvimento econômico. Trata-se de um estudo teórico baseado em revisão bibliográfica, fundamentado em autores como North, Williamson, Coase e Gomide & Pires, buscando identificar os desafios e limitações desses arranjos institucionais. Os resultados indicam que a NGP proporcionou maior autonomia aos municípios e favoreceu novas formas de cooperação entre o setor público e privado, mas também gerou dificuldades na coordenação entre os diferentes atores e na manutenção da accountability. Conclui-se que, embora os arranjos institucionais possam fortalecer a capacidade estatal, sua efetividade depende da estrutura regulatória e da capacidade administrativa dos governos locais.

**Palavras-chave:** Nova gestão pública. Arranjos Institucionais. Descentralização. Políticas públicas. Parcerias público-privadas.

## 1 INTRODUÇÃO

A relação entre instituições e desenvolvimento econômico tem sido amplamente debatida na literatura, especialmente no contexto da Nova Economia Institucional. Autores como Veblen (1988), North (1991), Coase (1937), Williamson (2000) e Putnam (1997) fornecem uma base teórica para analisar os arranjos institucionais e sua influência na gestão pública. Conceitos como hábito, ideologia, processo histórico, racionalidade limitada, custo de transação, cooperação e estrutura de governança estruturam essa discussão, permitindo compreender as transformações no modelo de gestão pública.

No Brasil, a Constituição de 1988 marcou uma mudança significativa na administração pública, introduzindo princípios gerenciais que visavam substituir um modelo burocrático por outro mais descentralizado e eficiente. Essa descentralização conferiu maior autonomia aos municípios e incentivou parcerias entre os setores público e privado, promovendo novas formas de governança e implementação de políticas públicas. No entanto, apesar dos avanços, desafios como a articulação entre diferentes atores, a efetividade da governança e a coordenação entre os entes federativos ainda persistem.

Nesse contexto, o Brasil adotou um modelo de gestão pública gerencial, substituindo práticas burocráticas por mecanismos baseados na eficiência e na descentralização em diversas escalas federativas. Essa nova forma de gestão envolve múltiplos atores, cujos interesses variados precisam ser coordenados para a execução eficaz das políticas públicas.

O papel do Estado na administração das instituições e na economia é permeado por debates ideológicos diversos, que oscilam entre concepções de Estado mínimo e modelos de intervenção estatal. Essas discussões impactam diretamente os arranjos institucionais, influenciando a formulação e a implementação de políticas públicas.

Diante desse cenário, um dos desafios centrais é a capacidade do Estado de coordenar e implementar essas políticas, garantindo o cumprimento dos princípios administrativos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Segundo Gomide e Pires (2014), esses princípios reforçam o processo de accountability, fundamental para avaliar os impactos das políticas públicas.

Diante desse contexto, este artigo busca responder à seguinte questão: quais são os desafios e limitações dos arranjos institucionais na implementação da Nova Gestão Pública no Brasil? Para isso, os objetivos deste estudo são: (i) analisar o papel dos arranjos institucionais na governança pública; (ii) discutir os impactos da descentralização administrativa e das parcerias público-privadas na gestão municipal; e (iii) avaliar as dificuldades na articulação entre Estado, mercado e sociedade civil na implementação das políticas públicas.

A relevância desta pesquisa reside na necessidade de compreender como os arranjos institucionais impactam a eficiência da gestão pública e o desenvolvimento econômico. O estudo contribui para o debate sobre a modernização administrativa no Brasil, destacando os desafios enfrentados na implementação da Nova Gestão Pública e apontando caminhos para aprimorar a governança pública. Além disso, ao analisar as limitações dos arranjos institucionais, este artigo oferece subsídios para futuras pesquisas e para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

O artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, a segunda seção apresenta o referencial teórico sobre. Em seguida, discute-se o impacto da descentralização administrativa e das parcerias público-privadas na gestão pública brasileira. Por fim, são apresentadas as considerações finais, destacando os principais achados da pesquisa e sugestões para estudos futuros.

## **2 METODOLOGIA**

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa teórica baseada em revisão bibliográfica, com o propósito de analisar os arranjos institucionais no contexto da Nova Gestão Pública e suas implicações para a administração pública brasileira. A abordagem adotada é qualitativa, com foco na interpretação e análise crítica da literatura especializada.

A revisão bibliográfica fundamenta-se em obras clássicas e contemporâneas que abordam a Nova Economia Institucional, os arranjos institucionais e a descentralização administrativa. Entre os autores analisados, destacam-se North (1991), Williamson (2000), Coase (1937), Putnam (1997) e Gomide & Pires (2014), cujas contribuições são essenciais para compreender a relação entre instituições, governança e desenvolvimento econômico.

O critério de seleção das referências adotou como base estudos teóricos e empíricos que discutem a evolução dos modelos de gestão pública e sua aplicação no Brasil. Foram analisadas publicações acadêmicas, relatórios institucionais e textos de referência sobre a implementação da Nova Gestão Pública e suas consequências para o desenvolvimento municipal e regional.

A metodologia adotada permite aprofundar a compreensão dos desafios e limitações dos arranjos institucionais no Brasil, considerando as diferentes perspectivas teóricas e os impactos práticos desses modelos de governança. Dessa forma, busca-se contribuir para a literatura ao oferecer uma análise crítica sobre a efetividade das estratégias de descentralização e colaboração entre os setores público e privado.

### 3 RESULTADOS

Para compreender esse novo cenário de possibilidades e articulações da administração pública, é importante analisar as interações entre instituições democráticas e políticas de desenvolvimento, identificando os arranjos institucionais<sup>1</sup> que orientam a formulação e implementação de políticas públicas. Esses arranjos desempenham um papel fundamental na coordenação entre os diversos agentes envolvidos, exigindo uma análise detalhada de sua estrutura e aplicação.

Segundo Gomide e Pires (2014), os arranjos institucionais e as estruturas de governança são, do ponto de vista econômico, conceitos equivalentes. No entanto, o termo "governança" tem sido amplamente utilizado para descrever relações empresariais e articulações políticas internacionais, o que pode gerar interpretações equivocadas. Dessa forma, o presente estudo adota o conceito de arranjos institucionais para evitar ambiguidades. Williamson (1985, 1996, 1999) contribuiu para essa abordagem ao estabelecer o arcabouço teórico dos arranjos institucionais a partir da teoria dos custos de transação, destacando como a organização das instituições influencia a eficiência na gestão pública.

Gomide e Pires (2014) definem os arranjos institucionais como:

[...] o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. (GOMIDE; PIRES, 2014; p. 20).

Para tanto, o Estado deve possuir habilidades técnico-administrativas e políticas que lhe permitam articular instituições públicas e privadas, promovendo a governança necessária para a execução de seus objetivos. Essa ideia está representada na Figura 1, que ilustra como funciona o modelo analítico dos arranjos institucionais.

**Figura 1** - Modelo analítico adotado para analisar os Arranjos Institucionais



**Fonte:** Gomide e Pires (2014).

<sup>1</sup> É importante chamar a atenção para a diferença conceitual entre ambiente institucional e arranjo institucional. De acordo com Gomide e Pires (2014), "o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social. Os arranjos institucionais, por sua vez, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares".

O modelo analítico de arranjos institucionais proposto por Gomide e Pires (2014) baseia-se em premissas de North (1990; 1991), que destacam a relação entre instituições e a redução da incerteza nas interações sociais. Em uma democracia, a diminuição das barreiras burocráticas facilita o acesso da população aos governantes e reduz os custos de transação política. No entanto, Fiani (2013) argumenta que, ao ampliar o acesso aos centros de decisão, a democracia também pode multiplicar as transações políticas, resultando em custos administrativos mais elevados e tornando a coordenação entre os agentes um desafio ainda maior.

Essa perspectiva, apontada por Fiani (2013), pode ser entendida em North (1990; 1991) sob a ótica do conceito de ideologia e em Williamson (1986) pela racionalidade limitada dos agentes. Eles destacam as possibilidades seletivas ou oportunistas que podem gerar novos fluxos e, em consequência, aumentar os processos e os custos de transação. Outro ponto que pode estar atrelado à negativa de Fiani (2013) em relação à diminuição dos custos de transação são os processos burocráticos excessivos ou qualquer outro tipo de dificuldade nas articulações entre os agentes.

Essa complexidade também se reflete nas dificuldades impostas pela burocracia excessiva, que pode comprometer a implementação eficaz de políticas públicas. Melo (1997), ao analisar a descentralização no Brasil, aponta que a baixa qualificação da burocracia, as ambiguidades nas políticas públicas e a falta de clareza de transação e dificultam a governança pública. Observa-se que a abordagem de Melo (1997) está estritamente relacionada aos processos políticos da administração pública, que por si só já podem promover atrasos nos fluxos e aumento nos custos de transação, contribuindo assim para a negativa de Fiani (2013) mencionada anteriormente.

North (1990) reforça essa perspectiva ao afirmar que as instituições existem para minimizar as incertezas inerentes às interações humanas, garantindo maior previsibilidade e segurança nos processos políticos e econômicos. Nesse contexto, North et al. (2009) introduzem o conceito de ordem social, distinguindo duas formas de organização institucional: a ordem de acesso limitado e a ordem de acesso aberto. Na ordem de acesso limitado, o poder está concentrado em uma coalizão política dominante que restringe privilégios a um pequeno grupo, enquanto na ordem de acesso aberto há maior concorrência política, promovendo inovação e desenvolvimento econômico.

North, Wallis e Weingast (2009) descrevem que a ordem de acesso limitado é definida como uma coalizão política entre as elites dominantes, que tenta controlar o uso da força por parte dessas elites, com a distribuição de privilégios apenas entre elas, por meio do Estado<sup>2</sup>. Em contrapartida,

---

<sup>2</sup> De acordo com Fiani (2013), o estado natural é a hipótese de que, historicamente, com o aumento do tamanho das populações humanas, teriam crescido as possibilidades de conflitos intragrupo, o que demandou novas maneiras de administrar e controlar a violência, sendo o Estado a forma mais sofisticada de controle. A forma de controle que, com maior frequência, se observaria ao longo da história seria aquela descrita por North, Wallis e Weingast (2009, p. 53).

segundo os autores, a ordem de acesso aberto<sup>3</sup> é baseada na competição política com foco nas inovações, gerando desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva teórica, nenhum grupo é capaz, individualmente, de se impor de modo hegemônico sobre os demais, e essa é a chave para a estabilidade do sistema. O relativo equilíbrio de forças impede a apropriação do Estado (que será o regulador) por qualquer grupo, tornando a criação de privilégios mais difícil.

Essa realidade será identificada de acordo com os processos históricos herdados de gerações em gerações a partir da formação histórica<sup>4</sup> de uma sociedade (país, estado, região, município, cidade etc.). Esses processos de formação do território definiram as organizações responsáveis por uma retroalimentação institucional (regras formais e informais), formalizando estruturas de crenças e exercendo o poder coercitivo que lhes é delegado institucionalmente para restringir comportamentos (NORTH, 2003, p. 6).

Assim, Fiani (2013) atrela essas teorias à definição dos arranjos institucionais, pois, para ele, o conceito perpassa as regras e definições entre as partes. “Desse modo, arranjos institucionais são regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade”, argumenta o autor. Também para Fiani, um ponto importante é o custo de transação entre os diversos agentes, conforme pontua:

Por outro lado, a teoria dos custos de transação apresenta o mesmo enfoque nos arranjos institucionais; porém, em vez de supor que é possível solucionar antecipadamente os conflitos que podem surgir, admite que em circunstâncias de elevada complexidade e incerteza, dada a racionalidade limitada dos agentes, os contratos são gravemente incompletos. (FIANI, 2013, p. 24).

Obviamente, esses processos nos arranjos podem gerar incertezas, que Williamson (1986) define como a racionalidade limitada de parte dos agentes envolvidos, o que pode levar a ações oportunistas nas relações entre eles. Outro fator indicado por Fiani (2013) é que esses processos são muito complexos, e por isso é possível haver incertezas nos contratos, gerando ações de substituição na contrapartida do custo de transação. Essa situação estará relacionada aos agentes envolvidos no processo; se houver uma relação de confiança e pressão competitiva entre as partes, isso poderá inibir

<sup>3</sup> Segundo Fiani (2013), o fundamento da Ordem de Acesso Aberto pode ser localizado na forma como se dá o controle do exercício da violência, que, diferentemente do Estado natural, envolve: a consolidação das forças militares e policiais sob o controle do sistema político; restrições e incentivos que limitam o uso ilegítimo da violência pelo sistema político; e a necessidade de amplo apoio na sociedade por parte de um partido ou facção para se manter no poder. Um bom exemplo disso é o processo que ocorre no Brasil, sob o controle de juízes e da Polícia Federal, com a ação denominada Lava Jato.

<sup>4</sup> A formação territorial e econômica de um país apresenta diferentes processos em suas regiões (ANDRADE, 2003). Construídas no passado, suas raízes estão fixadas na cultura, economia, política e sociedade de um determinado povo em uma área específica. Dessa forma, as relações entre os diversos agentes estão intimamente ligadas à sua localidade territorial e aos reflexos e condicionantes tangíveis e intangíveis que dela decorrem. Por essa razão, a geografia oferece importantes contribuições a esse debate.



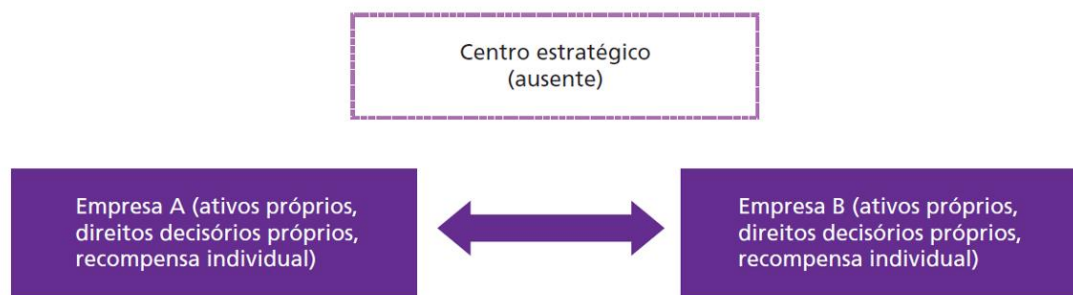
uma atuação oportunista, especialmente em processos de alta complexidade que geram grandes inovações tecnológicas — inovações radicais.

Portanto, um arranjo institucional especifica quais são os agentes habilitados a realizar uma transação, os objetos da transação e as formas de interação entre os agentes. Essas transações atenderão ao desenvolvimento do arranjo, que estará sujeito aos parâmetros da negociação entre todas as partes, dependendo tanto dos condicionantes locacionais quanto dos simbólicos.

Essa realidade começou a gerar questionamentos na teoria econômica convencional, pois, segundo Fiani (2013), supõe-se que existiria apenas uma classe geral de arranjo institucional na economia, que seria o mercado. No entanto, a análise atual destaca a relação entre Estado, sociedade civil e mercado, gerando uma nova forma de entender os arranjos institucionais.

Para ilustrar como os arranjos institucionais eram analisados, a Figura 2 a seguir demonstra como funcionam as relações a partir do mercado. Segundo Fiani (2014), cada empresa (empresa A e empresa B), ao se relacionar com a outra, utiliza apenas seus próprios ativos, possui seus próprios direitos decisórios e faz jus a recompensas individuais. O centro estratégico, que é o agente responsável pela coordenação das empresas, está ausente; em resumo, não há participação de um centro estratégico.

**Figura 2** - Arranjos institucionais: mercado



**Fonte:** Fiani (2014).

Essa perspectiva analítica dos arranjos institucionais, desenvolvida por autores como North, Williamson, Fiani e Gomide e Pires, realmente trouxe uma mudança significativa na forma como o sistema econômico é analisado. Antes, o mercado era visto como o único regulador, mas com o surgimento de análises mais complexas, percebe-se que existem outros mecanismos importantes para regular as interações econômicas e sociais.

Fiani (2013) destaca que o sistema econômico cria ativos com alto grau de complexidade e incerteza, e muitas vezes não é possível antecipar todas as variáveis das transações futuras apenas com a lógica do mercado. Williamson (1985) complementa que essa realidade exige o desenvolvimento de

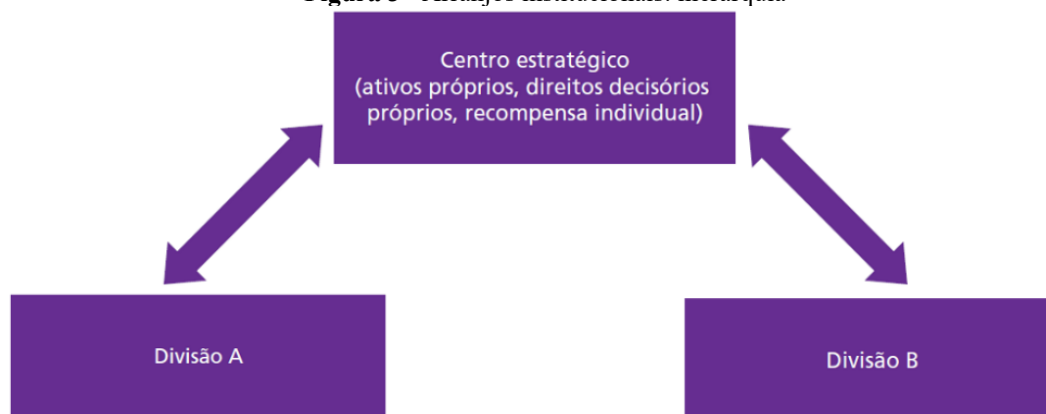


ações específicas, como contratos, para consolidar as relações entre os arranjos. Quando essas relações se tornam mais complexas e incertas, surge a necessidade de arranjos institucionais alternativos, chamados de "ex post"<sup>5</sup>, como os modelos de hierarquia e híbridos.

Na hierarquia, os processos produtivos são integrados verticalmente dentro das empresas, com um controle centralizado, onde os agentes não têm autonomia. Diferente do mercado, onde há mais liberdade, esses arranjos institucionais buscam uma maior coordenação e regulação. A Figura 3, segundo Gomide e Pires (2014), ajuda a entender como funciona o processo de arranjos em hierarquia<sup>6</sup>.

Tem-se a hierarquia: as unidades subordinadas perderam seus ativos e direitos decisórios próprios, que se encontram concentrados no centro estratégico. Da mesma forma, não há mais qualquer recompensa individual alocada fora do centro decisório, que reúne em si a responsabilidade de apurar e decidir sobre os ganhos do empreendimento. Não há aqui como presumir uma variação “contínua” entre os três arranjos: sua realidade institucional e organizacional é marcadamente distinta. (FIANI, 2014, p. 68).

**Figura 3** - Arranjos institucionais: hierarquia



Fonte: Fiani (2014).

Os arranjos híbridos combinam incentivos e controles administrativos, incorporando elementos que se assemelham tanto ao mercado quanto à hierarquia. Essa estrutura gera relações híbridas que costumam ser de longa duração, mesclando controles e incentivos. Segundo Fiani (2013), essa mesma combinação pode ser encontrada em outros arranjos híbridos, como *joint ventures*,

<sup>5</sup> Williamson (1985) define os custos de transação, categorizando-os em custos "ex-ante" e "ex-post". Os custos "ex-ante" referem-se às despesas incorridas na preparação, negociação e salvaguarda de um acordo. Já os custos "ex-post" são relacionados aos ajustes e adaptações que ocorrem quando a execução de um contrato enfrenta falhas, erros, omissões ou alterações inesperadas. Em suma, esses custos representam as despesas necessárias para conduzir o sistema econômico de maneira eficaz.

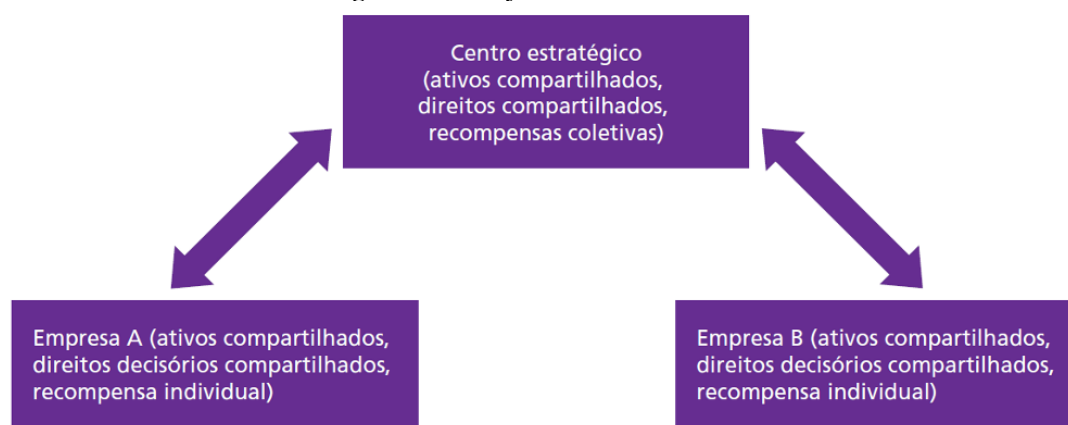
<sup>6</sup> Segundo Fiani (2014), no caso de uma estrutura hierárquica (como uma empresa privada ou estatal), o “Centro Estratégico” comanda o processo e faz os ajustes necessários. Os demais agentes (departamentos ou subsidiárias da empresa) apenas se submetem às decisões do Centro Estratégico.

alianças estratégicas, cadeias de fornecedores, franquias e parcerias público-privadas (PPPs), além de parques tecnológicos. Nos arranjos híbridos, ocorre um mix de adaptação coordenada — semelhante às hierarquias — e adaptação autônoma — similar ao que ocorre no mercado.

Para um melhor entendimento sobre os arranjos institucionais híbridos, recorre-se a Fiani (2014, p. 68), que também é autor da Figura 4, a qual explica como funciona o arranjo híbrido<sup>7</sup> e argumenta:

Tem-se uma situação bastante distinta: o centro estratégico se faz presente atuando na coordenação das empresas envolvidas. Isto porque, agora, as duas empresas possuem ativos e direitos decisórios compartilhados na relação, assim como o centro estratégico. O fato importante, porém, é que, embora as empresas ainda disponham de recompensas individuais, há recompensas conjuntas cuja regra de alocação entre as firmas é definida pelo centro estratégico.

**Figura 4 - Arranjos institucionais: híbrida**



**Fonte:** Fiani (2014).

Para Menárd (2010), as estruturas híbridas emergem como a principal estratégia para enfrentar a complexidade nas transações, visando reduzir os custos de transação, seja devido à necessidade de coordenar transações relacionadas ou a mudanças no ambiente dessas transações. Assim, para lidar com essa complexidade, as partes (agentes envolvidos) podem aceitar compartilhar ativos<sup>8</sup> e direitos,

<sup>7</sup> Fiani (2014) menciona como exemplo o comitê de uma joint venture dedicada à pesquisa e desenvolvimento, cuja estrutura de governança permite que algumas decisões sejam tomadas de forma independente pelas empresas envolvidas, enquanto outras exigem a concordância de todas. Cabe ao Centro Estratégico gerenciar incentivos e controles administrativos de intensidade moderada, preservando a relação entre os agentes e evitando a depreciação dos ativos específicos, que se manifestam como recursos compartilhados.

<sup>8</sup> Uma definição técnica de ativo específico refere-se àqueles que geram altos custos irrecuperáveis devido ao seu baixo custo de oportunidade. Segundo Gomide e Pires (2014), no contexto de "investimentos em infraestrutura", uma fonte de especificidade de ativos é a especificidade de localização, que decorre do fato de que o valor dos ativos está diretamente relacionado à sua localização. Essa especificidade afeta particularmente os ativos de infraestrutura; um exemplo é um gasoduto, cujo valor é impactado pela demanda de gás das localidades que atende. Outro tipo de ativo é o "ativo dedicado", que é específico no sentido de que, se a demanda que originou o investimento não se concretizar, esses ativos sofrerão perdas significativas de valor — um exemplo é a área do Pré-Sal no Brasil. Além disso, existem características físicas do

mesmo que isso signifique abrir mão de parte de sua autonomia em relação à estrutura de mercado. É importante ressaltar que essa observação se aplica às relações entre empresas dentro de um mercado, ou seja, a um setor produtivo que estabelece uma relação híbrida com o ente público — o Estado (poder público em qualquer nível administrativo). Isso se conecta à especificidade deste artigo científico, que debate as articulações entre o poder público e o privado em prol do desenvolvimento urbano-regional em um determinado território, a partir de uma perspectiva teórica contemporânea.

#### **4 DISCUSSÃO**

Como já mencionado, este é um dos principais pontos de debate deste artigo científico, pois aborda como o Estado se posiciona nessa relação híbrida (o público com o privado). Inicialmente, seu objetivo é desenvolver ações de investimento público focadas em políticas públicas que beneficiem a sociedade em uma determinada área geográfica (um município, um estado ou o país). A partir de autores que discutem essa relação, verifica-se que o Estado, atuando como centro estratégico, desempenha um papel crucial nesses arranjos institucionais, uma vez que eles podem (ou não) alavancar o desenvolvimento econômico de um espaço geográfico específico.

De acordo com Fiani (2013), o Estado ocupa uma posição privilegiada para exercer o papel de centro estratégico, pois normalmente reduz o número de agentes, mitigando as coordenações necessárias. Essa ação gera a diminuição dos custos de coordenação e proporciona uma redução da incerteza enfrentada pelos agentes, tornando suas decisões e atividades mais previsíveis, já que as negociações (ex-ante) foram desenvolvidas para a construção do arranjo institucional.

Assim, o papel do Estado é desenvolver, conforme Lessa (2014), a coordenação dos processos na etapa da construção ex-ante e na etapa ex-post, diminuindo os entraves em prol do desenvolvimento tecnológico (transformações), social e econômico para uma determinada região (ambiente institucional) inserida no arranjo institucional.

Outro ponto importante a ser destacado por Chang (1996) apud Cyrpiano (2014) é como avaliar o papel do Estado como centro estratégico. O estudo deve se basear na análise dos arranjos institucionais setoriais (quais setores estiveram envolvidos no objeto de estudo) e como eles influenciaram positivamente ou negativamente os investimentos privados a serem realizados, além de verificar os incentivos de toda magnitude e, finalmente, se eles atuam na intensidade relacional necessária para promover a cooperação coordenada entre os agentes do arranjo institucional.

---

ativo, que se referem ao que é necessário para fabricar um determinado equipamento. Por fim, o capital humano intelectual também é considerado um tipo de ativo específico.

Um último ponto discutido por Fiani (2013) e Menárd (2010) sobre o desenvolvimento do Estado é sua relação com o setor privado, que proporciona uma ação empreendedora. Segundo os autores, o Estado carece de uma "visão de futuro", ou seja, falta-lhe uma perspectiva empreendedora. Essa característica é notável em países como os Estados Unidos, que potencializam os incentivos à inovação em diversos setores da economia por meio da união entre o público e o privado.

Essas ações do Estado visam atuar nos processos de política pública a partir dos arranjos institucionais, que, segundo Fiani (2013), podem promover uma mudança na economia, movendo-se do equilíbrio de Nash "inferior" para um equilíbrio de Nash "superior". Por isso, muitas vezes o Estado é o único agente capaz de desempenhar as funções necessárias para que o processo seja bem-sucedido.

Portanto, os arranjos institucionais híbridos devem alinhar a capacidade técnica e administrativa dos entes envolvidos para uma melhor gestão, mantendo, ainda, o controle e focando no desenvolvimento da ação pública voltada para a melhoria da sociedade de um determinado local. Isso é evidenciado no trabalho de Amsden (2007), que distingue entre controles técnicos (relacionados à gestão de recursos) e controles políticos (relacionados ao alcance de metas de política).

Nesse sentido, segundo Farah (2001), os arranjos institucionais promovem uma articulação na gestão, saindo de um modelo centrado em instituições ou agências isoladas, cuja relação com outras agências tendia à subordinação. Além disso, um aspecto positivo desses arranjos híbridos é a nova forma de articulação que atende às necessidades entre Estado, sociedade civil e mercado. Isso resulta na inclusão de novos atores na formulação e implementação de políticas públicas nos diversos níveis administrativos de gestão pública de um determinado país.

Considerando a importância dessa relação entre o público e o privado, é necessário destacar que o setor público, por possuir o poder do Estado, detém arranjos institucionais híbridos (o Estado como centro estratégico) com capacidade de executar políticas, pois são eles que definem as capacidades estatais no momento da implementação da ação em um determinado território, como já mencionado por Gomide e Pires (2014). O desenvolvimento da ação dependerá da capacidade técnica e política<sup>9</sup> do arranjo. O grande problema surge quando não há essa capacidade técnica ou política para gerir o arranjo institucional híbrido. Essa situação deve ser verificada caso a caso, pois a lógica de gestão está intimamente ligada aos processos históricos da localidade, com todas as suas significâncias já discutidas por Veblen (1988) e North (1991) na economia institucional.

---

<sup>9</sup>De acordo com Gomide e Pires (2014), trata-se das habilidades de incluir diversos atores (sociais, políticos e econômicos) e de negociar e conduzir processos decisórios compartilhados, envolvendo o gerenciamento de conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.

Por isso, ao tratar do Estado no contexto dos arranjos institucionais, a análise das experiências históricas — conforme mencionado por North (1991) — é fundamental para o desenvolvimento das ações a partir das capacidades do Estado, como abordado por Gomide e Pires (2014). A dimensão técnico-administrativa<sup>10</sup> será a chave para compreender e fortalecer os processos de desenvolvimento da ação no território (localidade assistida), gerando bases sólidas para a implementação e o desenvolvimento da ação pública (EVANS; RAUCH, 1999).

Para Cury e Nascimento (2015), os arranjos institucionais híbridos visam favorecer as relações entre o público e o privado, criando um ambiente institucional ágil, confiável e flexível, propiciando as condições necessárias para a inovação e o desenvolvimento do território assistido pela ação pública do arranjo institucional.

Fiani (2013) destaca a grande importância dos arranjos institucionais para a formulação de políticas de desenvolvimento, especialmente aquelas que exigem cooperação por parte de agentes privados. Essa realidade de gestão é corroborada por Diniz (1996, p. 23), que observa que as novas condições internacionais incluem uma complexidade crescente da ordem social e "pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e ampliar, em vez de restringir, o universo de atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão".

Esse novo paradigma oferece uma nova realidade aos Poderes Administrativos (Município, Estado e Federação) no Brasil, pois são unidades federativas com poder de decisão, possibilitando, por meio de suas articulações — seus arranjos institucionais — ações voltadas para o desenvolvimento. No entanto, também existem ações que atendem a interesses específicos (ações oportunistas), que dificultam o desenvolvimento pleno de políticas públicas associadas a um arranjo institucional em um determinado território.

## 5 CONCLUSÃO

O debate sobre os arranjos institucionais e sua relação com o território e o desenvolvimento econômico é de grande importância para a atual realidade do gerenciamento público nas lógicas federativas brasileiras (municipais, estaduais e federais). Essa perspectiva relacional entre o público e o privado constitui a “nova” base argumentativa para as boas práticas da gestão pública, voltada para uma abordagem mais gerencial do que burocrática. Todas as referências apresentadas evidenciam a

---

<sup>10</sup> Havendo capacidade técnica, normalmente o desenvolvimento do arranjo institucional tende a ser positivo; é importante ressaltar que existem outras variáveis que também influenciam a obtenção de um resultado plenamente positivo.

necessidade de um entendimento teórico sobre os arranjos institucionais e como eles podem impactar a dinâmica econômica e territorial de um determinado local.

Um ponto importante, pouco trabalhado e que deve ser destacado nesta conclusão, é que as realidades dos países (desenvolvidos e subdesenvolvidos) devem ser analisadas em sua totalidade para uma melhor compreensão dos arranjos institucionais. A lógica do mercado globalizado gera interferências distintas nas sociedades, e as ações públicas relacionadas às políticas podem se dar em perspectivas totalmente diferentes para o desenvolvimento urbano-regional de um dado território. Isso pode resultar em uma gestão do território mais voltada para os potenciais do capital globalizado imobiliário, com fins minimalistas para a economia e alguns setores específicos, ou seja, sem preocupação com a totalidade e atuando de forma prejudicial à sociedade e ao território.

Esse ponto não é abordado de forma efetiva pelos autores discutidos, ora porque não fazem parte dessa realidade (os internacionais), ora porque estão “presos” a uma realidade específica (os nacionais). É fundamental que os arranjos institucionais sejam direcionados para atender a totalidade territorial e não a nichos específicos, o que, frequentemente, ocorre no Brasil. Há uma necessidade de mais estudos práticos sobre a teoria dos arranjos institucionais em países periféricos (subdesenvolvidos) para materializar a real situação de articulação entre as entidades, avaliar os resultados e verificar se esses resultados são adequados para as boas práticas da gestão pública no contexto de atendimento integral da política em um território.

Essa narrativa está normalmente relacionada aos arranjos institucionais híbridos, à relação entre público e privado, que promovem ações públicas sem a real preocupação com a totalidade da respectiva política pública. Seu principal objetivo é manter uma relação com o público, visando estratégias específicas e oportunistas na lógica da dinâmica do capital (mercado). Isso pode ser exemplificado no estudo de Pimentel Neto (2017), que analisa os arranjos institucionais da Copa do Mundo em 2014 em Pernambuco, onde a prática estava intimamente associada ao discurso do empreendedorismo urbano e ao Estado atuando em uma dinâmica mercadológica da cidade como mercadoria.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

COASE, Ronald H. The Nature of the firm. **Economica**. N. S. v. 4, n. 4, p. 331-351, 1937.

CURY, Cynthia; NASCIMENTO, Petula Ponciano. Arranjos Institucionais como fator estratégico para as parcerias e inovação. In: 67ª REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC), 2015, São Carlos. Anais [...]. São Carlos: SBPC, 2015.

DINIZ, Eli. Em Busca de um Novo Paradigma, a Reforma do Estado no Brasil dos Anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 1, n.10, p. 13-26, 1996.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 35, n.1, p. 119-144, 2001.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento**: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília: Rio de Janeiro, 2013.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas In: GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1940, p. 01-65, 2014.

GOMIDE, Alexandre Ávila (Org.); PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: IPEA, 2014. v. 1. 385p.

GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Governança e Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Curso na ENAP, Brasília, 2014. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/296449988/Governanca-e-Arranjos-Institucioanis>. Acesso em: 12 ago. 2016

GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1940, p. 01-65, 2014.

LESSA, Marcus Augustus. **Compras públicas como incentivo à inovação**: uma análise institucionalista do Small Business Innovation Research. 2014. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal Do Rio De Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 2014.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal. In: M. Guedes (Org.). **Política e Contemporaneidade no Brasil**, p. 11-143, 1997.

NORTH, Douglas. "Institutions". **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh (USA), v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.



NORTH, Douglas. C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history. **Cambridge: Cambridge University Press**, 2009.

NORTH, Douglas. **Desempeño Económico en el Transcurso de los Años Estocolmo**. 1998. Disponível em: <[www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm](http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2016.

PIMENTEL NETO, José Geraldo. **Arranjos institucionais e gestão urbana**: uma análise do desenvolvimento local-regional na Região Metropolitana do Recife – o legado da Copa do Mundo FIFA de 2014. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

VEBLEN, Thorstein. **A Teoria da Classe Ociosa**: um estudo econômico das instituições. Tradução de Olívia Krähenbühl. São Paulo: Nova Cultural, 3 ed. 1988.

WILLIAMSON, Oliver. Strategy Research: Governance and Competence Perspective. **Strategic Management Journal**, v. 20, n. 12, p. 1087-1108, December, 1999.

WILLIAMSON, Oliver. The economic institutions of capitalism: firms, markets, **relational contracting**. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver. The Governance of Contractual Relations. **Journal of Law and Economics**, v. 22 (2), p. 233-261, 1979.

WILLIAMSON, Oliver. The Mechanisms of Governance. New York: **Oxford University Press**, 1996.

WILLIAMSON, Oliver. The New Institutionalism Economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 38, n. 3, p. 595-613, Sep. 2000.