

A importância dos arranjos institucionais para a efetividade de políticas públicas

The importance of institutional arrangements for the effectiveness of public policies

La importancia de los arreglos institucionales para la efectividad de las políticas públicas

Francieli Regina Caus

Doutoranda, UNIOESTE, Brasil
francieli_caus@hotmail.com

Rosana Cristina Biral Leme

Professora Doutora, UNIOESTE, Brasil.
rosanabiral@hotmail.com

RESUMO

Este artigo aborda a relevância do Estado na formulação de políticas públicas compostas por arranjos institucionais. Tem caráter bibliográfico e seus argumentos embasam a necessidade de elaboração de arranjos institucionais adequados para cada política pública. A consideração de tal perspectiva desempenha papel fundamental na orientação de pesquisas e propostas de políticas públicas que permitam a avaliação de arranjos institucionais mais eficazes para apoiar o Estado na execução bem sucedida de suas ações. Nesta seara, o presente texto evidencia que os arranjos institucionais dão suporte e podem proporcionar melhores resultados para as políticas públicas, em vista que, envolvem diversos atores, sendo eles integrantes das esferas dos governos, representantes de órgãos privados e da sociedade civil organizada, além dos beneficiados pelas políticas públicas. Todo esse envolvimento culmina na interação e empenho coletivo na busca dos melhores resultados. Conclui-se que, para as políticas públicas ambientais, esse engajamento é primordial.

PALAVRAS-CHAVE: Estado. Governança. Participação social

ABSTRACT

This article addresses the relevance of the State in the formulation of public policies composed of institutional arrangements. It has a bibliographical character and its arguments support the need to develop appropriate institutional arrangements for each public policy. Consideration of this perspective plays a fundamental role in guiding research and public policy proposals that allow the evaluation of more effective institutional arrangements to support the State in the successful execution of its actions. In this area, this text shows that institutional arrangements support and can provide better results for public policies, given that they involve various actors, including members of government spheres, representatives of private bodies and organized civil society, in addition to those benefiting from public policies. All this involvement culminates in interaction and collective commitment in the search for the best results. It is concluded that, for environmental public policies, this engagement is essential.

KEYWORDS: State. Governance. Social participation

RESUMEN

Este artículo aborda la relevancia del Estado en la formulación de políticas públicas compuestas por arreglos institucionales. Tiene un carácter bibliográfico y sus argumentos sustentan la necesidad de desarrollar arreglos institucionales adecuados para cada política pública. La consideración de esta perspectiva juega un papel fundamental para orientar investigaciones y propuestas de políticas públicas que permitan evaluar arreglos institucionales más efectivos para apoyar al Estado en la ejecución exitosa de sus acciones. En este ámbito, este texto muestra que los arreglos institucionales apoyan y pueden brindar mejores resultados a las políticas públicas, dado que involucran a diversos actores, incluidos miembros de las esferas gubernamentales, representantes de organismos privados y de la sociedad civil organizada, además de quienes se benefician de las instituciones públicas. Toda esta implicación culmina en interacción y compromiso colectivo en la búsqueda de los mejores resultados. Se concluye que, para las políticas públicas ambientales, este compromiso es fundamental.

PALABRAS CLAVE: Estado. Gobernancia. Participación social

1 INTRODUÇÃO

A cada momento o papel do Estado é confrontado por novas demandas e a urgência de sua abertura para o processo de governança é incontestável. A necessidade da descentralização das políticas públicas exige a organização de parcerias que favoreçam e estimulem a participação popular. Nessa conjuntura, é relevante o entendimento do papel que os arranjos institucionais possuem na fixação e efetividade das políticas propostas.

No Brasil, o Estado tem, em todas suas instâncias, a função de formular políticas públicas com apoio de conselhos, conferências, audiências públicas, orçamentos e planejamentos participativos (GOMIDE; PIRES, 2012; SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

Dentro da formulação e organização das políticas públicas existe a participação de diversos atores e instituições públicas e privadas, além do Estado, compondo assim, os arranjos institucionais.

Os arranjos institucionais são importantes para a produção de políticas de desenvolvimento porque reúnem recursos técnico-administrativos, proporcionando negociação de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores e imposição de transmissão, prestação de contas e controle por parte dos cidadãos e órgãos dos poderes legislativos e Judiciário. Além, os arranjos institucionais podem ser usados para estabelecer e mensurar as capacidades e proteção dos Estados para produção de políticas bem-sucedidas, uma vez que a participação dos cidadãos e o controle social também são fundamentais para o sucesso da política pública (GOMIDE; PIRES, 2014).

O presente trabalho apresenta discussão teórica relacionada ao papel desempenhado pelo Estado na formulação das políticas públicas e dentro disso, a importância desempenhada pelos arranjos institucionais. Faz parte da pesquisa de doutorado em Geografia da Unioeste – FB, que versa sobre as políticas de Educação Ambiental realizadas no município de Flor da Serra do Sul – PR. Resulta de levantamento bibliográfico para fundamentar tais questões e apresentar argumentos que justificam a importância da formação dos arranjos institucionais adequados para cada política. Esta abordagem é fundamental para orientar estudos e propostas de políticas públicas, e dentro disso, saber avaliar quais os arranjos institucionais podem melhor assessorar ao Estado para que suas ações tenham êxito.

As discussões propostas nesse texto são fundamentadas nas argumentações teóricas realizadas por Souto-Maior e Gondim (1992), Fiani (2013), Gomide e Pires (2012). Contribuíram para a reflexão sobre o papel do Estado na construção da governança e da organização social os trabalhos de Ferreira, Azzoni (2011), Herrlein Jr. (2014), Pereira (1995), Lotta e Vaz (2015), Melo (2015), Nascimento e Cury (2016); Schneider (2014); Schneider e Tartaruga (2004). Para abordar as principais características dos arranjos institucionais, somou-se às leituras anteriores o arrazoado de Loureiro, Macário e Guerra (2014), Lopes (2001), Lotta e Favareto (2016) e Pires e Gomide (2014).

Apresentado a partir de duas seções que tratam da função do Estado junto à sociedade civil em uma organização social e política democrática, artigo contextualiza o exercício do Estado brasileiro, conceitua, qualifica e indica a importância dos arranjos institucionais no processo democrático de gestão, sobretudo, para aqueles vinculados à governança e à sustentabilidade.

2 O PAPEL DO ESTADO

Dentro da ciência política o conceito de Estado é impreciso, mas de acordo com Pereira (1995), o Estado¹ é uma parte da sociedade, a qual possui estrutura política organizacional que, ao mesmo tempo em que se submete ao desejo da sociedade, se sobrepõe a ela.

O Estado é definido como uma instituição de base territorial (MELO, 2015), compreendido teoricamente como um espaço de propriedade pública (PEREIRA, 1995). Em virtude disso, suas ações e decisões têm reflexo sobre o espaço. Dentro do ordenamento territorial existem os modelos de governabilidade que são formas de ações que o Estado tem com a sociedade civil² e o ambiente econômico, que possibilita a implementação e administração dos processos de decisão que são, posteriormente, incorporados em políticas territoriais (MELO, 2015).

O modelo de gestão de um território está incorporado à sua governança, pois é onde se constitui a adoção das políticas públicas que são necessárias para manter o equilíbrio regional e a organização física do espaço, com o objetivo de construir uma nova racionalidade (MELO, 2015). Nesta nova racionalidade, a governança, assim como a participação social são entendidas como necessárias para alocar essa nova função das organizações e instituições locais (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

A democracia se configura como um método de organização da sociedade, no qual está atrelado o desenvolvimento e a forma como são processados os conflitos sociais, para que seja garantido o dinâmico mecanismo construtivo e participativo da sociedade (HERRLEIN JR., 2014).

A expansão das capacidades e o estabelecimento real da cidadania com provisão de recursos materiais, formação educacional e garantia de direitos fundamentais, podem advir como resultado das políticas de desenvolvimento, que devem, assim, guardar estreita correspondência com a realização de metas de desenvolvimento humano e de sustentabilidade ambiental. (HERRLEIN JR., 2014, p. 90).

Outra função da democracia está atrelada a condição que o Estado possui de controlar a sociedade civil, e de submeter o capital privado ao cumprimento dos propósitos estabelecidos para o desenvolvimento humano de todos os cidadãos. Neste sentido, a democracia pode ter sua atuação caracterizada como socialmente inclusivo e combatendo a desigualdade e exclusão (HERRLEIN JR., 2014).

¹ Estado é a estrutura organizacional e política fruto de um contrato social ou de um pacto político, que garante legitimidade ao governo [...] O Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos." (PEREIRA, 1995, p. 87).

² "A sociedade civil é constituída pelas classes sociais e grupos, que têm um acesso diferenciado ao poder político efetivo [...] Em outras palavras, a sociedade civil é o povo, ou seja, o conjunto dos cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada indivíduo e de cada grupo social" (PEREIRA, 1995, p. 87). "A sociedade civil pode ser entendida isso como a forma através da qual as classes dominantes se organizam fora do Estado para controlá-lo e pô-lo a seu serviço. A sociedade civil não deve ser confundida, portanto, com a população ou com o povo. O povo pode ser considerado como sendo o conjunto dos cidadãos detentores dos mesmos direitos; a sociedade civil é constituída pelos cidadãos organizados e classificados segundo o poder dos grupos ou associações a que pertencem. O Estado exerce formalmente o seu poder sobre a sociedade civil e o povo. Na verdade, a sociedade civil é a fonte real de poder do Estado na medida em que estabelece os limites e condicionamentos para o exercício desse poder" (PEREIRA, 1995, p. 92).

Para Fiani (2013), o Estado, deve atuar acima do interesse privado, pois é o único agente que possui condições de atuar estrategicamente diante dos diferentes tipos de arranjos institucionais, inclusive do mercado, que diante tanta, é apenas uma forma de arranjo.

O processo de democratização brasileira³, coloca ao Estado a função de formular, implementar e coordenar políticas públicas, e isso deve acontecer de forma participativa, ou seja, com a interação constante com a sociedade civil e suas formas de organizações. Desse modo, a construção das estratégias de desenvolvimento precisa envolver a sociedade e seus múltiplos atores e interesses, especialmente ONGs e beneficiários diretos das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2012; SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

Neste cenário, há uma redefinição no papel das instituições, e as prefeituras ganham maior importância, em razão da necessidade de ter unidades estatais que tornem possível a execução e permita a participação local. Trata-se da evocação do território, que funciona como unidade de referência que contempla e faz a mediação das relações locais com as demais esferas (regional, nacional e até global) (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

Também compete ao Estado tomar medidas quando algum setor não está apresentando resultados adequados, fornecendo uma estrutura adequada para promover serviços ou desempenhar incentivos⁴ (FERREIRA; AZZONI, 2011).

Portanto, ao se inquirirem as capacidades estatais contemporaneamente necessárias à produção de políticas bem-sucedidas de desenvolvimento, a questão central passa a ser como e por meio de quais arranjos institucionais as possíveis complementariedades entre democracia e ação do Estado podem ser equacionadas, seja pela neutralização e equilíbrio de tensões, ou por sua transformação em sinergias. (GOMIDE; PIRES, p. 27, 2012).

Na segunda metade do século XX, os consecutivos governos brasileiros construíram os elementos centrais que caracterizam um Estado desenvolvimentista, incluindo arranjos institucionais efetivos para fazer o monitoramento e o planejamento. Todavia, falhou em virtude de não exigir detalhadamente a reciprocidade dos beneficiários dos subsídios. Por esta razão o Estado desenvolvimentista obteve maior êxito nos projetos em que foi usado exclusivamente o setor público, do que naqueles projetos que contou com a parceria do setor privado (SCHNEIDER, 2014).

O propósito central da regulação pública sobre a atividade econômica privada é conter as tendências destrutivas das relações capitalistas sobre o ambiente natural e as condições pessoais de vida, defrontando-se, principalmente, com as grandes corporações nacionais e transnacionais. Sobre elas, a democracia autorizará o Estado a efetuar um controle social por meios legais que imponham uma gestão transparente nos aspectos contábil, trabalhista e ambiental, estabelecendo a responsabilização plena perante empregados e usuários e determinando a participação dos primeiros nos lucros corporativos. Com apoio na mobilização popular e em novos dispositivos legais, os consumidores podem conquistar espaços de poder nas empresas enquanto cidadãos usuários, na forma de conselhos de fiscalização e controle de qualidade. Da mesma forma, as políticas públicas devem valorizar e publicizar os compromissos de responsabilidade social das empresas, mediante o Marco institucional que as comprometa realmente com os direitos de consumidores e trabalhadores e com

³ Faz referência ao processo de democratização no Brasil teve início no final da década de 1970, e deste movimento resultou esta abertura para a participação dos diferentes entes sociais e representantes na discussão de políticas públicas, pois tratava-se de uma das reivindicações populares (SOUTO-MAIOR; GONDIM, 1992).

⁴ Como aconteceu, por exemplo, no setor econômico, quando foi Criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

recursos para fomentar atividades escolhidas pelas comunidades. (HERRLEIN JR., 2014, p. 98).

Assim, embora a composição de arranjos institucionais múltiplos possam se constituir em uma formulação potencialmente fortalecedora das políticas públicas direcionadas pelo Estado, a escolha das entidades e a convergência de seus interesses com as apresentadas pelo Estado é fundamental.

O papel irrevogável do Estado, nesse caso, é zelar para que as parcerias não sejam utilizadas para habilitar interesses escusos e diversos daqueles apresentados pelos objetivos das políticas públicas propostas.

2. 1 A descentralização das políticas públicas

Um marco importante dentro do processo democrático está relacionado a descentralização das políticas públicas. Essa descentralização tornou-se um eixo significativo para a reforma do Estado, o que possibilitou uma aproximação entre o Estado e os cidadãos, e assim formular políticas públicas mais ligadas as necessidades sociais (LOTTA; VAZ, 2015).

Essa descentralização das políticas públicas também potencializou a geração de resultados mais efetivos e equitativos, experimentando arranjos institucionais mais complexos envolvendo o potencial dos entes locais.

Assim, tem-se o envolvimento dos entes locais dentro do processo de decisão, implantação e avaliação das políticas públicas, as quais estão relacionadas, o que permite alcançar resultados mais satisfatórios em diferentes localidades (LOTTA; VAZ, 2015). Isso é possível, porque dentro do processo é levado em consideração algumas condições específicas e particulares dos beneficiados, atendendo as demandas dos usuários⁵.

A inserção da participação popular no processo de elaboração e gestão das propostas tornou o ambiente institucional de formulação, coordenação e execução de políticas públicas mais complexo no Brasil (LOTTA; VAZ, 2015; PIRES; GOMIDE, 2014; NASCIMENTO; CURY, 2016). Dada a importância desta participação, ela representou um avanço significativo na qualidade da ação do Estado (NASCIMENTO; CURY, 2016).

A partir dos anos 2000, esse processo ganhou ainda mais força:

Assistiu-se, portanto, a um movimento de construção de novas relações entre entes federativos, em uma lógica de coordenação, em que o Governo Federal atua mais na regulação e repasse de recursos e os governos estaduais e municipais na implementação. Em paralelo, outro movimento surgiu nos últimos anos e se caracteriza por uma maior complexidade desses novos arranjos por conta do envolvimento de novos atores, para além de entes governamentais, nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. (LOTTA; VAZ, 2015, p. 176).

⁵ Esse envolvimento de outros setores na formulação de políticas públicas foi possibilitado justamente pela Constituição Federal de 1988, na qual em vários momentos, destaca a importância da participação social. A Constituição também instituiu uma série de mecanismos de participação, envolvendo os atores políticos, sociais e econômicos para a discussão e formulação das propostas e gestão das políticas, através dos instrumentos de controle, participação e transparéncia, no processo de decisões públicas. Posteriormente foram sendo implementados formas de representação através de conselhos, conferências, audiências públicas, orçamentos e planejamentos participativos (formando redes).

As transformações presenciadas nas últimas duas décadas têm mostrado respostas referentes as organizações e políticas públicas que, embora ainda estejam em fase de aprimoramento, propõem novos arranjos institucionais.

Esses possibilitam o aperfeiçoamento das relações entre os entes federativos, promovem a articulação das políticas públicas, criam espaços para a participação da sociedade civil e estabelecem relação com organizações do terceiro setor. Tudo isso com o objetivo de alcançar políticas públicas com resultados mais efetivos, democráticos e integrados (LOTTA; VAZ, 2015).

Na gestão pública, conforme Nascimento e Cury (2016) já não é mais questionado o caráter de legitimidade existente nas parceiras que são estabelecidas entre o Estado e instituições não governamentais e privadas. Os autores apenas chamam a atenção para o fato de que, é necessário analisar e definir quais as áreas de atuação conjuntas e, em quais condições essas parcerias se dão, para garantir a eficiência e eficácia dessas políticas. Pois, se não for analisado criteriosamente as condições ou a função que cada ator vai desempenhar, corre-se o risco desta política fracassar.

Esses novos arranjos institucionais buscam promover a integração de pessoas, áreas e organizações, com base em algumas questões, como a melhoria de relações federativas que atendam temas específicos (saúde, saneamento etc.), resolução de problemas mais complexos (exemplo disso seria o combate à miséria), serviços que atendam uma população específica (como é o exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida).

Também há arranjos que atendem uma questão ou setor (exemplo disso é o Sistema Único de Saúde (SUS), que contempla ações vinculadas ao Ministérios da Saúde e às Secretarias Estaduais e Municipais, entre outros casos (LOTTA; VAZ, 2015).

De fato, a viabilização de arranjos institucionais que proporcionem parcerias público-privada dentro do espaço institucional ágil, confiável e flexível, são elementos que oferecem as condições indispensáveis para a inovação (NASCIMENTO; CURY, 2016).

Sendo assim, dependendo do objetivo e da sua motivação, cada arranjo institucional tem características próprias, em virtude dos atores que estão envolvidos nos processos decisórios, dos diferentes papéis estabelecidos e, principalmente, do momento (período histórico) no qual ocorre (LOTTA; VAZ, 2015).

3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS

De acordo com Gomide e Pires (2014) arranjos institucionais são entendidos 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” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19-20). Desta forma, é através dos arranjos que possibilitam ao Estado a execução de determinadas políticas públicas.

Conforme Lopes (2001) arranjos institucionais são definidos como conjunto de instituições no qual fazem parte empresas, organizações ou unidade de produção que se relacionam para desenvolver determinadas atividades, através de uma rede de relações, parcerias e apoios, que além de viabilizar, potencializam resultados que podem ser totais ou parciais.

Neste sentido, os arranjos institucionais são o conjunto de relações estabelecidas entre instituições de várias naturezas, unindo diversos componentes da sociedade. Essa união

proporciona a constituição e o funcionamento de sistemas produtivos, combinando dinâmicas sociais e econômicas, que operam no campo político e em diversas fontes de poder, e em alguns casos impulsionam esses sistemas e em outros casos inviabilizam (LOPES, 2001).

Cabe ressaltar que, a formação de arranjos institucionais adequados, permitem o melhor desenvolvimento da relação entre Estado, sociedade e mercado, e é aí que se encontra o elemento catalizador e caracterizador da atuação do Estado que permeiam o desenvolvimento no século XXI (GOMIDE; PIRES, 2012).

Essa abertura aconteceu em razão do fluxo de alterações nas funções e incumbências do Estado, principalmente a partir de meados do século XX. Isso levou a alteração, desde a estrutura até o caráter das ações, onde o Estado deixa de ser o indutor e passa a ser o regulador do desenvolvimento econômico, deixando de ser centralizado e passando a permitir a participação de diversas instâncias da sociedade civil (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

Na avaliação dos arranjos institucionais tem apresentado que, a legitimidade democrática depende da incorporação de atores políticos relevantes que permeiam as diversas etapas da política pública. Já a efetividade destes arranjos depende da capacidade burocrática para se chegar aos objetivos que foram propostos (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

Para entender como ocorre o funcionamento das políticas públicas é necessário aprofundar a análise de como os arranjos institucionais estão dando sustentação na sua implementação (PIRES; GOMIDE, 2014).

A análise permite elencar as variáveis que são primordiais para a compreensão da formação dos arranjos, como: definição dos atores envolvidos, como é efetivada a governança, como são estabelecidos os processos de decisão e o grau de envolvimento (LOTA; FAVARETO, 2016).

Para Fiani (2018), os arranjos institucionais devem especificar quais são os agentes que estão habilitados para executar determinada transação, a forma como essas interações precisam ocorrer durante o desenvolvimento. O autor destaca também que esta ação está sujeita ao ambiente institucional. Um dos principais arranjos institucionais na área econômica é o mercado⁶.

No que se refere as interações estabelecidas entre as instituições democráticas e políticas de desenvolvimento, é primordial fazer uma análise prévia do processo concreto antes de executar essas políticas.

Pires e Gomide (2014) consideram importante também compreender como é a performance entre as burocracias do Poder Executivo e as estruturas de controle e participação política. Esse processo abrange desde o conjunto de decisões e ações desenvolvidas do lançamento até a percepção de resultado que envolve sobretudo, as atividades de execução, a formulação ou reformulação (quando necessário) e tomada de decisões.

É no processo de implementação, que ficam evidentes as decisões e ações das burocracias governamentais, e onde há a repercussão da interação com instituições democráticas, que podem gerar impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações, dependendo das circunstâncias (PIRES; GOMIDE, 2014).

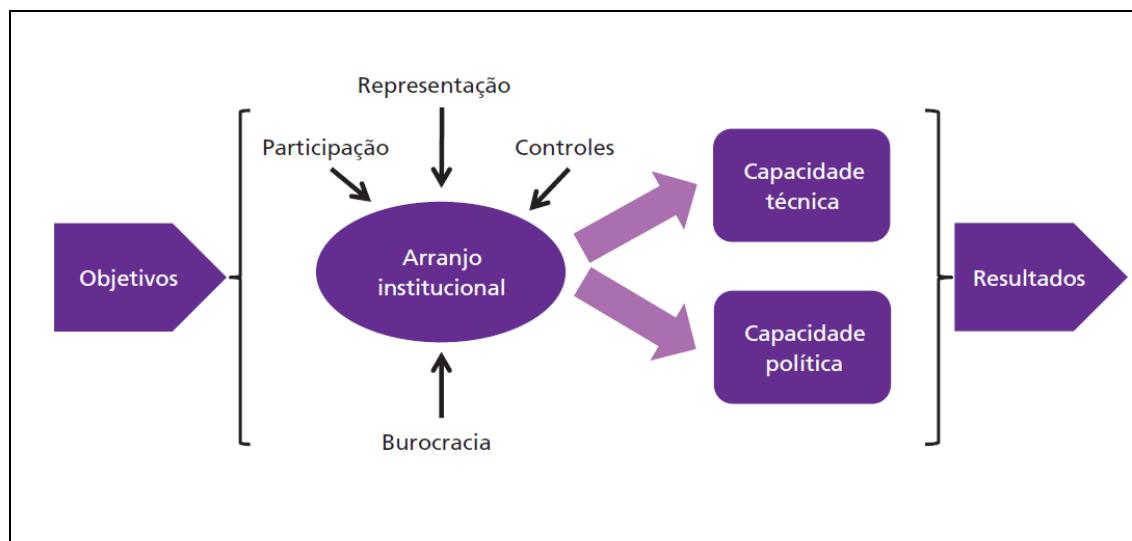
⁶ A característica que imediatamente se destaca para a análise é o fato de o mercado ser um arranjo institucional menos especializado, uma vez que abarca um grande número de transações, sem que qualquer uma delas particularmente receba tratamento diferente das demais. Ou seja, uma transação é tratada pelas regras do seu mercado, da mesma forma que qualquer outra. (FIANI, 2018, p. 118-119).

Dentro do Estado Democrático de Direito, a capacidade de execução acontece através dos arranjos institucionais que estão relacionadas aos componentes técnico-administrativo e ao político. O técnico-administrativo contempla as competências dos agentes do Estado para executar suas políticas, na busca de produção dos resultados por meio de ações coordenadas e orientadas. O componente político está atrelado às habilidades da burocracia do Executivo que vinculado a expansão dos canais de interlocução, pode negociar com diferentes atores sociais, processando conflitos e agindo com interesses específicos. É através do ordenamento destes dois componentes que o Estado tem capacidade de realizar a implantação mais efetivas de suas políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2014).

Sendo assim, os arranjos institucionais permitem ao Estado desenvolver as habilidades que são necessárias para a implementação dos seus objetivos, ou seja, são os arranjos que determinam as capacidades estatais para a implementação da política desejada.

Conforme pode ser analisado na Figura 01, os componentes técnico-administrativo e políticos resultam das relações estabelecidas entre as burocracias do Poder Executivo com os sistemas representativos, participativos e de controle. Sendo assim, cada arranjo específico é responsável pela implementação de regras e mecanismos e processos que explicam o resultado alcançado por cada política pública (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2014).

Figura 1: Modelo Analítico de Políticas Públicas



Fonte: Gomide e Pires, 2014, p. 21

A habilidade política ganha destaque na medida em que precisa atuar articulando interesses e negociando com a pluralidade de grupos que estão organizados socialmente e a partir disso, construir consensos que possibilitam coordenar a execução e conseguir os melhores resultados possíveis. Todavia, o Estado ainda precisa lidar com a burocracia executora de políticas públicas tanto do governo como da sociedade civil e da área de controle, que são exercidos pelo Ministério Público, Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014), isso quando se refere de governo federal. Para os Estados e Municípios existem os Tribunais de Contas Estaduais, Ministério Público e outros órgãos regionais.

De acordo com Gomide e Pires (2012, 2014), para pensar o desenvolvimento de políticas de desenvolvimento é preciso aprofundar a visão relacionada aos arranjos institucionais, pois são estes que dão sustentação nas análises e processos decisórios, tanto de controle como de execução. As políticas públicas de uma forma ou de outra são envolvidas por arranjos, compostos por:

[...] organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além de imposições de transparência, prestação de contas e controle por parte dos cidadãos e órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário. (GOMIDE; PIRES, 2012. p. 27).

Desta forma, a produção de políticas públicas está naturalmente permeada por arranjos institucionais, que envolvem instituições políticas com competências jurídico-organizacionais que reúnem capacidade técnico-administrativa. Todavia, essa união de diferentes arranjos não está livre de tensões, em razão de reunir diferentes atores da sociedade civil, partidos políticos e parlamentares, que muitas vezes acaba por prejudicar a tomada de decisões eficientes e céleres (GOMIDE; PIRES, 2012).

É fato que se torna inviável incluir todos os interessados no processo, do ponto de vista operacional, por isso alguns serão incluídos, enquanto outros precisarão ser excluídos. Para definir quem fica e quem não, muitas discussões e negociações acontecem, pois trata-se de defender interesses (SOUTO-MAIOR; GONDIM, 1992; LOTTA; FAVARETO, 2016).

É importante mencionar que os arranjos institucionais apresentam também, em um determinado momento do tempo, suas capacidades e suas fragilidades. Frente a isso, é fundamental saber em que intensidade essas capacidades podem se manifestar diante dos desafios expostos em cada política de desenvolvimento (GOMIDE; PIRES, 2012). Muitas vezes o desenvolvimento de arranjos institucionais que envolve a participação de agentes privados gera alguns problemas que podem afetar o sistema regulatório (FIANI, 2018).

Assim, fixar critérios para estabelecer e mensurar essas capacidades e fragilidades ajudam a definir quais as melhores medidas a serem utilizados dentro da definição de produção de políticas de desenvolvimento,

[...] arranjos de políticas de desenvolvimento que combinem alta capacidade técnico-administrativa com alta capacidade política estaria associados às políticas mais inovadoras e bem-sucedidas, pois conciliam uma atuação efetiva do Estado para a concretização dos objetivos propostos com a abertura à participação dos atores interessados e ao controle social. (GOMIDE; PIRES, 2012, p. 29).

Em estudo apresentado do Pires e Gomide (2014), é evidenciado que arranjos institucionais com promotores de alta capacidade política, conseguem realizar a articulação entre diversos atores e interesses e processam conflitos gerados entre eles, conseguem realizar revisões, mudanças e introduzir novidades, que não tinham sido previstas *a priori* (PIRES; GOMIDE, 2014).

O processo de avaliação de uma política pública que envolve arranjos institucionais é complexo. Souto-Maior e Gondim (1992) destacam que uma política pública é a representação de um governo, onde a participação é entendida como um meio utilizado por este governo para obter o melhor êxito na implantação deste programa/projeto. Todavia, os autores afirmam que

a avaliação deve se dar a partir do arranjo institucional, que compreende ao “conjunto de organizações públicas e privadas, regras e leis responsáveis pela formulação e implementação de uma determinada política” (SOUTO-MAIOR; GONDIM, 1992, p. 144).

Souto-Maior e Gondim (1992) chamam a atenção para a questão que, o fato de uma política pública envolver diversos órgãos e níveis de governos (Federal, Estadual e Municipal) e esferas de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além da sociedade civil, faz com que inviabilize teoricamente a realização de uma avaliação que busca apresentar uma eficiência global.

Outra questão que os autores chamam a atenção refere-se ao fato de considerar os atores de dentro e de fora dos arranjos, além da pressão sofrida para que os objetivos fossem modificados no decorrer do tempo e do processo.

Para a avaliação algumas variáveis precisam ser consideradas, como ponderaram Souto-Maior e Gondim (1992):

- a) além do arranjo institucional desenvolver políticas que têm normalmente vários objetivos, cada uma das entidades que o compõem também tem múltiplos objetivos;
- b) tanto o arranjo como também cada uma das organizações que o compõem pode ser eficazes em alguns aspectos de suas operações e não em outros;
- c) a eficácia teria de ser considerada do ponto de vista das pessoas, grupos e organizações dentro e fora do arranjo, e que são afetados pelas políticas que ele produz;
- d) as pressões sobre o arranjo se modificam ao longo do tempo, de modo que alguns objetivos são enfatizados mais numa época do que em outra. (SOUTO-MAIOR; GONDIM, 1992, p. 144-145).

Por isso, as avaliações que envolvem experiências participativas não podem focar somente no resultado que foram obtidos de forma global. Todo o processo de formulação e execução precisa ser levado em consideração. Esse fator é importante porque o olhar não fica focado apenas nos efeitos e impactos causados pela política pública, mas consideram também a participação dos cidadãos em todas as etapas, desde a formulação até a implementação (SOUTO-MAIOR; GONDIM, 1992).

4 CONSIDERAÇÕES

A relevância da constituição de pertinentes arranjos institucionais junto à produção de políticas públicas é evidente nesse artigo. Demonstra-se que tais ordenações, potencialmente reúnem recursos técnicos, administrativos e de diversos atores interessados e beneficiados. Além disso, a importância assenta-se na maior capacidade de estabelecer estratégias de estímulo, execução e avaliação dos processos de governança que promovam o êxito das políticas públicas.

Cabe ressaltar aqui que, os arranjos institucionais são resultado do processo de democratização do Estado, o qual permite a participação dos diversos setores, a fim de estabelecer objetivos, ações e mecanismos de planejamento e gestão para as políticas públicas de acordo com a realidade dos envolvidos.

Os arranjos institucionais são importantes para a produção de políticas públicas, uma vez que, além de reunir recursos técnico-administrativos, proporcionando negociação de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores e imposição de transmissão, prestação de contas e controle por parte dos cidadãos e órgãos dos poderes legislativos e

Judiciário. Por outro lado, os arranjos institucionais podem ser usados para estabelecer e mensurar as capacidades e proteção dos Estados para produzir políticas de desenvolvimento bem-sucedidas.

Embora não seja possível envolver todos os interessados no processo de elaboração e gestão de uma política, o Estado pode e deve investir na construção de uma estrutura de planejamento e gestão voltados à governança, nesse sentido, a análise dos arranjos institucionais tem mostrado grande potencial. Considera-se, a partir das reflexões realizadas ao longo desse artigo, que a capacidade política e técnico-administrativa para alcançar os objetivos propostos em uma política pública dependem dos arranjos institucionais considerados, assim, a participação dos cidadãos e o controle social também são fundamentais para o sucesso da política pública por meio de governança e sustentabilidade.

Diante disso, evidencia-se que a formação de arranjos institucionais adequados são indispensáveis para que as políticas públicas tenham êxito.

5 REFERÊNCIAS

FERREIRA, Thiago Toledo; AZZONI, Carlos Roberto. Arranjos institucionais e investimento em infraestrutura no Brasil. **Revista do BNDS**, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior: Brasília, n. 35, 2011. Junho.

FIANI, Ronaldo. Arranjos Institucionais e custos de transação em parcerias público-privadas. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 113-136.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. **Textos para Discussão 1815**/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. **Boletim de Análises Político-Institucional**, Brasília, n. 2, p. 25-30, 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28.

HERRLEIN JR., Ronaldo. A construção de um Estado Democrático para o Desenvolvimento no século XXI. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p.83-109.

LOPES, Saulo Barbosa. **Arranjos institucionais e a sustentabilidade de sistemas agroflorestais: uma proposição metodológica**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015. Abr./Jun.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016. Março.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GEURRA, Pedro Henrique. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha vida. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p.113-136.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GEURRA, Pedro Henrique. Legitimidade e efetividade vem arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p.1531-1554, 2015. nov./dez.

MELO, Marcos Antônio. **Indicadores geoambientais como instrumento de avaliação e monitoramento aos projetos de zoneamento ecológico-econômico no Brasil.** Tese (Doutorado em Geografia), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

NASCIMENTO, Petula Ponciano; CURY, Cyntia. Arranjos institucionais como fator estratégico para as parcerias e inovação. IX Congresso Consad de Gestão Pública, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília-DF, 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 36, p. 85-104, 1995.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Avila. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. **Textos para Discussão 1940** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SCHNEIDER, Bem Ross. O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 31-56.

SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, Iván Peyré. Território e abordagem territorial: das referencias cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**, Campina Grande, v. 23, n. 01 e 02, p. 99-116, 2004. jan./dez.

SOUTO-MAIOR, Joel; GONDIM, Linda. Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e o planejamento democráticos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro n. 26(3), p. 140-151, 1992. jul./set.