

# ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMO FATOR ESTRATÉGICO PARA AS PARCERIAS E INOVAÇÃO

Petula Ponciano Nascimento  
Cynthia Cury



## ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMO FATOR ESTRATÉGICO PARA AS PARCERIAS E INOVAÇÃO

Petula Ponciano Nascimento  
Cynthia Cury

### RESUMO

A relevância quanto à legitimidade da colaboração entre Estado e organizações não governamentais e privadas na gestão pública é inquestionável. Contudo é necessário analisar sobre que condições e em que áreas esta atuação conjunta deve ocorrer e como essa relação pode tornar as políticas públicas mais efetivas e eficazes. As atividades de pesquisa e desenvolvimento científico necessitam de mecanismos de gestão ágeis e eficientes, capazes de proporcionar condições para que os resultados não sejam comprometidos, mas que sejam traduzidos em inovações valiosas para o desenvolvimento social, econômico e ambiental. As ações de governo, especialmente na área de ciência e tecnologia, exigem a construção de novos arranjos institucionais, que superem o modelo de provisão única estatal. Estes arranjos apontam para a construção de redes institucionais, que reúnem vários atores – da sociedade civil e do setor privado – envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil. Isto representa um importante avanço na qualidade da ação do Estado.

Um exemplo recente de arranjo institucional entre estes atores – Estado, sociedade civil e mercado – é o recém-criado Centro de Biologia Química de Proteínas Quinases da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), primeiro centro de pesquisa no Brasil no modelo “*open science*”. Apoiado pela FAPESP, integra a rede do *Structural Genomics Consortium* (SGC), uma parceria público-privada que reúne cientistas, indústrias farmacêuticas e entidades sem fins lucrativos de apoio à pesquisa. A importância das parcerias é fundamental para construir o futuro. Não basta apenas



gerar conhecimento, é preciso também gerenciar relacionamentos. O "Estado Empreendedor" ainda é fundamental, pois precisa garantir um ambiente institucional favorável a arranjos que permitam o investimento de risco, onde as organizações públicas e privadas possam, de fato, buscar inovações radicais e revolucionárias, como foi o caso da nanotecnologia e dos alimentos nutraceuticos, entre outras. As organizações precisam atuar em grande sinergia e devem ter mecanismos institucionais que as viabilizem ou não vão conseguir superar os desafios do futuro.



## 1. INTRODUÇÃO

Por muito tempo, prevaleceu a visão de que a competição é uma das forças-chave que mantém o mundo dinâmico e competitivo. Embora considerado o motor do capitalismo e base dos enormes ganhos de desempenho da indústria, que passou a ofertar para a sociedade produtos e serviços de melhor qualidade e preços mais acessíveis, o modelo fechado de competição se mostra cada vez mais incompatível com o nosso tempo. Tempo em que se avolumam desafios de grande complexidade, que não poderão ser enfrentados, senão pela via da cooperação, da combinação de esforços, das parcerias.

A relevância quanto à legitimidade da colaboração e parcerias entre Estado e instituições não governamentais e privadas na gestão pública é inquestionável. Contudo, é necessário analisar em que condições e em que áreas esta atuação conjunta deve ocorrer e como essa relação pode tornar as políticas públicas mais efetivas e eficazes.

A não consideração das condições e do papel de cada ator pode causar grande impacto sobre as parcerias público-privadas, tornando-as ineficientes. Ao buscar promover o crescimento e a inovação, é fundamental entender a importância dos papéis do setor público e do setor privado, principalmente qual é a contribuição de cada ator para este sistema de inovação. (Mazzucato, 2014)

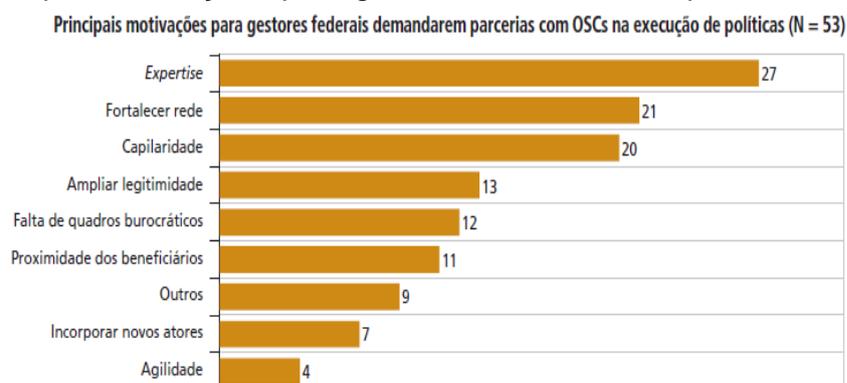
As ações de governo exigem a construção de novos arranjos institucionais, que superem o modelo de provisão única estatal. Estes arranjos apontam para a necessidade de maior capacidade institucional do Estado e para a construção de redes, que reúnam vários atores – da sociedade civil e do setor privado – envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil. Isto representa um importante avanço na qualidade da ação do Estado.

Quando analisamos, à luz de Hall (1986), podemos compreender que os arranjos demonstram a importância da relação entre instituições e organizações, que ao se interceptar, dão forma não somente às políticas governamentais mas também às estratégias e alianças dos grupos de interesse e intelectuais.



A relevância das parcerias para a gestão e para as políticas públicas é percebida também na avaliação que gestores federais responsáveis pelas parcerias fazem sobre os motivos para celebrá-las, como se verifica na figura 1.

Figura 1. Principais motivações para gestores demandarem parcerias.



Fonte: Lopez e Abreu (2014).

## 1.1. MARCO REGULATÓRIO - CONTRATOS DE CONCESSÃO

Parceria Público-Privada (PPP), conforme definido pelo artigo 2º da Lei Federal nº. 11.079/2004, "é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa". No mesmo dispositivo ainda constam os conceitos de concessões patrocinadas e administrativas:

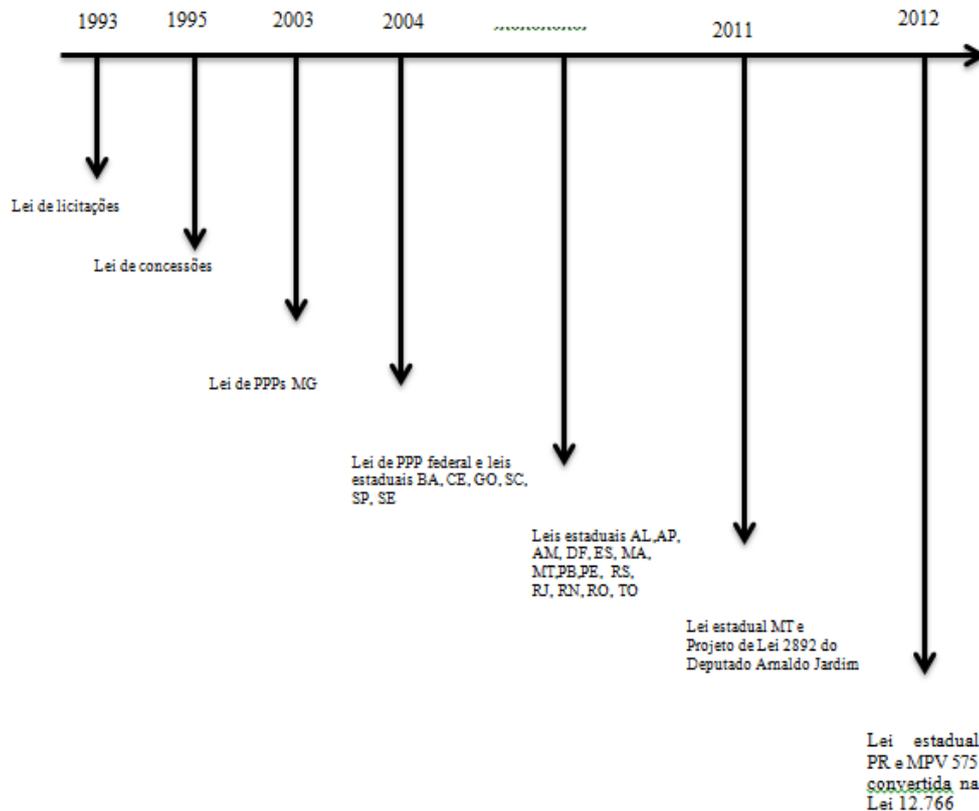
"Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado."

"Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens."

O desafio de elevar o investimento em infraestrutura passa pela participação da iniciativa privada. Historicamente isso ocorreu de várias formas e respondeu a ciclos de participação do capital privado no investimento em infraestrutura. Como indica a linha do tempo da Figura 2, no período recente este fenômeno ocorreu através das concessões à iniciativa privada, que ganharam força a partir dos anos noventa.



Figura 2. Linha do Tempo das Parcerias e Concessões no Brasil



Fonte: OLIVEIRA, MARCATO e SCAZUFCA (2013)

Ao contrário do que ocorre nas privatizações, as parcerias público-privadas (PPPs) não importam em alienação definitiva do controle da política pública. Ademais, os contratos de parceria possuem maior abrangência em relação aos objetos cuja delegação é permitida. Portanto, privatização e parceria público-privada são contratos administrativos distintos e não se confundem.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1. PPPS PARA INOVAÇÃO

Compreender as transformações mundiais nas mais diferentes esferas: social, econômica e ambiental e a necessidade de intensificar cada vez mais as relações institucionais, faz parte dos cenários de todas as organizações no mundo. Hoje, o mercado se encontra diante de variáveis que retratam a sua atual tendência, como o



empreendedorismo, a inovação, a ética nos negócios, os *stakeholders* e a sustentabilidade institucional.

As PPPs são mecanismos importantes para a inovação. Só o desenvolvimento tecnológico fará o país dar um salto de qualidade na produção industrial e adicionar valor competitivo a seus produtos. Para isso, as Parcerias Público-Privadas têm sido estimuladas para contribuir com o alcance deste objetivo, como podemos perceber nos dispositivos da Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica no Ambiente Produtivo – Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

Há um entendimento corrente no sentido de que o uso das PPPs, para realização e gestão de grandes infraestruturas e de serviços coletivos, se traduz na forma mais adequada de assegurar serviços públicos de melhor qualidade, com menores custos para a sociedade. O Brasil precisa de grandes investimentos em infraestrutura para estimular o crescimento. O governo não dispõe de recursos suficientes para os investimentos necessários e, portanto, a parceria com o setor privado é fundamental.

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1. CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA PPPS

Uma das principais dificuldades para a celebração de contratos de parcerias público-privadas é a ausência de capacidade institucional nas organizações do setor público. Para estimular a inovação e a criatividade nestas instituições, levando a parcerias bem-sucedidas, é preciso pensar na dinâmica organizacional. Quando o Estado é organizado eficientemente, se torna um parceiro fundamental do setor privado.

Este entrave faz com que sejam fundamentais iniciativas que tenham como objetivo a disseminação de competências necessárias para que o setor público consiga dar os passos necessários para gerir PPPs sem assumir riscos desproporcionais no longo prazo.



O Portal PPP Brasil – O Observatório das Parcerias Público-Privadas sugeriu algumas medidas para contribuir com a disseminação de competências sobre PPPs. Dentre elas, Bruno Pereira destaca duas:

- I. Certificação nacional de especialista em participação privada no provimento de infraestruturas e serviços públicos: permitiria que os servidores públicos pudessem ser certificados quanto aos conhecimentos, habilidades e atitudes relevantes para o relacionamento público-privado inerente às PPPs, com viés prático. Tal iniciativa poderia ser desenvolvida por uma instituição de ensino e pesquisa, com o apoio da iniciativa privada (a maior interessada em encontrar um poder público mais capacitado para planejar, tomar decisões de investimento e estruturar projetos de infraestrutura).
- II. Linhas de pesquisa acadêmicas e aplicadas sobre relações público-privadas de longo prazo: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES (FEP categoria prospecção), assim como as fundações estaduais que têm como objetivo o desenvolvimento de técnicas de gestão pública e as universidades, poderiam desenvolver linhas de pesquisa sobre as PPPs com o objetivo de contribuir com a análise sobre a sua utilização eficiente.

Diante disto, fica evidente a necessidade de uma maior adequação de modelo de gestão das instituições públicas, com novos arranjos institucionais que viabilizem processos ágeis e flexíveis, em especial no que se refere às suas relações com o setor privado que exige decisões rápidas.

#### 4. CONCLUSÕES

O mundo dinâmico e competitivo, com desafios de maior complexidade, necessita de atores capazes de pensar e agir de forma mais abrangente, onde as palavras: parceria, cooperação e relacionamento são condições *sine qua non* para que os desafios sejam superados e criem possibilidades, por meio de projetos e ações que irão apoiar as políticas públicas, para dinamizar o sistema de inovação.



Um “Estado Empreendedor” não apenas reduz os riscos do setor privado, como antevê o espaço de risco e opera corajosa e eficientemente dentro desse espaço para fazer as coisas acontecerem. (Mazzucato, 2014)

A importância das parcerias é fundamental para construir o futuro. Não basta apenas gerar conhecimento, é preciso também gerenciar relacionamentos. O Estado é fundamental, pois precisa garantir um ambiente institucional favorável a arranjos que permitam o investimento de risco, onde as organizações públicas e privadas possam, de fato, buscar inovações radicais e revolucionárias. As organizações precisam atuar em grande sinergia e devem ter mecanismos institucionais que as viabilizem ou não vão conseguir superar os desafios do futuro.

Arranjos institucionais que favoreçam a parceria público-privada e um ambiente institucional ágil, confiável e flexível são a chave para viabilizar as condições necessárias para inovação.



## REFERÊNCIAS

BURLAMAQUI, L.; CASTRO A. C.; KATTEL, R. **Knowledge governance: reasserting the public interest**. London: Anthem Other Canon Economics, 2012.

FARAH, M. F. S., **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública 1/2001, p. 119-144.

HALL, P. A., TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Revista Lua Nova Nº 58, 2003.

LOPEZ, F., LOPES, L., SOUTO, B., SANT'ANA, D.A **Interação entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis**. Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, vol.2, cap. 15, p.329-346.

MAZZUCATO, M., **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Editora Portfolio-Penguin, São Paulo, 2014.

OLIVEIRA, G., MARCATO, F. S., SCAZUFCA, P., **Parcerias Público-Privadas – Experiências, Desafios e Propostas. Parte I - Como destravar as Parcerias Público-Privadas**. LTC Editora, 2013.

PEREIRA, B., **A capacidade institucional do setor público para estruturar e gerir projetos de PPP**. PPP Brasil – O Observatório das Parcerias Público-Privadas, 2012. Disponível em <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-capacidade-institucional-do-setor-p%C3%BAblico-para-estruturar-e-gerir-projetos-de-ppp> (acesso em 26.09.15).

RALHO, L.R.A., **Política Industrial de Inovação e as Parcerias Público-Privadas**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 8(15): 23-34, jul.-dez., 2008. Disponível em <https://www.metodista.br/revistas/revistas-nimep/index.php/direito/article/viewFile/452/130> (acesso em 27.09.15).



---

## AUTORIA

**Petula Ponciano Nascimento** - Pesquisadora da Embrapa. Doutoranda em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento do Instituto de Economia/UFRJ;

Endereço eletrônico: [petula.nascimento@embrapa.br](mailto:petula.nascimento@embrapa.br)

Telefone: (21) 999814858

**Cynthia Cury** - Analista da Embrapa. Mestranda em Gestão e Políticas Públicas da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP;

Endereço eletrônico: [cynthia.cury@embrapa.br](mailto:cynthia.cury@embrapa.br)

Telefone: (16) 98132-5939

