

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Diana Isabel da Silva Leiras; Helena Beatriz de Moura Belle; Luciana de Aboim Machado; William Paiva Marques Júnior. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-212-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas apresentou suas produções científicas no dia 11 de setembro de 2025, presencialmente, entre as 14 e 18 horas, no XIV Encontro Internacional do CONPEDI, que ocorreu nos dias 10, 11 e 12 de setembro de 2025, em Barcelos, Portugal, sob a coordenação dos professores abaixo signatários.

Nessa oportunidade, reuniram-se professores (as) pesquisadores (as) e profissionais do Direito de diversos países, promovendo um ambiente de intensa socialização de conhecimentos e debates aprofundados sobre temáticas que marcam a agenda contemporânea da pesquisa jurídica.

O tema geral do encontro foi o “Direito 3D Law”, em referência à Teoria Tridimensional do Direito, proposta pelo jurista brasileiro Miguel Reale (1910-2006), que defendia a ideia de que o Direito só pode ser plenamente compreendido pela interação entre fatos, valores e normas jurídicas, promovendo uma visão integradora e dinâmica, capaz de orientar estudos de interpretação jurídica, elaboração de leis, jurisprudência e ensino do Direito.

Miguel Reale, reconhecido por seu legado intelectual e atuação acadêmica, foi um dos mais influentes juristas brasileiros, fazendo com que sua teoria e pensamento permaneçam como referência mundial, demonstrando, ainda hoje, que o Direito é uma ciência viva, inseparável da sociedade e de seus valores éticos.

As exposições orais foram divididas em blocos, em conformidade com as temáticas, seguidas

limites para a utilização de políticas que buscam garantir igualdade substancial entre as pessoas.

AGENDA SIMBÓLICA E ORÇAMENTO SENSÍVEL A GÊNERO NO BRASIL: OS DISCURSOS E A ALOCAÇÃO DE RECURSOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DE GÊNERO, de autoria de Isabella Maria Machado Vieira e Roberta Freitas Guerra. Para as autoras um dos elementos dotados de maior relevância na compreensão da política pública social é o orçamento, pois evidencia os interesses incorporados pelas agendas governamentais a ponto de se realizar a alocação financeira para a consecução de determinado fim. Adotando-se o modelo do ciclo das políticas públicas, complementado pela teoria do policy design, a artificialidade do problema se faz presente e com ela a influência dos agenda setters, que representam os interesses sociais.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMPLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, de autoria de Andrea Abrahao Costa e Yuri Alexander Nogueira Gomes Nascimento. Argumentam que O crescimento da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) exige do pesquisador jurídico a busca por novas metodologias e marcos teóricos que permitam compreender os processos de implementação e avaliação de políticas públicas a partir da noção de arranjos institucionais complexos (Lotta, Vaz, 2015). Uma das possibilidades é a utilização da Análise Econômica do Direito (AED), adotada por parte da literatura especializada (Ávila, 2015), pela praxis administrativa (como a célula NudgeRio na Fundação João Goulart, no município do Rio de Janeiro) e pela legislação nacional (vide art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

CAPITALISMO, GÊNERO E TRABALHO DE CUIDADO: A DESIGUALDADE DAS MULHERES NO ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL, de autoria de Josiane Petry Faria, Carina Ruas Balestreri e Rogerth Junyor Lasta. Tratam das repercussões da

e de gênero exige o reconhecimento integral da importância do trabalho feminino em suas diversas facetas, além da implementação de políticas públicas que incentivam a equidade material e simbólica nas esferas trabalhistas e familiares.

CONTROLE EXTERNO DE POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE PELO TCU: ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO DE AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS HEMODERIVADOS SEM REGISTRO PELO PODER PÚBLICO, de autoria de Matheus Fernandes de Souza. Inicia argumentando que Nos anos de 2022 a 2024, o Tribunal de Contas da União (“TCU”) foi provocado a deliberar sobre a aquisição de medicamentos hemoderivados pelo poder público, num contexto de desabastecimento nacional agravado pela pandemia de Covid-19. As demandas envolveram discussão sobre a participação de empresas estrangeiras sem registro de medicamento pela Anvisa em detrimento do fornecimento do medicamento por empresas nacionais. O resultado da análise leva a conclusão de que o TCU estaria expandindo suas competências e contrariando a legislação vigente para autorizar a compra de medicamentos que não passaram pelo crivo regulatório brasileiro sob o pretexto de garantir o abastecimento nacional do medicamento em questão e, assim, o direito à saúde.

DIREITOS HUMANOS E MIGRAÇÃO NA ROTA BIOCEÂNICA: DESAFIOS E IMPACTOS NO MATO GROSSO DO SUL, de autoria de Gabriela Brito Moreira e Vladmir Oliveira da Silveira. Analisam os impactos da Rota de Integração Latino-Americana (RILA) sobre os direitos humanos no estado de Mato Grosso do Sul, com foco nos efeitos sociais da intensificação dos fluxos migratórios e das atividades econômicas nas regiões de fronteira. Concluindo que o sucesso da RILA não deve ser medido apenas por indicadores econômicos, mas também pela capacidade de assegurar inclusão social e respeito aos direitos humanos.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS PERSPECTIVA DO ESG, de Daniela de Lima Dumont, Paulo Marcio Reis Santos e Caroline Leal Ribas. Ponderam as interseções entre as mudanças climáticas e a população em situação de rua no Brasil, sob a

do reconhecimento da influência normativa da Corte IDH sobre os Estados signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), especialmente na determinação de medidas estruturais voltadas à efetivação dos direitos humanos. Concluíram que a Corte IDH tem atuado como agente normativo e transformador, orientando a estruturação de políticas públicas segundo os parâmetros dos direitos humanos.

POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO, FORMAÇÃO DA AGENDA E DIREITO, de autoria de Fernanda Conceição Pohlmann e Ana Carolina Mendonça Rodrigues. Analisam a interação entre as políticas de integração de imigrantes em Portugal e o Direito, especialmente no que diz respeito ao processo de formulação da agenda. A pesquisa parte do pressuposto de que é fundamental estudar e analisar as políticas públicas pela ótica do direito, sobretudo para compreender o processo cíclico e complexo das políticas. Concluíram que as políticas de integração de imigrantes, quando bem formuladas, podem garantir que os imigrantes tenham acesso aos direitos fundamentais, de forma a obter a integração plena na sociedade.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E A MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA ANÁLISE DA BNCC E DA LDB À LUZ DOS ODS, de autoria de Sébastien Kiwonghi Bizawu e Aretusa Fraga Costa. Analisam a contribuição das políticas públicas educacionais brasileiras para a mitigação das mudanças climáticas, com foco na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Compreendendo que a Educação Ambiental desempenha papel estratégico na formação de sujeitos críticos e ambientalmente conscientes, o estudo investiga como essas diretrizes normativas integram, operacionalizam e viabilizam ações educativas comprometidas com a sustentabilidade. Concluíram que a pesquisa contribui para o fortalecimento do debate educacional sobre sustentabilidade e justiça climática em contextos escolares diversos.

Assim, impulsionamos a produção acadêmica e a socialização de saberes.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMPLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

COMPLEX INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS IN PUBLIC POLICY: METHODOLOGICAL CONTRIBUTIONS FROM LAW AND ECONOMICS

Andrea Abrahao Costa ¹

Yuri Alexander Nogueira Gomes Nascimento ²

Resumo

O crescimento da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) exige do pesquisador jurídico a busca por novas metodologias e marcos teóricos que permitam compreender os processos de implementação e avaliação de políticas públicas a partir da noção de arranjos institucionais complexos (Lotta, Vaz, 2015). Uma das possibilidades é a utilização da Análise Econômica do Direito (AED), adotada por parte da literatura especializada (Ávila, 2015), pela praxis administrativa (como a célula NudgeRio na Fundação João Goulart, no município do Rio de Janeiro) e pela legislação nacional (vide art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). Propõe-se investigar a compatibilidade entre a metodologia da AED e a estruturação de políticas públicas em um ambiente marcado por arranjos institucionais complexos, como é o caso do federalismo brasileiro, identificando e catalogando as técnicas de AED derivadas da Nova Economia Institucional (NEI) e suas aplicações aos ciclos das políticas públicas. Os objetivos específicos incluem: (i) averiguar os arranjos institucionais complexos e sua relevância para a implementação de políticas públicas; e (ii) mapear as iniciativas mencionadas na literatura especializada e por organismos públicos quanto à aplicação desses métodos às políticas públicas. A metodologia foi dividida em quatro etapas: (i) revisão sistemática da literatura, com base no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES; (ii) revisão narrativa, com foco em autores que discutem arranjos institucionais complexos e a NEI. Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória, de caráter multidisciplinar, que busca correlacionar os conceitos de arranjos institucionais complexos, NEI e a abordagem DPP.

implementation and evaluation of public policies through the lens of complex institutional arrangements (Lotta; Vaz, 2015). One possible path is the use of Law and Economics (L&E), already adopted by part of the specialized literature (Ávila, 2015), by administrative praxis (such as the NudgeRio unit at the João Goulart Foundation, in the city of Rio de Janeiro), and by Brazilian legislation (see Article 20 of Decree-Law No. 4,657 of September 4, 1942). The core research problem is to investigate the compatibility between L&E methodologies and the structuring of public policies within environments characterized by complex institutional arrangements, such as Brazilian federalism, by identifying and cataloging L&E techniques derived from New Institutional Economics and their applications to public policy cycles. The specific objectives include: (i) analyzing complex institutional arrangements and their relevance for policy implementation; and (ii) mapping the initiatives referenced in the specialized literature and by public institutions regarding the application of such methods to public policies. The methodology is divided into four stages: (i) a systematic literature review based on the CAPES Thesis and Dissertation Catalog; and (ii) a narrative review focusing on key authors discussing complex institutional arrangements and New Institutional Economics. This is a descriptive and exploratory, multidisciplinary study that aims to correlate the concepts of complex institutional arrangements, New Institutional Economics, and the Law and Public Policy approach.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Law and public policy, Metodology, Law and economics, New institutional economics, Complex institutional arrangements

1. Introdução

Pode-se definir políticas públicas como um conjunto de decisões e ações concatenadas sob coordenação estatal para tentar solucionar um problema de interesse público relevante (Schmidt, 2008). Os estudos em Políticas Públicas iniciaram-se no campo da Ciência Política estadunidense em 1950 (Schmidt, 2008). De modo mais recente, a literatura jurídica vem se debruçando sobre o tema, o que exige uma nova abordagem metodológica e uma nova forma de produção de conhecimento, incorporando conceitos estranhos à ciência jurídica e permitindo a revisão de dogmas (Bucci, 2019).

Uma dessas possibilidades metodológicas é a Análise Econômica do Direito - AED, que incorpora métodos e técnicas econômicas à dogmática jurídica. Essa metodologia supre uma lacuna da dogmática jurídica tradicional (se valia de análises formalistas, regras de experiência e intuição para construção de conhecimento) minorando a subjetividade do pesquisador e permitindo uma análise rigorosa e científica sobre o fenômeno jurídico (Petre, 2016) aproximando a análise jurídica de conceitos científicos mais consistentes, por exemplo, a abordagem de políticas públicas baseadas em evidências.

Essa possibilidade de incorporação já foi reconhecida tanto na literatura (Avila, 2022) quanto na *praxis*, por exemplo, pela criação do instituto NudgeRio, que visa à incorporação de elementos de economia comportamental nas políticas públicas do município do Rio de Janeiro, ou pela análise de custo-benefício das execuções fiscais federais realizadas pela Portaria n. 75/2012, da Advocacia-Geral da União.

Ademais, nota-se uma inserção desses influxos de análise econômica na legislação pátria, a exemplo do art. 20 do Decreto-Lei n. 4.657 de 04 de setembro de 1942¹, que propõe o tratamento consequencialista sobre as políticas públicas, técnica inerente à análise econômica do Direito.

Destaca-se que essa integração metodológica não exclui outras possibilidades de abordagem, pois, tratando-se o estudo de políticas públicas de fenômeno intrincado, sua análise exige uma multiplicidade de perspectivas e métodos (Januzzi, 2016), o que ocorre com a própria noção de arranjos institucionais complexos.

Além disso, é importante que a análise das técnicas de AED sejam integradas ao ideal constitucional, de modo a conciliar os aspectos liberais com as perspectivas de justiça social e

¹ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

bem-estar coletivo, vinculando os modelos de políticas públicas a um juízo de adequação com o projeto constitucional (Bittencourt, Lolli e Coelho, 2022).

A incorporação da análise econômica do Direito nos ciclos de formação das políticas públicas tem o potencial de auxiliar o aprimoramento da eficiência e redução dos custos de implementação. Todavia, é de se rememorar que a AED pode ser dividida em diferentes vertentes, tais como a clássica, a comportamental, a institucionalista e a crítica².

Adota-se aqui uma vertente institucional da AED, mais sensível às estruturas históricas, aos contextos sociais e à racionalidade limitada dos agentes, tal como formulada por Douglass North (1990), Ronald Coase (1937) e Elinor Ostrom (1990).

Essa abordagem permite compreender as políticas públicas não como meros produtos de alocação estratégica de recursos, mas como construções interinstitucionais marcadas por restrições cognitivas, custos de transação, sobreposições normativas e desafios de coordenação.

Ao incorporar tais elementos, pretende-se utilizar a AED não como modelo normativo fechado, mas como ferramenta de análise empírica e institucional, útil para o diagnóstico de arranjos complexos e para o desenho de soluções administrativamente viáveis, democraticamente legítimas e juridicamente coerentes.

É nesse sentido que o presente artigo propõe um estudo descritivo sobre os arranjos institucionais complexos em Políticas Públicas, com foco na metodologia da Análise Econômica do Direito – AED, em sua interlocução com a abordagem Direito e Políticas Públicas.

A premissa ora apresentada será trabalhada por meio de estudo exploratório, com abordagem qualitativa e estrutura teórico-analítica, que utiliza dados secundários e análises empíricas ilustrativas (como indicadores internacionais e estudos de caso), a fim de exemplificar a aplicabilidade prática dos conceitos extraídos da Nova Economia Institucional – NEI – às políticas públicas e suas correlações com os arranjos institucionais complexos pós-Constituição de 1988.

Para isso, realizou-se revisão de literatura narrativa sobre o tema, em especial, de textos da professora Gabriela Spanghero Lotta, versando sobre arranjos complexos institucionais e

² A vertente clássica pauta suas análises em premissas de supremacia do mercado e racionalidade do agente, apostando na análise utilitarista de autores como Richard Posner. A comportamental é mais recente e se pauta nas análises de Daniel Kahnemann, possuindo como premissas a análise da irracionalidade dos agentes econômicos e foco nos incentivos e decisões não racionais, possuindo zonas de contato com a psicologia. A crítica pauta sua análise na metodologia materialista, focando a análise das relações econômicas entre classes, tais como as análises de Duncan Kennedy, que considera que os modelos tradicionais de AED fortalecem a hegemonia das classes dominantes sob a aparente neutralidade do valor “eficiência”.

por textos de autores que focam em análises econômicas das instituições (Coase, 1937; North, 1990 e Ostrom, 1990), e revisão sistemática sobre os temas da Nova Economia Institucional.

A análise possui como marco teórico fundamental o conceito de arranjos institucionais complexos, assim definidos como “as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas.”. (Lotta e Vaz, 2014, p. 173).

Após a apresentação dos conceitos relacionados aos arranjos institucionais complexos, apresentar-se-á os fundamentos da Nova Economia Institucional, em especial, a formulação dada por North (1990), e a correlação entre a força das instituições e a efetividade das políticas públicas.

2. Metodologia

Inicialmente, foi realizada a revisão sistemática de literatura sobre o tema de aplicação das técnicas de AED nas políticas públicas, em especial, sob a correlação entre a Nova Economia Institucional e o conceito de arranjos institucionais complexos. Para isso, a fonte direta de consulta foi o banco de teses da CAPES, sem delimitação temporal.

Para a busca, utilizou-se as seguintes chaves “arranjos institucionais complexos”; “arranjos institucionais complexos’ ‘análise econômica do direito” e “arranjos institucionais complexos’ ‘nova economia institucional”, sem que tenha se obtido nenhum resultado.

Após, foi realizada a busca com a chave “nova economia institucional”, localizando-se 199 trabalhos. A Tabela 1 apresenta a distribuição temporal da produção identificada. Verifica-se um crescimento expressivo da produção acadêmica entre os períodos de 1996 a 2010. O número de trabalhos passou de 14 (1996-2000) para 99 (2006-2010), revelando um aumento contínuo do interesse pelo tema. Esses dados sugerem que o campo da Nova Economia Institucional vem se consolidando ao longo do tempo, com momentos de maior ou menor intensidade, possivelmente relacionados a mudanças nas políticas públicas, à evolução das agendas de pesquisa e à ampliação do interesse interdisciplinar sobre o tema.

1996 - 2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025	TOTAL
14	47	99	81	73	85	399

Tabela 1 – Produção/ano – Produzida pelos autores

No que tange à distribuição institucional (Tabela 2), observa-se que a Universidade de São Paulo (USP) lidera a produção com 62 trabalhos, representando aproximadamente 15,5% do total. Em seguida, destacam-se a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com

37 trabalhos 93%), e a Universidade de Brasília (UNB), com 21 trabalhos (5,3%). Apesar disso, a categoria “outras instituições” representa a maior parte da produção (235 trabalhos, ou 59%), o que evidencia uma ampla dispersão do tema entre diferentes centros de pesquisa do país.

Instituição	Produção	UFRS	UNB	UFM	UFG	UFSC	UFSM	Outras	Total
USP	62	37	21	14	10	10	10	235	399

Tabela 2. Produção/Universidade Produzida pelos autores

Esse dado aponta para a descentralização do interesse acadêmico na Nova Economia Institucional, sugerindo que o debate está presente em diversas regiões e instituições, e não restrito a centros tradicionais de pesquisa. Isso pode indicar uma diversificação das abordagens técnicas e metodológicas, além da incorporação do tema em contextos regionais distintos.

Por fim, a análise por área do conhecimento (Tabela 3) reforça a natureza multidisciplinar do tema. As áreas com maior número de produções são Direito (31), Administração (31) e Economia (30), seguidas por Administração de Empresas (21). Essas áreas concentram o núcleo principal da produção teórica vinculada à NEI. Outras áreas, como Planejamento Urbano e Regional (13) e Política de Desenvolvimento de Territórios (7), aparecem em menor número, mas indicam conexões relevantes com o estudo das instituições e da governança.

Área do Conhecimento	Produção	Administração De empresas	Ciências Contábeis	Direito	Economia	Planejamento Urbano e Regional	Política de Desenvolvimento De Territórios	outros	Total
Produção	31	21	8	31	30	13	7	258	399

Tabela 3. Produção/área do conhecimento – Produzida pelos autores

Destaca-se, contudo, que a categoria "outros" representa 258 trabalhos, o que equivale a 64,6% do total. Essa predominância pode ter duas interpretações: (i) a classificação adotada pelo sistema da CAPES pode não refletir com precisão a área principal dos trabalhos, ou a NEI tem sido aplicada de forma transversal em áreas diversas, como engenharia, saúde pública, educação, entre outras.

Em ambos os casos, constata-se o potencial da NEI para dialogar com diferentes campos do saber.

A análise dos dados evidencia a consolidação da NEI como uma abordagem teórica relevante na produção acadêmica brasileira, mesmo que sua associação direta com os conceitos de Análise Econômica do Direito e Arranjos Institucionais Complexos ainda seja incipiente ou pouco explorada. Os resultados também sugerem que há espaço para pesquisas que aprofundem essa correlação, especialmente no âmbito das políticas públicas e dos arranjos institucionais em contextos de alta complexidade.

Após essa análise preliminar, dentre os 31 trabalhos da área jurídica, foram extraídos os principais textos correlacionados à área de Políticas Públicas, quais sejam, Motta (2023), Rodrigues (2023), Costa (2023), Gonçalves (2016) e Prete (2016).

Por fim, aplicou-se o mesmo método à chave de pesquisa “arranjos institucionais complexos”, a partir da qual se localizou 118 resultados. Todavia, houve baixa aderência temática ao tema da pesquisa, com a maior parte dos trabalhos analisando o tema superficialmente ou utilizando o termo com outras significâncias.

Nesse sentido, para análise da temática de “arranjos complexos institucionais” foi definido como marco teórico parte da obra da Professora Doutora Gabriela Spanghero Lotta. Em especial, foram extraídos sete artigos acadêmicos, publicados em revistas diversas, no período de 2017 a 2024. Enquanto para a análise da Nova Economia Institucional, utilizou-se a obra de Douglass North, autor vencedor do prêmio nobel por seus trabalhos na área.

3. Arranjos institucionais complexos: Conceitos e Desafios

Como consequência da redemocratização do Brasil na década de 1990, e o início da vigência da Constituição Federal de 1988, os Direitos Fundamentais foram erigidos a pilar central do ordenamento jurídico brasileiro (Bittencourt, Lolli e Coelho, 2022).

Todavia, o fôlego democrático e republicano passou a exigir que as prestações dadas aos cidadãos o fossem com base em critérios isonômicos e objetivos, pautados no princípio da igualdade e da legalidade.

Nesse cenário, as políticas públicas despontam no Brasil como modelo garantidor do bem-estar social e com pretensão de consolidação do texto constitucional (Barcelos, 2009). Seus elementos de planejamento, universalização e busca de concretização de direitos fundamentais relevantes, são incluídos, ainda que implicitamente, no texto original constitucional, e, mais recentemente, de modo explícito por força da Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020, que incluiu o art. 193, parágrafo único à Constituição Federal³. Somados aos novos deveres prestacionais, a Constituição Federal adotou o modelo de federalismo complexo, estruturado em três níveis diversos: a União, os Estados-membros e os Municípios. E, concomitantemente, o modelo de federalismo de cooperação⁴, pelo qual foram

³ Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

⁴ A natureza cooperativa do federalismo deve ser posta em perspectiva crítica, pois, em que pese a atribuição de competências legislativas e executivas aos entes subnacionais, não houve a devida atribuição de recursos financeiros e estruturas organizacionais, havendo uma tendência de concentração da atuação na mão da União, no que Lotta e Vaz (2014, p. 173) denominam de “descentralização incompleta”.

atribuídas competências comuns a todos os entes federados, ao lado de competências privativas de cada uma das esferas.

O modelo garantiu complexidades inerentes à adoção de políticas públicas que, como regra, passaram a ser prestadas de modo conjunto entre esferas de poder distintas, muitas vezes, com interesses conflitantes, gerando dificuldades de integração vertical e de sobreposição de atribuições (Lotta e Favaretto, 2016).

Ao lado das complexidades estruturais da federação, foram adicionados importantes atores para a discussão das políticas públicas, em especial, órgãos que não compõe a estrutura do Poder Executivo, tais como o Ministério Público, os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e a Defensoria Pública.

Assim, novas organizações públicas ganharam novas atribuições e responsabilidades, modificando o equilíbrio de poder no ambiente democrático e garantindo um contraponto contramajoritário aos poderes políticos constituídos por meio do voto.

Por fim, com o sucesso da redemocratização, também se tornam participantes usuais das discussões sobre políticas públicas as entidades sociais não governamentais, tais como associações, sindicatos, fundações, dentre outras, e modelos de gestão democrática participativa, tais como conselhos, audiências e consultas públicas, etc. (Lotta e Vaz, 2014).

Influência essa que se ampliou paulatinamente, culminando com a chamada Emenda Constitucional da Reforma Administrativa⁵ (EC 19/98) que buscou atribuir parte dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado ao terceiro setor, na forma das organizações sociais (Lotta e Vaz, 2014).

Paulatinamente, o modelo de prestação de serviços públicos nacional saiu de uma fase de centralização exclusiva na esfera do Poder Executivo Federal, para um modelo descentralizado de um complexo conjunto de influências recíprocas entre Estado e sociedade civil. Esse modelo desequilíbrios nos resultados das políticas públicas, em especial ao delegar responsabilidades a entes locais com capacidades e recursos limitados para seu cumprimento (Lotta e Vaz, 2014). Assim, esse modelo de descentralização brasileiro pode ser visto como “incompleto”, na medida em que tende a fortalecer as atribuições e responsabilidades da esfera federal (Lotta e Vaz, 2014).

⁵ O modelo foi inspirado pelo conjunto de doutrinas administrativas da *New Public Management*, modelo de pensamento surgido na década de 1970, em especial, em países anglo-saxões (Motta, 2023). Seu postulado básico era o ataque à ineficiência aos modelos burocrático-organizacionais que dominavam as Administrações Públicas ocidentais, propondo a necessidade de modificação da *praxis* administrativa com fundamento em bases neoliberais (Motta, 2023).

Se por um lado o modelo de atuação concertada trouxe a premissa de centralizar na União as decisões estratégicas de formulações das políticas públicas, enquanto aos Estados-membros e Municípios caberia a implementação das políticas (Lotta e Vaz, 2014). Por outro, é de se perceber que essa afirmação é mais generalista do que a realidade das políticas públicas permite. Em verdade, as políticas públicas passaram a se estruturar de modos peculiares e quase independentes, seja em virtude de características técnicas particulares, seja em virtude de acordos políticos eventuais.

Algumas, como o Sistema Único de Saúde, são estruturados a partir da centralização da prestação em um sistema de controle interfederativo (art. 198 da Constituição Federal). Outras, como o Marco do Saneamento Básico, apostam na eficiência da iniciativa privada e na descentralização das responsabilidades para os municípios para o atendimento das necessidades públicas (art. 8º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000). E outras, tal qual a política energética, ainda mantém o antigo modelo de centralização da atuação na União (art. 22, inciso IV da Constituição Federal).

A diversidade de modelos estruturantes de políticas públicas é decorrência inerente da diversidade dos próprios interesses públicos a elas subjacentes⁶. Como consequência, a distribuição de competências constitucionalmente pensadas pode auxiliar na estruturação das políticas públicas, mas a ausência de reflexão crítica sobre como as instituições a elas relacionadas operam tornaria seu planejamento mero ato de formalização jurídica, sem a pretendida efetividade social.

Nesse sentido, propõe-se a reflexão dos arranjos institucionais complexos a partir de uma ótica de Análise Econômica do Direito, em especial, a partir do trabalho de Douglass North.

4. A Nova Economia Institucional: Fundamentos Teóricos e Evolução

Dá-se o nome de Nova Economia Institucional ao modelo de pensamento econômico heterodoxo⁷ que foca sua atenção na organização das instituições como mecanismos-chave para o desenvolvimento econômico, afastando a presunção de absoluta eficiência do mercado. Para esse modelo, o desenvolvimento econômico perpassa pela construção e desenvolvimento de instituições saudáveis e estáveis capazes de estimular o desenvolvimento socioeconômico.

⁶Lotta e Favero (2016) delimitam que a análise de arranjos institucionais brasileiros depende de quatro critérios a (i) intersetorialidade, (ii) participação social, (iii) relações federativas e (iv) territorial. Ou seja, a compreensão dos desenhos da política pública não pode ser vista unicamente sob a ótica do formalismo jurídico.

⁷O pensamento econômico ortodoxo, eventualmente chamado de “*mainstream*”, é aquele que enfatiza a relevância do mercado como principal motor para o desenvolvimento econômico e social. É um modelo de pensamento ligado, principalmente, às escolas clássicas e neoclássicas. Por sua vez, as escolas heterodoxas fundamentam sua análise em outros fatores não se pautando por uma crença de eficiência absoluta do mercado.

O primeiro autor a trabalhar o assunto foi Ronald Coase (1937) que buscou responder a um questionamento simples: “Tendo em vista o usual argumento de que a coordenação é resolvida de modo ótimo pelo mecanismo de preço, porque é necessária a existência de firmas?”⁸. Coase (1937) analisa a aparente contradição entre a supremacia do mercado livre para resolver problemas transacionais e a necessidade de criação de “firmas”⁹, mecanismos institucionais que obedecem uma lógica de hierarquia não transacional. Sua conclusão é que há custos de transação inerentes ao utilizar os mecanismos de preço do livre mercado, de modo que o objetivo das firmas é minimizar esses custos para aumentar a eficiência transacional.

A ideia é singela, mas denotou um marco revolucionário no pensamento econômico, pois indicou, pela primeira vez, a insuficiência dos mecanismos de mercado para a solução dos problemas econômicos e a necessidade de incorporação do estudo das instituições na compreensão do modelo produtivo. A partir dessa premissa, o modelo de estudo da nova economia institucional se destaca dos demais modelos de análise econômica em alguns pontos.

Em primeiro lugar, dá um local de destaque ao modelo social subjacente para o funcionamento da economia, mitigando o papel central do mercado no desenvolvimento social, ainda que sem pretensões teóricas de erigir quais seriam as instituições ótimas para o desenvolvimento socioeconômico (Bueno, 2004).

Em segundo lugar, adota o procedimento do individualismo metodológico, de modo a pressupor que é possível explicar as instituições a partir do estudo dos indivíduos a ela submetidos (Bueno, 2004).

Em terceiro lugar, o modelo parte da perspectiva de racionalidade limitada dos agentes econômicos, de modo que as decisões não são consideradas economicamente perfeitas e suas consequências não podem ser plenamente antecipadas (Gonçalves, 2015).

Por fim, o modelo traz uma premissa importante, a de que instituições são formadas a partir de complexos processos de negociação entre indivíduos para reduzir custos de transações em condições de racionalidade limitada (Bueno, 2004).

Todavia, esse modelo não possui uma formulação única havendo posturas metodológicas diversas, em que pese as premissas e conclusões sejam, na maior parte, coincidentes.

⁸ Tradução livre pelos autores do trecho: But in view of the fact that it is usually argued that co-ordination will be done by the price mechanism, why is such organisation necessary?

⁹ O autor usa o termo “firm” que seria o equivalente a “firma”. O conceito se assemelha ao conceito de “empresa” no sentido corporativo de Asquini (1996), ou, de modo mais simples, pessoa jurídica com finalidade lucrativa. Em que pese isso, manteve-se o termo original por fins de clareza.

O foco do presente trabalho será aquela postura derivada da obra de Douglass North, em seu livro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990)¹⁰, uma vez que sua premissa de análise macroeconômica nacional é a que mais oferece substratos para pensar as políticas públicas.

Partindo da teoria dos jogos, poder-se-ia dizer que os participantes de um jogo tenderão a cooperar num estado anárquico (ou seja, sem a presença de um poder interveniente) quando presentes condições ideais muito específicas: a) quando o jogo for repetido; b) quando eles possuem informações completas; c) quando há um número pequeno de jogadores (Prete, 2016).

Todavia, essas condições não são encontradas na maior parte das transações econômicas nem no conjunto global da economia capitalista, o que levanta a questão de como o modelo de mercado ocidental se desenvolveu e se tornou estável (North, 1990).

Assim, o objeto de estudo de North é a incompatibilidade entre as previsões de teorias neoclássicas racionalistas e a realidade econômica. E a resposta dada por ele se fundamenta nas instituições, formais ou informais. Ou seja, os conjuntos de regras que determinam a coordenação econômica dos indivíduos, mimetizando as condições teóricas ótimas da Teoria dos Jogos (Prete, 2016).

North defende que as macro-instituições de um país afetam seu desempenho econômico de longo prazo, gerando uma divisão entre países de prosperidade econômica e países em uma situação eternizada de subdesenvolvimento (Bueno, 2004). Seu foco foi demonstrar como instituições e mudanças institucionais afetam o desempenho da economia nacional, de modo que estimular o desenvolvimento econômico exigiria maturidade institucional (North, 1990).

North (1990) passa a definir instituições de modo amplo como “as regras do jogo na sociedade, ou, de modo mais formal, as restrições planejadas pelas pessoas para moldar as relações sociais”¹¹. Sob esse ponto de vista, as instituições reduzem incertezas nas relações humanas, estabelecendo modelos de interação estáveis, ainda que não eficientes (North, 1990). A redução das incertezas leva ao estímulo à transação e, por consequência, ao aumento do desenvolvimento¹². Assim, os países com problemas de desenvolvimento seriam aqueles

¹⁰ Apesar de não se tratar do primeiro livro da temática escrito por Douglass North, o livro denota maior maturidade nas ideias institucionalistas, suprimindo lacunas encontradas em obras anteriores e consolidando entendimentos trabalhados pelo autor ao longo da carreira, por isso, será o livro base para a análise das ideias de North.

¹¹ As instituições (assim definida como conjunto de regras formais ou informais) se diferenciariam das organizações (as pessoas criadas com um objetivo comum), em que pese ambas tenham a mesma finalidade, qual seja, a redução de custos transacionais e maximização da eficiência (North, 1990).

¹² Essa correlação é demonstrada pelo “Índice do Estado de Direito”, ferramenta criada pelo *World Justice Project*, que avalia o nível de maturidade institucional dos países, avaliando 44 indicadores em 8 categorias, tais como restrições aos poderes do governo, ausência de corrupção, direito fundamental, etc.

com baixa capacidade de estabilidade institucional (Bueno, 2004). Ao lado disso, mecanismos impessoais de formalização institucionais seriam mais eficientes para redução do custo de transação entre as partes (Bueno, 2004).

Nessa ótica, a maturidade institucional é um pressuposto da adequada gestão administrativa, do desenvolvimento econômico e da prestação eficiente de políticas públicas. Em verdade, para North (1990), todas as sociedades possuem um arranjo institucional. Todavia, a qualidade do arranjo institucional é que guiará os aspectos de alocação ótima dos recursos, permitindo mimetizar um jogo cooperativo. Para as sociedades com arranjos institucionais imaturos, a situação social reproduzirá condições de jogos competitivos, levando a alocações ineficientes de recursos.

A imaturidade institucional gera uma canalização de esforços sociais em benefícios de grupos determinados e a estrutura social reproduz as condições do dilema do prisioneiro¹³ ou o dilema dos comuns¹⁴ (Petre, 2016), aproximando a sociedade de modelos oligárquicos ou ditatoriais. Essa correlação entre maturidade institucional e desenvolvimento socioeconômico pode ser encontrada quando correlacionamos o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH com o Índice do Estado de Direito do World Justice Project – WJP.

¹³ O dilema dos prisioneiros é uma formulação teórico matemática que representa uma situação na qual dois atores (jogadores – prisioneiros) são colocados em uma situação de escolha na qual a melhor alternativa é colaborar. Todavia, diante do quadro de informações incompletas, o “equilíbrio de Nash” é subótimo. Ou seja, apesar de todos se beneficiarem da colaboração, a estratégia que traz o equilíbrio perfeito, aquele no qual nenhum dos jogadores tem motivo para mudar de estratégia, é uma estratégia competitiva. Ao fim, o resultado dos jogadores se torna inferior ao melhor resultado possível.

¹⁴ A tragédia dos comuns é um conceito conhecido na gestão de bens comuns e finitos, tornado popular pelo ecologista Garrett Hardin em 1968 em ensaio de mesmo nome. Em suma, defende-se que a falta de definição de direitos de propriedade em bens comuns levaria ao uso incontrolado e predatório dos recursos escassos pelos indivíduos que buscassem seus próprios interesses. Assim, paulatinamente, os recursos se esgotariam levando à impossibilidade de qualquer dos participantes de usufruir dos bens. O dilema dos comuns se refere a estudos de situações (jogos) nas quais os atores (jogadores) são levados a superexplorar ou subexplorar os bens comuns. A solução habitual é dada a partir da defesa da criação de uma autoridade reguladora para o acesso aos bens comuns, por exemplo, o Estado. Para North, a solução para dilemas como esse perpassa pela criação de modelos institucionais que garantam o uso adequado dos recursos. Posteriormente, Williamson e Ostrom receberam o Prêmio Nobel por seus estudos da possibilidade de eficiência e equilíbrio alocativo na chamada “gestão policêntrica” de bens comuns, ou seja, a gestão de bens comuns não dependeria, necessariamente, da delimitação e restrição acesso por meio de direitos de propriedade e centralização de poder, sendo possível que as sociedades desenvolvam complexos mecanismos de manutenção dos interesses em comuns por meio da gestão descentralizada de recursos.

O IDH¹⁵ mede o desenvolvimento social de determinado país, por meio de métodos estatísticos, com a utilização de subíndices de expectativa de vida, educação e renda *per capita*¹⁶ (ONU, 1990). Por sua vez, o índice do estado de direito é uma metodologia que mede o desenvolvimento institucional de um país, por meio de subíndices como limitação de poderes governamentais, ausência de corrupção, transparência nas informações governamentais, respeito aos direitos fundamentais, ordem e segurança, força regulatória, justiça civil e justiça criminal (WJP, 2025). Assim, enquanto o IDH visa à mediação do desenvolvimento social, o WJP objetiva mensurar o desenvolvimento institucional, de modo que, caso haja uma correlação entre os índices, há um relevante indício de que a maturidade das instituições é elemento-chave para o desenvolvimento social.

Para a realização da análise, buscou-se os índices do ano de 2023, último ano de disponibilização do IDH. Obteve-se os dados do IDH no *site hdr.undp.org* e do WJP no *site worldjusticeproject.org* excluindo-se países que apareciam em um índice, mas não no outro, encontrou-se os seguintes valores individuais para os índices, ilustrados nos seguintes gráficos de ramos e folhas¹⁷:

Stem and Leaf

IDH

Stem	Leaf
4	22
4	6799
5	0001122234
5	56667889
6	00112233
6	5567899
7	1112222333344
7	555566678888999999
8	000011112222333444
8	55556667788899
9	01111222233344444
9	55556666667

Note: The decimal point is 1 digit to the left of the |

Gráfico 1 – Gráfico de ramo e folha IDH
— produzido pelos autores

WJP

Stem	Leaf
2	6
3	1244
3	55556678888999
4	000111123344444
4	555555666777888899999999999
5	000111222233333
5	5555667778899
6	00111133344
6	6667889
7	02233334
7	78889
8	000123333
8	579
9	9

Note: The decimal point is 1 digit to the left of the |

Gráfico 2 – Gráfico de Ramos e Folhas WJP
— produzido pelos autores

Nesse sentido, podemos analisar a reta de regressão e o gráfico de dispersão entre os índices (gráfico 3), que demonstra claramente uma correlação positiva entre eles. Após os cálculos pelo índice de correlação de Pearson (gráfico 4), encontrou-se uma correlação relevante de 0,761:

¹⁵ O IDH sofre críticas em relação à sua composição e à sua utilidade, Ranis Gustav (2006) sugere, por exemplo, que o índice falha em reproduzir a realidade e recomenda a inclusão de onze outros indicadores à sua composição para aumentar a fidedignidade. Ainda que as críticas sejam válidas, é de se recordar que os indicadores nunca refletem a realidade, mas apenas ilustram de modo simplificado. Ademais, na ausência de outros índices tão abrangentes e com metodologias bem definidas, utiliza-se o IDH como mecanismo de comparação do bem-estar social.

¹⁶ O IDH foi criado apresentado inicialmente pelo Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU de 1990, projeto dirigido pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq. Por sua vez, seus fundamentos foram extraídos da obra e ideias do vencedor do prêmio nobel Amartya Sen.

¹⁷ Todos os gráficos e dados dessa seção foram produzidos no *software* de métodos estatísticos Jasp

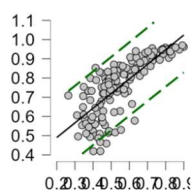


Gráfico 3 – Gráfico de dispersão com intervalo de predição de 95%

Pearson's Correlations			
Variable		IDH	WJP
1. IDH	Pearson's r	—	
	p-value	—	
2. WJP	Pearson's r	0.761	—
	p-value	< .001	—

Gráfico 4. Coeficiente de Correlação de Pearson – produzido pelos autores

Assim, há correlação clara entre o desenvolvimento institucional de um país e seu desenvolvimento humano, o que denota a validade das ideias da NEI¹⁸. A simplicidade da premissa de North pode levar ao questionamento do porquê os países não desenvolvem maturidade institucional como modo de solucionar seus problemas econômicos. Ou, dito de outro modo, porque o desenvolvimento das sociedades não segue um fluxo contínuo e insofismável para o ponto de maior eficiência.

Sobre o tema, North (1990) apresenta o conceito de “path dependency”¹⁹, segundo o qual o modo como decisões institucionais passadas foram tomadas moldam as instituições atuais que, por sua vez, moldam as decisões futuras. Confirmando essa premissa, Favareto e Lotta (2016) identificaram uma forte limitação cultural na eficiência das políticas públicas, decorrentes do “peso cultural setorial” que inserem as políticas públicas brasileiras uma cultura institucional de favorecimento a resultados de curto prazo.

Assim, o desenvolvimento das instituições não é posto por um determinado contexto social, mas construído ao longo do tempo dentro de uma trajetória sociocultural própria que tende à autorreprodução (North, 1990). Organizações e atores que detêm poder em certo modelo institucional, moldam as instituições para manutenção do *status quo* socioeconômico, gerando equilíbrios institucionais sub-ótimos (North, 1990).

Essa perspectiva histórico-cultural ajuda a explicar por que certos arranjos ineficientes persistem, mesmo quando há alternativas mais eficazes do ponto de vista técnico. A partir dos conceitos preliminares ora traçados, propõe-se a análise da correlação entre a visão da NEI e dos arranjos institucionais complexos, com foco, em especial, nos pontos em que a incorporação permite sinergias relevantes e novas reflexões.

¹⁸ Um *disclaimer* a ser feito é que tanto o IDH quanto o WJP são produzidos com bases em ideias econômicas, de modo que a correlação entre os dois possui, em certa medida, uma coincidência teórico-metodológica em virtude da semelhança da base metodológica. Todavia, os indicadores ainda são úteis para a aferição da qualidade de vida dos cidadãos e do desenvolvimento econômico, ainda que, por si só, não indique eficiência ou suficiência das políticas públicas.

¹⁹ Em tradução livre dos autores: dependência da trajetória.

5. Leitura multidisciplinar complexa: a correlação entre arranjos institucionais complexos e a nova economia institucional

Ante a complexidade social subjacente, a leitura sobre Políticas Públicas também se apresenta complexa e multifacetada, decorrendo de diversos círculos de influência, tal qual o político, o técnico e o social (Januzzi, 2016).

Ademais, as políticas públicas são, em suma, resultados de conflitos sociais pela destinação de recursos públicos limitados (Fonseca, 2013), sendo submetidos ao “path-dependence” do desenvolvimento institucional.

Nesse sentido, o pesquisador ou o criador de políticas públicas ao escolher uma abordagem metodológica não a escolhe de um ponto de vista neutro, mas de um complexo rol de influências sociais, econômicas e culturais próprias. As diversas dimensões de conformidade das políticas públicas (tais como a eficiência, eficácia procedural e efetividade) possuem maior ou menor relevância a depender do avaliador e do objetivo da política pública.

Todavia, é certo que um dos grandes desafios das políticas públicas brasileiras é a busca pela eficiência das políticas públicas (Aguiar, 2017), assim entendida como uma regra de aperfeiçoamento da gestão pública que visa garantir o máximo de benefício com o menor dispêndio de recursos possível (Aguiar, 2017). Assim, a eficiência nas políticas públicas se correlaciona com melhores escolhas de alocação orçamentárias para consecução dos deveres públicos constitucionais (Pinto e Ximenez, 2018)²⁰.

E, em última análise, a busca pela eficiência de custos em políticas públicas envolve aspectos jurídicos, políticos e econômicos. Ao lado disso, os arranjos institucionais devem ser coordenados com abordagens institucionalistas de um ambiente social, uma vez que constituem, concomitantemente, parcela e resultado do sistema institucional (Favareto e Lotta, 2016).

Nesse sentido, é essencial para a busca da efetividade das políticas públicas a incorporação de modelos teóricos econômicos. E o que mais interessa ao presente trabalho é a NEI, já que tal modelo de pensamento passa a incorporar a influência das instituições no desempenho econômico. As instituições como “regras do jogo” (que incluem leis formais, normas sociais, convenções e estruturas organizacionais) são vistas como determinantes cruciais nos custos de transação, nos incentivos sociais, na estabilidade e segurança do ambiente de negócios e, por conseguinte, nos resultados econômicos.

²⁰ Pinto e Ximenes (2018), citam alguns exemplos de eficiência alocativa de recursos públicos, *e.g.*, o dever de execução de dívida ativa, a condicionamento de realização de despesas com publicidade e eventos ao pagamento da folha salarial do ente público e o controle da renúncia de receitas.

Por sua vez, os arranjos institucionais complexos referem-se à articulação de diferentes instituições formais e informais em estruturas interdependentes e, muitas vezes, sobrepostas. Por exemplo, a política de educação em Direitos Humanos no município de São Paulo que englobou arranjos intersetoriais dentre as diversas Secretarias do município, que constituíram um espaço deliberativo em conjunto, além de diversos centros de participação social, tais como, a contratação de organizações não governamentais e de Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos do Estado de São Paulo (Lotta e Cortez, 2022).

Klanovichs, Lotta e Favareto (2024) defendem que um dos maiores desafios à efetividade das políticas públicas é a dificuldade de estruturas institucionais adequadas a lidar com incertezas e com o caráter multidisciplinar e multidimensional. Nesse sentido, a interconexão temática entre NEI e arranjos institucionais complexos permite ao pesquisador apreender como esses arranjos emergem, se mantêm ou são reformulados sob a ótica institucional, em resposta a mudanças nos custos de transação, no poder relativo dos atores e nas condições econômicas e tecnológicas, permitindo o desenvolvimento de estruturas mais racionais e economicamente sustentáveis.

É dizer, a perspectiva sobre os arranjos institucionais não deve ser relegada aos planos jurídicos teóricos, ainda que estes possuam importância central em sua definição, mas devem ser analisados sob a ótica empírica a que pertencem.

A correlação entre arranjos institucionais complexos e a Nova Economia Institucional revela uma visão mais realista e sofisticada da vida econômica, permitindo acesso a ferramentas teóricas robustas para analisar como as instituições moldam os incentivos e os resultados em contextos de alta complexidade institucional. A partir daí é possível o desenho de políticas que não foquem apenas na distribuição estática de atribuições, mas que percebam as interconexões entre as instituições com um campo de atuação próprio, delegando a cada instituição a função a ela adequada.

Sob a ótica da NEI é possível um olhar mais amplo sobre as políticas públicas, permitindo que se identifique problemas institucionais que afetam sua eficiência e eficácia e que se identifique soluções adequadas para enfrentá-los (Mota, 2023).

Todavia, as potencialidades da aplicação da NEI devem ser vistas com a devida parcimônia. Isso porque o excesso na aplicação de seus postulados pode levar ao tecnicismo e ao excesso de preocupação com o caráter de eficiência das políticas públicas. Rememora-se que as políticas públicas têm como finalidade a garantia dos princípios e valores constitucionais (Bittencourt, Lolli e Coelho, 2022), surgindo a importância da leitura constitucionalista do

Direito e Políticas Públicas como filtro nos eventuais excessos dos modelos de análise econômica do Direito.

Dito de outro modo, a análise das metodologias de NEI à Políticas Públicas deve ceder quando em confronto com princípios constitucionais ou quando não for capaz de atender os interesses constitucionalmente relevantes. Ou seja, não é a eficiência técnica do modelo capaz de, por si só, justificar a adoção de políticas públicas, pois estas devem ser sempre guiadas pelos preceitos da Constituição da República (Bittencourt, Lolli e Coelho, 2022).

Assim, com os devidos cuidados na aplicação do filtro constitucionalista à NEI, sua utilização para a compreensão das relações institucionais complexas do modelo federativo das perspectivas permite um campo fértil para o refinamento de suas hipóteses e modelo, especialmente ao lidar com a diversidade institucional observada em diferentes contextos sociais, econômicos e políticos.

6.Considerações finais

O estudo das políticas públicas surgiu dentro do campo da ciência política na década de 1950 nos Estados Unidos, vindo a ser incorporado aos estudos nacionais por volta da década de 1980 (Schmidt, 2008). Ademais, a incorporação da análise jurídica às metodologias de políticas públicas é ainda mais recente, deitando raízes em autores de grande relevância, tais como Bucci (2019) e Schmidt (2008).

A presente pesquisa repousa em seu caráter de inovação na combinação de temas ainda pouco explorados na ciência nacional, quais sejam, a correlação entre as políticas públicas, as ciências econômicas e a ciência jurídica. Seu objetivo central foi analisar a compatibilidade entre a Análise Econômica do Direito (AED), especialmente em sua vertente neoinstitucionalista, e a formulação de políticas públicas em ambientes marcados por arranjos institucionais complexos, tais como o federalismo brasileiro.

Para tanto, buscou-se identificar e sistematizar as contribuições teóricas da Nova Economia Institucional (NEI) e seus desdobramentos práticos na análise de custos de transação, governança policêntrica e autogestão de bens comuns. Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica narrativa, selecionando alguns vencedores do prêmio Nobel de Economia com as obras relevantes na área, dentre eles, Ronald Coase (1937), Douglass North (1990) e Elionor Olstrom (1990).

Definiu-se o conceito de arranjos institucionais complexos a partir da obra de Lotta (2015) com foco nos arranjos institucionais do sistema federativo brasileiro e, a partir daí, buscou-se a explicitar as relações entre os mecanismos constitucionais de implementação das políticas públicas e os conceitos da NEI.

Ao longo do trabalho, demonstrou-se que a NEI, ao reconhecer a racionalidade limitada dos agentes e a centralidade das instituições na coordenação econômica e social, oferece um instrumental analítico promissor para compreender a complexidade institucional das políticas públicas contemporâneas.

Todavia, a pesquisa enfrenta limites que merecem ser reconhecidos. Em primeiro lugar, o caráter eminentemente exploratório e qualitativo do estudo restringe a generalização dos achados, sendo necessário ampliar a base empírica por meio de levantamentos quantitativos e comparativos em diferentes setores e regiões do país.

Em segundo lugar, a própria adoção da AED, ainda que sob a roupagem institucionalista, pode incorrer no risco de uma leitura excessivamente tecnocrática das políticas públicas, deslocando o foco de valores normativos constitucionais fundamentais, como a justiça social, a equidade e a dignidade humana.

Nesse sentido, persiste o alerta feito por Bittencourt, Lolli e Coelho (2022) de que a leitura das políticas públicas deve sempre ser realizada sob a ótica dos preceitos constitucionais, de modo que valores constitucionais devem servir como freios normativos à adoção acrítica de modelos baseados em racionalidade instrumental e eficiência técnica.

A partir desses limites, abrem-se importantes frentes para futuras investigações. Será oportuno aprofundar a análise crítica da aplicação da AED em contextos de vulnerabilidade institucional e desigualdade social, bem como desenvolver indicadores que articulem eficiência econômica e efetividade social na avaliação das políticas públicas.

Por fim, este trabalho convida à superação de abordagens fragmentadas ou excessivamente determinísticas que reconhecem a possibilidade de construção de arranjos institucionais ideais. Defende-se a concepção de que a construção do bem-estar socioeconômico passa pelo fortalecimento das instituições, dentro de um âmbito democrático e constitucional. Ao mesmo tempo em que convida à construção de olhares interdisciplinares e empíricos sobre a complexidade institucional que permeia as políticas públicas no Brasil, buscando reduzir a pecha dada à AED de método consequencialista acrítico.

Reconhecer as limitações dos métodos de análise jurídica tradicionais (muitas vezes pautadas em mero experiencialismo individual ou em argumentos retóricos), mas também dos modelos alternativos, é passo essencial para que a Análise Econômica do Direito cumpra seu papel. Trata-se de ferramenta de diagnóstico da adequabilidade das políticas públicas (e não mero receituário normativo insofismável), que respeita as peculiaridades do arranjo federativo brasileiro e busca a realização das promessas constitucionais ainda em aberto.

Referências Bibliográficas:

- AVILA, Thamyris Barbosa Xavier. Políticas Públicas: análise sob a perspectiva do Novo Direito Administrativo e Análise Econômica do Direito. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, Florianópolis, Brasil, v. 8, n. 1, 2022. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/8692>. Acesso em: 26 mar. 2025.
- AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 17, n. 70, p. 257–280, 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i70.823. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/823>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- BARCELOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (orgs.). **Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, 5(3), 791–832. Rio de Janeiro, 2019.
- BUENO, Newton Paulo. Lógica da Ação Coletiva, Instituições e Crescimento Econômico: Uma Resenha Temática sobre a Nova Economia Institucional. **Revista Economia**. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2004.
- COASE, Ronald H. The nature of the firm (1937). *Economica*, v. 4, p. 396-405, 1993.
- COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Sequência: Estudos jurídicos e políticos**, Florianópolis, v. 43, Ano XLIII, 2022, p 1-54.
- FONSECA, F. **Dimensões críticas das políticas públicas**. Em: Revista Cadernos EBAPE.BR, v. 11, n. 3 (2013), p. 402-418. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/8862>, acesso em 20 mar 2025.
- GONCALVES, Leonardo Gomes Ribeiro. OS MECANISMOS DE GOVERNANÇA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: UM ESTUDO DE DIREITO ADMINISTRATIVO SOB A PERSPECTIVA DA ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO' 21/02/2016 99 f. Mestrado em Direito da Regulação Instituição de Ensino: **FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**, Rio de Janeiro Biblioteca Depositária: Biblioteca Mário Henrique Simonsen – BMHS <https://sucupira->

legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3604286, acesso em 08/06/2025.

JANNUZZI, Paulo. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, nº 1, 2016.

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** 66 (2) 171-194 abr/jun 2015. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/arranjos.pdf>. Acesso em: 07/04/2025.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A.. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 49-65, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/>. Acesso em 15 de maio de 2025.

Lotta, G. S., Klanovichs, H. ., & Favareto, A.. Arranjos institucionais, formas de coordenação e problemas complexos internacionais: um olhar sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. **Revista Do Serviço Público**, 75(1), p. 80-101, 2024. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9875>. Acesso em 15 de maio de 2025.

LOTTA, G. S. SALGADO CORTEZ, A. C. Arranjos institucionais e capacidades estatais em nível subnacional: A política de educação em direitos humanos de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 86, p. 1–19, 2022. DOI: 10.12660/cgpc.v27n86.83709. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/83709>. Acesso em: 15 maio. 2025.

MOTTA, ALICE LIMA SILVA. Uma Análise das Políticas de Reforma Administrativa e Demais Políticas Públicas na Perspectiva da Nova Economia Institucional. Mestrado em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios. Depositário, **Instituto de Educação Superior de Brasília**. Brasília, disponível em: <https://biblioteca.iesb.br/mobile/detalhe.asp?idioma=ptbr&acesso=web&codigo=105691&tipo=1&detalhe=0&busca=0>, acesso em 25/05/2025.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ONU. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Nova Iorque, 1990. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990encompletenostats.pdf>, acesso em 09/06/2025.

PINTO, Élida Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 980-1003, 2018.

Ranis, Gustav (e outros) (Novembro de 2006). «Human Development: Beyond the Human Development Index». **Journal of Human Development and Capabilities** - Vol.7 Num.3 Novembro de 2006

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renado; Leal, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.