

TEORIA INSTITUCIONAL: uma contribuição para a gestão pública do desenvolvimento

INSTITUTIONAL THEORY: a contribution to the public management of development

LA GESTIÓN PÚBLICA DEL DESARROLLO: un aporte teórico al entorno institucional

Fabrini Quadros Borges¹ , Fabricio Quadros Borges² 

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar a contribuição da teoria institucional para a compreensão da relação entre gestão pública e desenvolvimento. Os ambientes de planejamento e controle na gestão pública fazem parte de um amplo e relevante debate mundial para a construção de mecanismos capazes de melhorar regionalmente a capacidade de gestão em prol do bem-estar das populações. A investigação compreende um estudo teórico, exploratório, bibliográfico e documental. O estudo concluiu que a contribuição da teoria institucional para a gestão pública do desenvolvimento reside basicamente em fornecer elementos de compreensão sobre a estrutura e o funcionamento das organizações de acordo com as regras, procedimentos e valores que caracterizam uma dada realidade. A estrutura de discussão desta Teoria traz como perspectiva, que as organizações precisam de legitimidade das partes interessadas e para isso adotam elementos tangíveis como a estrutura e os processos para corresponder a um conjunto de normas e valores intangíveis no ambiente institucional.

Palavras-chave: Gestão, Organizações, Setor público, Desenvolvimento, Teoria institucional.

ABSTRACT

The research aims to analyze the contribution of institutional theory to the understanding of the relationship between public management and development. The environments of planning and control in public management are part of a wide and relevant worldwide debate for the construction of mechanisms capable of regionally improving management capacity in favor of promoting the well-being of populations. The investigation comprises a theoretical study, exploratory, bibliographic and documentary in nature. The study concluded that the contribution of institutional theory to public management of development lies basically in providing elements of understanding about the structure and functioning of organizations according to the rules, procedures and values that characterize a given reality. The discussion structure of this Theory brings as perspective, that the organizations need legitimacy of the interested parties and for that they adopt tangible elements like the structure and the processes to correspond to a set of norms and intangible values in the institutional environment.

Keywords: Management, Organizations, Public sector, Development, Institutional theory.

¹ Universidade do Estado do Pará (UEPA)

² Instituto Federal do Pará (IFPA)

Autor Correspondente: Fabricio Quadros Borges

E-mail: posdoctorborges@gmail.com

Recebido em 04 de Abril de 2021 | Aceito em 22 de Junho de 2021.

RESUMÉN

La investigación tiene como objetivo analizar la contribución de la teoría institucional a la comprensión de la relación entre gestión pública y desarrollo. Los entornos de planificación y control en la gestión pública son parte de un amplio y relevante debate mundial para la construcción de mecanismos capaces de mejorar regionalmente la capacidad de gestión para el bienestar de las poblaciones. La investigación comprende un estudio teórico, exploratorio, bibliográfico y documental. El estudio concluyó que el aporte de la teoría institucional a la gestión pública del desarrollo radica básicamente en brindar elementos de comprensión sobre la estructura y funcionamiento de las organizaciones de acuerdo con las reglas, procedimientos y valores que caracterizan una realidad determinada. La estructura de discusión de esta Teoría trae como perspectiva, que las organizaciones necesitan legitimidad de las partes interesadas y para eso adoptan elementos tangibles como la estructura y los procesos para corresponder a un conjunto de normas y valores intangibles en el ámbito institucional.

Palabras llave: Gestión, Organizaciones, Sector público, Desarrollo, Teoría institucional.

1. Introdução

O desafio de investigar a gestão pública e suas relações com o desenvolvimento à luz da teoria institucional, representa um compromisso com o planejamento para a melhoria da qualidade de vida das populações. O debate sobre gestão pública e desenvolvimento sempre despertou o interesse de estudiosos de todo o mundo. A administração pública visa maximizar o bem-estar da sociedade, otimizando o uso dos recursos públicos e, neste contexto, o gestor público deve traçar estratégias que atendam às demandas da população, utilizando de forma eficiente os recursos públicos disponíveis com foco no desenvolvimento socioeconômico (Silva; Cândido & Martins, 2008). A administração pública, pela sua capacidade de gestão, tem um elo importante e estratégico com o processo de desenvolvimento da sociedade.

A administração pública, como campo de estudo, vem envidando esforços para preparar os servidores públicos para o governo há mais de um século. Nos Estados Unidos, são marcos na fundação desse campo de estudo: a publicação do artigo O estudo da administração, de Woodrow Wilson em 1887, e do livro Política e administração, de Frank Goodnow, em 1900 (Henry, 1975). Esses trabalhos estabelecem uma diferenciação entre administração pública e política, diferenciação essa, associada ao propósito de

superar as práticas de patrocínio e patrimonialismo que marcaram a administração pública naquele país até então, sempre enfatizando que o papel da administração pública é gerir o patrimônio público para proporcionar melhores níveis de bem-estar social, promovendo maior desenvolvimento (Oslak, 1982). Nessa perspectiva, a capacidade de gestão pública é trabalhada nas mais diferentes organizações e sua força tornou-se mais presente com a maior profissionalização das diversas organizações públicas (Bresser, 1996). Essa capacidade de gestão pública há muito se distancia da política, da universalidade e de seus princípios. A capacidade de gestão precisa ser objeto de compromisso dos gestores públicos com valores essenciais, que serviram de base, quase como uma ética de gestão universal, na qual equidade, eficiência e eficácia condicionam os comportamentos administrativos (Denhardt, 2012).

A capacidade de gestão articula gestão e política como forma de instrumentalização, ou seja, como forma de articulação para a promoção do bem-estar social. Essa capacidade é entendida como a ação de direcionar recursos públicos, gerir programas, pessoas e avaliar os objetivos alcançados, ainda é um desafio e se desenvolve de forma diferenciada nas três escalas federativas, União, estados e municípios, desde os municípios nos menores escala de decisão não têm tanta capacidade de gestão como a União e os estados (Ipea, 2013).

A relação entre a capacidade de gestão pública e o processo de desenvolvimento é discutida por diversos autores (Amaral, 2009; Silva; Cândido & Martins, 2008), que buscam encontrar elos que esclareçam os meandros que existem nessa relação. A capacidade de gestão pública e o processo de desenvolvimento estão simetricamente relacionados à melhor implementação de políticas públicas em diferentes escalas geográficas, qualquer que seja o substantivo desenvolvimento. Nessa perspectiva, há desafios em unir dinâmicas internas e aprimorar as políticas públicas de intervenção no espaço geográfico para melhor compreender a gestão pública no desenvolvimento (Andrews; Boyne & Walker, 2011; Silva & Crisóstomo, 2019). A agregação de conceitos que se situam em campos teóricos tradicionalmente polarizados na discussão sobre gestão: o da administração pública e o da ciência política representou a contribuição de Matus (1993) a esta discussão; onde o modelo teórico triangular de governo favorece tanto as categorias normativas (existência de projetos), as categorias administrativas (capacidade técnica), quanto as categorias políticas (governança do sistema).

Diante desse panorama de reflexão, não se pode pensar a capacidade da gestão pública de forma dissociada do desenvolvimento do território em sua esfera de abrangência. Os estudos de desenvolvimento, a fim de evidenciar a abordagem do território, vêm crescendo cada vez mais. O território representa um elemento complexo que deve ser compreendido antes de ser modificado por meio da gestão pública (Santos, *et al.*, 2007), onde o crescimento econômico e o desenvolvimento assumem papel importante.

Estudos de Vasconcelos e Cândido (2011), assim como as pesquisas de Alencar e Borges (2013), abordam que as definições de crescimento e desenvolvimento econômico são relativamente aproximadas. Todavia, o conceito dado ao crescimento econômico é baseado no crescimento contínuo da renda per capita, em um processo de longo prazo; no tocante à definição de processo de desenvolvimento, pode ser conceituado como alterações na composição do produto e na alocação de recursos por segmentos diferentes da economia, com o propósito de aperfeiçoar os indicadores de bem-estar socioeconômico.

A questão do processo de desenvolvimento e do papel da gestão pública nesse processo tornou-se uma grande preocupação dos governos nacionais e locais, desde as décadas de 1960 e 1970, devido às mudanças nas atividades econômicas e às incertezas do sistema econômico globalizado, que agravaram geograficamente desigualdades na busca de bem-estar social nos territórios (Pike; Rodriguez-Pose & Tomaney, 2016). A relação entre capacidade de gestão pública e desenvolvimento revela seus meandros por meio de políticas, programas e serviços públicos no diálogo institucionalizado com a sociedade. Isso ocorre na medida em que as políticas, programas e serviços públicos representam o elo entre as ações governamentais e a qualidade de vida das populações. Esse diálogo é, antes de tudo, promovido por ações que construídas de forma eficiente, produzam novas formas de compreender as particularidades locais (Bradford, 2011). E é neste contexto que se destaca o importante e estratégico papel de compreender a relação entre gestão pública e desenvolvimento. Nessa perspectiva, esta investigação questiona: como a teoria institucional entende a relação entre gestão pública e desenvolvimento? O escopo desta reflexão está diretamente relacionado ao objetivo deste estudo, que é analisar a contribuição da teoria institucional para a compreensão dessas relações.

2. Metodologia

A pesquisa constitui-se como um estudo teórico. De acordo com Demo (2000), o estudo teórico é dedicado a reconstruir teoria, definições, ideias, ideologias, polêmicas, tendo em vista, em termos imediatos, aperfeiçoar fundamentos teóricos; o conhecimento teórico adequado gera rigor conceitual, análise precisa, desempenho lógico, argumentação diversificada e capacidade explicativa. Na classificação de Vergara (2016), este estudo se caracteriza como exploratório quanto aos seus fins, já que engloba o levantamento de subsídios dentro dos meandros da gestão pública e do ambiente de desenvolvimento.

A metodologia foi dividida em três etapas: coleta de dados, tratamento dos dados e análise dos dados. A coleta de dados foi realizada a partir de literatura científica como livros e capítulos de livros, teses,

trabalhos apresentados em congressos e publicações governamentais, que foram levantados no período de 10 de setembro à 3 de dezembro de 2020.

As categorias focais foram: gestão pública, desenvolvimento e teoria institucional. O processamento dos dados buscou organizar o material coletado com o intuito de produzir informações em condições razoáveis de análise. Por fim, procedeu-se à análise dos dados com o objetivo de examinar a relação entre gestão pública e desenvolvimento, à luz da teoria institucional. O propósito foi o de identificar no campo teórico a contribuição dessa teoria para as relações verificadas entre a gestão pública e o processo de desenvolvimento socioeconômico.

3. Abordagem conceitual do processo de desenvolvimento

A conceituação do termo desenvolvimento representa um significado complexo e elástico, podendo ser usado tanto como meio quanto como fim. A sua utilização como meio é composta por um processo orientado que visa alcançar um bem maior para a sociedade, seja o progresso técnico, o crescimento econômico, a riqueza, a prosperidade, o bem-estar, entre outros; quando configurado como um fim, o desenvolvimento passa a ser o objetivo do planejamento, das estratégias e das ações utilizadas para alcançá-lo (Souza & Spinola, 2017). O debate sobre o tema é intensificado pela concepção econômica do termo desenvolvimento. Os economistas veem a necessidade de desenvolver um modelo de desenvolvimento que englobe todas as variáveis econômicas e sociais. Do ponto de vista econômico, “desenvolvimento é basicamente um aumento no fluxo de renda real, ou seja, um aumento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo disponível para uma determinada comunidade” (Furtado, 1961).

A necessidade de discutir gestão para melhor servir a sociedade brasileira e, assim, poder apontar onde estão os pontos críticos para que ocorra a evolução administrativa, a gestão partiu de estudos sobre a capacidade de governar (Matus, 1993). Para Matus (1993), essa capacidade é mensurada com base em três aspectos interdependentes delineadas no Triângulo de Governo. Essas dimensões contemplam a ideia de que a capacidade de governo revela a articu-

lação dinâmica entre a existência de projetos de governo, de um certo grau de governança do sistema, e a capacidade de governo em atingir os objetivos contemplados. Com esse entendimento.

O debate sobre o conceito de desenvolvimento é bastante rico no meio acadêmico, principalmente no que diz respeito à distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, uma vez que muitos autores atribuem apenas os constantes aumentos no nível de renda como condição para alcançar o desenvolvimento, sem, no entanto, se preocupar sobre como esses incrementos são distribuídos. Deve-se acrescentar que, apesar das divergências que existem entre as concepções de desenvolvimento, elas não são mutuamente exclusivas. Na verdade, em alguns pontos, eles se complementam (Scatolin, 1989).

Na literatura, as definições, com algumas variações e particularidades, são próximas. O conceito dado ao crescimento econômico é baseado no crescimento contínuo da renda per capita, em um processo de longo prazo; quanto ao conceito de desenvolvimento, é possível defini-lo como mudanças na composição do produto e na alocação de recursos por diferentes setores da economia, a fim de melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (Vasconcelos & Cândido, 2011; Alencar & Borges, 2013). O crescimento econômico se refere aos dados quantitativos (investimento, crescimento populacional, mudança tecnológica e produção industrial) de um país. Latouche (2006), traz uma contribuição relevante a esta discussão quando defende uma sociedade que produza menos e consuma menos, por meio da Teoria do decrescimento, que proporciona um contraponto à dinâmica tradicional de crescimento. A teoria parte do princípio de que, se os recursos são limitados não existe crescimento infinito. Neste sentido, o aperfeiçoamento do padrão de vida das pessoas deve ser alcançado sem aumento do consumo, isto é, de maneira diferente do modelo predominante.

Os estudos de Jackson (2009), por sua vez, trazem um panorama onde a sociedade ocidental estaria diante de uma espécie de recessão social, isto é, as sociedades mais desiguais experimentam os mais altos níveis de ansiedade. Assim, no tocante ao consumo, jamais haveria um nível além do qual as pessoas seriam capazes de dizer que já seria o suficiente.

Nesta perspectiva, Jackson (2009) destaca o advento de novos estilos de vida mais moderados, que seria alicerçado a partir de valores internos do que no consumo de bens. O governo, nesta dinâmica, teria um papel a executar na lógica social, o que encontra percalços quanto a legitimidade para começar estas mudanças.

O desenvolvimento econômico, por outro lado, é um avanço qualitativo (redução da pobreza, desemprego, desigualdade, melhores condições de educação, habitação). Nesse sentido, o bem-estar de uma população, por meio de produtos e serviços de boa qualidade em termos de alimentação, moradia, vestuário, saúde, educação, transporte, cultura e lazer, reflete o nível de desenvolvimento socioeconômico de uma população de uma região. dentro de um período de tempo definido.

A gestão pública na busca do desenvolvimento socioeconômico, ordena um conjunto de políticas demandadas pela sociedade civil que auxiliam a capacidade de cada gestor em instrumentalizar o ordenamento territorial, ou seja, a capacidade de gestão de um município, estado ou região que é utilizada para fortalecer os instrumentos o processo de gestão no território e sua capacidade de articulação com os entes federados e demais parceiros para a melhoria do desenvolvimento socioeconômico produtivo do território e melhor prestação de serviços à comunidade em geral. As áreas de saúde, educação e mobilidade são os serviços que demandam maior fortalecimento das políticas públicas, segundo trabalho de campo realizado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2013).

Todo o território brasileiro é dividido em três grandes arcos: Norte, Centro e Sul (Ipea, 2013). Estudos desses arcos mostraram como eles são diferentes. Enquanto o Norte tem como principal característica a presença da densa floresta amazônica, o Central está ligado à grande expansão da fronteira agrícola. O Sul, por sua vez, possui uma base produtiva fortemente concentrada no cultivo de milho, trigo, soja e agroindústria, além de uma densa malha de cidades perfeitamente interligadas por uma malha rodoviária ramificada. Assim, as diversidades regionais constituem uma realidade bem identificada no país. Essas diversidades regionais devem ser consideradas neste

panorama e é justamente aí que emerge o papel da descentralização pública.

A política descentralizadora está ganhando cada vez mais espaço na política independente do partido, surgindo assim como uma alternativa necessária ao planejamento centralizado (Ortega, 2008). Assim, identificam-se duas estratégias de planejamento para a adoção de políticas de desenvolvimento territorial: a) o planejamento centralizado é trabalhado de cima para baixo, onde os planos de desenvolvimento local são elaborados pela esfera federal; b) planejamento ascendente, no qual os planos de desenvolvimento local são elaborados de forma descentralizada, com a participação das esferas públicas e privadas locais (Ortega, 2008). A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - Eclac, órgão das Nações Unidas, contribuiu com diversos diagnósticos sobre as realidades econômicas dos países da região e, a partir deles, passou a solicitar a implementação de uma nova forma de trabalhar estas regiões da América Latina. Segundo esta comissão, o estado de subdesenvolvimento nos países periféricos, principalmente na América Latina, decorre de fatores internos e externos. Enquanto os fatores internos estavam ligados a questões fiscais e de infraestrutura, entre outros, os fatores externos derivavam da dependência dos países periféricos dos países centrais. Essa dependência se devia à deterioração dos termos de troca: os países dependiam, na maioria dos casos, do dinamismo de apenas um produto de exportação e do mercado norte-americano.

Amplas discussões foram estabelecidas ao longo do Século XX e à medida que surgiam em várias partes do mundo, reações à expansão dos países industrializados ocorreram (Lazzarini, 2011). Lênin, na perspectiva comunista, via um mundo dividido entre países desenvolvidos, com amplos recursos financeiros e diplomáticos, e países dominados, sujeitos aos interesses e termos econômicos dos primeiros (Lazzarini, 2011). Muitos pensadores construíram argumentos e teorias refinando essa ideia básica; falava-se cada vez mais de economias chamadas Centro (industrializadas) que tornavam cativas as economias subdesenvolvidas da chamada Periferia; sob diferentes aspectos e características, surgiu uma linha de pensamento econômico que se popularizou como Teoria da Dependência (Lazzarini, 2011). Sem

capital e conhecimento para atingir um estágio mais avançado de industrialização, pouco sobraria para as economias subdesenvolvidas além de exportar matérias-primas para indústrias estrangeiras e importar produtos industrializados do exterior. Para os proponentes dessa teoria, a chamada globalização seria apenas uma forma de tornar a periferia dependente do centro. Do ponto de vista dos países centrais, não haveria interesse em promover o desenvolvimento industrial dos países periféricos, pois isso quebraria o ciclo de dependência benéfica para as economias mais avançadas (Lazzarini, 2011). Uma das tarefas mais importantes dos dependentes era revelar as contradições que ocorriam no desenvolvimento capitalista dependente latino-americano. Um aspecto fundamental das teorias da dependência estava relacionado ao controle do superávit econômico gerado na região dependente (Enriquez, 2009). A falta de autonomia para determinar a apropriação e o uso do excedente é a chave para entender o subdesenvolvimento das regiões ricas e pobres (Enriquez, 2009). No entanto, os dependentistas divergem neste e em outros pontos. Da mesma forma, estudos argumentam que haveria pouco sentido em mensurar graus de dependência, estabelecendo comparações formais entre situações de dependência (Cardoso; & Faletto, 2008). Alguns esforços nesse sentido têm resultado no isolamento das dimensões políticas presentes nas situações de dependência, tendo em vista seus aspectos econômicos. A própria característica fundamental dos estudos sobre dependência - a ênfase na análise global - desaparece com esse procedimento (Cardoso & Faletto, 2008).

4. Abordagem conceitual da gestão pública e suas conexões com o desenvolvimento

No ambiente de discussão do processo de desenvolvimento, o estudo do território e dos recursos oriundos do território vem crescendo cada vez mais. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da resistência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (Santos, 2007). Quando se fala em estruturas territoriais para que não haja confusão com o meio ambiente, o conjunto de elementos físicos, flora e fauna (Santos, 2007). Quanto à produção territorial, trata-se de um processo complexo que

deve ser compreendido para contribuir e modificá-la por meio do planejamento territorial, e para entender melhor se é preciso saber diferenciar espaço e território, porque não significam a mesma coisa, porque o espaço precede o território, pois o território é gerado a partir do espaço, onde para construir um território o ator projeta uma obra no espaço, ou seja, energia e informação, adaptando-se às condições de necessidade da sociedade (Santos, 2007). O papel do uso do solo para o desenvolvimento local, em especial o fortalecimento da sociedade civil no território, onde podemos observar e identificar práticas de gestão pública voltadas ao desenvolvimento territorial, especialmente nas relações políticas de Estados e governos e programas e serviços no diálogo institucionalizado com a sociedade, que também faz uso do território, esse diálogo é, antes de tudo, promovido por ações que construídas de forma eficiente, produzem novas formas de compreender as particularidades locais (Bradford, 2011). O desenvolvimento local e regional do território, passou a ser a grande preocupação dos governos nacionais e locais, desde as décadas de 1960 e 1970.

As mudanças nas atividades econômicas a partir das incertezas e riscos do sistema econômico globalizado e do aprofundamento das desigualdades geográficas na busca pelo bem-estar social dos territórios (Pike; Rodriguez-Pose & Tomaney, 2016). Os estudos vindos da comunidade acadêmica para fortalecer o bem-estar social, visando à globalização do sistema de informação econômica, provocaram uma reorientação das regras do jogo; a busca de novos territórios potenciais para o capitalismo mundial, a partir de processos de regionalização por meio da constituição de vastas zonas de livre comércio, possibilitou a nova organização da economia mundial em torno de três grandes polos de desenvolvimento que se encontram na América do Norte, a União Europeia e o Japão (Pike; Rodriguez-Pose & Tomaney, 2016).

Nos anos de 2010, foi possível observar uma tendência de crescente separação entre as localizações espaciais das esferas de reprodução. O presente problema é o conteúdo das transformações na matriz espacial temporal da organização social, empresarial e territorial decorrentes das revoluções informacionais, genéticas e energéticas, que tendem a

tornar obsoletas as nossas ferramentas analíticas e contribuem para gerar um novo paradigma que nos leva a pensar o urbano à escala territorial (Pike; Rodriguez-Pose & Tomaney, 2016). A abrangência da distribuição da população contribui para alterar substancialmente as condições de vida dos diferentes assentamentos em diferentes partes do território, consoante se encontrem estrategicamente localizados perante as novas redes de comunicação e transporte, ou se estejam integrados e / ou não integrados, com fluxos de negócios e produção (Pike; Rodriguez-Pose & Tomaney, 2016)

A territorialização das ações que marcam a presença no território, conduzida por atores sociais, é caracterizada pela multiplicidade de interesses dos agentes socioeconômicos que forçaram diferentes posicionamentos, gerando conflitos nesses espaços (Silva, 2013). Nesse sentido, os atores sociais têm, a partir de seus objetivos, posicionamentos que delimitam seus respectivos poderes no território, definindo e redefinindo suas territorialidades. A luta expressa, por meio de conflitos de interesses reais e latentes entre os indivíduos, uma redefinição do território mais ou menos sujeito a interferências, tanto interna quanto externamente, de outros atores localizados em diferentes escalas (Silva, 2013). Para compreender a dinâmica do desenvolvimento local e interpretar seus processos territoriais, é imprescindível considerar as relações que ocorrem neste nível de análise (Dansero; Giaccaria & Governa, 2009). Os contextos nacionais constituem culturas significativas como espaços homogêneos e contraditórios, constituindo uma escala de referência relevante para a reflexão sobre o desenvolvimento local (Dansero; Giaccaria & Governa, 2009). A realidade socioeconômica e cultural das diferentes nações, obrigou a busca por mensurar o uso dos territórios de forma a expressar que esse uso pode trazer bem-estar social. É um grande desafio para as políticas públicas territoriais, que certamente enfrentará vários obstáculos, sejam eles quantitativos e qualitativos, para construir os arranjos metodológicos e as possibilidades que tenham como síntese uma busca por realidades espaciais e temporais, para a construção de um índice ou indicador com perfil social (Dansero; Giaccaria & Governa, 2009).

O final do Século XX permitiu a instalação de técnicas de informação (para superar as desigualdades e a busca do desenvolvimento humano) que permitem as mais diversas técnicas se comunicarem, como uma necessidade imprescindível, e certamente criar uma fluidez potencial transformada em serviços de capital globalizado (Enriquez, 2009). Em outras palavras, o território também pode ser definido em suas desigualdades a partir da ideia de que a existência de acumulação capitalista no território não se dá da mesma forma. Podem ser identificadas zonas de condensação e zonas de rarefação dessa acumulação; a lógica da acumulação capitalista e da competitividade, faz com que cada empresa globalizada busque aumentar sua esfera de influência e ação para poder influenciar territórios e os recursos neles existentes (Enriquez, 2009). Esse panorama pode ser percebido através dos grandes grupos econômicos presentes no mercado com as grandes fusões reduzindo o número de participantes em meio a esse processo global de competitividade.

No caso do Brasil, esse processo de descentralização foi combinado com a tentativa de não diminuir a importância estratégica do poder central em relação ao seu papel redistributivo. O país é marcado por uma forte presença de heterogeneidade, com a qual a descentralização revela resultados contraditórios e gera novas tensões para problemas já existentes, como os das inúmeras desigualdades regionais (Arretche, 2012). Essas condições financeiras, sociais, políticas e técnico-administrativas interferem diretamente na capacidade do governo de reagir à população local, a literatura sobre o assunto revela que os municípios menores são totalmente dependentes do governo federal e estadual (Arretche, 2012). O Governo Federal, mesmo em um contexto de incentivos à descentralização, foi colocado na própria Constituição de 1988, que geralmente transferia apenas a implementação das políticas para estados e municípios, mantendo ainda o poder do governo federal de padronizar e financiar a maioria das políticas. Analisando as competências constitucionais, o autor conclui que o governo federal tem autoridade regulatória para interferir peremptoriamente na agenda política dos governos subnacionais (Arretche, 2012).

O contexto dos governos subnacionais aponta para uma tendência de recentralização como um fortalecimento do governo federal e, conseqüentemente, poder fortalecer as políticas e diretrizes nacionais a serem implementadas pelos estados e municípios; esses incentivos contribuem como vantagens destinadas a estimular o desenvolvimento por meio da União e de outros entes subnacionais, por meio da fiscalidade e outros (Arretche, 2012).

5. Discussões sobre a contribuição teórica no ambiente institucional

Esta seção possui o propósito de, balizada pelas seções teórica anteriores, desenvolver uma tentativa de concatenar a contribuição teórica da Teoria Institucional, de maneira a utilizar alguns exemplos pontuais, que auxiliem na compreensão operacional da discussão.

A Teoria Institucional é um campo de estudo relativamente novo na área de administração, porém, no campo da economia, sociologia e política, esta Teoria vem sendo trabalhada em inúmeras investigações há algum tempo. Essa teoria tem em sua essência o institucionalismo, que busca a explicação motivacional das organizações para incorporar práticas e procedimentos em suas rotinas (Ribeiro, 2011). A estrutura de discussão desta Teoria agrega como perspectiva, que as instituições necessitam de legitimidade das partes interessadas e para isso assumem componentes tangíveis como a estrutura e os processos para se vincular a uma somatória de normas e valores intangíveis no âmbito institucional (North, 1990). Esse comportamento acaba se tornando uma regra nas organizações, refletindo as expectativas cognitivas e emocionais de seu público, que a sociedade, de forma mais ampla, vê como a forma adequada para a organização atuar (Ribeiro, 2011).

Neste ambiente conceitual, North (1990) afirma que uma matriz institucional eficiente seria aquela dotada de potencial de estimular um agente ou organização a investir em uma atividade individual que traga retornos sociais superiores a seus custos de natureza social.

A teoria institucional foi concebida a partir da ideia de que as instituições progridem e esse progresso ocorre não apenas a partir de pressões de grupos internos, mas também dos valores da sociedade, adaptando-se às pressões dos ambientes, não pautado apenas por questões de racionalidade e eficiência (North, 1990). Essa orientação também ocorre devido à necessidade de legitimação e aceitação social diante das complexidades detectadas (Guerra & Aguiar, 2007; Ribeiro, 2011). Ao detectar essa complexidade, destaca-se a necessidade de um desenvolvimento local integrado ao global, o que só é possível com a presença de instituições legítimas em nível municipal, visto que representam potencialidades e dão voz à sociedade (Salazar *et al.*, 2008). A contribuição da teoria institucional para esta investigação, que aborda as relações existentes entre a capacidade de gestão pública e o processo de desenvolvimento municipal, reside na possibilidade de favorecer as instituições públicas e as mudanças institucionais por meio de mecanismos de medição da gestão que se enquadrem nas normas de institucionalidade aceitáveis de comportamento, além de promover possibilidades de atingir níveis de capacidade de gestão comprometidos com o bem-estar da sociedade.

Neste panorama, a instituição seria considerada o estabelecimento de hábitos de pensar e de agir socialmente compartilhados, podendo assim, ser direcionada a aspectos tangíveis e intangíveis; a terminologia estabelecimento leva a um entendimento de imobilidade, todavia, a instituição é compreendida a partir de um processo evolucionário recorrente (Veblen, 1983; Galbraith, 2007).

Na intenção de organizar razoavelmente um panorama sintético de contribuição teórica da Teoria Institucional para a gestão pública do desenvolvimento, apresenta-se o Quadro 1.

Quadro - Contribuição teórica da Teoria Institucional para a gestão pública do desenvolvimento

AUTORES	CONTRIBUIÇÕES GERAIS
NORTH, 1990	Constatação de que as organizações precisam de legitimidade das partes interessadas; Necessidade de adoção de elementos tangíveis como a estrutura e os processos para operar o ambiente institucional.
SALAZAR <i>et al.</i> , 2008	Necessidade de um desenvolvimento local integrado ao global, o que só é possível com a presença de instituições legítimas em nível municipal.
VEBLEN, 1983 GALBRAITH, 2007	Neste panorama, a instituição seria considerada o estabelecimento de hábitos de pensar e de agir socialmente compartilhados; A instituição é compreendida a partir de um processo evolucionário recorrente.
RIBEIRO, 2011	A contribuição reside basicamente em fornecer elementos de compreensão sobre a estrutura e o funcionamento das organizações de acordo com as regras, procedimentos e valores que caracterizam uma dada realidade.

Fonte: Elaborado pelos autores.

As ferramentas de gestão precisam trazer para o processo de gestão pública as variáveis relacionadas ao comportamento social, consideradas na Teoria Institucional, pois permitem, pela possibilidade de atualização constante, a introdução de variáveis de comportamento social que dão legitimidade ao processo de gestão. Essas práticas e estruturas, compostas por aspectos cognitivos, normativos e regulatórios, dão estabilidade e sentido ao comportamento social e que, se adotadas pelas organizações, as tornam socialmente legítimas (Meyer & Rowan, 1991; Scott, 2001). O lugar de máxima expressão da gestão, onde se pode observar os seus resultados, como é o caso do território municipal, passa a ser o *locus* do impacto e a expressão dos poderes no território, que decidem sobre a capacidade do município, gerente para realizar a gestão do projeto e território, com base na descentralização financeira e política no poder de decisão dos governos nas políticas públicas.

Nesta perspectiva, é que surgem a necessidade de organizar arranjos metodológicos de natureza qualitativa e quantitativa, para a elaboração de um índice ou indicador com características sociais (Dansero; Giaccaria & Governa, 2009). Índices como o IDH e o IDHM, por exemplo, são índices importantes para evidenciar situações socioeconômicas semelhantes em diferentes localidades do mundo, como acesso a serviços de educação e saúde, contribuindo assim para o mapeamento das desigualdades (Ipea, 2013).

Quanto à capacidade de gestão para instrumentalizar e potencializar os processos de implementação de políticas públicas, é imprescindível delimitar parâmetros da capacidade de gestão municipal e apontar as questões que precisam ser aprofundadas, bem como as propostas de políticas públicas voltadas para seu aprimoramento para atender às empresas envolvidas (Cruz *et al.*, 2012). Portanto, a capacidade de gestão ao nível local é da competência do poder executivo municipal cumprir os seus objetivos e as suas atribuições legais, de acordo com o interesse público, com eficácia e logrando eficácia na organização dos espaços para efeitos de ordenamento do território (Cruz *et al.*, 2012).

Na intenção de possibilitar o desenvolvimento de um governo capaz de implementar políticas públicas a partir de um processo de planejamento estratégico, foram definidas iniciativas de curto prazo que possibilitariam o alcance dos resultados desejados no longo prazo (Corrêa, 2012). Corrêa (2012), na tentativa de exemplificação, considera que a grande iniciativa para o desenvolvimento da lógica do planejamento estratégico como política de gestão governamental foi a integração entre planejamento e orçamento, iniciada com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), em 2003. Este foi definido como indicativo plano estratégico para o estado de Minas Gerais, que considerou as principais ações de longo, médio e curto prazo, apresentado pelo Exe-

cutivo para ser discutido com os representantes da cidadania do estado. Onde a capacidade de gestão passa a contribuir diretamente neste processo, pois melhor aproveitando esta capacidade, o município, estado e / ou sindicato tem melhores condições para enfrentar as adversidades e gargalos que a região Norte enfrenta apontando através de estudos onde é mais necessário a vinda de ajuda governo seja capaz de impulsionar a dinâmica econômica de uma forma mais robusta. O PMDI 2016-2027 possui o propósito principal de promover um modelo de desenvolvimento socioeconômico sustentável para Minas Gerais, integrado e tecnológico, na busca da redução das desigualdades regionais. O plano está sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão - Seplag e da Fundação João Pinheiro.

Nessa perspectiva, a contribuição efetiva da teoria institucional para essa discussão ocorre em dois momentos. No primeiro, a Teoria Institucional fornece elementos de compreensão sobre a estrutura e o funcionamento das organizações segundo normas, procedimentos e valores que caracterizam uma dada realidade; sem esse entendimento, as interpretações advindas da relação entre gestão pública e desenvolvimento estariam comprometidas. No segundo momento, a Teoria Institucional auxiliaria na compreensão de um ambiente institucional, o qual receberia dessa discussão, diretrizes para o processo de tomada de decisão a partir do entendimento da relação entre a capacidade de gestão municipal e o desenvolvimento municipal; assim, a teoria institucional forneceria subsídios para a contribuição deste estudo, no que se refere à necessidade de adequação às normas sociais de comportamento institucional.

A nova administração pública neste estado traz alguns elementos que se correlacionam no tratamento do orçamento e das finanças públicas, transparência e responsabilidade na prestação de contas, participação popular e controle popular, além da prestação de serviços públicos (Santos, *et al.*, 2007). A busca pela capacidade de gestão eficiente da administração pública e dos serviços oferecidos à sociedade, não só fortalece institucionalmente os entes federados, mas também permite diferentes formas de monitorar a gestão e seus resultados (Fernandes, 2016). O contraste entre locais com serviços públicos com mais

qualidades e outros com ausência de poucos serviços oferecidos pelo município no desenvolvimento local por parte da esfera pública, com desafios para a resolução da pobreza evidenciados pela capacidade institucional levantada pelo Projeto Meu Brasil e o esforço de cooperação Brasil-União Europeia na rede de municípios e seus esforços locais de superação da pobreza. O projeto Meu Brasil articula parcerias com empresas e instituições que se reuniram para disseminar ações ambientais, sociais, educacionais e profissionais em todo o país; dentre as atividades realizadas no projeto, destacam-se os estudos, a promoção de ações de desenvolvimento institucional (Fernandes, 2016).

A importância do funcionamento da gestão pública para municípios que apresentam particularidades e complexidades diferenciadas levanta questões sobre a importância das dimensões econômica, social e ambiental na escala descentralizada de poder, que conferem aos gestores e suas gestões diferentes singularidades no trato com essas dimensões. Os desdobramentos da gestão pública estão presentes em diversos aspectos além da prestação de contas e das questões financeiras, pois a prestação de serviços à sociedade exige muito mais do que apenas um setor. Estudos na tentativa de discernir a capacidade institucional de incorporar os princípios dos direitos da criança na gestão pública municipal, apontam que as principais limitações da gestão pública municipal, para a plena garantia e proteção dos direitos da criança, são: o pouco conhecimento e formação da população civil e servidores públicos municipais sobre os direitos da criança, a referência limitada à Convenção dos Direitos da Criança nas políticas públicas e na visão tradicional da gestão pública, que se manifesta na participação social hierárquica e clientelista (Torres, 2012). Esse exemplo, alerta que muitos dos setores que compõem a gestão pública, precisam de melhor capacitação de seus funcionários para melhor atender às demandas da sociedade civil, que vai além da política institucional.

A superação dessas capacidades de gestão municipal é destacada como essencial para a continuidade e o desdobramento do estudo dos aspectos relacionados à capacidade de gestão do setor público, visto que funcionam como uma bateria de indicadores e /

ou índices (Fjp, 2020). Esses aspectos importantes da gestão foram o foco de estudos que usaram cálculos para determinar o grau de consolidação das capacidades de gestão nos governos municipais (TORRES, 2012). O modelo de gestão operacional, adotado a partir de estudos, em governos burocráticos ainda está apoiado em um modelo de gestão onde o andamento dos processos ainda é lento devido ao excesso de etapas de gestão (Torres, 2012). Nesse sentido, os modelos de gestão operacional utilizados pelos municípios, consideram os índices sociais como indicadores fundamentais para a formulação de um banco de dados capaz de minimizar os efeitos indesejáveis das políticas públicas. Índices como o IDH, o Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU e o Índice Firjan, por exemplo, demonstram que a capacidade de gestão em diversos casos no âmbito dos governos municipais está em baixa posição. Suas capacidades são insuficientes para desenvolver funções municipais básicas com a qualidade mínima exigida (Fjp, 2020).

O conceito de Capacidade de Gestão Pública - CGP articula gestão e política como forma de instrumentalização, para pensar o desenvolvimento dos entes federados, conforme já mencionado, consequentemente o papel da competência das administrações na gestão e na política articular objetivos relacionados ao bem-estar social. Nesse sentido, é importante destacar o conceito de gestão, como o processo de articulação de bens ou serviços, de forma organizada para o bem comum da sociedade e para o sucesso da CGP, na busca do desenvolvimento local, regional e nacional (Velooso *et al.*, 2011). A capacidade da gestão para direcionar recursos públicos, gerir programas, pessoas e avaliar os objetivos alcançados, ainda são desafios e se realizam de forma diferenciada nas três escalas federativas, União, estados e municípios, uma vez que os municípios na menor escala de decisão não têm a mesma habilidade em capacidade de gestão em relação à União e aos estados.

A preocupação com a formação de um corpo de conhecimento sistematizado sobre as tarefas administrativas, acentuou-se no início do Século XX, especialmente na França, Estados Unidos e Inglaterra. Taylor foi um dos primeiros clássicos da administração; Taylor se preocupou mais com aspectos diretamente ligados ao trabalho nas fábricas, como

racionalização de tarefas, estudos de tempo e movimentos de produção - em suma, com o aumento da produtividade e da eficiência. Alguns estudos destacam a previsão, a organização, a coordenação e o controle, que fazem parte da administração (Fayol, 1990). Outras investigações têm enfatizado a estrutura organizacional, destacando os setores das empresas, ou seja, sua ênfase recai nas estruturas e não nas tarefas (Taylor, 1995). Ambos os estudos foram teóricos importantes para entender os sistemas de gestão em relação à eficiência e sua produtividade na estrutura organizacional. Para melhor compreender as políticas públicas, é importante levar em conta que o público não é privado, portanto, isso significa que uma de suas características centrais é o fato de serem decisões e ações tuteladas por autoridade soberana e pelo caráter imperativo de o Poder público.

Reconhecidos pela literatura sobre o assunto como os primeiros autores da administração pública. A eficiência era o objetivo e a forma de alcançar uma melhor administração pública (Newbold, 2017). Outra mudança no modelo de gestão foi em relação à gestão gerencial. A necessidade de melhorar os processos produtivos da administração, impulsionou as mudanças nas formas de gestão em relação às burocráticas onde eram consideradas centralizadoras, acumulando e, sobrecarregando funções a ponto de não poderem executá-lo, de tantas etapas no administrativo processo quando foram cobertos (Lima; Prado & Shimamoto, 2011). Assim, ao contrário da gestão gerencial, que se caracterizava pela diversificação e separação de programas que o governo disponibilizava aos respectivos setores, para que a população pudesse ser atendida, por exemplo, sem muita burocracia e, assim, melhorando o interesse público (Lima; Prado & Shimamoto, 2011).

No início do Século XX, buscava-se princípios universais de gestão; no entanto, o estudo dos princípios administrativos, surgiu em paralelo aos erros e decepções da ineficiência da administração pública devido ao seu estado embrionário de atividade. O modelo utilizado foi excessivo nos mecanismos de controle, resultando em redução da eficiência, dos mecanismos de transparência e da objetividade da gestão, criando condições favoráveis para grupos considerados privilegiados, fortalecendo seus inte-

resses em detrimento da população carente (Silva, 2013).

Esse contexto de dicotomia, entre as políticas públicas implantadas no território, os interesses da sociedade civil organizada e as estruturas da administração pública, fez com que a gestão das organizações públicas necessitasse de um modelo de gestão baseado em desafios para lidar com a carência de trabalhadores, os recursos e, ao mesmo tempo, a demanda do setor público pela boa contrapartida para com o cidadão, podendo assim atender aos estratos sociais e a melhoria da qualidade dos serviços públicos. A melhor proposta seria comprometer ainda mais os gestores públicos com valores essenciais ao bem-estar social (Denhardt, 2012). Esses valores serviram de base quase como uma ética de gestão universal, na qual equidade, eficiência e eficácia condicionariam os comportamentos administrativos, e não as propostas práticas de gestão.

Outra forma de entender as organizações passa por entender o processo de gestão a partir da flexibilização das ações administrativas. Desde então, a Nova Gestão Pública (NGP) foi implantada nas últimas décadas do Século XX, com o objetivo de sua atuação ser fazer a administração pública operar como empresa privada, possibilitando assim maior eficiência, redução de custos, potencial capacidade produtiva na prestação de serviços, pois o cidadão é visto como cliente e usuário dos serviços públicos e não como destinatário das ações do Estado. Com o NPM, a mudança para a flexibilidade não extinguiu os controles tradicionais, mas também mostrou um aumento da burocracia. Acabaram criando regras mais burocráticas e níveis mais hierárquicos para controlar a suposta descentralização. Nos Estados Unidos, os padrões tradicionais de flexibilidade e pragmatismo na gestão, inspirados no estilo britânico, foram reduzidos e a burocratização atingiu um nível elevado (Lee Jr.; Johnson & Joyce, 2013). O governo americano considera quatro áreas fundamentais para o entendimento da gestão governamental: informação, pessoal, finanças e infraestrutura, como forma de melhor administrar os estados e, por sua vez, medir o desempenho da gestão estadual.

A informação, nas quatro dimensões governamentais, pressupõe a transparência como elemento cen-

tral do processo de gestão. Os investidores de uma empresa, por exemplo, precisam entender de forma clara e objetiva o seu desempenho, e os canais de comunicação criados pelo Estado com a sociedade, torna-se também um elemento central entre o público e o privado, no que diz respeito à transparência das informações. As receitas e despesas, tanto do Estado como das Empresas, são fundamentais para o controle do orçamento público e privado, na transferência de informações. Quanto à dimensão pessoal, o governo destaca a fragilidade decorrente da demora do pessoal (os mais velhos a buscar suas aposentadorias). Em relação às finanças, a preocupação do governo se deve à escassez de recursos financeiros, principalmente em decorrência de uma recessão. A infraestrutura, por sua vez, exige recursos crescentes para atender à demanda da sociedade, sendo imprescindível o planejamento para execução e o custo de manutenção das infraestruturas criadas a partir das demandas sociais (Lee Jr.; Johnson & Joyce, 2013). O que se observa é que nas décadas de 1980 e 1990, as tentativas de mudanças ocorridas no sentido de melhor atuação no setor público, voltaram-se para a Nova Governança Pública, principalmente nos países anglo-saxões por meio de alternativas de gestão pública na busca de melhor adaptação e transferência do conhecimento gerencial produzido na iniciativa privada para o cidadão.

Em suma, esta seção buscou demonstrar a contribuição da teoria institucional para esta investigação, que basicamente reside em fornecer elementos de compreensão sobre a estrutura e o funcionamento das organizações de acordo com as regras, procedimentos e valores que caracterizam uma dada realidade. A capacidade de gestão municipal foi discutida neste contexto, como tendo particularidades e complexidades diferenciadas pelas dimensões econômica, social e ambiental na escala descentralizada de poder.

6. Considerações finais

Esta investigação assumiu o desafio de analisar a contribuição da teoria institucional para a compreensão da relação entre gestão pública e desenvolvimento. Os ambientes de planejamento e controle na gestão pública estão inseridos em um amplo e

relevante debate mundial para a construção de mecanismos capazes de melhorar regionalmente a capacidade da gestão pública em prol da promoção do bem-estar das populações e a Teoria institucional apresenta elementos relevantes e contribuintes para o desenvolvimento deste debate.

Este desafio contou com uma abordagem teórica que envolveu a ambiente público da gestão e da economia na intenção de agregar um entendimento mais apropriado ao ambiente institucional. A compreensão de crescimento e de desenvolvimento compreendem alicerces ao tratamento da dinâmica institucional na medida em que fornecem referenciais sobre o que representa efetivamente aperfeiçoamento do padrão de vida das pessoas e como o ambiente institucional poderia lidar com esta realidade.

Nessa perspectiva, o estudo concluiu que a contribuição da teoria institucional para as relações entre gestão pública e desenvolvimento reside basicamente em fornecer elementos de compreensão sobre a estrutura e o funcionamento das organizações de acordo com as regras, procedimentos e valores que caracterizam uma dada realidade. A capacidade de gestão municipal foi discutida neste contexto, como tendo particularidades e complexidades diferenciadas pelas dimensões econômica, social e ambiental na escala descentralizada de poder.

A estrutura de discussão desta Teoria traz como perspectiva, que as organizações precisam de legitimidade das partes interessadas e para isso adotam elementos tangíveis como a estrutura e os processos para corresponder a um conjunto de normas e valores intangíveis no ambiente institucional. Esse comportamento acaba se tornando uma regra nas organizações, refletindo as expectativas cognitivas e emocionais de seu público, que a sociedade, de forma mais ampla, vê como a forma adequada de atuação da organização.

Futuros estudos no campo desta temática devem ser direcionados à construção de instrumentos que meçam a capacidade da gestão pública ao longo do processo de desenvolvimento de regiões e países. Somente após a construção desses instrumentos será possível nortear o processo de tomada de decisão no setor público.

Referências

- Alencar, A. & Borges, F. Q. (2013). *Análise da sustentabilidade das fontes energéticas utilizadas na transformação do minério de ferro em ferro-gusa para o estado do Pará*. São Paulo: Alphagraphics.
- Amaral, E. F. de L. (2009). *Elaboração de Indicadores sociais*. Belo Horizonte: UFMG.
- Andrews, R.; Boyne, G. & Walker, R. M. (2011). Dimensions of publicness and organizational performance: a review of the evidence. *Journal Public Administration Research and Theory*. V.21, n.3. p. 301-319.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/ Fiocruz, vol.1.
- Becker, B. K. (2009). *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Bradford, N. (2011). Territory and Local Development: a place-based perspective. In: *Forum Internacional d'Économie Social et Solidaire*. Montreal: Chantier d'Économie Sociale.
- Brasil. (2018). Casa Civil da Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- Bresser P. L. C. (1996). *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto para Discussão nº. 9. Brasília, MARE/ENAP.
- Cardoso, F. H. & Faletto, E. (2008). Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina. In *SORJ, B., CARDOSO, F. H.; FONT, M. (Orgs.) Economia e movimentos sociais na América Latina [online]*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social. pp. 4-20.
- Corrêa, I. M. (2012). Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 41, 487-504. Retrieved, december.
- Cruz, C. F.; Ferreira, A. C. de S.; Silva, L. M. da & Macedo, M. A. da S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública [online]*. v.46, n.1.
- Dansero, E.; Giaccaria, P. & Governa, F. (2009). O Desenvolvimento Local: contextos nacionais em confronto. In: *Saquet, M. A.; Sposito, E. S. Territórios e territorialidades: teorias processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular.
- Demo, P. (2000). *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas.
- Denhardt, R. B. (2012). *Teoria geral da Administração pública*. São Paulo: Cengage Learning.

- Enriquez, M. A. R. da S. (2009). Mineração e desenvolvimento sustentável: é possível conciliar? *Revista Iberoamericana de economia ecológica*. vol. 12: 51-66.
- Fayol, H. (1990). *Administração Industrial e geral*. São Paulo: Atlas.
- Fernandes, F. S. (2016). Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. Rio de Janeiro. *Cad. EBAPE.BR*, v. 14, nº 3, jul./set.
- Fundação João Pinheiro [FJP]. (2020). *Grupos de pesquisa*. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. <http://fjp.mg.gov.br/>. Acessado em: 27 de setembro de 2020.
- Furtado, C. (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Galbraith, J. (2007). *Galbraith essencial: os principais ensaios de John Kenneth Galbraith*. São Paulo: Futura.
- Guerra, C. E. & Aguiar, A. C. (2007). Institucionalização do terceiro setor brasileiro: da filantropia à gestão eficiente. In: *Congresso virtual brasileiro de Administração*. Anais Convibra, 7. São Paulo.
- Henry, N. (1975). Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, v. 35, n. 4, p. 378-386.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [Ipea]. (2013). *Evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017*. Brasília: IPEA, p.25.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [Ipea]. (2018). *Atlas da Vulnerabilidade*. Brasília: Ipea.
- Jackson, T. (2009). *Prosperity without growth: economics for a finite planet*. United Kingdom: Earthscan.
- Latouche, S. (2006). *O desafio do decrescimento*. Lisboa: Ipiageteditora.
- Lazzarini, S. G. (2011). *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. São Paulo: Elsevier.
- Lee Jr., R. D.; Johnson, R. W. & Joyce, P. G. (2013). *Public budgeting systems*. Washington: Library of congress cataloging in publication date.
- Lima, A. B.; Prado, J. C. & Shimamoto, S. V. de M. (2011). Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos. In: *Anais XXV Simpósio Brasileiro; II Congresso Ibero-americano de Política e Administração da Educação*. São Paulo: Anpae.
- Matus, C. (1993). *Política, Planejamento e Governo*. Brasília/Ipea.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1991). Institutionalised organisations: formal structures as myth and ceremony. In: *Powell, W. W., Dimaggio, P.J. (Eds). The New Institutionalism in Organizational Analysis*, p. 41-62, Chicago: The University of Chicago Press.
- North, D. *Institutions, Institutional Change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Newbold, D. H. R. (2017). *The Constitutional School of American Public Administration book*. Edited ByStephanie.
- Ortega, A. C. (2008). *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas: Alínea.
- Oslak, O. (1982). Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. *Revista de Administração Pública*, v. 16, n. 1, p. 17-60, jan./mar. 1982.
- Peci, A.; Pieranti, O. & Rodrigues S. (2008). Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações e Sociedade*. v.15 - n.46 - Julho/Setembro.
- Pike, A.; Rodriguez-Pose, A. & Tomaney, J. (2016). *Local and regional development*. London: Routledge.
- Ribeiro, M. L. (2011). *A sustentabilidade ambiental como isomorfismo institucional: um estudo dos mecanismos de adaptação que conduzem a similaridade do setor bancário brasileiro*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Nove de Julho - Uninove.
- Salazar, G. T.; Oliveira, E. R.; Silva, S. S.; Arruda. M. A.; Rocha, P. A. M. & Rodrigues, L. A. (2008). Componente institucional. In: *Scolforo, J. R. S.; Oliveira, A. D.; Tavares, L. M. (Ed.). Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: Componente socioeconômico*. Lavras: UFLA, p. 101-140.
- Santos, M. (2007). *Espaço do cidadão*. São Paulo: Ed USP.
- Santos, M.; Becker, B.; Silva, C.; Gonçalves. C.; Limonad. E.; Lima, F.; Binsztok, J.; Silva, J.; Oliveira, J.; Fernandes, N.; Erthal, R.; Moreira, R.; Cunha, S. & Muzubuti, S. (2007). *Território e territórios: ensaio sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina.
- Scatolin, F. D. (1989). *Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia. Porto Alegre: Ufrgs
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. California: Sage.

Silva, J. M. P. (2013). *Território e mineração em carajás*. Belém: Gapta/Ufpa.

Silva, C. R. M. da & Crisóstomo, V. L. (2019). Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 53(4):791-801, jul.-ago.

Silva, M. G.; Cândido, G. A. Martins, M. de F. (2008). Método de construção do índice de desenvolvimento local sustentável: uma proposta metodológica e aplicada. *Revista Brasileira de Produtos Agroindustriais*. Campina Grande, v.11, n.1, p.55-72.

Souza, J. G. & Spinola, N. D. (2017). Medidas do desenvolvimento econômico. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Ano XIX, v. 1 - n. 36, Abr/2017, Salvador, BA. p.78-113.

Taylor, F. W. (1995). *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas.

Torres, M. D. (2012). *Fundamentos de administração pública brasileira*. Rio de Janeiro: FGV.

Vasconcelos, A. C. F. de & Cândido, G. A. (2011). Índice de desenvolvimento sustentável municipal participativo: uma aplicação no município de Cabaceiras-PB. *Revista Capital Científico*. Guarapuava-PR. v.9 n.2 - jul./dez.

Veblen, T. (1983). *A Teoria da Classe Ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Abril cultura.

Veloso, J. F. A.; Monastério, L. M.; Vieira, R. da S. & Miranda, R. B. (2011). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea.

Vergara, S. C. (2016). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas.