

**A COMPLEXIDADE INSTITUCIONAL: conflitos das diferentes lógicas institucionais na administração da prefeitura de um município brasileiro**

**ANDRÉ LUÍS JANZKOVSKI CARDOSO**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO (UFMT)

## **A COMPLEXIDADE INSTITUCIONAL: conflitos das diferentes lógicas institucionais na administração da prefeitura de um município brasileiro**

### **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

As notícias envolvendo escândalos de corrupção e as incoerências entre as atuações do executivo, legislativo e judiciário têm levado a um clamor da sociedade por mudanças em termos políticos, sociais e econômicos, contestando o modelo de administração pública vigente no país e cujas origens são históricas. Este trabalho tomou por desafio realizar uma pesquisa científica na gestão pública municipal, identificando a complexidade institucional a partir das diferentes lógicas institucionais, especialmente, em um momento em que se evidencia uma crise política no Estado brasileiro.

O campo da gestão pública no Brasil, em função das características do federalismo e das relações intergovernamentais, é considerado dominado pela ênfase em fatores de ordem institucional. Os neoinstitucionalistas argumentam que as instituições são cruciais na análise do fenômeno social, uma vez que podem exercer forte influência na determinação do processo decisório e dos resultados políticos. Mais importante do que as características formais das instituições estatais e sociais é compreender como uma dada configuração institucional modela as interações políticas. Segundo Cavalcante (2011), para melhor compreender esses processos é essencial não apenas observar o desenho da política pública, mas sim começar a partir das escolhas e instituições políticas que moldam as opções de formulação e implementação estratégicas, como também antecedentes e fatores conjunturais que influenciam a amplitude e os constrangimentos políticos das decisões.

Para Scott (2001), instituições são um conjunto de elementos cognitivos, normativos e regulativos em uma dinâmica entre atores e ambiente, que buscam promover a estabilidade e a geração de significado à vida social. Uma instituição é constituída de regras, normas e crenças e depende dos aspectos institucionais do contexto em que está inserida e do comportamento dos seres humanos e suas fronteiras legais, morais e culturais. Instituições enfatizam a capacidade de controlar e restringir o comportamento, definindo limites legais, morais e culturais e distinguindo atividades legítimas de ilegítimas.

De acordo com Greenwood et al. (2011), lógicas institucionais podem ser compreendidas como conjuntos abrangentes de princípios que prescrevem como uma determinada realidade organizacional deve ser interpretada e qual o comportamento adequado para conduzir tal organização ao sucesso (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). As organizações percebem a complexidade institucional sempre que enfrentam prescrições incompatíveis a partir de várias lógicas institucionais. A pluralidade dessas diferentes lógicas no campo institucional prescreve diferentes práticas que, por sua vez, são interpretadas pelas organizações a partir de seus atributos possibilitando diversidade de respostas e caracterizando assim a complexidade institucional. Ao seguir determinada lógica, as organizações obteriam o endosso de audiências-referências a partir de um meio de compreensão do mundo social e, portanto, um modo de agir com confiança dentro dele, contudo, normalmente, as organizações enfrentam múltiplas lógicas que podem ou não serem incompatíveis entre si (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Na medida em que as prescrições e proscições de diferentes lógicas são incompatíveis, ou pelo menos parecem ser assim, inevitavelmente geram desafios e tensões para as organizações expostas a eles (GREENWOOD et al., 2011).

Para Greenwood et al. (2011), ao longo do tempo, a complexidade institucional se apresenta e se reconstitui criando diferentes circunstâncias para as quais a organização deve responder. Ademais, além de a complexidade institucional estar em contínuo fluxo, as organizações a experimentam de forma e graus diferentes, pois a posição de uma organização dentro de um campo organizacional molda a maneira e a intensidade que tal organização experimentará a complexidade, variando de uma exposição profunda às tensões das múltiplas

lógicas a uma exposição superficial, dependente de quão imersa está a organização no campo. Ao longo do tempo, organizações entram no campo trazendo com elas novas ideias, o que em determinadas circunstâncias pode habilitar interesses subordinados a mobilizarem e instalarem com sucesso novas lógicas ou repriorizarem outras (GREENWOOD et al., 2011).

Esta visão proporcionou estudos que destacaram a coexistência de diferentes lógicas ao longo do tempo, mesmo que na maioria das vezes apenas duas lógicas eram analisadas (GREENWOOD et al., 2011). Cabe ainda destacar que, em qualquer dos casos, estudos mostram que os mecanismos no nível do campo agem com um papel chave em filtrar, moldar e controlar o cumprimento das lógicas de maneira que qualquer tentativa de entender a complexidade no nível organizacional deveria levar em conta os processos no nível do campo.

A identificação da complexidade institucional enfrentada pela prefeitura pesquisada, foco deste artigo, leva em consideração o contexto espaço-temporal e as influências dos atores externos. Se por um lado há influência de modelos burocráticos, há também pressões para mudanças na forma de administração pública que incluam aspectos gerenciais e sociais.

A Constituição Federal de 1988 introduziu várias mudanças significativas no orçamento público, salientando a obrigatoriedade de elaboração do Plano Plurianual - PPA (planejamento quadrienal), e da Lei Orçamentária Anual - LOA (planejamento anual), com base nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Além disso, a reforma orçamentária de 2000 teve como pontos-chave para sua adoção mudanças com fins gerenciais no processo orçamentário (GARCIA, 2000), em especial, no processo de elaboração do PPA e da LOA, incluindo (i) estabelecimento de objetivos estratégicos; (ii) identificação de problemas a enfrentar ou de oportunidades a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos; (iii) concepção de programas a serem implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos, que implicarão a solução dos problemas; (iv) especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos produtos que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades; (v) atribuição de indicadores aos objetivos (e programas) e de metas aos produtos (projetos, atividades e outras ações); (vi) designação de gerentes por programas; (vii) avaliação da execução e dos resultados; e (viii) cobrança e prestação de contas por desempenho.

Por um lado, Procopiuck et al. (2007) indicam que a hierarquização e integração dos instrumentos orçamentários compostos do PPA, da LDO e da LOA é um marco na evolução da administração pública brasileira em direção a práticas modernas que resultem em serviços públicos de qualidade dentro de um equilíbrio fiscal. Por outro lado, os autores consideram que o contexto da administração pública, mais que a sua composição interna, é que determina o seu funcionamento e o potencial de inovação e transformação. A incidência de forças econômicas, sociais e políticas externas é que define as premissas para as estruturas técnicas internas, que balizarão, num primeiro momento, a formulação de modelos e metodologias de planejamento e, posteriormente, a elaboração e a execução de planos e orçamentos governamentais conforme as circunstâncias políticas vigentes em cada momento histórico.

Adicionalmente, rumo ao desenvolvimento social, as estratégias só são efetivas se houver envolvimento da sociedade. Portanto, a formulação da estratégia orçamentária não pode ser um plano de gabinete, mas sim um processo de construção conjunta com a sociedade (SICSÚ, 2008). Nesse contexto, os planejadores têm papel fundamental para a realização dessas ações, uma vez que o processo emancipatório está relacionado com o comportamento do componente humano na formulação de estratégia com o propósito de estimular o processo participativo, de construção conjunta do governo com a sociedade, representativo de fato e com ampla participação política e orientada para resultados conduzindo o Estado ao tipo democrático social (ABREU; GOMES, 2010), e buscando maior participação e controle social (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Na gestão municipal, que diz respeito aos aspectos da gestão da estrutura administrativa da prefeitura, por meio de recursos e instrumentos próprios da administração local, o contexto

contemporâneo apresenta-se complexo e com diferentes exigências e necessidades sociais (REZENDE; CASTOR, 2006). Os municípios estão competindo entre si não apenas por razões políticas e econômicas, mas por questões sociais na busca em oferecer uma qualidade de vida diferenciada aos seus munícipes. As demandas competitivas exigem diferentes modelos de gestão municipal e competências político-administrativas dos gestores municipais conciliando as expectativas que envolvem os atores relacionados ao município (REZENDE; GUAGLIARDI, 2007).

A análise do discurso, utilizada nesta pesquisa, trata de organizar a reconstrução dos sentidos dos discursos em sua situação micro e macrosocial de enunciação procurando encontrar um modelo de representação e de compreensão do contexto social e sua historicidade de suas proposições, a partir dos interesses dos atores que estão implicados no discurso (ALONSO, 1998).

Desta forma, este trabalho tem como objetivo compreender a complexidade institucional e a presença de diferentes lógicas institucionais em eventos estratégicos de uma prefeitura de um município brasileiro. Este estudo discute a inter-relação entre a lógica política hegemônica que passa a ser desafiada por outras lógicas, a gerencial e a do controle social, ingressantes no campo tendo como ator principal um órgão fiscalizador com autoridade para legitimar suas ações. A resposta da prefeitura a lógicas competitivas é parcialmente uma função de como são dadas vozes às lógicas dentro da organização, e a habilidade da voz ser ouvida está ligada à influência dos proponentes daquela lógica no nível do campo sobre os recursos que eles controlam, incluindo a legitimidade (GREENWOOD et al., 2011).

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

Para Scott (2001), instituições são constituídas de um conjunto de elementos cognitivos, normativos e regulativos em uma dinâmica entre atores e ambiente, buscando promover a estabilidade e a geração de significado à vida social. Uma instituição é constituída de regras, normas e crenças e depende dos aspectos institucionais do contexto em que está inserida e do comportamento dos seres humanos e suas fronteiras legais, morais e culturais. Para o autor, instituições são multifacetadas, duráveis estruturas sociais compostas de elementos simbólicos, atividades sociais, recursos materiais, exibem propriedades distintivas, são relativamente resistentes à mudança (JEPPERSON, 1991) e tendem a ser transmitidas, mantidas e reproduzidas através das gerações (ZUCKER, 1977). Além de regras, normas e crenças, sistemas simbólicos são ingredientes centrais das instituições e o conceito abrange comportamentos associados e recursos materiais. Instituições enfatizam a capacidade de controlar e restringir o comportamento, os limites legais, morais e culturais, distinguindo atividades legítimas e ilegítimas, sustentando e autorizando ação de atores. Instituições fornecem guias e recursos para agir, com proibições e pressões sobre a ação (SCOTT, 2008).

Friedland e Alford (1991, p. 243) definem lógicas institucionais como "[...] sistemas simbólicos e formas de ordenar a realidade que torna a experiência de tempo e espaço significativa". Para Greenwood et al. (2011) lógicas institucionais podem ser compreendidas como conjuntos abrangentes de princípios que prescrevem como uma determinada realidade organizacional deve ser interpretada e qual o comportamento adequado para conduzir tal organização ao sucesso (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Ao longo do tempo, a complexidade institucional se apresenta e se reconstitui criando diferentes circunstâncias para as quais a organização deve responder. Ademais, além de a complexidade institucional estar em contínuo fluxo, as organizações a experimentam de forma e graus diferentes, pois a posição de uma organização dentro de um campo organizacional molda a maneira e a intensidade que tal organização experimentará a complexidade variando de uma exposição profunda às tensões das múltiplas lógicas a uma exposição superficial dependente de quão imersa está a organização no campo (GREENWOOD et al., 2011).

Esta visão proporcionou estudos que destacaram a coexistência de diferentes lógicas ao longo do tempo, mesmo que na maioria das vezes apenas duas lógicas eram analisadas. Estudos mostram que os mecanismos no nível do campo agem com um papel chave em filtrar, moldar e controlar o cumprimento das lógicas de maneira que qualquer tentativa de entender a complexidade no nível organizacional deveria levar em conta os processos no nível do campo (GREENWOOD et al., 2011).

Greenwood et al. (2011) apresentam um quadro analítico considerando o repertório de estratégias e estruturas adotadas pelas organizações para lidar com as múltiplas e concorrentes demandas das lógicas institucionais, mesmo salientando que a complexidade institucional vivenciada por uma organização nunca está completamente determinada e que a natureza dessa complexidade é fundamentalmente moldada por processos dentro de campos organizacionais conforme descreve Scott (2008). As organizações percebem a complexidade institucional sempre que enfrentam prescrições incompatíveis a partir de várias lógicas institucionais. A pluralidade dessas diferentes lógicas no campo institucional prescreve diferentes práticas que, por sua vez, são interpretadas pelas organizações a partir de seus atributos possibilitando diversidade de respostas e caracterizando assim a complexidade institucional.

Greenwood et al. (2011) exploram uma ampla variedade de atributos organizacionais que moldam como as organizações experimentam a complexidade institucional e como elas constroem o repertório de possíveis respostas. O quadro analítico desenvolvido por Greenwood et al. (2011) é multinível, buscando uma visão holística de como a complexidade institucional surge e de como as organizações respondem a ela. Desta maneira, os atributos da organização como posição no campo, estrutura, propriedade, governança e identidade podem fazê-la mais ou menos sensível a certas lógicas institucionais do que a outras, resultando em diferentes respostas a essas lógicas (GREENWOOD et al., 2011).

Organizações experimentam complexidade em diversos graus e por isso elas podem se diferenciar na forma de responder a essa complexidade. Estas respostas são importantes porque elas podem ter maiores implicações para a legitimidade social e para o acesso a recursos críticos cruciais à sobrevivência organizacional. As decisões organizacionais são influenciadas pelos atores que trazem ao processo decisório suas interpretações de prioridades e resultados preferíveis dando voz às lógicas institucionais (GREENWOOD et al., 2011). Estas pressões institucionais não apenas adentram à organização como são interpretadas, propiciando significado, e são representadas por ocupantes das posições estruturais, o que indica que quanto mais diferenciada e complexa seja a estrutura de uma organização maior será a probabilidade de experimentação da complexidade institucional (GREENWOOD et al., 2011). Desta forma, a apreciação e o reconhecimento de lógicas, além da escolha de qual lógica ser priorizada e como fazê-lo será ditada por aqueles com o poder, o que reforça o que indicam Greenwood et al. (2011) de que as respostas organizacionais à complexidade institucional serão afetadas pela sua dependência aos atores institucionais importantes. Esta dependência relacional provê os meios pelos quais as influências normativas podem fluir e os riscos de não cumprimento calculados, moldando desta maneira as respostas da organização.

Segundo Greenwood et al. (2011), há um crescente interesse em como organizações respondem à complexidade institucional. Os estudos interessados nas estratégias adotadas pelas organizações nos seus esforços para lidar com a complexidade institucional examinam, se, e em que medida, as organizações abraçam prescrições instadas sobre elas pelo público-referência no nível do campo e procuram explicar como essas preferências são determinadas. Quando apenas uma lógica é representada, essa será a lógica a ser incorporada nas decisões e comportamentos organizacionais. Em contraste, quando várias lógicas são representadas, o resultado dependerá da distribuição de poder dentro da organização.

Salientam Greenwood et al. (2011) que a distribuição de voz e poder dentro da organização é em parte influenciada pela relação ou laços entre os atores de dentro da

organização e seus interlocutores no nível do campo como aqueles atores influentes em suas lógicas institucionais. A resposta de uma organização a lógicas competitivas será parcialmente uma função de como são dadas vozes às lógicas dentro da organização, e a habilidade da voz ser ouvida está ligada à influência dos proponentes daquela lógica no nível do campo sobre os recursos que eles controlam, incluindo a legitimidade.

Atores poderosos podem, por vezes, impor sua vontade sobre os outros, com base no uso de ameaça ou sanções. Porém, o caso mais comum envolve o uso da autoridade, em que o poder coercitivo é legitimado por um quadro normativo que tanto apoia quanto restringe o exercício do poder. Instituições trabalham tanto para restringir quanto para empoderar o comportamento social. Entre os atores sociais, entende-se por constituintes organizacionais os diversos atores internos e externos às organizações que possuem alguma influência sobre as mesmas. Para Scott (1987, p. 114) “são constituintes que exercem pressões e expectativas, a exemplo do Estado, das agências reguladoras, das leis, dos tribunais, das categorias profissionais, dos grupos de interesse e da opinião pública”.

De acordo com Greenwood et al. (2010), a ligação entre as lógicas e as práticas está bem estabelecida, mas também é certo que as lógicas são historicamente contingentes e que os campos organizacionais são normalmente caracterizados por múltiplas lógicas, muitas vezes conflitantes e que, conseqüentemente, as respostas organizacionais nesses contextos não são susceptíveis de serem uniformes. Além disso, a atenção para como as instituições não mercantis e como as lógicas institucionais podem influenciar transações econômicas tem sido particularmente esquecida e se torna uma oportunidade de estudos envolvendo instituições como a família, a religião e, especialmente, o Estado, em organizações contemporâneas.

Para Greenwood et al. (2010) é preciso, principalmente, observar como as lógicas do Estado moldam os comportamentos, porque o papel destas lógicas, embora se assume ser amplamente significativo, tem sido raramente explicado, como discutem Meyer e Hammerschmid (2004).

Para ilustrar essa realidade, em um levantamento na base de dados da *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL), que dispõe de uma coletânea de mais de 100 revistas, são poucos os estudos que tratam das lógicas institucionais (CORCETTI; LORETO, 2017; COSTA; GUARIDO FLHO; GONÇALVES, 2013; COSTA; MELLO, 2017; COSTA; TEIXEIRA, 2013; COTRONEO; COSTA, 2010; CRUZ, 2016; DUARTE; LOPES; DOS SANTOS, 2016; MENDONÇA; ALVES; CAMPOS, 2010; OLIVEIRA; MELLO, 2016; SILVA; CRUBELLATE, 2016; TEIXEIRA; ROGLIO, 2015; TEIXEIRA; ROGLIO; FERREIRA, 2017) e apenas alguns dessas pesquisas estão relacionadas ao Estado.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta pesquisa teve por objetivo compreender a complexidade institucional e a presença de diferentes lógicas institucionais em eventos estratégicos de uma prefeitura de um município brasileiro. Assim, a consecução entre coleta e a análise dos dados dessa pesquisa foi delineada considerando de forma interdependente e complementares as diversas fontes de coleta de dados por meio de entrevistas, levantamento documental e observações não participantes. A coleta de dados foi iniciada em junho de 2013 e perdurou até meados de 2015, especialmente, no acompanhamento das metas do planejamento estratégico do município pesquisado. A análise dos dados levou em consideração o modelo de Gioia et al. (2012) para o inter-relacionamento entre temas identificados, associados a cerca de 2.000 fragmentos de falas e a 20 memorandos, que depois foram reanalisados e reagrupados em subcategorias distintivas e finalmente em categorias analíticas, adotando também a técnica da análise do discurso. Para Alonso (1998, p. 201), os discursos não são mais que “linhas de coerência simbólica com as quais representamos, e nos representamos, nas diferentes posições sociais”.

A pesquisa foi realizada na prefeitura da cidade de Rondonópolis-MT (210 KM da capital Cuiabá) que está localizada ao sul do Estado e no entroncamento das Rodovias BR-163 e BR-364 considerada a ligação estratégica entre as regiões norte e sul do país. Por estas vias são transportadas parte da produção agrícola e industrial para os grandes centros metropolitanos e portos do Brasil. Em 2013, foi inaugurado no município o maior terminal de cargas da América Latina como parte da expansão da Ferrovia Senador Vicente Vuolo (Ferro Norte) com capacidade de 17 milhões de toneladas. A cidade representa um relevante polo que atende mais de 30 municípios e cerca de 500 mil habitantes. Segundo estimativas do IBGE (2015), em 2014 a população seria de 211.718 habitantes (3ª maior cidade do Estado) e o produto interno bruto (PIB) de 3,4 bilhões (2º maior do Estado) o que representa 8% do PIB de MT. O PIB per capita é de R\$ 29.107,26 e o município é responsável por 10,9% de todo valor exportado pelo Estado de Mato Grosso. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Rondonópolis foi calculado em 2010 em 0,755, sendo composto dos índices de Educação (0,698), Longevidade (0,823) e Renda (0,749). A prefeitura de Rondonópolis tem cerca de 6.000 servidores e uma estrutura subdividida em administração direta composta por 14 secretarias, controle interno e procuradoria, e administração indireta com autarquias e sociedade de economia mista.

## **APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

A primeira análise dos dados possibilitou a identificação de atividades críticas relacionadas à gestão da prefeitura, o que propiciou uma compreensão do seu funcionamento em termos de problemas e desafios, mas principalmente, de elementos da dimensão espaço-tempo relacionados ao momento vivenciado na gestão pública municipal da prefeitura durante a pesquisa. Dada à influência da dimensão espaço-temporal, este estudo fez uso de uma pesquisa longitudinal com seções transversais considerando que, a localização e a historicidade (passado, presente e futuro) tanto da prática, das práticas quanto dos diversos atores envolvidos são fatores importantes na compreensão do fenômeno estudado. Assim, foi possível identificar problemas e desafios que eram compartilhados por vários dos respondentes, e em especial houve a indicação de um programa elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) denominado Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI) e que um de seus projetos é facilitar aos municípios a adoção de um planejamento estratégico. Esta informação direcionou a atenção do pesquisador, apesar de reconhecer que um processo de planejamento estratégico não ser o único elemento no desenvolvimento de estratégias em uma organização. Assim, foi realizado um levantamento histórico sobre o PDI considerando desde a sua criação no TCE e dos elementos precedentes e consequentes ao processo de adoção por parte da prefeitura. Desta forma, foram identificados três momentos denominados Pré-Adoção do PDI, Adoção do PDI e Pós-Adoção do PDI considerados eventos relevantes de prática no contexto espaço-tempo.

### **Pré-adoção do PDI**

O TCE-MT vem se utilizando de Planejamento Estratégico e a gestão por resultados ao longo da última década e no ano de 2005 criou a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) com a missão de estimular o controle social sobre os resultados da gestão pública a partir da parceria com o controle externo. Assim, o TCE decidiu pela estruturação do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) com o objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência dos serviços públicos, fomentando a adoção de um modelo de administração pública orientada a resultados para a sociedade. Em 2012 houve a proposição para os municípios mato-grossenses de maior economia para aderirem o PDI, utilizando a mesma consultoria que facilitou a adoção do planejamento estratégico no TCE para atuar junto às prefeituras.

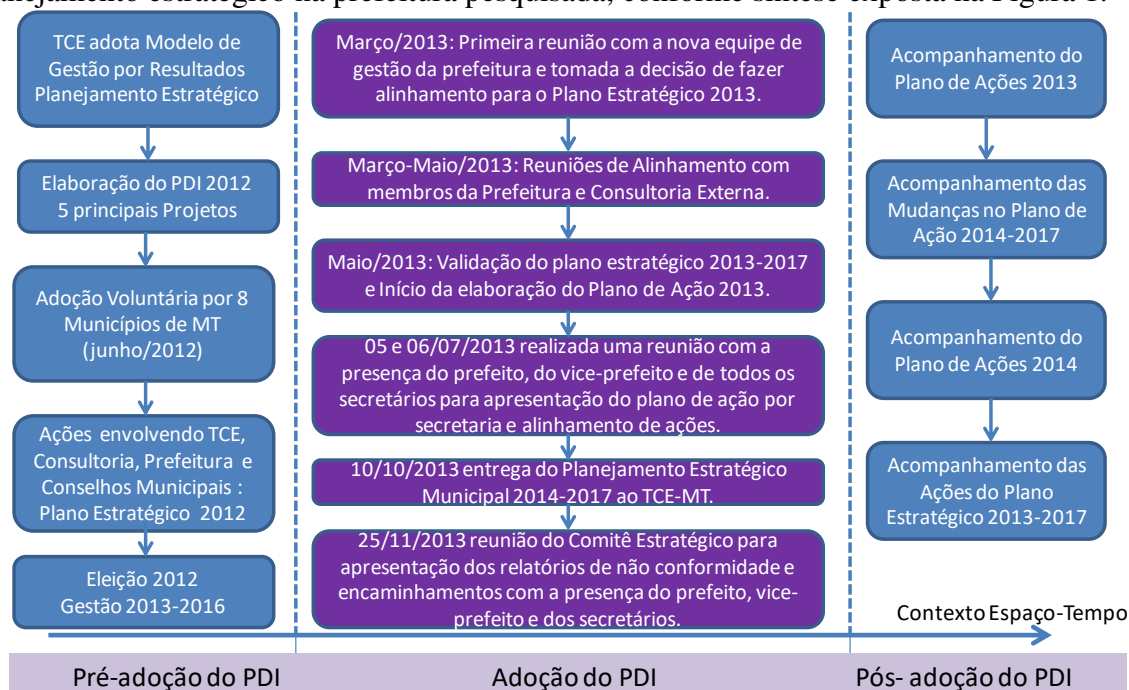
## Adoção do PDI

Para alguns dos entrevistados, além de possibilitar a adesão ao PDI, como o tribunal está preocupado com a qualidade do serviço público, a própria adesão poderia resultar em continuidade de ações para melhorar o atendimento aos munícipes. Outra influência reconhecida como positiva é que o TCE estaria atuando tanto na missão de fiscalizar quanto na de orientar, não se restringindo apenas à prefeitura, mas também à Câmara e aos Conselhos Municipais, inclusive sobre necessidades legais relacionadas às peças orçamentárias.

## Pós-adoção do PDI

No final de 2013 foi encerrado o contrato do TCE com a consultoria externa que auxiliava a prefeitura no plano estratégico e, a partir disso, a área de Controle Interno da prefeitura passou a atuar em todas as frentes envolvendo capacitação, orientação, apoio na condução das ações estratégicas por parte das secretarias e na interação com o TCE. Assim, em 2014, o plano de ação das secretarias passou a ser discutido em reuniões individuais e as ações incluídas no sistema de gestão do planejamento estratégico (GPE) podem ser acompanhadas pelo TCE. O acompanhamento das ações e metas do planejamento estratégico 2013-2016 foi uma das atividades da pesquisa e se deu por meio de levantamento nos documentos disponibilizados no site da prefeitura e por contatos com membros da prefeitura.

Para efeito de análises das categorias dessa pesquisa, foram identificados três eventos de práxis, e elaborado um resumo dos principais fatos históricos relacionados ao PDI e ao planejamento estratégico na prefeitura pesquisada, conforme síntese exposta na Figura 1.



**Figura 1. Fatos históricos relacionados ao PDI**

Fonte. A pesquisa

A partir da identificação de elementos do contexto espaço-tempo, foi possível ter uma visão do momento vivenciado na gestão da prefeitura, o que foi utilizado na 2ª fase da análise.

Foram identificados 133 temas, associados à cerca de 2.000 fragmentos de falas e a 20 memorandos que foram reanalisados e reagrupados em subcategorias distintivas e depois em categorias, conforme proposta de Gioia et al. (2012). Após a associação de fragmento das falas às subcategorias, procedeu-se com um processo de amarração e síntese das categorias analíticas complexidade institucional, lógicas institucionais e práticas tendo como pano de fundo o contexto espaço-tempo vivido pela prefeitura pesquisada.



## **Complexidade Institucional**

Para Greenwood et al. (2011), ao longo do tempo a complexidade institucional se apresenta e se reconstitui criando diferentes circunstâncias para as quais a organização deve responder. Ademais, além de a complexidade institucional estar em contínuo fluxo, as organizações a experimentam de forma e graus diferentes, pois a posição de uma organização dentro de um campo organizacional molda a maneira e a intensidade que tal organização experimentará a complexidade variando de uma exposição profunda às tensões das múltiplas lógicas a uma exposição superficial dependente de quão imersa no campo está tal organização. Ao longo do tempo, organizações entram no campo trazendo com elas novas ideias o que em determinadas circunstâncias pode habilitar interesses subordinados a mobilizarem e instalarem com sucesso novas lógicas ou repriorizarem outras.

A identificação das lógicas institucionais para as quais a prefeitura pesquisada deve responder partiu da proposição de Meyer e Hammerschmid (2004) fazendo uso das dimensões racionalidade/legitimidade, missão, valores centrais, critérios de avaliação/foco de atenção, modelo de governança e incluindo as dimensões “principais atores” e “envolvimento social”, tendo em vista a relevância de se compreender as influências dos atores quanto ao consumo de práticas sociais oriundas das diferentes lógicas e da participação de atores como os conselhos e a sociedade no processo estratégico da prefeitura pesquisada. Assim, parte-se para a apresentação das lógicas identificadas ao longo deste estudo.

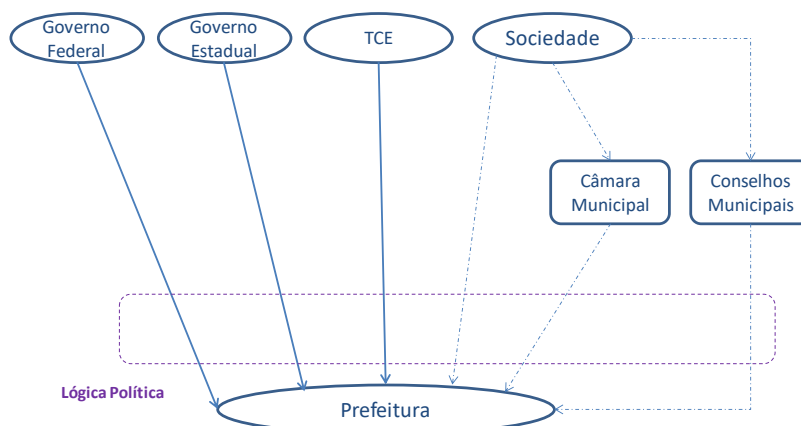
### **Lógica Política**

A primeira lógica a ser caracterizada foi denominada lógica política. O contexto espaço-tempo e as influências dos atores externos indicam que a existência desta lógica tem sido a de maior longevidade e possui elementos de práticas incorporados por diversos dos entrevistados. Os principais atores externos que influenciam a lógica política são os Governos Estadual e Federal, o TCE e a Câmara de Vereadores. Os Conselhos Municipais e a Sociedade têm uma influência abrandada pela própria lógica considerando os aspectos burocráticos e legais definidos nas relações entre administração pública e cidadãos. Na análise dos dados foi possível identificar fragmentos que descrevem como se dá a influência na prefeitura, conforme a representação da Figura 2. As linhas pontilhadas indicam uma menor influência sobre a administração municipal quando comparadas com as linhas cheias.

Especialmente, quanto à determinação do curso de ação ou na tomada de decisões a urgência impera sobre a importância. De acordo com relatos, a prefeitura age muito mais no urgente “apagando fogo” e suas decisões são mais em função das pressões externas do que da capacidade de realização. Exemplos foram indicados por diversos respondentes, relacionando as atuações dos Governos que priorizam a alocação de recursos e a destinação de valores em função de decisões alheias à prefeitura, e que, a partir disso, a prefeitura fica pressionada em termos de prazos de entrega. Como a prefeitura tem capacidade de entrega inferior à demanda, há atrasos nas entregas das obras o que retarda a prestação de serviços e gera ineficiência. Aos recursos oriundos de receita própria da prefeitura precisam ser adicionados os valores recebidos das outras esferas do Governo para atender aos gastos municipais, mas mesmo assim os relatos indicam baixa capacidade para novos investimentos.

A racionalidade dessa lógica está fundada em uma prática dos Governos Estadual e Federal de alocar ou destinar recursos públicos ao município a partir de planos de governos ou ministérios de forma a atender ou ampliar as políticas públicas municipais. O município, por sua vez, ao receber os recursos deve seguir os aspectos burocráticos determinados pelas demais esferas do governo e os aspectos legais que passam a ser fiscalizados pela Câmara dos Vereadores e pelo TCE. A decisão de gastos e investimento da receita própria deve respeitar as questões legais e ser aprovada pela Câmara de Vereadores, mas por vezes há pressões externas, conflito de interesses entre os envolvidos e falta de coordenação entre os Governos e as ações do município. A legitimidade da lógica política é alcançada por meio da ação de fiscalizadores

da administração pública como a Câmara de Vereadores e os Conselhos Municipais e os gastos dos recursos públicos aprovados a cada ano pelo TCE, conferindo assim o aspecto da legalidade.



**Figura 2. Lógica Política e seus principais influentes.**

Fonte. A pesquisa

A missão da lógica política é a de atender as demandas de políticas públicas conforme determinações constitucionais e disponibilidade financeira oriundas das esferas de Governos e das receitas do município. A definição dessas políticas públicas decorre tanto de questões legais, de decisões dos governos, sejam elas técnicas ou políticas, quanto de necessidades particulares do município e de sua população. Os valores centrais se amparam em questões de eficácia relativa às entregas de obras e serviços e de legalidade que são comprovadas pela fiscalização por parte da Câmara dos Vereadores e pelo TCE e da aprovação de contas anualmente junto ao TCE. Quanto aos critérios de avaliação e foco de atenção da lógica política, o atendimento às leis é o ponto de maior atenção, assim como o atendimento aos compromissos políticos ou de campanha eleitoral e as obras entregues dentro do mandato para aumentar as chances de nova eleição. Os controles interno e externo são elementos chave e buscam combater a corrupção pela avaliação de contas que atendam ao critério da legalidade. No aspecto dos compromissos políticos ou eleitorais, os entrevistados indicaram a questão política como uma presença frequente nessa lógica. Desde a substituição de pessoal em cargos de livre nomeação por pessoas sem perfil técnico adequado, passando pela mudança de prioridade em objetivos e metas ao longo do governo e nas decisões voltadas aos processos eleitorais, fazem com que a influência política tenha um efeito negativo na administração da prefeitura. As questões políticas reforçam problemas considerados históricos e potencializam novos problemas devido a decisões não lógicas e conflitantes com uma gestão eficiente e efetiva, conforme fragmentos de entrevistas indicados a seguir:

[...] muitas vezes eu vou lhe assegurar, foge à lógica algumas decisões. Porque existe a decisão política, existe a questão de cunho político partidária, que certamente gera aí interesses que muitas vezes fogem ao entendimento [...]. (R2)

[...] mudou a gestão, mudou o prefeito, aí é um fator político, eleitoral acabou com todo trabalho [...] a política é uma coisa muito complicada [...] coisas que estão no ar, que não tomam forma e acontecem [...] uma sinuca de bico, porque você não tem o que fazer [...]. (R4)

Nessa lógica se evidencia o modelo de governança político-burocrático pautado nas leis e na aprovação de contas, com o aspecto político salientando os compromissos assumidos e cumpridos como forma de caracterizar a eficácia da administração. Os entrevistados indicam haver uma descontinuidade entre administrações, ou seja, ações iniciadas em uma gestão não são continuadas na seguinte, e a manutenção de uma administração ineficaz em seus processos internos com suas secretarias meio sendo sucateadas ao longo do tempo por falta de investimentos. Com o mau funcionamento das secretarias-meio há deficiências em apoiar as

secretarias fim o que as leva a serem também ineficientes porque a “máquina pública” não funciona. Além disso, na lógica política, com a ampliação dos mecanismos de controles externos, a administração passa a criar controles internos adicionais para tentar com isso atender às exigências, dificultando a celeridade e eficiência dos processos que, potencializado pela questão política, leva novamente à ineficiência como um ciclo vicioso de gestão e isso acaba sendo visível para a população, conforme indicado na fala a seguir:

[...] tudo isso aí é questão de decisão política também, porque não adianta [...] fazerem esses documentos, se depois você não tiver, se essas ações não forem priorizadas [...] faz você não ter capacidade de investimento, a população vai ficar contrariada, depois é perigoso você não ganhar a eleição. (R5)

Quanto ao envolvimento social, de uma forma geral, os entrevistados indicam a participação da sociedade como algo pontual e descoordenada, muito mais para criticar a falta de eficiência da prefeitura do que para influenciar decisões. Os conselhos municipais foram indicados como uma forma coordenada de atuação, mas o envolvimento ainda pode ser considerado precário, com limitada atuação e reduzido poder de influência.

A lógica política pode ser vista como um conjunto de práticas legais, administrativas e políticas indicadas pelos respondentes como recorrentes na administração da prefeitura e que são consideradas ineficientes no atendimento às demandas de políticas públicas dos municípios. Trata-se de uma administração autorreferenciada à própria burocracia que se internalizou, e que por isso precisa ser alterada por outra forma de gestão.

### Lógica Gerencial

A adoção do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) formulado pelo TCE e que começou a ser trabalhado em 2012 pela prefeitura pesquisada é a base para a lógica institucional que aqui foi denominada de gerencial. A análise dos dados procurou identificar elementos que descrevessem a lógica gerencial e a forma de influência na prefeitura, especialmente no período de adoção do PDI e na estruturação do Planejamento Estratégico.

A Figura 3 salienta a lógica gerencial e seus principais atores. As linhas pontilhadas indicam uma menor influência sobre a administração municipal quando comparadas com as linhas cheias.

O principal ator na lógica gerencial é o Tribunal de Contas do Estado (TCE) que por meio do PDI e seus cinco projetos introduziu junto à prefeitura, aos conselhos municipais e à sociedade, práticas diferentes daquelas presentes na lógica política. O PDI tem o objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência dos serviços públicos, fomentando a adoção de um modelo de administração pública orientada a resultados para a sociedade.

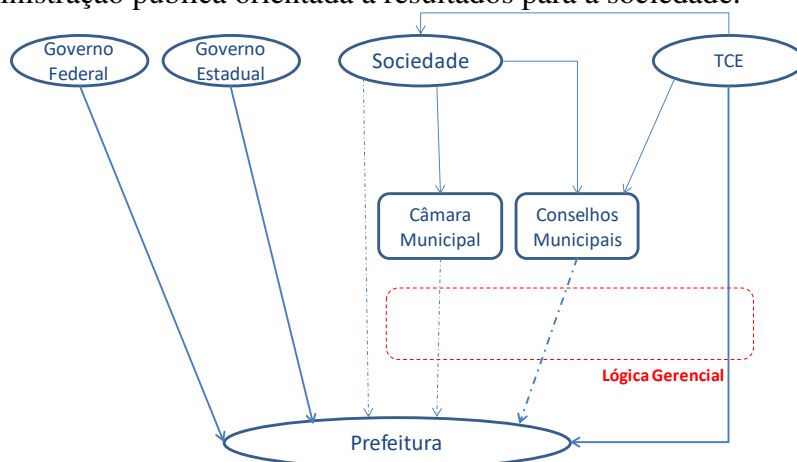


Figura 3. Lógica Gerencial e seus principais influentes.

Fonte. A pesquisa

O TCE custeou uma consultoria externa para atuar junto à prefeitura e facilitar a construção do planejamento estratégico. A atuação de uma consultoria tem como principal razão a consecução passo a passo de uma metodologia que já é utilizada pelo TCE propiciando um alinhamento entre o plano e a estratégia.

Com isso, sem perder a sua característica constitucional, por meio de uma consultoria externa, o TCE procurava influenciar a prefeitura na elaboração de um planejamento estratégico. Além disso, dentro do PDI havia iniciativas voltadas aos conselhos municipais e à sociedade, com a intenção de torná-los atuantes no planejamento das ações municipais e consumidores das informações sobre a qualidade dos serviços públicos municipais. Investimentos em capacitação dos membros dos conselhos municipais em oficinas e em cursos EAD apresentando conceitos chave da administração pública, e a criação de um portal de informações disponível a todos os cidadãos são exemplos de atuação do TCE junto aos conselhos e à sociedade. O TCE envolveu a Câmara dos Vereadores, sinalizando a necessidade de verificação do alinhamento entre o planejamento estratégico municipal e as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

A racionalidade da lógica gerencial é fundamentada em uma gestão pública com foco em resultados para o cidadão e que traz elementos de gestão em organizações privadas com práticas e ferramentas administrativas. A melhoria da administração pública seria alcançada com a adoção de um modelo de gestão com aplicação de ferramentas gerenciais que suportam a tomada de decisão e faz uso de um planejamento estratégico do município.

A legitimidade da lógica gerencial passa a focar na entrega de resultados de serviços públicos aos cidadãos com eficácia, eficiência e efetividade que devem ser avaliados pelos próprios cidadãos e aprovados a cada ano pelo TCE, conferindo também o aspecto da legalidade. Alguns dos entrevistados indicam os benefícios do estabelecimento de um planejamento estratégico com ações de curto, médio e longo prazo que buscam garantir a efetividade de políticas públicas, promovendo o desenvolvimento sustentável, o exercício da cidadania, e a melhoria da qualidade de vida da população. A missão da lógica gerencial pode ser entendida como a garantia da efetividade de políticas públicas por meio de ações e metas definidas no planejamento estratégico que devem ser priorizadas na administração municipal e não sofrerem descontinuidade entre gestões. Os valores centrais se voltam para a eficácia, eficiência e efetividade da aplicação dos recursos públicos, na transparência dos gastos públicos e no compromisso com desenvolvimento social.

Quanto aos critérios de avaliação e foco de atenção da lógica gerencial, o foco principal está na efetividade das políticas públicas e na entrega de resultados para o cidadão, dentro dos princípios legais. Os compromissos formais de campanha registrados no Tribunal Regional Eleitoral devem ser alinhados com o planejamento estratégico, com os anseios da sociedade e com as peças orçamentárias. A Câmara dos vereadores e os conselhos municipais devem ser atores participativos contribuindo para o alcance das metas e ações planejadas.

O modelo de governança da lógica gerencial busca atender as demandas de serviços públicos municipais por meio de práticas de gestão e ferramentas gerenciais com foco em resultados para o cidadão. O plano de governo, o planejamento estratégico e as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) precisam ser alinhados e a mudança de gestão na prefeitura não deve ser motivo de descontinuidade das ações planejadas. A sociedade em geral e os conselhos municipais em particular precisam ser atores ativos e participativos junto à administração pública, inclusive atuando como controle social. Os órgãos de fiscalização e controle externo, como Câmara de Vereadores e TCE devem garantir a legalidade das ações, mas o TCE passa a aprovar as contas anualmente considerando também a eficácia, a eficiência e a efetividade do uso do recurso público.

[...] eu acho que essa é a ideia do Tribunal de Contas, ele pressiona de um lado, faz daqui a pouco começa a mostrar, “olha, vocês não se envolveram o suficiente, tem

que melhorar o envolvimento” cobrar, e tal, eu acho que o que eles querem é, “olha, façam alguma coisa” é muito melhor fazer alguma coisa que não fazer nada. (R1)

A participação dos conselhos municipais na elaboração e controle do Planejamento Estratégico passa a ser um diferencial na lógica gerencial. O TCE por meio de iniciativas do PDI também tem realizado ações junto à Sociedade especialmente no tocante à transparência das ações públicas e na divulgação de informações em portais. Contudo o envolvimento social é visto como algo que ainda precisa ser desenvolvido e que aparece como a 3ª lógica identificada neste estudo.

### Lógica do Controle Social

O ator chave na lógica denominada Controle Social é o cidadão. Contudo o ator principal na construção desta lógica é o Tribunal de Contas do Estado (TCE) por meio de um dos projetos do PDI (Consciência Cidadã) e de diversas ações junto aos conselhos municipais (Cursos presenciais e à distância) e a sociedade em geral (Portal da Transparência). Esta lógica se apropria da gerencial e amplia a participação da sociedade e dos conselhos municipais para atuarem como o Controle Social, conforme a Figura 4.

Com isso, o TCE tem procurado estabelecer diversos vínculos com escolas, universidades, ONGs, associações de classe, conselhos municipais e prefeituras multiplicando a ideia do controle social como uma das formas de controle da administração pública.

A racionalidade está amparada na ideia da atuação conjunta da administração pública gerencial (lógica gerencial) com o Controle Social, sendo este o agente-chave no aprimoramento da administração pública. Nesta lógica há uma atuação integrada entre o controle interno (prefeitura), o controle externo e o controle social.

A legitimidade se dá pela gestão profissional e participativa na administração pública municipal, na busca de soluções para alcançar as melhorias demandadas pela sociedade em sua coletividade. A missão é de proposição de ações de longo prazo com foco em resultados para o cidadão sendo administradas pelo prefeito eleito e os valores centrais seriam a legalidade, a eficácia, a eficiência, a efetividade, a transparência, o compromisso e a participação social.

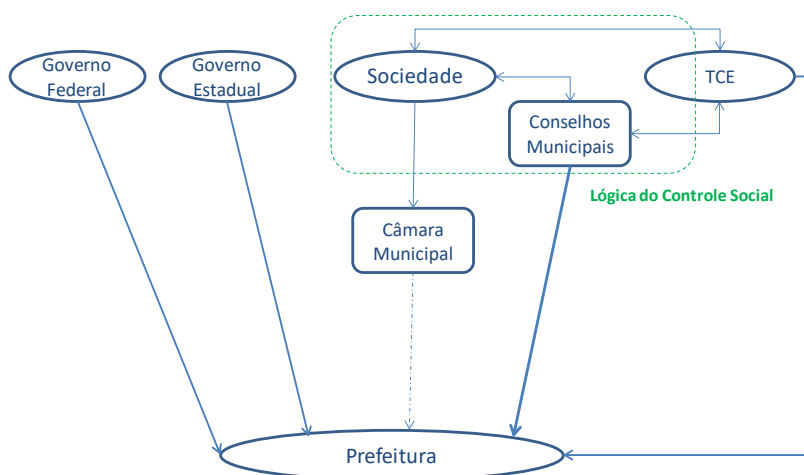


Figura 4. Lógica do Controle Social e seus principais influentes.

Fonte. A pesquisa

Os critérios de avaliação e foco de atenção se estabelecem na atuação conjunta dos controles interno, social e externo no atendimento às Leis, no atendimento ao plano estratégico municipal e na melhoria dos indicadores de desempenho definidos pelos cidadãos. O modelo de governança seria o mesmo da lógica gerencial acrescida da participação social com foco nos resultados e na continuidade das ações estratégicas entre administrações. Com isso o

envolvimento social se dá pela participação social atuante na tomada de decisões da administração pública e nas definições das políticas públicas municipais.

Então eles começaram a fazer estratégias e começaram a enxergar que [na] prática vai funcionar uma vez que ela seja construída, desenvolvida dentro de uma sociedade que entenda que os papéis dos seus atores conjuntamente vão influenciar [...] o resultado do plano e que essa estratégia tem que ser transversal pra todo mundo. (R11)

A forma como estas lógicas influenciam as ações na prefeitura ressalta a complexidade institucional vivenciada pela prefeitura no contexto espaço-tempo. Essas diferentes lógicas institucionais e seus conflitos resultam na complexidade institucional e na alteração no consumo de práticas sociais no contexto espaço-tempo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, cujo objetivo era compreender a complexidade institucional e a presença de diferentes lógicas institucionais em eventos estratégicos de uma prefeitura de um município brasileiro, foram identificados três eventos como elementos descritivos e interpretativos sobre o fenômeno estudado. Esses eventos se relacionavam a um programa elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), denominado Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), em que um de seus projetos é facilitar aos municípios a adoção de um planejamento estratégico. Assim, os eventos de práxis escolhidos para a análise foram adesão ao PDI, adoção do PDI e controles do PDI.

Este estudo fez uso da proposição de Meyer e Hammerschmid (2004) e identificou três lógicas institucionais. A primeira lógica é a que possui uma maior longevidade e foi denominada como lógica política, cujos principais atores externos influentes são os Governos Estadual e Federal, o TCE e a Câmara de Vereadores. A racionalidade dessa lógica está fundada na prática de alocar ou destinar recursos públicos ao município, a partir de planos de governos ou ministérios, de forma a atender ou ampliar as políticas públicas municipais. Há pressões externas, conflito de interesses entre os envolvidos e falta de coordenação entre os Governos e as ações do município, sendo a legitimidade alcançada por meio da prestação de contas e sua aprovação garantindo o aspecto da legalidade. Quanto à governança da lógica política, devem ser destacados os compromissos políticos, o atendimento às questões burocrática e legal, pautada na formalidade, no cumprimento das leis e na busca pela aprovação de contas, como indicativo de eficácia. O envolvimento social nesta lógica é precário, com a participação pontual dos conselhos municipais. A lógica política está relacionada ao *modus operandi* da administração da prefeitura que é criticado pelos entrevistados apontando problemas considerados históricos.

A segunda lógica identificada é a denominada gerencial. O principal ator na lógica gerencial é o Tribunal de Contas do Estado (TCE) que, por meio do PDI e seus cinco projetos introduziu junto à prefeitura, aos conselhos municipais e à sociedade, práticas diferentes daquelas da lógica política. A racionalidade da lógica gerencial é fundamentada em uma gestão pública com foco em resultados para o cidadão com a adoção de um modelo de gestão e aplicação de ferramentas gerenciais que suportam a tomada de decisão, além de fazer uso de planejamento estratégico municipal. A legitimidade da lógica gerencial foca na entrega de resultados de serviços públicos aos cidadãos com eficácia, eficiência e efetividade e que devem ser avaliados pelos próprios cidadãos e aprovados a cada ano pelo TCE, conferindo também o aspecto da legalidade. A governança adota o controle gerencial com foco nos resultados e na continuidade das ações estratégicas entre administrações, e o envolvimento social busca maior participação dos conselhos no planejamento estratégico, além de iniciar ações pontuais com foco no controle social. Nesta lógica o plano de governo, o planejamento estratégico e as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) precisam ser alinhados e a mudança de gestão na prefeitura não deve ser motivo de descontinuidade das ações planejadas. A sociedade em geral, e os

conselhos municipais em particular, precisam ser atores ativos e participativos junto à administração pública, inclusive atuando como controle social.

A terceira lógica identificada foi denominada de lógica do controle social. O ator central é o cidadão, mas o ator principal na construção desta lógica também é o Tribunal de Contas do Estado (TCE). A racionalidade está amparada na ideia da atuação conjunta da administração pública gerencial (lógica gerencial) com o controle social, sendo este o agente-chave no aprimoramento da administração pública. Nesta lógica há uma atuação integrada entre o controle interno (prefeitura), o controle externo e o controle social. A legitimidade se dá pela gestão profissional e participativa na administração pública municipal, e na busca de soluções para alcançar as melhorias demandadas pela sociedade em sua coletividade. O modelo de governança seria o mesmo da lógica gerencial acrescida da participação social e o envolvimento social se dá pela participação social atuante na tomada de decisões da administração pública e nas definições das políticas públicas municipais.

A identificação das lógicas institucionais e das diferenças entre as mesmas resulta na complexidade institucional relacionada ao contexto espaço-tempo deste estudo. A influência do TCE sobre a prefeitura pesquisada é evidente e reforça que atores poderosos podem fazer uso da autoridade e do poder coercitivo para legitimar um quadro normativo que, tanto apoia quanto restringe o comportamento social. Contudo só é possível compreender a legitimidade das organizações se a localizarmos na sociedade como um todo (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Mesmo com as diferentes lógicas institucionais, seus conflitos e suas práticas, deve-se considerar que a legitimidade também é socialmente construída por atores locais em situações locais acerca de sua própria interpretação. Nessa perspectiva, isso não quer dizer que sistemas societários e campos organizacionais sejam desacoplados, mas que são frouxamente acoplados (SCOTT, 2008) e que as lógicas institucionais fornecem os princípios mestres da sociedade e orientam a ação social (GREENWOOD et al., 2011). Contudo, não se pode desconsiderar que os atores internos possuem capacidade de agência em priorizar o atendimento a determinada lógica (GREENWOOD et al., 2011).

Ademais, a habilidade organizacional em simbolicamente ou substantivamente atender às expectativas externas, cuidadosamente enquadrando ou misturando estruturas e práticas, é potencializada, especialmente, quando estão presentes lógicas institucionais ambíguas e carentes de especificações. Este parece ser o caso deste estudo, em que a lógica política hegemônica passa a ser desafiada por outras lógicas ingressantes no campo, tendo como ator principal um órgão fiscalizador com autoridade para legitimar suas ações.

A administração municipal se apresenta complexa e com diferentes exigências e necessidades sociais (REZENDE; CASTOR, 2006). Ademais, a atuação do TCE influenciando nas ações da prefeitura nos três momentos analisados (adesão, adoção e controles do PDI) passa a ser um fator de mudança na complexidade institucional vivenciada pela prefeitura, o que foi retratado pela análise empírica na composição das diferentes lógicas institucionais: política, gerencial e do controle social. Rezende e Guagliardi (2007) apontaram que o conceito de planejamento estratégico é pouco utilizado pelos gestores municipais. Este estudo revelou que primeiro foi necessária a atuação do TCE influenciando a prefeitura a aderir ao PDI, para que, a partir do consumo de práticas associadas à lógica gerencial, os atores internos passassem à adoção do plano estratégico. Ademais os autores apontaram que seriam os atores internos que favoreceriam o alinhamento e que viabilizariam as contribuições em planos municipais para a gestão das prefeituras, o que, neste estudo, não foi totalmente evidenciado, pois foi salientada a influência de atores externos, como o TCE, a consultoria e os conselhos municipais.

Quanto ao que prega Sicsú (2008) de que, rumo ao desenvolvimento social, as estratégias só são efetivas se houver envolvimento da sociedade na formulação dessas estratégias, cabe indicar que este estudo evidencia algumas práticas que foram associadas à lógica do controle social. Apesar de ainda estarem em um momento embrionário, pode ser um

prelúdio de uma mudança na administração da prefeitura pesquisada, estimulando o processo participativo, de construção conjunta do governo com a sociedade, representativo de fato e com ampla participação política e orientada para resultados, o tipo democrático social (ABREU; GOMES, 2010) buscando maior participação e controle social (ABRUCIO; COSTA, 1998).

## REFERÊNCIAS

- ABREU, W. M. de; GOMES, R. C. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público** Brasília 61 (3): 269-286, Jul/Set, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; V. M. F. COSTA. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. **Pesquisas**, v. 12, p. 1-187, 1998.
- ALONSO, L.H. **La mirada cualitativa en sociología**. Madrid: Fundamentos, 1998.
- CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 45(6): p.1781-1804, nov./dez. 2011.
- CORCETTI, E.; LORETO, M. DAS D. S. DE. O discurso político sobre a qualificação profissional de mulheres desfavorecidas: emancipação ou hegemonia? Maria das Dores Saraiva de Loreto. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 2, p. 364–376, 2017.
- COSTA, M. C.; GUARIDO FLHO, E. R.; GONÇALVES, S. A. Lógicas institucionais e formação da governança de recursos hídricos: Análise do caso brasileiro. **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 4, p. 99–119, 2013.
- COSTA, M. C.; MELLO, C. M. DE. Mudança e lógicas institucionais: Panorama e proposta de análise a partir das diferentes perspectivas institucionalistas. **RACE**, v. 16, n. 1, p. 175–202, 2017.
- COSTA, M. C.; TEIXEIRA, M. G. Lógicas institucionais e mecanismos sociais: Uma perspectiva multinível institucional. **Rev. Adm. UFSM**, v. 6, n. 2, p. 415–430, 2013.
- COTRONEO, M. M.; COSTA, A. P. Educação em gestão chilena: retórica de pragmatismo, consumerismo, individualismo e eletismo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 2, p. 371–387, 2010.
- CRUZ, G. A criticism of the use of ideal types in studies on institutional logics. **O&S**, v. 23, n. 79, p. 646–655, 2016.
- DUARTE, C. A. da S.; LOPES, J. C. DE J.; dos SANTOS, L. M. R. Cooperativas: Um levantamento bibliométrico da produção científica do EnANPAD entre 2010-2014. **Desafio Online**, v. 1, n. 1, p. 1–18, 2016.
- FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 232-263, 1991.
- GARCIA, R. C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Texto para Discussão, n. 726, **IPEA**, Brasília, mai. de 2000.
- GIOIA, D.A.; CORLEY, K.G.; HAMILTON, A. Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia Methodology. **Organizational Research Methods**, 16(1) 15-31, 2012
- GREENWOOD, R.; DIAZ, A.M.; LI, S.X.; LORENTE, J.C. The multiplicity of institutional logics and the heterogeneity of organizational responses. **Organization Science**, 21(2), p. 521–539, 2010.
- GREENWOOD, R.; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; EVELYN, R. M.; LOUNSBURY, M. Institutional Complexity and Organizational Responses. **The Academy of Management Annals**, 5:1, 317-371, 2011.



- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores Municipais**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 15 jul. 2015.
- JEPPERSON, R. L. Institutions, institutional effects, and institutionalism. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 143-163, 1991.
- MENDONÇA, P. M. E. DE; ALVES, M. A.; CAMPOS, L. C. Empreendedorismo institucional na emergência do campo de políticas públicas em HIV/AIDS no Brasil. **RAE Eletrônica**, v. 9, n. 1, p. 1–25, 2010.
- MEYER, R.E.; HAMMERSCHMID, G. Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to public administration in Austria. **American Behavioural Scientist**, 49(7), 1000–1014, 2006.
- OLIVEIRA, J. S. DE; MELLO, C. M. DE. As lógicas institucionais no campo organizacional circo contemporâneo: Uma etnografia multissituada no contexto Brasil-Canadá. **Revista Alcance**, v. 23, n. 4, p. 475–494, 2016.
- PROCOPIUCK, M.; MACHADO, E. T.; REZENDE, D. A.; BESSA, F. L. B. N. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público** Brasília 58 (4): 397-415 Out./Dez, 2007.
- REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.
- REZENDE, D. A.; GUAGLIARDI, J. A. Alinhamento, contribuições e relações da tecnologia da informação com planos e planejamentos municipais: survey em prefeituras Brasileiras. **Revista de Administração da USP. R.Adm.**, São Paulo, v.42, n.4, p.454-467, out./nov./dez. 2007.
- SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. Sage Publications, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Institutions and organizations: Ideas and interests**. Standfords University. Sage Publications. 2008
- \_\_\_\_\_. **Organizations: Rational. natural and open systems**. (2nd ed.) Englewood Cliffs, NT: Prentice-Hall, 114, 1987.
- SICSÚ, J. Planejamento Estratégico do Desenvolvimento e as Políticas Macroeconômicas. Texto para Discussão, n. 1346, **IPEA**, Brasília, ago. de 2008.
- SILVA, F. R. DA; CRUBELLATE, J. M. Complexidade institucional: Um estudo bibliométrico na publicação recente em teoria institucional. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**, v. 15, n. 2, p. 116–132, 2016.
- TEIXEIRA, M. G.; ROGLIO, K. DE D. As Influências da Dinâmica de Lógicas Institucionais na Trajetória Organizacional: o Caso da Cooperativa Veiling Holambra. **Brazilian Business Review**, v. 12, n. 1, p. 1–37, 2015.
- TEIXEIRA, M. G.; ROGLIO, K. DE D.; FERREIRA, J. M. Reflexões ao campo de processo decisório a partir da abordagem de lógicas institucionais. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 10, n. 4, p. 668–687, 2017.
- ZUCKER, L. G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**, v. 42, n. 5, p. 726-743, 1977.