

Autores | Authors

Ethielle Baldez de Oliveira*
[ethiellebaldez@gmail.com]

Fabiana Carvalho da Silva
Bispo**
[fabiana.bispo@etfbsb.edu.br]

**AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS OCORRIDAS NO
PROGRAMA DE APOIO AO EMPREENDIMENTO
PRODUTIVO DO DISTRITO FEDERAL – PRÓ-DF II**

***THE INSTITUTIONAL CHANGES OCCURRING IN THE
PRODUCTIVE ENTERPRISE SUPPORT PROGRAM
OF THE FEDERAL DISTRICT - PRÓ-DF II***

Resumo: O Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II é uma política de desenvolvimento econômico, instituída em 2003 e suspensa em 2017 pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal por apresentar diversas irregularidades. Este artigo teve como objetivo identificar as mudanças institucionais ocorridas no PRÓ-DF II durante a sua implementação, que possivelmente pode ter resultado na suspensão do programa. Para entender o processo das mudanças institucionais ocorridas, foi realizada uma pesquisa baseada em bibliografia, documentação oficial e técnica de pesquisa qualitativa apoiada no relatório de auditoria do TCDF. Os resultados mostraram que os arranjos institucionais foram decisivos no processo de mudanças, pois as decisões tomadas pelos gestores no tocante à execução do programa vão de encontro às regras estabelecidas. A gestão das instituições mostrou-se deficientes em vários aspectos, como no controle e na fiscalização do programa. Logo, devido às mudanças institucionais ocorridas no PRÓ-DF II, decorrente do desempenho institucional, o programa não gerou desenvolvimento econômico na região, como também demonstrou semelhança com programas de distribuição de benefícios sociais.

Palavras-chave: Desenvolvimento Econômico. Programa PRÓ-DF II. Mudança Institucional.

Abstract: *The Federal District Productive Enterprise Support Program – PRÓ-DF II is an economic development policy, instituted in 2003 and suspended in 2017 by the Federal District Court of Auditors for presenting several irregularities. This article aimed to identify the institutional changes that occurred in the PRÓ-DF II during its implementation, which could possibly have resulted in the suspension of the program. In order to understand the process of institutional changes that took place, a research was carried out based on bibliography, official documentation and qualitative research technique supported by the TCDF audit report. The results showed that the institutional arrangements were decisive in the change process, as the decisions taken by the managers regarding the execution of the program go against the established rules. The management of the institutions proved to be deficient in several aspects, such as the control and supervision of the program. Therefore, due to institutional changes that occurred in PRÓ-DF II, resulting from institutional performance, the program did not generate economic development in the region, but also demonstrated similarity with programs for the distribution of social benefits.*

Keywords: *Economic Development. PRÓ-DF II Program. Institutional Change.*

Recebido em: 03/09/2021

Aceito em: 28/03/2022

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a expansão desordenada do Distrito Federal (DF) trouxe vários problemas estruturais no espaço urbano. Alguns desses problemas denotam a ocupação irregular de terras, a especulação da política fundiária e a segregação social e territorial. Todavia, o aumento da ocupação demográfica pode oferecer um avanço no crescimento econômico na região, inclusive se houver planejamento territorial em setores econômicos destinados a empreendimentos produtivos.

A possibilidade de planejamento favorece a instalação de atividades econômicas, a demanda por serviços e bens de consumo, a oferta de emprego e o aumento da renda na região. Nessa dimensão, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) é um importante instrumento de planejamento territorial que dispõe de elementos que priorizam o desenvolvimento da política urbana, propiciando qualidade de vida aos moradores de acordo com a realidade local.

A finalidade do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT-DF) é propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural, bem como uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território, de forma a assegurar o bem-estar dos habitantes (DISTRITO FEDERAL, 2009). As Regiões Administrativas (RAs) integram o território do Distrito Federal e o planejamento dessas regiões representa estratégia importante para a coordenação e o desenvolvimento da cidade.

No contexto do PDOT-DF, estão previstas nas RAs as Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADEs) que visam promover desenvolvimento econômico e dinamizar as atividades econômicas. As ADEs foram criadas para reduzir a concentração das atividades econômicas no Plano Piloto e são parcelamentos territoriais destinados a receber empresas que tenham o intuito de gerar empregos, renda e promover o desenvolvimento sustentado nos núcleos urbano das RAs.

Basicamente, o PDOT-DF norteia a ação dos agentes do Governo do Distrito Federal (GDF) atuarem nas ADEs com políticas públicas capazes de fomentar o desenvolvimento. Após a constituinte de 1988 seguiu um período de reconstrução do Estado brasileiro que consolidou a democracia social e econômica com ênfase na temática das políticas públicas. As políticas públicas possuem múltiplas articulações institucionais que demandam ações governamentais. Essas ações detêm desafios que indicam conforme destaca Bucci (2013) um novo panorama, não só das demandas sociais, mas de todas as formas e arranjos necessários para a produção e o desenvolvimento da economia.

Dessa forma, no intuito de identificar onde a ação governamental se faz necessária e que tipo de atuação pode produzir as melhores respostas, investimentos direcionados às cadeias produtivas representam um importante pilar da política re-

gional (CODEPLAN, 2017). É função do Estado trabalhar e desenvolver políticas que facilitam e estimulam o desenvolvimento do setor produtivo. Sendo assim, na busca por construir um cenário melhor, alcançar o fortalecimento do setor produtivo, gerar emprego e renda, políticas públicas que promovam o desenvolvimento econômico são necessárias.

Destarte, foi instituído o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal (PRÓ-DF II) como estratégia para atuar nas ADEs. O programa foi planejado com o propósito de gerar espaços territoriais politicamente organizados de crescimento econômico, formados pelos núcleos de expansão demográfica. Seu objetivo consistia em ampliar a capacidade da economia local, gerar emprego, renda, receita tributária e promover o desenvolvimento econômico do DF. Para alcançar os objetivos, o programa disponibilizava uma variedade de incentivos e a possibilidade de terrenos para que empreendimentos produtivos de pequeno, médio e grande porte pudessem se instalar na região.

A possibilidade de planejamento territorial, a implementação de políticas públicas indutoras do crescimento econômico e a necessidade de arranjos institucionais configuram elementos associados à dimensão das mudanças institucionais. Jiménez, Vindas e Gómez (2018) argumentam, sobre a necessidade das instituições estarem em constante coordenação, de modo a gerar condições necessárias para o desenvolvimento econômico, isto é, a mudança institucional necessária para melhorar o desenvolvimento (tradução nossa). No entanto, a mudança institucional tem consequências econômicas e sociais, principalmente quando entendida como fraco desempenho institucional (JIMÉNEZ; VINDAS; GÓMEZ, 2018).

Feita essas considerações, a situação-problema da pesquisa versa sobre o PRÓ-DF II, que foi implementado em 2003 e posteriormente teve seus resultados avaliados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), que devido a inúmeras irregularidades encontradas, decidiu em 2017 suspender todos os processos administrativos relacionados à concessão de novos benefícios, além da completa reformulação do programa. Logo, o artigo tenta responder a seguinte pergunta de pesquisa: Quais mudanças institucionais ocorreram no programa durante a sua implementação?

O objetivo geral busca identificar as mudanças institucionais ocorridas no PRÓ-DF II durante a sua implementação, que possivelmente pode ter resultado na suspensão do programa. Os objetivos específicos permitem descrever como ocorreu a gestão dos órgãos competentes no controle e na fiscalização do programa e quais foram os resultados e impactos do programa no período que esteve em vigor.

A pesquisa contribui com a análise de uma política pública que teve seus resultados avaliados do ponto de vista da eficiência, eficácia e efetividade. A análise de como ocorreu o processo de mudança institucional do PRÓ-DF II possibilita

demonstrar como foi a efetividade dos gestores no controle e na fiscalização. Também, ao investigar o desempenho do programa corrobora em explicar como foi o desenvolvimento econômico na região.

METODOLOGIA

Com base no fenômeno social observado, foi utilizado o critério de classificação exploratória e com técnica de pesquisa qualitativa. O delineamento adotado para a coleta de dados foi por meio das fontes documental e bibliográfica, que de acordo com a classificação feita por Marconi e Lakatos (2003) correspondem à documentação indireta, que representam fontes primárias e secundárias sucessivamente e são consideradas técnicas de pesquisas com levantamento de dados realizado de variadas fontes sobre o campo de interesse.

A estrutura conceitual da pesquisa foi realizada com apoio da revisão da literatura, em artigos científicos que apresentam elementos vinculados ao processo de desenvolvimento econômico, em normativos envoltos do PRÓ-DF II e em artigos que caracterizam a teoria econômica da mudança institucional. Percebe-se então, que no processo de desenvolvimento econômico o PRÓ-DF II é uma política pública que está inserida na literatura referente ao plano diretor e possui característica de política econômica.

O artigo delimitou-se em analisar o tópico denominado Achados de Auditoria, elaborado pelo TCDF após a fiscalização do programa. Os achados procuram responder se a gestão do programa de desenvolvimento econômico local atende à legislação aplicável e se mostra eficiente, eficaz e voltada ao interesse público; se o programa contribui efetivamente para o desenvolvimento econômico local e se os resultados alcançados pelo programa são compatíveis com os custos suportados pelo GDF.

Sendo assim, com as informações levantadas por meio da utilização da análise já realizada pelo TCDF, permitem responder o problema de pesquisa que fundamenta esse artigo, que se refere à identificação das mudanças institucionais ocorridas no PRÓ-DF II no período em vigor.

Plano Diretor

No Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, precisamente no artigo 182 ficou estabelecido em relação à política urbana de ordenamento territorial, o Plano Diretor (PD) obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 1988). Seu principal objetivo é induzir o desenvolvimento sustentável das cidades de modo a garantir que a propriedade cumpra sua função social.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) é um importante instrumento de desenvolvimento da política urbana, porque propicia qualidade de vida de acordo com a rea-

lidade local dos moradores e também prevê condições ideais para novas empresas se instalarem no município. Ainda que seja um instrumento de política urbana, ele deve incluir todo o limite do município, inclusive a zona rural.

A existência de um PDOT possibilita o planejamento e controle mediante regras de uso e ocupação do solo que serão usadas em cada área do município. Esse instrumento de planejamento municipal passou a constituir um conjunto de princípios e diretrizes norteadores da ação dos agentes na construção e utilização dos espaços urbanos com o advento do Estatuto das Cidades (PÓLIS, 2001).

A lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, intitulada de Estatuto da Cidade, regulamentou os principais institutos jurídicos e políticos de desenvolvimento urbano. Logo, o Estatuto dispõe no art.39 que:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. (BRASIL, 2001).

Dessa forma, no processo de intervenção urbana, o Capítulo III do Estatuto da Cidade elegeu o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, além de ampliar a obrigatoriedade de sua elaboração. Significa dizer que o PDOT passou a ser um documento formalizado mediante lei que expressa os objetivos a serem seguidos pelos atores envolvidos no desenvolvimento urbano e, no mínimo, a cada dez anos, essa lei deverá ser revista.

Nesse contexto, com a determinação da Lei Orgânica do DF passou a consolidar no seu art. 163, a aplicação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial para o Distrito Federal como “instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbanos, de longo prazo e natureza permanente” (DISTRITO FEDERAL, 1993).

De acordo com a Lei Orgânica, o PD compreende todo o espaço físico da região, possui vigência de 10 anos, passível de revisão a cada 5 anos, bem como estabelecerá normas de macrozoneamento e estratégias de uso e ocupação do solo que constará os programas e projetos prioritários e a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano.

Além de outros instrumentos, complementam também ao PDOT do DF, os Planos de Desenvolvimento Econômico e Social local e a Lei de Uso e Ocupação do Solo tornando-se partes integrantes do processo contínuo de planejamento urbano. É nesse cenário que são definidas as questões específicas das Regiões Administrativas (RAs) do DF, referentes às categorias de

atividades permitidas e as ações visando promover o desenvolvimento sustentável de cada localidade.

Com a definição do PD são consideradas uma série de atributos no espaço construído, que estabelecem relações do traçado urbano e sua configuração com a distribuição da região, como também correlaciona a direção da cidade com seus setores e estrutura (LOPES *et al.*, 2017). Nesse sentido, o modelo de cidade desenvolvido de acordo com o PD, que tem como base a função social e a propriedade urbana, também será desenvolvido em função da distribuição e da localização das atividades econômicas nos setores da região.

Consoante aos institutos jurídicos da política urbana ora apresentados, foi editada em 25 de Abril de 2009, a Lei Complementar nº 803 que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. De acordo com a lei complementar, a finalidade do PDOT do DF é “propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes” (DISTRITO FEDERAL, 2009). Esse instrumento norteia os agentes públicos e privados a atuarem no território de acordo com as políticas que foram instituídas.

O processo de desenvolvimento econômico será de acordo com as diretrizes estipuladas nos setores da região. Nesse contexto, são delimitadas áreas econômicas que promovam o desenvolvimento e a implantação da política de desenvolvimento econômico. Nessas áreas, por intermédio de programas governamentais de desenvolvimento econômico, são propostas atividades que gerem emprego e renda, qualificação urbana, articulação institucional e a formação de parcerias público-privadas.

As Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADEs) previstas na região como um componente integrante do plano diretor, abrangem os polos de desenvolvimento econômico, tecnológicos e áreas propensas a programas de desenvolvimento que tenham a finalidade de promover ações para implementar ou diversificar atividades econômicas. Como resultado o que se espera é a melhoria da infraestrutura, a atração de novos investimentos, o fortalecimento do desenvolvimento institucional e a melhoria da posição do Distrito Federal no cenário econômico regional e nacional.

Nessa perspectiva, Carvalho (2014) lembra a importância da ação governamental no desenvolvimento de áreas econômica e socialmente deprimidas, em que o fenômeno é visível e acentuado. Conforme apresentado pelo autor, o processo de desenvolvimento econômico em setores com problemas de desenvolvimento demonstra um passo importante na direção de promover o desenvolvimento das bases regionais economicamente atrasadas como também refletem em melhorias nos anseios e nas necessidades da população que reside nessas áreas (CARVALHO, 2014).

A população do Plano Piloto apresenta padrões de vida muito superiores aos da média dos moradores das demais RAs do DF. Dadas essas características, a previsão das ADEs no plano diretor é uma condição fundamental para implementação de políticas públicas que fomentem o desenvolvimento econômico em RAs carentes de desenvolvimento. Isso porque, a organização e a dinamização das atividades econômicas nos setores produtivos com espaços vazios de desenvolvimento cobrirão as diferenças intrarregionais de desenvolvimento.

A formulação de programas para desenvolvimento econômico nas ADEs requer ações políticas que permitam criar instituições específicas com objetivo de atingir o desenvolvimento nas áreas atrasadas, elevar a renda por meio do aumento da produtividade e melhorar as condições econômicas e sociais dos moradores da região. Desse modo, mediante a intervenção governamental é possível à elaboração de programas em diversas partes previamente selecionadas, isto é, políticas econômicas com a finalidade de resolver os problemas estruturais que impactam o desenvolvimento econômico.

O PRÓ-DF II

No contexto do Plano Diretor do Distrito Federal, as ADEs foram planejadas para estimular o desenvolvimento sustentável das RAs nas quais estão inseridas. As ações desenvolvidas pelo Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal (PRÓ-DF) tinham como referência essas áreas, pois consistia em descentralizar as atividades econômicas do centro urbano, reverter o quadro de desemprego na região e estimular o desenvolvimento.

Visando corrigir os erros que invalidou o PRÓ-DF, e com o objetivo de implementar uma política que abrangesse os programas anteriores a ele, foi editado pelas Leis nº 3.196, de 29 de setembro de 2003 e nº 3.266, de 30 de dezembro de 2003 o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal (PRÓ-DF II). Criado também para atuar nas ADEs, o PRÓ-DF II significou uma mudança na agenda do governo do DF, pois continha o propósito de deslocar e desconcentrar a atividade econômica para além do plano piloto, promover a economia local e estimular outros segmentos de atividades na região.

O programa foi estruturado com o objetivo de ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e efetiva geração de emprego, renda, receita tributária visando promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do Distrito Federal. Ainda, para alcançar os objetivos, o programa deveria promover o apoio aos empreendimentos produtivos no Distrito Federal, mediante a implantação, realocação, expansão, modernização e reativação de empreendimentos produtivos dos setores econômicos, com os benefícios que atendessem aos critérios e condições estabelecidos.

As condições para seleção e habilitação dos empreendimentos, seriam por meio do atendimento ao mercado interno e às demandas de outros mercados, concorrendo para a substituição de importação de mercadorias provenientes de outras unidades federadas, com a utilização de matérias-primas com disponibilidade assegurada, respeitada a preservação do meio ambiente e a utilização racional dos recursos naturais. Além disso, seria admitido a realocização dos empreendimentos desde que fossem em função das diretrizes de política urbana e de interesse público.

Os incentivos concedidos pelo programa aos beneficiários foram especificados da seguinte forma: I - creditício (Inciso revogado pela Lei 5236 de 11/12/2013); II - financiamento especial para o desenvolvimento; III - fiscal; IV - econômico; V - infraestrutura; VI - regime compensatório de competitividade; VII - capacitação empresarial e profissional; VIII - apoio para a recuperação ou preservação ambiental e IX - apoio para desenvolvimento de programas de responsabilidade social.

Alguns pontos são importantes de serem mencionados acerca da concessão dos benefícios. Primeiramente, o incentivo creditício ficou à disposição dos beneficiários até 2013 antes de ser revogado, e previa o empréstimo de até 70% do valor dos impostos devidos referentes ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), com juros reduzidos e com 15 anos de carência. Lembrando que, devido ao Distrito Federal não ser dividido em municípios, os tributos locais são de competência do DF.

O benefício de financiamento especial para o desenvolvimento era constituído pela concessão de empréstimo bancário ao empreendimento produtivo que viabilizasse a produção, comercialização ou prestação de serviços, de caráter estratégico para o desenvolvimento econômico, social e sustentável do Distrito Federal. O financiamento seria concedido proporcionalmente ao potencial de faturamento, geração de emprego e inovação tecnológica de cada empreendimento. A disponibilização do empréstimo bancário aos beneficiários era destinada a: I - capital de giro; II - implantação do projeto; III - produção e IV - aquisição de máquinas e equipamentos para a produção.

No que concerne à concessão do benefício fiscal, seria feita por meio de renúncia fiscal com reduções da base de cálculo de tributos em até 100% (cem por cento), dos empreendimentos efetivamente implantados. Referem-se aos seguintes tributos: Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis por Natureza ou Acesso Física de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI); Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) e Taxa de Limpeza Pública (TLP).

O benefício econômico estava vinculado à concessão de imóveis de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) distribuídos nas ADEs, para a instalação de

micro, pequena, média e grandes empresas, como também de empreendimentos que fossem enquadrados como de relevante interesse econômico ou de recuperação ambiental, ou, ainda, que se situassem em área de dinamização ou recuperação econômica. Sob a forma de Concessão de Direito Real de Uso, com opção de compra futura, os descontos se dariam entre 60% e 95% no caso dos beneficiários cumprirem as exigências do programa.

Os demais incentivos previstos pelo programa seguem editados no normativo, mas na prática não foram implementados. Dessa forma, não constitui objeto desta pesquisa descrevê-los, porque não haverá a possibilidade de identificá-los. Vale elencar que, nos pressupostos do programa, os incentivos a serem concedidos, seriam discriminadas as contrapartidas exigidas aos beneficiários, sob pena de perder o incentivo.

Para alcançar os objetivos do programa, a gestão dos incentivos foi compartilhada entre diversos órgãos e entidades do GDF. As principais instituições são compostas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (SDE/DF), pela TERRACAP, pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF) atualmente denominada de Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEE/DF) e pelo Banco de Brasília (BRB).

À SDE cabia o papel principal do gerenciamento técnico, administrativo e operacional do programa, vários de seus aspectos operacionais também recaíram aos demais agentes. Além disso, ela era responsável pela seleção das empresas com Projetos de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira (PV-TEF) escolhendo os empreendimentos mais vantajosos para o desenvolvimento econômico do DF e pela concessão de Atestados de Implantação Definitiva (AID) aos empreendimentos selecionados.

A TERRACAP dentre outras atribuições, tinha a função de agência de desenvolvimento do Distrito Federal e ficou responsável pela gestão operacional do programa, por disponibilizar os terrenos e efetivar a concessão do incentivo econômico a eles vinculados e por emitir as respectivas escrituras definitivas dos terrenos às empresas depois de ser emitido o AID pela SDE.

Atribuída de prover e gerir os recursos financeiros, a SEE ficou responsável por apoiar a SDE indiretamente na promoção do desenvolvimento econômico do DF, mediante a operacionalização dos incentivos fiscais concedidos aos beneficiários do programa com cadastros na base fiscal. Ao BRB ficou a competência de agente financeiro dos financiamentos concedidos, no qual os recursos advinham do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal (FUNDEFE).

Ademais, foi criado o Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo (COPEP), um órgão que dentre outras funções, ficou responsável pelas deliberações acerca da execução das políticas e prioridades para o de-

envolvimento do DF, além de promover a implementação, o funcionamento, a operacionalização e o acompanhamento da execução do PRÓ-DF II. Cabia à SDE e ao COPEP a seleção dos projetos, monitoramento da implantação e da continuidade dos empreendimentos incentivados e a concessão do AID. Contudo, a SDE se incumbia da parte técnica e as decisões recaíam ao COPEP.

O PRÓ-DF II teve sua vigência de 2003 até 2017 quando os resultados do Relatório de Auditoria Integrada do TCDF, Processo nº 5.018/2015-e, demonstraram diversas irregularidades na condução do programa, restando ao GDF e os agentes institucionais o adiamento e a suspensão da concessão dos benefícios. Em relação aos achados da supracitada auditoria, na Decisão TCDF nº 5.458/2017, o TCDF determinou a suspensão da concessão de novos benefícios além da completa reformulação do programa.

Teoria Das Instituições Sob A Abordagem Da Mudança Institucional

As instituições são instâncias que permitem organizar as relações sociais, os espaços e as regras na estrutura estatal, familiar, religiosa e outras adjacentes. Elas podem representar formalmente por meio de leis ou normas e quando não manifestas expressam aspectos comportamentais. Na análise dos fundamentos da teoria institucional, Jacometti, Sanches e Gonçalves (2013, p. 130) admitem que “a teoria institucional, além de ampla, é inclusiva, pois ela discute como a sociedade se impõe sobre os sujeitos e como os sujeitos constroem a sociedade”.

As correntes institucionalistas englobam vários campos de estudo, dentre eles estão a sociologia, ciências políticas e economia. Além do mais, em cada campo de estudo é utilizado modelos e teorias de diferentes tipos para a abordagem. Nesse sentido, a teoria institucionalista desenvolveu-se na literatura econômica sem unanimidade no que se refere à quantidade de escolas que difundiram ao longo dos anos e sem o consenso do enquadramento dos autores nas referidas escolas.

Todavia, de acordo com a maioria dos pensadores econômicos, o institucionalismo originou-se na Escola Histórica Alemã e desenvolveu-se no final do século XIX pela corrente americana denominada de Antigo Institucionalismo, com contribuições de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel, sucessivamente pela Nova Economia Institucional representada por Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North e pelo Neoinstitucionalismo.

São várias as ideias presentes na linha do pensamento econômico sobre a abordagem institucionalista, que segundo Conceição (2008a) nem sempre são convergentes, mas não significa que invalidam as contribuições teóricas de cada abordagem. Em sua análise, a concepção econômica de equilíbrio ou ajustamento marginal é questionada pela importância do

processo de mudança e transformação institucional, como também ele reconhece que no processo de desenvolvimento econômico, o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incerteza.

Apesar da amplitude na interpretação do conceito, Nelson (1995, p. 81) simplifica a definição de instituições como “resultado de um processo evolutivo” (tradução nossa). Logo, pressupõe-se que as instituições não são imutáveis ou rígidas, pois mesmo que durem longos períodos de estabilidade, essas estão sujeitas a rupturas e mudanças considerando que outras configurações se emergem, favorecendo novos comportamentos, agenciamentos, regras, rotinas, composições, enfim, novos arranjos institucionais.

Nessa mesma direção, os modelos teóricos institucionalistas de Ronald Coase e Oliver Williamson influenciaram nos estudos das organizações e das empresas e Douglass North centrou na análise da mudança institucional, do desempenho de longo prazo das economias, das interações e da eficiência adaptativa (REIS, 1998). Portanto, de acordo com a linha teórica, as instituições integram um permanente processo de mudança e adaptação contínua moldadas em uma cultura social evolutiva.

Nesse processo dinâmico de mudança, alguns elementos são indispensáveis nos modelos institucionais da mudança. Rezende (2012a) defende que a mudança deve incluir o papel dos agentes ou mais amplamente, a dimensão da agência, dos elementos subjetivos e informais, das tensões dinâmicas, e dos efeitos não intencionais derivados da interação de agentes e instituições.

Ao analisar a mudança institucional a partir do novo institucionalismo, Rezende (2012b apud NORTH, 1990) explora dimensões essenciais da abordagem de *North em Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* explicando o modelo a partir de elementos que definem que a mudança é resultado da ação intencional dos agentes (organizações) ao interagirem estrategicamente com as estruturas institucionais. No modelo, quando as instituições não oferecem recursos para os processos, restringindo oportunidades, arranjos institucionais são formados conduzindo mudanças na estrutura por meio da eficiência adaptativa.

A ideia central do modelo é compreendida pelo processo gradual e contínuo de ajuste das normas, regras e procedimentos dos contratos formais e informais na evolução da estrutura institucional, conduzindo para tanto, a mudança institucional. Em outro aspecto, os arranjos institucionais são moldados permitindo compreender se o novo sistema de regras institucionais irá limitar ou incentivar, por exemplo, o desempenho das atividades econômicas.

Mudanças nas regras levam Monteiro (2010) a questionar como e quando poderá saber se as mudanças de regras ora promovidas deram certo, pois quanto mais complexo for o

ambiente institucional para adoção do novo regime de regulação (regras, leis e sanções), maior é a incerteza dos impactos das mudanças. Conseqüentemente, a definição de novas regulações produz impactos sobre os custos de transação institucionais.

No tocante aos impactos da mudança institucional sobre os custos de transação, de acordo com Rocha (2004, p. 4) o estabelecimento de novos arranjos institucionais “produz mudanças nos termos que regulam a efetivação das trocas, como mudanças que possam afetar as negociações, os contratos e os direitos de propriedade, o que implicaria diretamente em renegociar e recontratar”. Logo, a mudança institucional reconfigura todos os custos envolvendo os processos de transações institucionais.

Em resposta às discussões sobre crescimento e desenvolvimento econômico em consonância com as mudanças institucionais, surgiram novas ideias sobre o papel das instituições na economia. Essa tendência é complementada pelas políticas públicas de desenvolvimento econômico considerando o ambiente institucional. Acerca desses elementos, Jacometti et al. (2016) analisa as políticas públicas de arranjo produtivo local, tornando-as fenômenos que com atores nas arenas decisórias, geram pressão institucional para a conformidade do ambiente institucional.

Na dinâmica institucional, as políticas públicas são capazes de moldar os comportamentos dos atores restringindo os cursos de suas ações, num processo gradual e conseqüentemente são formados novos valores orientadores de novas práticas (ROCHA, 2004). Considerando a configuração das políticas de apoio aos empreendimentos produtivos e as instituições sob o aspecto da mudança institucional, cabe inserir nesse contexto o programa PRÓ-DF II, que possibilita averiguar os elementos relacionados à legítima ação governamental no programa, a capacidade de mudança no ambiente institucional e o desenvolvimento econômico na região.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na análise dos dados buscou-se verificar de acordo com as informações coletadas as mudanças institucionais ocorridas no PRÓ-DF II durante a sua implementação, o que possivelmente motivou a suspensão do programa pelo Tribunal de Contas do DF. Para tanto, tomando como base os parâmetros dos Achados de Auditoria, ocorreram mudanças no escopo do programa sugerindo então que o mesmo não alcançou os objetivos de ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária e promoção do desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do DF.

O TCDF chegou a essa conclusão por meio dos Achados de Auditoria descritos no Processo nº 5018/2015 que buscou

avaliar a regularidade e os resultados das ações de desenvolvimento econômico empreendidas no Distrito Federal no período analisado. Os elementos constatados seguem sintetizados nos quadros a seguir:

Quadro 1 – Questão de Auditoria 1: A gestão do programa de desenvolvimento econômico local atende à legislação aplicável e se mostra eficiente, eficaz e voltada ao interesse público?

Resultado: Não.
Achado 1 – Planejamento e gestão mostraram-se deficientes. Evidências: – Inexiste planejamento estratégico; mecanismos de gestão deficientes; o COPEP órgão deliberativo, atuou em prejuízo aos objetivos do programa; o FUNDEFE fonte de recursos para o benefício creditício e para o financiamento especial para o desenvolvimento (FIDE) mostrou-se com inatividade em sua gestão e constatou-se reduzida implementação das recomendações dos órgãos de controle pelas instituições.
Achado 2 – Seleção de projetos desvinculada de critérios técnicos e objetivos. Evidências: – Inexistência de classificação de projetos para concessão de terrenos e falta de proporcionalidade entre os projetos aprovados e os terrenos concedidos.
Achado 3 – Monitoramento e fiscalização insuficientes. Evidências: – Monitoramento precário do cumprimento das metas pelas empresas; falhas junto à TERRACAP no monitoramento da inadimplência financeira e fiscalização <i>in loco</i> deficiente para comprovar o funcionamento da atividade.

Fonte: Autoria própria com os dados obtidos do Relatório de Auditoria Integrada 5018/2015 do TCDF, 2021.

Quadro 2 – Questão de Auditoria 2: O programa PRÓ-DF II contribui efetivamente para o desenvolvimento econômico local?

Resultado: Não.
Achado 4 – Não alcance dos objetivos do PRÓ-DF II. Evidências: – Geração e manutenção de empregos insuficiente e incremento insustentável no faturamento e na arrecadação tributária.
Achado 5 – Ausência de sustentabilidade do programa de desenvolvimento econômico. Evidências: – Elevado número de empresas em situação cadastral não ativa; elevado número de empresas fechadas e/ou com os respectivos lotes alugados para terceiros; transferência do lote subsidiado para terceiros e quantitativo reduzido de empresas funcionando conforme aprovado pelo PRÓ-DF II.

Fonte: Autoria própria com os dados obtidos do Relatório de Auditoria Integrada 5018/2015 do TCDF, 2021.

Quadro 3 – Questão de Auditoria 3: Os resultados alcançados pelo programa PRÓ-DF II são compatíveis com os custos suportados pelo GDF?

Resultado: Não.

Fonte: Autoria própria com os dados obtidos do Relatório de Auditoria Integrada 5018/2015 do TCDF, 2021.

Quadro 3 – Questão de Auditoria 3: Os resultados alcançados pelo programa PRÓ-DF II são compatíveis com os custos suportados pelo GDF?**Resultado:** Não.**Achado 6 – Custo desproporcional ao resultado alcançado.****Evidências:**

– Benefícios concedidos (fiscais, creditícios, econômicos e financiamentos) e os seus resultados não demonstram a eficiência no programa de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal e a manutenção de resultados positivos no médio e longo prazo não evidenciam a sua eficácia.

Fonte: Autoria própria com os dados obtidos do Relatório de Auditoria Integrada 5018/2015 do TCDF, 2021.

De acordo com os resultados da auditoria, o programa não cumpriu com nenhuma das frentes propostas no objetivo. Diante desse fato, é possível afirmar que o programa sofreu mudanças consideráveis durante o processo de implementação. Nessa perspectiva, Rocha (2004, p. 5) destaca que “trata-se da relação entre políticas públicas e instituições. Uma política pública, seja qual for, envolve, cria, mantém e muda instituições”.

A mudança institucional como fator desencadeador do processo de crescimento exige a construção de um ambiente adequado, articulado macro e microeconomicamente (CONCEIÇÃO, 2008b). Nesse aspecto, no contexto institucional as mudanças institucionais fornecem elementos essenciais para o crescimento econômico, como no caso do programa PRÓ-DF II que almejava mudanças progressivas durante o processo de implementação, pois já advinha de programas anteriores mal-sucedidos e incompletos.

Todavia, conforme os resultados de auditoria, a política pública não contribuiu para desenvolvimento econômico local, pois se constatou que o ambiente institucional não dispunha de planejamento estratégico e definição de diretrizes e objetivos de curto, médio e longo prazo. Ainda, a SDE não possuía instrumentos de gestão hábeis a permitir a aferição de custos e resultados, a avaliação e o aprimoramento sistemático do programa.

Na dinâmica da matriz institucional, o início de um processo tem forte influência sobre o curso de seus acontecimentos, e no decorrer do tempo as instituições ineficientes não resistem, pois as decisões tomadas no passado têm forte influência sobre as possibilidades do presente (GALA, 2003). Nesse aspecto, os arranjos institucionais foram decisivos no processo de mudança, pois o programa além de não induzir o desenvolvimento econômico na região demonstrou semelhança com programas de distribuição de benefícios sociais, devido ausência de contrapartida econômica por parte dos beneficiários.

O mau funcionamento nas transações, isto é, nas possibilidades de escolhas, fez com que os agentes fossem incapazes de atingir melhores soluções nas suas decisões, tal como o COPEP selecionou projetos desvinculados de critérios técnicos e objetivos que permitissem a escolha de empreendimentos pro-

dutivos com maior potencial de retorno para o crescimento local. Ressalta-se ainda que as decisões de monitoramento e fiscalização realizadas pela SDE nos imóveis destinados a uso comercial não foram efetivas como dispõe na legislação, pelo contrário, o uso dos imóveis tornou-se predominantemente residencial.

As inúmeras decisões tomadas no curto prazo pelos agentes na estrutura institucional é uma consequência cumulativa no longo prazo, pois determinam direta ou indiretamente, por meio de efeitos externos, o desempenho econômico (CONCEIÇÃO, 2008b *apud* NORTH, 1990). As interações dos agentes empreendedores da mudança, ou seja, dos órgãos responsáveis pela gestão do programa refletiram no longo prazo em resultados que ao invés de incentivar o desempenho das atividades econômicas na região, limitou-as.

Segundo as regras do programa, as empresas que não mantivessem a meta de geração de empregos durante um determinado período, deveriam perder total ou parcialmente os benefícios a elas concedidos. Foram selecionadas 89 empresas da população de 1180 empresas na Amostra 1 e 83 empresas da população de 618 empresas na Amostra 2. As amostras selecionadas na auditoria mostram que houve mudanças nas regras institucionais, pois os empreendimentos que não cumpriram com as normas estabelecidas, não tiveram os benefícios (fiscais, creditícios, econômicos e financiamentos) cancelados ou sequer reduzidos.

Também, o programa estipulava que os beneficiários deveriam promover o incremento do seu faturamento e da arrecadação tributária local. Entretanto, as evidências mostram uma baixa geração de empregos pelas empresas beneficiadas e reduzido incremento em seu faturamento e arrecadação tributária. De fato, o programa se mostra insustentável para a contribuição do desenvolvimento local. Assim, políticas públicas com mudanças na estrutura institucional, ou seja, nas regras, contratos ou rotinas, emergem em resultados por vezes incertos e imprevisíveis.

O processo de mudança institucional geralmente produz impactos nas arenas decisórias das políticas públicas (REZENDE, 2012b). Efetivamente quanto mais complexo é o ambiente institucional, maior é a incerteza dos impactos da mudança.

Logo, os resultados apurados mostram que as empresas beneficiadas com os incentivos tiveram seu desempenho muito inferior ao esperado e o custo do programa mostrou-se desproporcional em relação aos resultados alcançados.

Nesse processo permanente de mudanças, apesar de o ambiente econômico envolver conflitos, incertezas e sistemas de regras que ora restringe, ora amplia o desempenho das atividades econômicas, as instituições se adaptam às adversidades ao longo do tempo moldando novos arranjos institucionais de modo a expandir as bases econômicas e gerar maior eficiência na produção. Assim, o TCDF determinou que o programa fosse reformulado, desde o planejamento, a implementação e o controle, de modo a proporcionar efetivo fomento à economia distrital, com a geração de emprego, renda e arrecadação tributária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se por meio desse artigo identificar as mudanças institucionais ocorridas no PRÓ-DF II. O tema é relevante e atual porque pode contribuir para o conhecimento no campo social e institucional, uma vez que, foi possível identificar a deficiente gestão dos agentes na implementação do programa de desenvolvimento econômico, bem como, demonstrar os efeitos decorrentes de suas ações no tocante as instituições. Além disso, a aplicação do modelo institucionalista da mudança pode contribuir na área acadêmica para a análise avaliativa de políticas públicas em desenvolvimento.

A análise considerou, de acordo com a abordagem das instituições, sob o aspecto da mudança institucional, que as políticas públicas estão em constante processo de mudanças, e que mesmo em ambientes incertos, arranjos institucionais bem articulados fornecem subsídios essenciais para o crescimento econômico. Considerando que o programa continha vários incentivos com potencial de atender o setor produtivo no âmbito do DF e de fomentar o desenvolvimento local, estima-se que quando avaliado, os resultados seriam favoráveis.

Confrontando a teoria da mudança institucional com os resultados do PRÓ-DF II obtidos nos Achados de Auditoria do TCDF, são identificadas mudanças nas regras do programa, que eram fundamentais para alcançar os objetivos. Sendo assim, a articulação das instituições na operacionalização do programa vai de encontro às regras estabelecidas. Outrora, é observado que o sistema de normas é inconsistente para o alcance dos resultados do ponto de vista da eficiência, eficácia e efetividade. Com isso, confirma a hipótese da pesquisa de que o programa foi suspenso pelo TCDF, devido às mudanças institucionais ocorridas durante a implementação, ou seja, a condução dos gestores quanto às regras do programa levou sua suspensão.

A gestão dos órgãos competentes mostrou-se deficientes

em vários aspectos, como no controle da concessão de benefícios e na fiscalização dos imóveis. Os resultados do programa revelam que as empresas tiveram o desempenho muito aquém do esperado e o custo do programa desproporcional em relação aos resultados alcançados. Logo, os impactos do PRÓ-DF II indicam ausência de desenvolvimento econômico na região.

Os desdobramentos da pesquisa indicam que as mudanças ocorridas na trajetória da política foram apenas uma pequena parte de um processo muito maior, pois nesse contexto, os impactos indicam restrição no desempenho econômico no médio e longo prazo, altos custos nos processos de transações institucionais e alocação de recursos de forma ineficiente, de modo que poderiam ser alocados efetivamente para o desenvolvimento econômico do DF.

Para atingir os resultados da pesquisa foram suficientes os dados obtidos pelo relatório do TCDF, dado que, o órgão atua no sentido de garantir a qualidade e eficiência na entrega das políticas públicas. Todavia, o artigo limitou-se a coletar nessa fonte, sendo que, se aplicada à pesquisa de campo, inclusive com entrevistas aos gestores responsáveis pelo programa, poderia fortalecer os resultados ou até mesmo confrontar, levando o andamento da pesquisa a outros rumos e respostas.

Devido à ocorrência de várias mudanças que restringiu o desempenho do PRÓ-DF II, restou ao governo reformular o programa e implantar um novo modelo de política econômica que recepcionasse e regularizasse situações consolidadas oriundas de programas de desenvolvimento anteriores. Dessa forma, o PRÓ-DF II está sendo posto num quadro de extinção, mas os contratos assinados e os projetos aprovados serão reconhecidos.

Destarte, recomenda-se como pesquisa futura a verificação de elementos envolvendo a implementação do programa Desenvolve-DF que passa a ser o novo programa de desenvolvimento do Distrito Federal, inclusive com a abordagem das instituições sob o aspecto das mudanças institucionais, especificando se a existência de novos arranjos institucionais irá assegurar o pleno desenvolvimento econômico na região.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 jan. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria**

jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, José Otamar de. **Desenvolvimento regional: um problema político.** 2. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014.333p.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). **Efeitos Encadeados de Investimentos no Distrito Federal.** Brasília, DF: Codeplan, 2017.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. A dimensão institucional do processo de crescimento econômico: inovações e mudanças institucionais, rotinas e tecnologia social. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 85-105, abr. 2008b.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **Além da Transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2008a.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 803, de 25 de Abril de 2009.** Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências. Brasília, DF: 2009. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei_Complementar_803_25_04_2009.html. Acesso em: 20 mar. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 2.427, de 14 de julho de 1999.** Cria o Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal – PRÓ-DF e extingue programas de desenvolvimento econômico do Distrito Federal. Brasília, DF: 1999. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/50385/Lei_2427.html. Acesso em: 04 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003.** Institui o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal - PRÓ-DF II - e dá outras providências. Brasília, DF: 2003. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51144/Lei_3196_29_09_2003.html. Acesso em: 06 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 3.266, de 30 de dezembro de 2003.** Complementa dispositivos do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo no Distrito Federal – PRÓ-DF II, aprovado pela Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51208/Lei_3266_30_12_2003.html. Acesso em: 06 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal.** Texto da Lei Orgânica do Distrito Federal promulgada em 08 de junho de 1993, atualizado até a Emenda à Lei Orgânica nº 118, de 120 de maio de 2020. Brasília, DF: Senado Federal, 1993. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70442>. Acesso em: 15 mar. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas da União (TCDF). **Auditoria Integrada- Processo nº 5018/2015-e.** Programas de Desenvolvimento Econômico (PRÓ-DF II e IDEAS Industrial). Brasília, 28 de março de 2016. 2B31A090-e. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=form-Principal&edoc=2B31A090>. Acesso em: 08 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas da União (TCDF). **Decisão Ordinária nº. 5458/2017.** Relator: Manoel Paulo de Andrade Neto. Brasília, Publicado em: 24 de Novembro de 2017. Págs. 11 - Republicação/Retificação. e-DOC 79E4B-173-e. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=79E4B173>. Acesso em: 08 abr. 2021.

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 23, n. 2 (90), p. 89-105, abr./jun. 2003.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

JACOMETTI, M. et al. Análise de efetividade das políticas públicas de Arranjo Produtivo Local para o desenvolvimento local a partir da teoria institucional. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 425-454, maio./jun. 2016.

JACOMETTI, M.; SANCHES, M. A. B.; GONÇALVES, S. A. Análise da estratégia pela perspectiva das teorias institucional e da estruturação. **REEN**, Santa Catarina, v. 6, n 3, p. 126-155, dez. 2013.

JIMÉNEZ, M. L. A.; VINDAS, S. B.; GÓMEZ, A. M. P. La Economía Institucional y su relación con los sectores productivos. **Economía & Sociedad**, Costa Rica, v. 23, n. 53, p. 84-102, enero./junio. 2018.

LOPES, W. G. R. et al. Reflexões sobre o plano diretor como instrumento de gestão em municípios brasileiros. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 145-168, 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas,

2003.

MONTEIRO, Jorge Vianna. A conjuntura das escolhas públicas: Sobre limitações analíticas e redefinição das regras do jogo. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 759-73, maio./jun. 2010.

NELSON, Richard R. Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change. **Journal of Economic Literature**, v. 33, p. 48-90, mar. 1995.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

REIS, José. O institucionalismo económico: crónica sobre os saberes da economia. **Notas Económicas - Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra**, Coimbra, n.11 p. 130-149, dez. 1998.

REZENDE, Flávio da Cunha. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 37-51, fev. 2012b.

REZENDE, Flávio da Cunha. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **RBCS**, São Paulo, vol. 27, n. 78, p. 113-130, fev. 2012a.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, mar. 2004.

CURRÍCULOS

* Graduada em Gestão Pública

<http://lattes.cnpq.br/1025011309197311>

<https://orcid.org/0000-0002-6011-2421>

** Doutora em Administração, área de concentração em Administração Pública e Políticas Públicas

<http://lattes.cnpq.br/3843909031119621>

<https://orcid.org/0000-0003-4542-7668>