

## Análise da Capacidade Institucional na perspectiva de territórios rurais cearenses

Analysis of the Institutional Capacity in the perspective of rural territories cearenses

**José César Vieira Pinheiro<sup>1</sup>**

Universidade Federal do Ceará, Brasil  
jcvpinhe@ufc.br

**Jaqueline Saraiva de Lira<sup>1</sup>**

Universidade Federal do Ceará, Brasil  
jaquelynejack@hotmail.com

**Filomena Nádia Rodrigues Bezerra<sup>1</sup>**

Universidade Federal do Ceará, Brasil  
nadiarodrigues-3@hotmail.com

**Jair Andrade Araujo<sup>1</sup>**

Universidade Federal do Ceará, Brasil  
jairandrade@ufc.br

---

**Resumo.** O Estado moderno está estreitamente vinculado com a noção de poder institucionalizado, assim sendo, a administração deve agir por meio dos indivíduos observando os ditames institucionais. Daí a importância de se estudar a Capacidade Institucional de 4 (quatro) territórios do Estado do Ceará, objeto de monitoramento de projeto do CNPq-MDA coordenado pela UFC. A Capacidade Institucional foi expressa por um índice geral que leva em consideração a estrutura institucional, instrumentos de gestão municipal e capacidade organizacional. Os dados foram levantados com 168 questionários por meio de pesquisa direta em dezembro de 2013. Este estudo evidenciou que o território dos Inhamuns-Crateús foi o que apresentou a maior Capacidade Institucional comparativamente com os demais territórios e o território do Sertão de Canindé, com o menor índice de Capacidade Institucional e em todas as dimensões e instâncias consideradas.

**Palavras-chave:** Capacidade Institucional, territórios, gestão social.

**Abstract.** The modern State is closely linked to the notion of institutionalised power, therefore, the administration should act by means of individuals observing the institutional dictates. That is the reason to study the Institutional Capability of the four territories in the State of Ceará, which are monitored by the CNPq-MDA project under the coordination of the UFC. The Institutional Capacity was expressed by a general index that takes into consideration the institutional structure, tools of municipal management, and organizational capability. The data was gathered through the application of 168 questionnaires in December 2013. This study found that the territory of Inhamuns-Crateús showed the highest Institutional Capability in relation to other territories and the territory of Backwoods of Canindé, with the lowest Institutional Capability index and all other dimensions taken into consideration.

**Keywords:** institutional capabilities, territories, social management.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Departamento de Economia Agrícola. Bloco 826, Campus do Pici. Av. Mister Hull, Pici, 60455-900, Fortaleza, CE, Brasil.

## Introdução

Segundo Bächtold (2008), o Estado é governado por uma minoria, cuja força provém da combinação do poder econômico (riqueza), político (força) e ideológico (saber). O Estado é a organização político-administrativo-jurídica e detém força para impor normas e exigir seu cumprimento à sociedade civilizada. Contudo, o Estado moderno está estreitamente vinculado com a noção de poder institucionalizado (Bächtold, 2008). Logo, no Estado moderno, não há poder absoluto, pois mesmo os governantes devem se sujeitar ao que está estabelecido na Lei. Assim sendo, a administração deve agir por meio dos indivíduos observando os ditames institucionais.

A administração pública está em constante mutação, e o gestor público deve estar preparado para esse desafio. São funções de importância fundamental na administração o planejamento, a organização, a direção, o comando e o controle dos serviços públicos, segundo as normas do direito e da moral, visando ao bem comum da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 do Brasil foi fundamental para a descentralização do poder público e, de certa forma, contribuiu para aumentar a sua eficiência. Após essa constituição, os municípios passaram a reunir competências, antes pertencentes à União e aos Estados, e adquiriram maior participação e responsabilidade frente aos serviços públicos. No entanto, se, por um lado, a repartição de competências – descentralização – trouxe mais autonomia para o poder local, por outro, gerou obrigações nem sempre possíveis de serem cumpridas, devido à Capacidade Institucional reduzida de muitas prefeituras e à carência de mecanismos de gestão municipal.

O Poder Legislativo brasileiro é formado por elevado número de instituições em todo o Brasil. O seu quadro de pessoal é extremamente pesado, além de complexa rede de representações políticas. Para o cumprimento de sua missão, que é a formulação do arcabouço legal que rege o Estado brasileiro, as instituições que compõem o Poder Legislativo – Congresso Nacional, Assembleias Estaduais, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais – necessitam, prioritariamente, assegurar padrões elevados de desempenho gerencial, técnico e administrativo. Simultaneamente, precisam manter processos e instrumentos permanentes de articulação, capazes de promover, em níveis crescentes, a

comunicação institucional de forma abrangente, ampla e flexível.

Voltando ao âmbito municipal, esta é uma unidade político-administrativa reduzida, enquanto que o Estado é uma unidade abrangente, sendo esta condição a principal razão da criação dos territórios rurais e, posteriormente, dos territórios da cidadania no final da década passada. Assim sendo, torna-se útil se dispor de uma referência sobre as Capacidades Institucionais desses territórios. Ou seja, para uma boa gestão territorial, devem-se identificar potencialidades e desafios decorrentes de sua Capacidade Institucional atual em territórios cearenses. Conforme Sagi (2009), capacidade é definida como “a habilidade de indivíduos, instituições e sociedades de desempenhar funções, solucionar problemas, definir e atingir objetivos de uma maneira sustentável”.

Para ser efetiva, tal capacidade deve ser edificada em todos os setores da sociedade, governo, empresariado, terceiro setor, instituições educacionais, mídia e sociedade civil, com oportunidades para fortalecer experiências colaborativas capazes de conduzir para uma tradição de interação dinâmica entre elas.

Ainda segundo Sagi (2009), a capacidade pode ser entendida como a habilidade de indivíduos de elaborar e programar decisões e desempenhar funções de uma maneira efetiva, eficiente e sustentável. No nível institucional, o esforço é focalizado em capacidades organizacionais e funcionais, assim como a habilidade institucional de adaptar-se à mudança.

O principal objetivo deste artigo foi estudar a Capacidade Institucional de 4 (quatro) territórios da cidadania do Estado do Ceará – especificamente, a Capacidade Institucional será expressa por um índice geral que leva em consideração a estrutura institucional, instrumentos de gestão municipal e capacidade organizacional. Cada uma dessas categorias é composta de alguns indicadores que podem informar o maior ou menor impacto destes sobre a Capacidade Institucional e, com isso, poder melhorar e conduzir a gestão.

O artigo encontra-se organizado em quatro seções além desta introdução. Na primeira, faz-se um registro do referencial teórico. Na sequência, tem-se a discussão da metodologia utilizada e a base de dados. Na sessão seguinte, é realizada a análise dos resultados e discussões que mostraram os indicadores da Capacidade Institucional estimada, seguida das considerações finais.

## Referencial teórico

Os economistas Adam Smith e Karl Marx já mencionavam a importância das instituições para o desenvolvimento, e os críticos da teoria neoclássica utilizam como principal argumento não aceitarem a pressuposição do homem racional como ponto de partida das análises. Uma corrente de pensamento expressiva e que cada vez mais vai se fortalecendo com novas ideias e concepções teóricas defende o princípio de que as análises deveriam basear-se nos pressupostos do estudo da estrutura, das regras e dos comportamentos das organizações.

O ambiente institucional analisa o papel das instituições investigando os efeitos das mudanças sobre os resultados econômicos e sociais sob avaliação, dedicando-se mais especificamente ao estudo das “regras do jogo”. Para North (1991), as instituições podem ser definidas como sendo as regras que as sociedades impõem para estruturar as relações políticas, econômicas e sociais entre os agentes. Essas regras podem ser formais (leis, direitos de propriedade) ou informais (crenças, tradições, códigos de conduta).

Segundo Gala (2003), o crescimento de longo prazo, ou a evolução histórica de uma sociedade, é condicionado pela formação e pela evolução de suas instituições.

A fiscalização do cumprimento das instituições é exercida por códigos de conduta impostos pelas próprias repúblicas ou por sanções impostas pelo Estado. Assim, as instituições criam e delimitam o ambiente onde ocorrem as transações e onde as organizações irão atuar nas mais diferentes esferas.

O conjunto de instituições econômicas, sociais e políticas forma a matriz institucional da sociedade. A dinâmica evolutiva das economias surge da interação entre as instituições e as organizações, definida metaforicamente como “os jogadores” (organização) que estão enquadrados nas “regras do jogo” (as instituições).

A mudança institucional não ocorre com facilidade, faz-se de maneira gradativa, em função dos conhecimentos e habilidades adquiridos e exercidos pelos agentes ao longo do tempo. Podem surgir também em função das crises.

Essa mudança pode ser de alguma forma avaliada. A Capacidade Institucional, segundo o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), “refere-se às condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas do Terri-

tório – considerando seu arranjo político-institucional – e às organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal-social, para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos seus projetos.” Assim, trata-se não somente de um instrumento para averiguar o aparato do poder público, mas também para perceber a teia social existente para a execução da política territorial de desenvolvimento.

## Metodologia

### Origem dos dados

Os dados que propiciaram este estudo da Capacidade Institucional foram de origem primária, a partir de questionários do projeto coordenado pela UFC intitulado Monitoramento e Avaliação de Territórios Rurais Cearenses – 554419/2010-6 (Edital MCT/CNPq/MDA/SDT nº 05/2009) – Gestão de Territórios rurais. Foram preenchidos 168 questionários em dezembro de 2012, pois havia o interesse de se medir a Capacidade Institucional antes que houvesse eventuais mudanças nas gestões de algumas prefeituras com o ingresso de novos prefeitos em janeiro de 2013.

Os questionários foram aplicados pelas equipes, compostas por 2 técnicos em cada território, nas células de acompanhamento e informação (CAIs). Esse pessoal, obrigatoriamente de nível superior, foi selecionado e residiu na sede dos territórios durante o período de agosto de 2010 a janeiro de 2014. A pesquisa ocorreu nos territórios do Sertão de Inhamuns – Crateús (sede em Crateús), Sertão de Canindé (sede em Canindé), Sertão Central (sede em Quixadá) e Vale do Curu-Aracatiaçu (sede em Pentecoste). Foram contemplados 56 (cinquenta e seis) municípios.

Este trabalho ganha importância porque os municípios componentes dos territórios têm uma área total de quase 70 mil km<sup>2</sup> e uma população de 1,5 milhões de habitantes. Na zona rural desses municípios, residem aproximadamente 761 mil pessoas (50,1% do total). Esses territórios ainda são de natureza fortemente rural, se considerado o conceito de ruralidade adotado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA.

Em cada município, aplicou-se 3 questionários, com entrevistados diferentes, sendo um representante da prefeitura municipal, se possível o prefeito, um membro da sociedade civil, de preferência do colegiado territorial, e

1 membro do conselho municipal. Foram visitados todos os 56 municípios que compõem os quatro territórios monitorados e avaliados por este projeto.

### Procedimentos metodológicos

Os dados deste estudo foram oriundos de questionários do projeto coordenado pela UFC intitulado Monitoramento e Avaliação de Territórios Rurais Cearenses 554419/10-6 por meio do Edital MCT/CNPq/MDA/SDT nº 05/2009 – Gestão de Territórios rurais.

A partir da tabulação dos dados dos questionários, foi efetuado o cálculo das Capacidades Institucionais a partir da média aritmética simples dos itens que compõem cada área de desenvolvimento institucional. A estrutura dos questionários consta de Gestão dos Conselhos, Capacidade das Organizações, Serviços Institucionais Disponíveis, Instrumentos de Gestão Municipal, Mecanismos de Solução de Conflitos, Infraestrutura Institucional e, por fim, Iniciativas Comunitárias e Participação.

Foi construído um Índice de Capacitação Institucional (ICI) nos municípios pertencentes aos diferentes Territórios do estado do Ceará (formados por diversos municípios). O ICI foi composto por subíndices que refletem a Capacidade Institucional dos municípios, quais sejam:

- (i) Subíndice de instrumentos de estrutura institucional;
- (ii) Subíndice de instrumentos de gestão municipal;
- (iii) Subíndice de Capacidade Organizacional.

A operacionalização do ICI seguiu o procedimento adotado por Carvalho *et al.* (2013), ou seja, os indicadores foram quantificados por meio da atribuição de escores. À existência do instrumento ou ação no município foi atribuído escore 1 (um) e, à ausência, escore 0 (zero).

O subíndice de capacidade institucional para cada dimensão foi calculado conforme a expressão:

$$I_{jh} = \frac{\sum_{i=1}^m E_{ij}}{\sum_{i=1}^m E_{\max i}} \times 100 \quad (1)$$

Sendo:

$I_{jh}$  = Subíndice observado no  $j$ -ésimo município referente à  $h$ -ésima diferentes dimensões;

$E_{ij}$  = escore do  $i$ -ésimo indicador da  $h$ -ésima dimensão obtido pelo  $j$ -ésimo município;

$E_{\max i}$  = escore máximo do  $i$ -ésimo indicador da  $h$ -ésima dimensão;

$i = 1, \dots, m$ , número de indicadores;

$j = 1, \dots, n$ , número de municípios.

$h = 1, \dots, k$ , número de dimensões do Índice de Implementação de Mecanismos de Gestão Municipal do Saneamento Básico – IGMSB.

Assim sendo, adaptando-se a metodologia proposta por Fernandes (1997 *in* Khan, 2001), o índice de Capacidade Institucional foi dado por:

$$ICI_j = \frac{1}{k} \sum_{h=1}^k I_{jh} \quad (2)$$

Sendo: ICI = Índice de Capacidade Institucional; I = valor do  $h$ -ésimo subíndice;  $h = 1, \dots, k$ . O Índice de Capacidade Institucional permite analisar o nível de implementação de instrumentos e ações de gestão municipal. Note que varia de 0 (zero) a 1 (um). Quanto mais próximo de 1, melhor a gestão municipal. Quando multiplicado por 100, o ICI pode ser interpretado, ainda, como o percentual de implementação de mecanismos facilitadores da gestão municipal, considerando-se os diferentes indicadores avaliados.

Os subíndices e índices foram calculados para cada um dos municípios dos quatro diferentes territórios no Estado do Ceará.

A seguir, apresenta-se a operacionalização dos indicadores que serão utilizados na obtenção dos subíndices. Deve-se salientar que a construção de indicadores é um grande obstáculo, dado à vastidão e complexidade dos aspectos envolvidos.

Deve-se acrescentar que o procedimento metodológico aqui apresentado expõe algumas limitações, algumas derivadas do próprio conceito de Capacidade Institucional, de acordo com Braga *et al.* (2003):

- A dificuldade na obtenção de dados quanto à disponibilidade dos mesmos e a sua qualidade, agravada naqueles municípios em mudanças das prefeituras;
- A ausência ou fragilidade da concepção conceitual, a fragilidade dos critérios de escolha das variáveis representativas;
- Falta de critérios claros de integração dos dados;
- Baixa relevância dos dados utilizados. Muitos sistemas de indicadores são muitas vezes meras listas de dados e variáveis.

Neste trabalho, tentou-se superar ou minimizar tais limitações e adotaram-se como

principais critérios de seleção dos indicadores componentes dos índices, a disponibilidade de dados e a sua pertinência quanto ao tema, segundo recomendações da literatura especializada. Na Tabela 1, constam os indicadores componentes de cada subíndice proposto e a atribuição de escores.

## Resultados e discussões

Nesta seção, são apresentados os resultados das estimativas dos subíndices de acordo com os territórios estudados no Estado do Ceará.

O Quadro 2 mostra as dimensões, qualificadas como Estrutura Institucional, Instru-

**Tabela 1.** Subíndices de Capacidade Institucional nos territórios cearenses, seus indicadores e atribuições de escores.

**Table 1.** Institutional Capacity of subíndices in cearenses territories, their indicators and score assignments.

Subíndice de Capacidade Institucional	Indicadores	Atribuição de escores	
		SIM	NÃO
Subíndice de estrutura institucional	Existência de Secretária Municipal de Planejamento (ou de administração)	1	0
	Existência de Secretária de Meio-Ambiente ou superintendência	1	0
	Existência de Secretária de Agricultura	1	0
	Existem técnicos na Secretaria Municipal de Agricultura ou equivalente?	1	0
Subíndice de instrumentos de gestão de municipal	Nos últimos dois anos, a prefeitura criou normas para garantir a conservação dos recursos naturais do município?	1	0
	Caso existam, os mapas públicos das áreas degradadas e de risco de degradação no município são utilizados?	1	0
	Caso exista, o plano diretor para o desenvolvimento do município é utilizado?	1	0
	Caso exista, o zoneamento agroecológico do município é utilizado?	1	0
Subíndice de Capacidade Organizacionais	Os investimentos municipais de estímulo ao desenvolvimento são orientados por cadeias produtivas (APLs, produtos, outros)?	1	0
	Existem acordos coletivos de venda da produção agrícola no município?	1	0
	Existe o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município?	1	0
	Neste município, tem algum empreendimento de economia solidária?	1	0
	Existem feiras agroecológicas no município?	1	0
	A prefeitura possui cadastro de imóveis rurais?	1	0
	Existem mapas públicos de áreas degradadas e de risco de degradação no município?	1	0
	Existe um plano diretor para o desenvolvimento do município?	1	0
Existe um zoneamento agroecológico do município?	1	0	

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da SDT/MDA (2012).

mentos de Gestão e Capacidade Organizacional do Território de Inhamus – Crateús de 91,07%, 34,12% e 51,23, respectivamente. Com relação ao Índice Geral de Capacidade Institucional do Território de Inhamus – Crateús, tem-se o valor de 58,80%. Note, ainda, que esse território apresenta como menor índice aquele referente a instrumentos de gestão. Isso de fato reflete no território a inexistência de normas que assegurem a conservação dos recursos naturais, inexistência de mapas públicos das áreas de degradação e de risco nos municípios, falta de plano diretor<sup>2</sup> para o desenvolvimento e, finalmente, a não existência de zoneamento agroecológico. Esses fatores contribuem para que o subíndice de instrumentos de Gestão seja muito baixo.

Por outro lado, a Tabela 2 mostra que o território de Inhamuns – Crateús possui uma boa estrutura institucional. Verifica-se que esse subíndice foi de 91,07%, o maior entre os 4 territórios. Isso é reflexo da existência nos municípios que compõem esse território de secretarias de planejamento, Meio Ambiente ou de agricultura. No entanto, a simples estrutura de órgãos e entidades burocráticas não signifi-

ca evolução ou desenvolvimento institucional, embora seja um embrião de arcabouço institucional interessante. A criação dessas estruturas ou órgãos pode ser uma estratégia para ampliar a probabilidade de captação de recursos públicos. O território foi incluído no programa Brasil Sem Miséria, que exige a existência dessas estruturas para formalizar os convênios entre seus municípios e o Governo Federal, mas não significa que esses recursos serão bem gerenciados e utilizados com resultados efetivos.

É válido ressaltar que quase todos os 22 municípios possuem todas as secretarias que integram as perguntas do questionário. O que faz falta, efetivamente, é a presença de um quadro técnico devidamente qualificado e comprometido para atendimento à população, e isso geralmente não ocorre nesse e nos demais territórios.

Quanto à Capacidade Organizacional, o território da Tabela 2 também é o mais alto entre os demais, mas a limitação é evidente quando não se traduz em uma efetiva Capacidade Institucional. Isso significa que não basta ter planos, mapas, cadastros e programas bem desenhados, se esses instrumentos de gestão

**Tabela 2.** Índices de Capacidade Institucional do Território de Inhamuns – Crateús.

**Table 2.** Institutional Capacity Index of the Territory Inhamuns – Crateús.

Dimensões	Subíndices	Mínimo	Máximo
Estrutura Institucional	0,91	50%	100
Instrumentos de Gestão	0,34	0%	100
Capacidade Organizacional	0,51	11%	89%
<b>Território de Inhamus</b>	<b>0,58</b>		

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

**Tabela 3.** Índices de Capacidade Institucional do Território do Sertão Central.

**Table 3.** Territorial Institutional Capacity Index of Sertão Central.

Dimensões	Subíndices	Mínimo	Máximo
Estrutura Institucional	0,86	50%	100
Instrumentos de Gestão	0,40	0%	100
Capacidade Organizacional	0,43	0%	100
<b>Território do Sertão Central</b>	<b>0,56</b>		

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

<sup>2</sup> Obrigatório em cidades com mais de 20 mil habitantes.

não permitam a apropriada utilização dessas estruturas e capacidades. Muitas vezes são apenas documentos amorfos, de fachada, para impressionar, não utilizados efetivamente, seja por falta de interesse, capacidade operacional ou, mais comumente, falta de capacidade técnica para tirar o máximo proveito deles.

A Tabela 3 mostra que o subíndice da dimensão Estrutura Institucional segue sendo o mais destacado, repetindo o observado anteriormente. Os Instrumentos de Gestão e Capacidade Organizacional do Território do Sertão Central de 40,00% e 43,00% possuem menor disparidade que o anterior quando o foco é o território, mas grande discrepância quando o foco é o município. Sem dúvida, isso contribui para a falta de Capacidade Institucional desse território.

Com relação ao Índice Geral de Capacidade Institucional do Território do Sertão Central, este foi de 56,00%, um pouco inferior ao do território de Inhamuns – Crateús, comentado anteriormente.

Vale destacar que pelo menos 1 (um) município desse território não possui nenhuma Capacidade Organizacional e nem dispõe de instrumentos de gestão que possam servir ao colegiado territorial e às prefeituras.

Os mesmos indicadores são apresentados na Tabela 4 para o Território do Sertão de Ca-

nindé, no Estado do Ceará. Observa-se que o Índice de Capacidade Institucional desse território não ultrapassa 40%. Pode-se inferir que esse Território é o pior, entre todos aqui analisados, com relação a esses indicadores que expressam Capacidade Institucional. Além disso, verifica-se que existe pelo menos 1 município que não possui nenhuma referência das dimensões, instrumentos de gestão e Capacidade Operacional, a exemplo do território analisado anteriormente. Quando comparado aos outros territórios, esse é o que tem menores esforços de interação, participação e diálogo. Nenhum município componente desse território possui a integralidade dos indicadores relacionados com as dimensões Instrumentos de Gestão e Capacidade Organizacional.

A Tabela 5 mostra os indicadores aqui mencionados para o caso do Território do Vale do Curu/Aracatiáçu. Nessa região, encontrou-se um Índice de Capacidade Institucional de 49,33%. Nota-se que esse território apresenta melhores indicadores quando comparados ao anterior em todos os subíndices analisados. Inequivocadamente, pode-se afirmar que o território do Vale do Curu-Aracatiáçu tem melhor capacidade institucional que o do Sertão de Canindé – isso reflete, relativamente, um grau de organização mais elevado nos municípios

**Tabela 4.** Índice de Capacidade Institucional do Território do Sertão de Canindé.

**Table 4.** Territorial Institutional Capacity Index of Sertão de Canindé.

Dimensões	Subíndices	Mínimo	Máximo
Estrutura Institucional	0,80	25%	100%
Instrumentos de Gestão	0,11	0%	33%
Capacidade Organizacional	0,21	0%	57%
<b>Território do Sertão de Canindé</b>	<b>0,37</b>		

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

**Tabela 5.** Índices de Capacidade Institucional do Território do Vale do Curu/Aracatiáçu.

**Table 5.** Territorial Institutional Capacity Index of Curu/Aracatiáçu.

Dimensões	Subíndices	Mínimo	Máximo
Estrutura Institucional	0,85	50%	100%
Instrumentos de Gestão	0,25	0%	100%
Capacidade Organizacional	0,38	11%	89%
<b>Território do Vale do Curu</b>	<b>0,49</b>		

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

do Vale do Curu-Aracatiáçu. Pelo menos 1 município não dispõe de nenhum instrumento de gestão indagado no questionário. Nesse território, nenhum município, dos 18 componentes do território, respondeu afirmativamente todas as perguntas relacionadas à dimensão Capacidade Organizacionais.

### Considerações finais

A análise evidenciou que o território dos Inhamuns-Crateús é o que tem maior capacidade institucional, comparativamente com os demais territórios. Isso significa instituições participativas relativamente “bem desenhadas” que podem contribuir para a inclusão e a interação de um amplo espectro de atores, para a diminuição das assimetrias entre eles, e, a partir de interações voltadas para a negociação e o diálogo, dar origem à interligação de projetos políticos economicamente viáveis que contribuam para o desenvolvimento. Significa que esse território tem maior capacidade de resposta a um determinado esforço para a implantação de programas e projetos territoriais de desenvolvimento. O mesmo se observa quando se analisa isoladamente as dimensões quantificadas através dos subíndices – apenas no caso da dimensão instrumento de gestão, o território do Sertão de Crateús/Inhamuns tem subíndice menor do que o verificado no território do Sertão Central.

O estudo mostrou que o Sertão de Canindé tem o menor índice de Capacidade Institucional e em todas as dimensões consideradas neste estudo, e seus resultados devem ser objeto de preocupação e cuidados especiais para esse território.

Essas considerações são de grande importância para a gestão da política territorial, pois, cada vez mais, a sociedade vem percebendo que não basta a mera disponibilidade de recursos financeiros e sua distribuição, se esta não for acompanhada de uma eficiente e efetiva capacidade de gestão.

No entanto, é preciso cautela com essas considerações dada a abrangência do tema e ser este estudo de natureza exploratória. A fragilidade da concepção conceitual de Capacidade Institucional e a limitação dos critérios de escolha das variáveis representativas exigem um aprofundamento tanto teórico quanto empírico em futuras pesquisas.

### Referências

- BÄCHTOLD, C. 2008. *Noções de Administração Pública*. Cuiabá/Curitiba, EdUFMT/UFPR. Brasília, Ministério da Educação, 110 p.
- BRAGA, T.M; FREITAS, A.P.G. de; DUARTE, G. de S; SOUSA, J.C. 2003. *Índices de sustentabilidade municipal: o desafio de mensurar*. Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar, p. 22. (Texto para discussão 225).
- CARVALHO, A.C. de; LIMA, P.V.P.S.; SOUSA, R.P. 2013. A gestão municipal do saneamento básico no Estado do Ceará. *In: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - VIII Sober Nordeste*, 8, Parnaíba, 2013. *Anais...* Parnaíba, p. 4-7.
- GALA, P.S.O.S. 2003. A retórica na economia institucional de Douglas North. *Revista de Economia Política*, 23(2):123-134. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/90-8.pdf>. Acesso em: 25/02/2016.
- KHAN, A.S. 2001. Reforma agrária solidária e qualidade de vida dos beneficiários no Estado do Ceará. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 39(4):93-117.
- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA); SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). 2012. Relatório de Gestão do Exercício de 2011. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_21/RG%202011%20-%20SDT-MDA.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/RG%202011%20-%20SDT-MDA.pdf). Acesso em: 20/06/2015.
- NORTH, D.C. 1991. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1):97-112. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- SAGI, L.C. 2009. Capacidade Institucional para a gestão do turismo: definição de indicadores e análise com base no estudo de caso de Santa Catarina. *Revista Hospitalidade*, 1:1-26.

Submetido: 09/08/2015

Aceito: 21/12/2015