

Uma Análise dos Efeitos da Reforma Gerencial sobre as Instituições das Organizações Públicas

Lindomar Pinto da Silva
Élvia Mirian Cavalcanti Fadul
Resumo

Este trabalho buscou efetuar uma leitura das tentativas de transformação da gestão pública no Estado brasileiro, implementadas a partir da reforma gerencial, ocorrida a partir de 1995. Buscou ler as possibilidades de transformação a partir do referencial teórico do institucionalismo. A leitura indica que as mudanças pretendidas pela reforma não se concretizaram porque não foram observados aspectos importantes na formação de novas instituições que sustentem o modelo gerencial proposto pela reforma do Estado. Indica também que o percurso para mudar uma organização, transformando suas instituições requer uma série de etapas que devem ser orientadas no sentido de convencer os membros da organização de que aquelas novas práticas são mais adequadas para os novos objetivos organizacionais. Indicam também os resultados que o modelo gerencial proposto seguiu muito mais um modelo isomórfico do que a busca da eficiência desejada para as organizações públicas.

Palavras-chaves: Instituições; Reforma do Estado; Mudança organizacional.

1. Introdução

A Administração Pública brasileira passou nestes últimos 12 anos por transformações significativas em busca da eficiência na prestação de serviços públicos. Essas transformações, fruto de uma abordagem gerencialista, adotada no governo de Fernando Henrique Cardoso(FHC), a partir de 1995, pretendia tornar o estado brasileiro eficiente, rápido, flexível e pronto para atender às “novas demandas sociais”, geradas pela abertura dos mercados, globalização e mudanças nas relações sociais. Desta forma, pretendia-se dotar o estado de condições técnicas capazes de atender de forma mais adequada aos anseios da sociedade. Dentro deste contexto de transformações, o governo propôs e adotou a Reforma do Estado, tendo como instrumento legal o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (PDRAE), implementado em 1995. Ele tinha como função apresentar as diretrizes básicas para levar adiante os objetivos da reforma do estado, traçando inclusive as formas de alcançar estes objetivos. Neste sentido, esperava-se alcançar a eficiência desejada a partir das mudanças implementadas com o Plano Diretor da Reforma.

Dentro dos diversos aspectos da reforma do Setor público, a busca de eficiência e eficácia na prestação do serviço era um fator de muita importância já que se propôs melhorar estes serviços a partir da descentralização de sua ação. E para que isto ocorresse era necessário transformar aspectos importantes na execução das tarefas realizadas pelos servidores públicos. E para tanto, descrito estava que entre as medidas levadas à diante para alcançar estes objetivos, estava a transformação das organizações públicas, bem como efetuar uma transformação institucional-legal. Era necessário transformar as organizações públicas, bem como criar as condições institucional-legal na administração pública que pudessem viabilizar o alcance dos objetivos pretendidos.

Tratar das transformações nas instituições em termos de mudanças legais, bem como avaliar o seu impacto nas transformações nas organizações constitui-se um importante campo de pesquisa na medida em que os aspectos institucionais, dentro do campo organizacional, representam uma variável importante na busca de resultados organizacionais. Isto é, como se

processa o institucionalismo no serviço público pode ser uma fonte de melhoria para a eficácia desejada no atendimento às demandas sociais. Assim sendo, compreender como estes fatores atuam nas organizações públicas parece ser importante para que se construam referências a partir das quais se adotem medidas de ação mais eficazes quanto à qualidade dos serviços prestados à sociedade.

2. Metodologia

Este trabalho utilizou basicamente revisão de literatura e análise de documental. Os documentos utilizados pelas organizações públicas como diretriz para os processos de transformação foram os orientadores deste trabalho. Outro instrumento de pesquisa foi a análise em todos os sites dos órgãos estaduais, principalmente das secretarias de Fazenda para obtenção das informações e dados que orientaram os processos de modernização nestas organizações.

No caso específico da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ- BA), estes dados são resultados de pesquisa realizada nesta organização, em março de 2005, tendo como objetivo identificar os reflexos das ações de mudanças ocorridas nesta organização, a partir de 1995, a partir da reforma do Estado. Esta pesquisa foi elaborada utilizando um questionário com as afirmativas constantes na tabela 1, onde o respondente poderia escolher alternativas dentro de uma escala e Likert, com 5 opções. As opções variavam de discordo totalmente a concordo totalmente. Foram entrevistadas 139 pessoas do quadro permanente da organização. Os dados foram tratados como forma de obter o nível de concordância com as afirmativas. O tratamento estatístico baseou-se exclusivamente no nível de frequência das respostas. O objetivo da pesquisa foi identificar o nível de “envolvimento dos indivíduos no processo de criação de novos instrumentos gerenciais no setor público”. Neste caso, levando em conta o que dizem Hall e Taylor(2003, p.198) as instituições envolvem os indivíduos de maneira tal que lhes fornecem filtro de interpretação, aplicáveis à situação, a partir da qual se definem linhas de ação”.

3. Institucionalismo

O conceito de institucionalismo representa a abordagem dos estudos organizacionais que procura levar em conta a importância das instituições no comportamento dos indivíduos dentro das organizações. Ele busca entender o papel das instituições no padrão de comportamento dos indivíduos dentro de cada uma dessas organizações. Por Isto, as instituições são interpretadas por Hall e Taylor(2003)

“como sendo a fornecedora de modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. Para eles, o indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições compostos de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Neste sentido, não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação.”(HALL e TAYLOR, 2003,p.198)

Reforçando esta análise da teoria, Machado da Silva e Gonçalves(1996) interpretando um trabalho de Tolbert e Zulcker(1996), concluem que o conjunto de conceitos que subordina-se à teoria institucional constitui o resultado da convergência de influências de corpos teóricos originários principalmente da ciência política, da sociologia e da economia, que buscam incorporar em suas proposições a idéia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e de pressupostos, nos quais encontram-se imersos indivíduos, grupos e organizações. É importante a percepção de que os trabalhos de Hall e Taylor(2003) e de Tolbert e Zulcker(1996) se inter-relacionam, na medida em que

coloca o indivíduo envolvido “em um mundo” de símbolos, crenças e valores no qual ele precisa estar e relacionar-se de forma a executar um padrão de comportamento esperado pela instituição em que ele se encontra.

Outro aspecto que merece consideração é o que Scott (2001, p.xix) apresenta como ponto para discussão, quando traz a seguinte proposição: “Por que as organizações e os indivíduos se conformam às instituições? É porque são recompensados fazendo assim, porque pensam são moralmente obrigados a obedecer, ou porque não podem conceber nenhuma outra maneira de comportamento?”. Ao descrever este questionamento, ele concorda com o fato de as instituições serem efetivamente modeladoras da conduta do indivíduo nas organizações, apesar de levantar os motivos desta conformação às instituições pelos indivíduos. Entretanto, ainda seria importante registrar dois outros conceitos que norteiam este estudo. O primeiro deles de Scott que considera “*Instituições são compostas de elementos cognitivos, culturais, normativos e regulativos que juntos com atividades associativas e recursos, providenciam estabilidade e sentido para a vida social*” (SCOTT, 2001, p.48). E o segundo de Meyer e Rowan (1977) que diz ser a instituição uma “*estrutura formal de muitas organizações na sociedade pós-industrial refletindo dramaticamente os mitos de seu ambiente institucional em substituição às demandas de suas atividades de trabalho*” (MEYER e ROWAN, 1977, p.41). Estes conceitos são trazidos pois vão refletir as discussões trazidas neste ensaio sobre a reforma do aparelho do Estado brasileiro.

Misi(2003) rediscutindo o institucionalismo, levanta questionamentos que precisam ser respondidos sobre a importância das instituições: primeiro, retomando a pergunta e a orientação de outros autores já mencionados neste texto, qual é a relação existente entre as instituições e o comportamento dos atores, e em seguida, apresenta outro fator importante que é a busca da compreensão do processo pelo que as instituições se originam e mudam. Neste sentido, há um aspecto importante agregado por Misi (2003) que é a preocupação com a origem e as mudanças ocorridas nas instituições em função das necessidades das organizações. Este mesmo autor, rediscutindo Spruyt (1994), destaca que as mudanças ocorrem em duas etapas: primeiro os atores reagem à crise, formando coalizões para criar instituições que atendam aos seus interesses e às suas preferências ideológicas. E em segundo lugar, as alternativas institucionais passam por um processo de seleção sistêmica, em que apenas uma sobrevive.

Ao citar Spruyt, por certo, é possível acrescentar o processo de formação da “instituição” apresentado por Tolbert e Zucker (1996, p.202). Estes autores propõem que este processo se dá a partir de 3(três) etapas: Primeiro a fase da *Habitualização*, segundo a qual “ações tornadas habituais referem-se a comportamentos que se desenvolvem empiricamente e foram adotados por um ator ou grupo de atores a fim de resolver problemas”. A fase seguinte é a *objetificação* que consiste no desenvolvimento de significados gerais socialmente compartilhados ligados a estes comportamentos. Por fim, e não menos importante está a fase de *sedimentação*. Esta fase apóia-se na continuidade histórica da estrutura e especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização. É importante notar que estes mesmos autores argumentam que este processo de habitualização, objetificação e sedimentação nem sempre se dá de forma muito tranqüila, pois se interesses forem afetados, pode haver um processo de resistência a estas mudanças que podem inviabilizar as transformações necessárias e desejadas pelos atores que desejam as mudanças.

Um outro aspecto discutido no institucionalismo, e que de alguma forma impacta as mudanças institucionais, é o isomorfismo institucional. Este conceito significa a tendência de as organizações adotarem como modelo institucional “modelos já existentes” e que de alguma forma pode já ter sido testado. DiMaggio e Powell (2005) consideram o isomorfismo como “*um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a*

outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (DIMAGGIO e POWELL, 2005, p. 27). Um aspecto importante dentro da discussão do isomorfismo é a legitimidade. Esta passa a ser o ponto de atenção pois sua existência garante a sobrevivência organizacional. (Meyer e Rowan, 1977; Carvalho et al, 1999; DiMaggio e Powell, 2005). A legitimidade ganha tanta importância que estes autores advogam que as organizações, em nome da sobrevivência da organização pode sacrificar a eficiência em nome da legitimidade no campo organizacional (DiMaggio e Powell, 2005). Meyer e Rowan (1977, p. 53) consideram que “as organizações que incorporam elementos legitimados da sociedade nas estruturas formais, maximizam sua legalidade e aumentam seus recursos e capacidades da sobrevivência”. “Estes autores ainda concluem em proposições ao estudar o isomorfismo: que as tentativas de controlar e coordenar as atividades em organizações conduzem a conflitos e baixa legitimidade, por isso elementos da estrutura ficam deslocados das atividades” (Meyer e Rowan, 1977, p.57). Nisso retoma a discussão da perda de eficiência em função da busca da legitimidade. Isto é, para as organizações, ainda que possa existir em algum momento ou decisão uma perda de eficiência, ela é menos prejudicial do que a perda de legitimidade social.

Carvalho et al (1999), DiMaggio e Powell(2005) e Scott(2001) discutem as formas de isomorfismo. Para eles, o isomorfismo se dá através de três formas: coercitivo, mimético e regulativo. Cada um deles valoriza ou se orienta na condução e compreensão da ação de tornar as organizações semelhantes em busca de legitimidade. Neste sentido é que Scott (2001) inicia sua discussão sobre as instituições questionando o motivo pelo qual organizações situadas em locais distantes uma das outras possuem similaridade de funcionamento. Isto indica efetivamente que se encontrou uma forma melhor de fazer as atividades e as demais organizações vão adotar este modelo como forma de garantir a sobrevivência naquele campo organizacional.

O isomorfismo coercitivo se dá a partir da coerção. Ela pode originar-se tanto das organizações dentro do campo em que atua, ou de instituições como o governo. O governo pode editar normas gerais para aquele campo organizacional e o seu descumprimento pode gerar situações extremamente penosas para aquelas organizações que não se enquadrem nestes modelos. Pode-se citar aqui, o atual modelo de obrigações tributárias para as empresas. O governo instituiu o SINTEGRA(<http://www.sintegra.gov.br>), instrumento de controle eletrônico que todas as empresas devem obedecer, fornecendo registro de todas as operações realizadas, compra e venda, em arquivo magnético para as Secretarias de Fazenda de todos os Estados da Federação. Aquela organização que não fizer o encaminhamento deste arquivo fica sujeita a penalidades que são relativamente muito altas. Isso não impacta apenas o fato de penalidade, mas as organizações precisam se reestruturar internamente para adequar-se ao modelo “exigido” pelos Estados. Isto é, além da necessidade de encaminhar os arquivos magnéticos, estes devem ser feitos no “modelo” determinado pelo Estado. E é nesse ponto a grande discussão, pois os custos são altíssimos para implantação, e a organização não obtém nenhum lucro pela implementação destes instrumentos. Apenas o faz para “adequar-se a um modelo de funcionamento “determinado “ pelo Estado. Ou a organização se molda ou tem tantas complicações que podem inviabilizar o seu funcionamento. Garante a igualdade com outras organizações e ganha legitimidade do Estado para continuar operando: sobrevivência.

O isomorfismo regulativo se refere ao conjunto de normas adotados principalmente para regulação das profissões (Carvalho et al, 1999) e DiMaggio e Powell, 2005). Ele encontra-se normalmente associado a reprodução de comportamentos em determinada categorias profissionais específicas, na medida em que profissionais de mesma área tendem a ter comportamentos similares.

O isomorfismo mimético ocorre pela reprodução de determinados modelos e estruturas organizacionais que foram considerados bem sucedidos. Na medida em que uma determinada indústria é percebida como tendo resultados acima da média das demais indústrias, há uma tendência de se “copiar” aquele modelo. Isso remete aos modelos de estruturas disseminados pelos consultores que no intuito de promover o sucesso das organizações acabam por reproduzir modelos de estruturas que entendem ser melhores para todas as organizações, na medida em que deu certo em uma anterior. A crítica a esta forma de mimetizar é que organizações são compostas de diversos elementos, incluindo é claro os seres humanos, e que possuem um conjunto de características que lhe são próprias. Desta forma, a simples transposição de modelos de uma organização para outra não garante o sucesso de ambas. É preciso trabalhar as peculiaridades de cada uma, sob pena de adotar modelos completamente adversos da realidade organizacional.

4. O institucionalismo e as Organizações Públicas: A Reforma do Estado

A reforma do estado brasileiro, iniciada em 1995, tinha como objetivos que interessam a este trabalho a melhoria do serviço prestado aos cidadãos. Neste sentido, o Plano Diretor da Reforma apresentou o diagnóstico da situação das instituições brasileiras, propondo que os seguintes elementos fossem analisados e transformados para que aqueles objetivos fossem atingidos. São os seguintes os elementos analisados que demandariam ação específica para o alcance dos resultados: a) dimensão institucional-legal; b) recursos humanos, c) o mercado de trabalho no setor público, ed) dimensão cultural e dimensão-gestão

Ao propor estes elementos para possibilitar as transformações necessárias ao alcance dos resultados pretendidos pela reforma, pode-se supor que os reformistas tinham em mente pelo menos de forma implícita, o conhecimento da necessidade de que as organizações públicas precisariam de uma forma de funcionamento diferente, em que os pressupostos de comportamento fossem diferentes. Isto significava, neste caso, que deveria haver um novo conjunto de regras e orientações que guiassem o comportamento do servidor público, a partir daquelas mudanças. Assim buscou-se identificar as normas de comportamentos até então existentes, para, a partir disso, efetuar as mudanças necessárias.

Pires e Macedo (2006) identificaram alguns aspectos da cultura das organizações públicas, que mesmo falando em 2006, é possível perceber que eles já existiam à época da reforma. Eles afirmam que

“ as organizações públicas mantêm as mesmas características básicas das demais organizações, acrescidas, entretanto, de algumas especificidades como: apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras. Tais diferenças são importantes na definição dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e políticas de recursos humanos”(Pires e Macedo, 2006, p.97).

Carbone (2000) retratando sua perspectiva da administração pública brasileira, concorda com Pires e Macedo, na medida em que conclui que os trabalhadores de organizações públicas sempre necessitaram de possuir habilidades diplomáticas nas suas relações de trabalho, para não provocarem divergências com a administração pouco competente dos gestores. Eles entretanto concluem que nas organizações públicas, as relações de estima e os jogos de influência são os verdadeiros indicadores de poder. Então, a partir deste diagnóstico, é preciso verificar como se transformar as organizações públicas de forma a torná-las suficientemente capazes de prestar os serviços essenciais à população. Neste ponto,

entendemos que os conceitos criados a partir do institucionalismo dariam suporte à transformação necessária para o alcance destes resultados.

O institucionalismo traz no conceito de Hall e Taylor (2003), bem como de Tolbert e Zulcker(1996) a dimensão que proporciona a orientação do comportamento humano nas organizações. Dimensão esta também apresentada por Merton (2002). Assim, as ações que Bresser Pereira propôs em seu modelo de reforma buscavam, através de recursos legais, transformar as instituições que por certo transformariam as organizações. Entretanto, inicialmente, parece que os recursos utilizados foram efetivamente a mudança “legal” que estaria pressupondo que isso seria suficiente para transformar as instituições e conseqüentemente, transformar as organizações via comportamento dos indivíduos. Esse pensamento, se assim fosse, estaria concordando com Marini (1996), quando afirmou: “eu não mudo as organizações, mudo as pessoas que mudam as organizações”. Entretanto, ao resgatar os conceitos institucionalistas, é possível perceber uma diferença no modelo de criação e formação destas instituições. Tanto Tolbert e Zulcker (1996), quanto Spruyt (apud Misi, 2003), concordam que a formação de uma instituição se dá a partir da criação de comportamentos “testados, habitualizados”, objetificados, e sedimentados. Isto significa dizer que o objetivo de Bresser Pereira, propondo transformar as organizações públicas brasileiras, estava indo contra os pressupostos propostos pelos autores utilizados neste trabalho. Isto é, as regras escritas, ainda que sirvam de orientação para o comportamento, não são suficientes para se institucionalizar. Isto é, elas precisam da “força do hábito” para comprovarem sua eficiência enquanto conduta aceitável pelos membros da organização (Hall e Taylor, 2003).

Possivelmente é provável que as mudanças ocorridas nas organizações públicas tenham seguido muito mais os modelos isomórficos de institucionalismo do que efetivamente um resultado de um processo de construção coletiva da “nova realidade” pretendida para a gestão pública. Isso pode ser verificado pelo grau de similaridade do modelo de reforma brasileiro com outros modelos seja na Europa, seja nos Estados Unidos e também nos demais países da América Latina, o que indica como uma forma de “legitimação” dos reformadores brasileiros para com os financiadores dos recursos externos. A legitimação, neste caso, serviria para conformar o modelo brasileiro às pretensões dos investidores estrangeiros. Mesmo que no modelo pretendido pela reforma, a gestão pública seria necessariamente transformada, isso não foi efetivamente posto em prática, na medida em que ainda não existia um modelo testado e legitimado, a ponto de garantir a eficiência desejada pelos reformadores (Tolbert e Zulcker, 1996).

Dentro dos conceitos institucionalistas percebe-se neste ponto, um discurso que talvez sirva para explicar este caminho seguido pelo Brasil no que diz respeito à reforma da gestão pública. A legitimação das instituições tem, em muitos casos, mais importância do que a efetiva melhoria da eficiência (Carvalho et al, 1999). E é possível verificar que em muitos casos, as mudanças realizadas a partir da reforma no Brasil, não geraram as eficiências tão desejadas: as filas nos serviços de saúde ainda não terminaram, a burocracia estatal ainda continua dificultando a vida da população, os modelos de segurança pública não dão conta do controle da redução da violência. Assim sendo, é possível inferir que as mudanças intensificadas a partir da reforma do Estado brasileiro, foram muito mais uma resposta ao isomorfismo coercitivo do que uma construção de uma realidade adequada para o funcionamento das instituições nacionais.

No caso brasileiro, o que se pode notar é que, bem diferente do processo defendido por Tolbert e Zulcker (1996), e Misi (2003), a reforma esqueceu dos passos de habitualizar-se, objetivar e sedimentar, ou construir uma nova realidade com diversas opções de instituições e em seguida escolher aquela que mais se adequaria ao caso desejado para a gestão pública brasileira. Neste caso, Carvalho et al(1999,p. 12) têm uma afirmação que pode resumir o

comportamento dos reformistas brasileiros, mesmo que eles insistiam em afirmar que desejavam a mudança das organizações públicas. Para aqueles autores “a conformação substitui a mudança, e a reprodução assume o lugar da transformação”. Este texto reflete bastante o caso brasileiro, e por certo explica porque o modelo brasileiro de reforma institucional nacional não foi eficaz no atendimento e melhoria dos serviços prestados aos cidadãos.

Mais um argumento de que a reforma brasileira foi desencadeada por um processo isomórfico é o conjunto de medidas adotadas, quando comparadas com as medidas sugeridas pelo consenso de Washington (Williansom, 2004, p.284). Nada do que foi feito ou implementado no modelo brasileiro difere dos padrões estabelecidos naquele chamado “consenso”. Isso reforça a idéia de que as causas apresentadas para justificar a reforma eram muito mais uma tentativa de legitimá-la nacionalmente do que uma justificativa técnica que demandasse uma ação nos moldes em que foi proposta. Ao que parece, a reforma foi muito mais uma tentativa de ajustar-se às determinações das agências financiadoras internacionais, como forma de legitimar-se para a obtenção de novos recursos. Isso suscitaria algumas discussões onde o institucionalismo pode muito bem apresentar seus argumentos para confrontar o comportamento dos atores da política brasileira.

O institucionalismo da escolha racional advoga que “os indivíduos que agem de forma a maximizar a satisfação de suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade”(Hall e Taylor, 2003,p 6). Dentro desta perspectiva, o ator atua de forma estratégica na busca de maximizar a satisfação pessoal, muitas vezes em detrimento da coletividade. Ou ainda, como o objetivo é conformar-se e maximizar os benefícios pessoais (preferências de grupos, também), a eficiência das organizações pode ficar comprometida já que a tentativa de transformação das organizações, via isomorfismo coercitivo tem um alto grau de resistência, principalmente quando parte do grupo de indivíduos não tem a certeza dos resultados que serão gerados a partir desse novo modelo de instituição. É por isso que a reforma no Brasil teve muitas dificuldades de ser implementada, e o próprio Bresser Pereira (1996) chegou a concluir que a falta de compreensão tanto da mídia como dos servidores públicos em geral foi a causa maior da ineficiência e ineficácia da implementação da reforma no serviço público brasileiro.

Entretanto o que se pode verificar é o fato de Bresser Pereira não ter levado em conta os conceitos primários do institucionalismo. Não se transforma uma organização e seus modelos mentais de trabalhar apenas por vontade e prescrição de leis e regulamentos. Esses recursos precisam passar a fazer parte do cotidiano dos indivíduos a partir de um processo de habitualização, objetificação e sedimentação. Se isto não ocorre, efetivamente o processo de transformação institucional-legal não se concretiza, e os objetivos definidos não serão alcançados. Dussault(1992, p.13) concluiu que

“as organizações de serviços públicos dependem em maior grau do que as demais do ambiente sociopolítico: seu quadro de funcionamento é regulado externamente à organização. As organizações públicas podem ter autonomia na direção dos seus negócios, mas, inicialmente, seu mandato vem do governo, seus objetivos são fixados por uma autoridade externa”

Essa conclusão de Dussault (1992) reflete uma situação que condiz com os aspectos do institucionalismo na medida em que, mesmo internamente, o funcionamento das organizações públicas depende em alguma medida de orientações e convenções externas que são assimiladas com o passar do tempo. Não se constrói uma institucionalização a partir da vontade de um governo, sem que isto seja efetivamente trabalhado e colocado como hábito para toda a organização.

Reforçando a dificuldade de transformação destas organizações, Pires e Macedo (2006), citando Carbone(2000), registra que as organizações públicas têm como modelo de comportamento o burocratismo, o autoritarismo/centralização, a aversão aos empreendedores e o paternalismo. Apenas este conjunto de valores institucionalizados nas organizações públicas é conflituoso com as pretensões da reforma brasileira. No modelo de reforma no Brasil, a expectativa maior era a implementação do modelo “gerencial” na administração pública. Isso significava exatamente modificar a cultura burocrática impregnada a partir dos anos 30, e tornar os gestores públicos mais voltados para os resultados efetivos das políticas públicas do que a valorização extrema dos controles burocráticos.

No caso brasileiro, a própria reforma passou-se a chamar de reforma gerencial no setor público. Entretanto, percebe-se que como a burocracia estava institucionalizada, transformar este modelo exigiria esforços e tempo para, conforme Tolbert e Zulcker (1996), para apresentação de um novo modelo; habitualização com este novo modelo, objetivação e em seguida a sedimentação. No entanto o que se percebe da implementação da reforma é um conflito institucionalizado entre o modelo gerencial e o aspecto financeiro da reforma.

O próprio idealizador da reforma tinha a convicção de que havia no setor público a “instituição” burocrática. Essa deveria ser substituída por uma “instituição” gerencial. Deveria ser implementado um modelo de instituição que desse conta dos objetivos pretendidos pela reforma: dotar o Estado de capacidade de atender às demandas sociais de forma mais eficaz. Entretanto o que se pode notar desta discussão é a incoerência entre os objetivos pretendidos, os instrumentos utilizados para o alcance destes objetivos e as formas de utilizar estes instrumentos.

Retomando os conceitos utilizados neste trabalho para institucionalismo, bem como algumas das conclusões de Meyer e Rowan (1977), as transformações postas em prática pelos reformistas tinham muito mais semelhança com o isomorfismo coercitivo ou com o processo de legitimação do que efetivamente com a intenção e modelos necessários para melhorar a eficiência do setor público brasileiro. Estes autores concluem que

“as organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos por conceitos racionalizados de trabalho organizacional prevaletentes e institucionalizados na sociedade. Organizações que fazem isto aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos” (Meyer e Rowan, 1977, p.340)

Além disso, estes mesmos autores afirmam que

“ assim, o sucesso organizacional depende de fatores que vão além da eficiência na coordenação e controle das atividades de produção. Independentemente de sua eficiência produtiva, organizações inseridas em ambientes institucionais altamente elaborados legitimam-se e ganham recursos necessários a sua sobrevivência se conseguirem tornar-se isomórficas nos ambientes”. ”(Meyer e Rowan, 1977, p.352)

Estas conclusões levam a refletir sobre a eficácia imediata das transformações implementadas pela reforma. Desejava-se efetivamente transformar as organizações públicas de burocráticas e ineficientes em eficazes, ou apenas copiou-se um modelo para legitimar-se perante as organizações que patrocinavam com recursos financeiros estas transformações? Esta questão é muito bem exemplificada pelos recursos que foram destinados para as Secretarias de Fazenda dos Estados brasileiros (todos os Estados receberam recursos do BID) para iniciar um processo de modernização da estrutura fazendária. No primeiro momento foram destinados U\$\$ 500.000.000,00 para os Estados brasileiros apenas para este objetivo (Brasil, 1996). Com isto o que se viu foi uma verdadeira movimentação de todas estas organizações em busca de uma modernização, que incluía treinamentos gerenciais, reforma

das estruturas de atendimentos das unidades, implantação de programas de avaliação de desempenho, desenvolvimento de programas e sistemas de avaliação de resultados.

Após vários anos de modernização das Secretarias de Fazenda o que se pode ver é um conjunto de organizações muito semelhantes inclusive no que diz respeito aos instrumentos de gestão, avaliação e controle. Isto é, todas as mudanças foram feitas atendendo a modelos “quase pré-determinados” que deveriam ser implantados sob pena de não poder usufruir dos recursos destinados pelos órgãos internacionais.

5. Isomorfismo, Legitimidade e Reforma do estado brasileiro: As Secretarias de Fazenda Estaduais

Pode-se analisar os diversos aspectos envolvidos na reformulação do funcionamento do Estado brasileiro a partir da reforma do Estado, discutindo o que ocorreu com as Secretarias de Fazenda. Como órgão de importância fundamental para condução dos elementos estabilizadores da reforma, no que concerne à crise fiscal, ainda que não seja mais consenso sobre sua existência à época da reforma, estas organizações passaram por grandes transformações em busca do apoio ao projeto de reforma (Santos, 2004) Neste sentido, apresentam-se alguns dados que demonstram, na verdade, o caráter isomórfico da reforma, em busca de legitimidade. E neste caso, esta legitimidade diz respeito não à sociedade brasileira, mas especialmente aos interessados financiadores da reforma do Estado brasileiro. Isto pode ser assim descrito na medida em que mudanças significativas foram propostas e iniciadas nestas secretarias.

Neste trabalho, serão acrescentadas informações de como se processaram algumas transformações nos Estados brasileiros, a partir da reforma do Estado, com foco nas secretarias de fazenda dos estados. Isto porque, seguindo-se às ações de privatização, as transformações nas Secretarias de Fazenda foram as que formalmente tiveram suas ações implementadas. Isto pode indicar mais uma sinalização de que os objetivos da reforma nos estados nacionais, incluindo o Brasil, tinham como uma das suas metas garantir o retorno dos investimentos estrangeiros. Os Estados brasileiros, formalmente foram convidados a participar da transformação de suas organizações de arrecadação de tributos através do Programa Nacional De Apoio À Administração Fiscal Para Os Estados Brasileiros – PNAFE. Este programa tinha como objetivo:

“ assegurar o fortalecimento e modernização das administrações fiscais dos Estados, para que assumam, em definitivo, a parcela que lhes cabe de instrumentos da eficácia do Sistema Fiscal brasileiro, assegurando, por outro lado racionalidade e transparência no manejo dos recursos públicos por parte dos Estados brasileiros. A principal característica do PNAFE é ser um programa de fortalecimento institucional voltado para a melhora qualitativa e quantitativa da arrecadação tributária, com maior justiça fiscal e para a otimização do gasto público, ao mesmo tempo em que aparece como instrumento fundamental para a recuperação da capacidade de investimento dos Estados brasileiros e, assim, o fortalecimento da própria federação. (<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/>. Acesso em 05/03/2007)

Quando se verifica o andamento dos projetos vinculados ao PNAFE, percebe-se o quanto este programa se alinhou às determinações coercitivas dos financiadores internacionais, especialmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que foi o principal agente de financiamento do programa acima mencionado. Neste sentido, tornava-se importante adequar-se às regras impostas como garantia de beneficiar-se dos empréstimos concedidos. Neste ponto, pode-se falar de imediato do isomorfismo coercitivo partindo de organismos externos à própria nação brasileira. É importante resgatar as diretrizes do consenso de Washington (Williamson, 2004) onde constam as principais regras necessárias aos Estados para garantirem estabilidade e equilíbrio fiscal. O PNAFE, coordenado pelo

Ministério da Fazenda do Brasil, encarregava-se de verificar o cumprimento das diretrizes exigidas pelo BID junto aos Estados, o que garantiria o recebimento dos recursos para a modernização de suas Administração Tributária e Financeira.

Aqui já se pode discutir a legitimidade de Meyer e Rowan (1977), bem como DiMaggio e Powell(2005). Os Estados brasileiros para garantir os recursos necessários à modernização de suas atividades adequavam-se às regras institucionalizadas pelo BID. Acrescenta-se a este fato, a situação financeira em que muitos Estados brasileiros se encontravam naquele momento. Muitos já não conseguiam recursos para investimentos em infra-estrutura básica, e nem para aquisição de instrumentos para viabilizar a execução de atividades inclusive de fiscalização.

Outro aspecto constante como objetivo do programa PNAFE que indica um isomorfismo coercitivo por parte BID, e um mimético por parte dos Estados no que diz respeito à execução das atividades é o seguinte: *fomentar e coordenar as propostas de integração dos projetos em nível nacional e estadual e fomentar o intercâmbio de informações e experiências entre Projetos, no âmbito nacional e internacional, através de seminários e cursos, a fim de alcançar economias de escala.*(Brasil, 1996, p.7) Ao buscar a compreensão destes objetivos percebe-se que haveria uma tendência de mimetizar tudo aquilo que fosse considerado como mais eficiente em termos de desenvolvimento de projetos em nível estadual e nacional. Tanto assim é verdade que ao longo deste programa o que se observa é um constante ir e vir de agentes dos diversos Estados em busca da “forma como o outro Estado está fazendo” para “copiar” as ações e programas.

No âmbito mais geral, a reforma ao definir como necessária a transformação institucional-legal, o fez entendendo a necessidade de transformar primeiro as instituições que dão sentido às organizações, sem entretanto levar em consideração aspectos mais profundos destes conceitos (Brasil, 1995). Instituições como conjunto de normas, regra do jogo (Williamson, 2000), ou fornecedora de modelos de interpretação(Hall e Taylor, 2003) não são criadas e formadas a partir da vontade de apenas um indivíduo. Elas são criadas e mantidas em função de um conjunto de fatores. Tolbert e Zulcker (1996) advogam que existe um conjunto de etapas para este processo: Habitualização, objetificação e sedimentação. Enquanto Williamson (2000) pressupõe um tempo relativamente grande para que as instituições sejam modificadas. Ele propõe um prazo entre 10 e 100 anos para que novas regras do jogo possam ser modificadas, e consideradas institucionalizadas. Neste aspecto, efetivamente não seria possível transformar as regras do jogo em tão pouco tempo, enquanto os grandes processos de privatização estavam acontecendo.

Desta forma, mesmo com a criação de muitas novas regras para as transformações desejadas, parece indicar que a eficiência necessária só seria adquirida após um período suficiente para internalização de novos instrumentos e regras que orientassem o setor público na direção destes novos padrões de eficiência. Mesmo dentro das secretarias de Fazenda dos estados, as transformações ocorridas podem ser analisadas da seguinte forma: todas elas em seu ritmo efetuaram grandes transformações estruturais. Adquiriram novas estruturas, equipamentos, programas de informática dentro das possibilidades do PNAFE. Entretanto em pesquisa realizada por este pesquisador, foi possível confrontar alguns aspectos essenciais no processo de mudança das organizações.

Uma pesquisa realizada pelo autor na Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia-SEFAZ-BA, uma organização pertencente à estrutura do Governo do Estado da Bahia, realizada em 2005, indicou alguns resultados que podem muito bem ser relacionados com este descompasso entre os objetivos da reforma do estado brasileiro, os métodos adotados e a falta de busca da eficiência operacional. A pesquisa indica que a busca de legitimidade externa foi

muito maior do que a eficiência alcançada internamente, e que as mudanças implementadas internamente não foram suficiente para garantir o objetivo de melhoria da capacidade interna objetivando oferecer melhores serviços ao público externo. Os dados contam da tabela 1 – Aspectos das mudanças implementadas na SEFAZ-BA.

Os dados da tabela 1 servem para confrontar as mudanças em uma organização pública com alguns conceitos utilizados neste trabalho sobre institucionalismo. Primeiro Hall e Taylor (2003) quando definem instituições, o fazem levando em conta que elas fornecem filtro de interpretação que definem linhas de ação. Da mesma forma, North (1990) define as instituições como as “regras do jogo” dentro de uma organização. Apenas por estes autores já é possível perceber o distanciamento entre o que está definido como “regras do jogo” ou “guia de ação” dentro do processo da reforma do Estado e a percepção que os funcionários nesta organização possuem: não há evidência nos números obtidos que permitam vincular as ações decorrentes do processo da reforma com uma “nova instituição” sendo criada internamente que contribua com o alcance dos resultados desejados. As afirmativas da tabela 1 decorrem de busca de informação sobre a transformação ocorrida nesta organização a partir dos pressupostos da reforma do estado em busca de eficiência organizacional. A eficiência, é claro, derivaria do envolvimento dos funcionários com as linhas de ação do processo de reforma. Entretanto é possível perceber esta “falta de guia de ação.” Com exceção para a primeira afirmativa, todas as demais têm avaliação relativamente baixa. Isto indica que os processos de reforma que dependem da ação individual não conseguem ter o encaminhamento necessário para sua eficácia.

Tabela 1 – Relação de afirmativas e notas recebidas

Afirmativa	Funcionários %
Você conhece o processo de modernização da SEFAZ-BA	72,40
Você percebe que o processo de modernização da SEFAZ e as mudanças implementadas com os processos de gestão de pessoas tiveram algum impacto em seu trabalho	55,30
A política de desenvolvimento de pessoas, na sua opinião, consegue estar alinhada com o processo de modernização da SEFAZ e com suas metas estratégicas	46,00
A implantação do prêmio por desempenho modificou a sua forma de realizar o seu trabalho	43,40
Seus resultados melhoraram com a implementação do prêmio por desempenho	35,50
O comprometimento de seus colegas com a organização aumentou com as mudanças implementadas na política de desenvolvimento de pessoas implementadas na organização	40,70
Da forma como está estruturado o sistema de pessoas na organização é possível tornar os funcionários mais envolvidos com toda a organização e suas metas estratégicas	32,90
Média final das avaliações	46,60

Fonte: elaborada pelo autor

Entre as afirmativas com baixa avaliação, chama atenção a última: “Da forma como está estruturado o sistema de pessoas na organização é possível tornar os funcionários mais envolvidos com toda a organização e suas metas estratégicas”. O percentual de 32,90% de concordância indica uma preocupação relativamente grande com os propósitos da organização no que se refere a sua própria sobrevivência. Claro que por se tratar de organização pública, os indicadores de desempenho e sobrevivência não têm o mesmo significado das empresas privadas. Entretanto, a falta de comprometimento, ou envolvimento, conforme Hall e Taylor (2003) inviabiliza a execução das ações organizacionais. Percebe-se que o conjunto de

instrumentos utilizados pela organização não tem sido capaz de envolver e criar um “ guia de ação” para os indivíduos: no geral, 46,60% dos entrevistados têm avaliação positiva sobre a capacidade dos instrumentos formais utilizados para transformar esta organização.

Fleury (1996) discutindo aspectos da cultura organizacional, que se inclui como elemento das instituições, que conformam o comportamento humano nas organizações, advoga que as políticas de recursos humanos são um instrumento para viabilizar e disseminar uma nova cultura organizacional. Neste caso, os instrumentos utilizados e implementados pela organização não são suficientes para atender a este aspecto, tendo em vista seu deslocamento da percepção dos indivíduos. Isto parece indicar o que Meyer e Rowan (1977) chamam de “deslocamento” entre a estrutura organizacional e as atividades desenvolvidas pela própria organização. Isto para indicar que no intuito de legitimar-se diante de órgãos aos quais a organização precisa vincular-se, muitas vezes adota formas estruturais que não são adequadas ao seu próprio funcionamento. Por isso decorrem as discussões feitas por alguns autores (DiMaggio e Powell (2005), Carvalho et al(1999), Meyer e Rowan(1977) ao questionarem o fato de as organizações, em busca desta legitimidade descuidam dos processos de busca de eficiência.

Neste caso particularmente, pode-se inferir que este modelo de instrumentos de gestão nas organizações públicas são efetivamente “exigidos” pelos órgãos financiadores das modernizações das secretarias de fazenda no Brasil, a partir do PNAFE, e constam como modelo da reforma gerencialista de Bresser Pereira(1996). Nos pressupostos da reforma gerencial constava a necessidade de incluir como essencial ao processo de transformação das organizações públicas, o modelo de gestão que pudesse responsabilizar os indivíduos pelas ações e resultados organizacionais. Assim sendo, esta organização (SEFAZ-BA) e todas as demais estruturas fazendárias no Brasil adotaram modelos semelhantes de gestão de pessoas e de avaliação de desempenho(Brasil, 2004).

Este modelo de gestão supostamente desenvolvido pelos técnicos em cada organização não passou de modismos copiados por diversas organizações e repassados através de reuniões de “intercâmbio “realizadas pelo grupo gestor do PNAFE(Brasil, 1996). Sua inadequação foi tal que confrontou um conceito chave discutido por Kaplan e Norton (1997) sobre as mudanças implementadas através de sistemas de gestão de avaliação e indicadores. Para estes autores, os sistemas desenvolvidos com esta metodologia são capazes de influenciar o comportamento dos indivíduos a ponto de torná-los mais interessados na forma como realizam seu trabalho. No caso em análise isto não ocorreu.

Desta forma, a implementação da reforma em busca da eficiência do setor público indica muito mais uma tentativa de legitimação para obtenção de recursos de órgãos financiadores, através do isomorfismo, do que efetivamente uma busca de eficiência através da transformação institucional que é fundamental para este processo. A reforma até onde parece indicar não conseguiu transformar a instituição burocrática, paternalista, com apego ao poder. Transformou-se a estrutura, sem, entretanto promover a transformação institucional que seria fundamental para alcançar a eficácia desejada (Bahia, 1999). Neste sentido, é possível sugerir que a reforma gerencial não se sustentou em função do fato de não levar em conta o papel desempenhado pelas instituições no comportamento dos indivíduos e do processo necessário para sua implementação.

6. Considerações Finais

É importante resgatar os conceitos do institucionalismo nos estudos organizacionais, e sua aplicação nas organizações. No caso específico deste trabalho, é possível notar que no que se refere às organizações públicas, esta importância se reveste de maior cuidado, em função

da complexidade de que se revestem as relações organizacionais neste setor. A reforma gerencial mostrou-se importante sob o ponto de vista da intenção de melhorar a eficiência da máquina pública no que diz respeito à prestação de serviços à comunidade. Mostrou-se ineficaz na sua aplicação, entretanto na medida em que deixou de considerar aspectos fundamentais do institucionalismo existente nas repartições públicas.

Este trabalho indica que mais do que a busca da eficiência nos serviços públicos, houve efetivamente um isomorfismo, que poderia ser enquadrado como coercitivo, nas transformações das organizações públicas. Entretanto como tratado neste trabalho, a construção de novas instituições não se faz apenas pela vontade e direcionamento do detentor máximo do governo. É preciso uma recriação da realidade social, bem como a disseminação e teste de novas instituições que se provem melhores do que as existentes. No caso, em particular, as transformações ocorridas, ou pelo menos tentadas, indicam apenas o isomorfismo coercitivo em busca de legitimidade da comunidade internacional.

Assim sendo, a transformação gerencial buscada pelos reformistas há de ser buscada e disseminada a partir da construção de novos instrumentos de gestão, que se mostrem capazes de indicar um comportamento diferente das organizações públicas. Faz-se necessário, entretanto, a criação de novos valores, símbolos, práticas que possam ser institucionalizadas, conforme proposição de Tolbert e Zulcker: habitualizar, objetivar e sedimentar.

Diante dos resultados até agora apresentados pelas transformações no setor público, não é de se estranhar o pequeno avanço no que diz respeito tanto à melhoria do setor público na prestação de serviços à comunidade, como na própria percepção dos funcionários que prestam esses serviços. Não houve evidentemente transformações significativas nestas organizações, senão em estrutura física ou em organogramas, mas não suficientes para modificar a forma de os indivíduos realizarem seu trabalho já que não houve nenhuma ação no sentido de transformar as instituições contidas nestas organizações.

Assim sendo, a transformação ocorrida no setor público foi muito mais orientada pela busca da legitimação externa na busca de apoio e financiamento, do que efetivamente na busca de melhorias que pudessem ser percebidas pelos usuários dos serviços públicos. Apesar disso, nos diversos relatórios produzidos à época foi possível verificar que a busca da eficiência seria o grande motivador da reforma do estado. Entretanto, é possível perceber que as grandes transformações ocorridas localizaram-se quase que exclusivamente na área de privatização de empresas estatais. Assim sendo, este trabalho fez uma leitura do processo de reforma do estado no Brasil, indicando que muito do que foi realizado em busca da eficiência no setor público não foi alcançado em função da falta de implementação de um conjunto de ações de longo prazo que pudessem efetivamente transformar antes as instituições que sem dúvida poderiam transformar as organizações públicas.

7. Referências Bibliográficas

BAHIA (Estado). Decreto nº 7.509, de 20 de janeiro. Aprova o Regimento da Secretaria da Fazenda. Diário Oficial [do] Estado da Bahia, Salvador, 1999. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 15 jan 2005.

BRASIL. Ministério Da Fazenda. Secretaria Executiva. Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE. Brasília, 1996.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <<http://www.sintegra.gov.br>>. Acesso em 10 jan 2007.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos . Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço público, v.120, n.1, p.7-40, jan./abr.1996
- CARBONE, P.P Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.34, n.2, p.133-144, mar/abr. 2000.
- CARVALHO, Cristina Amélia; GOULART, Sueli; Vieira, Marcelo Milano Falcão. A inflexão Conservadora na trajetória histórica da teoria Institucional. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28, 1999, Curitiba. Anais.Rio de Janeiro: ANPAD, 1999.
- DIMAGGIO, Paul. e POWELL, Walter. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. Revista de Administração de Empresas (RAE-FGV) São Paulo: v.45, n.2, Abr/Jun 2005
- DUSSAULT, G.A. A gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.26,n.2. p,8-19, abr./jun. 1992
- FLEURY, Maria Tereza Leme. O desvendar a cultura de uma organização: uma discussão metodológica. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. Cultura e Poder nas organizações. 2.ed. São Paulo : Atlas, 1996.
- HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**. 2003, no. 58, p. 193-223
- HALL, Richard H. Organizações: estruturas e processos. Rio de Janeiro:Prentice Hall do Brasil, 1978.
- KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. A estratégia em ação: balanced scorecard. Rio de Janeiro: Campos, 1997.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L; GONÇALVES, Sandro. A teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cythia; NORD, Walter R(Orgs). Handbook de estudos organizacionais. V.1, São Paulo, Atlas, 1996.
- MARINI, Caio Marcio Ferreira. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do Servidor. RSP-Revista do servidor público, Brasília, v.47, n.3, set-dez, 1996.
- MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão na era FHC. . In: ABRÚCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita(Orgs). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Parte 1. Brasília: Ministério do Planejamento, Secretaria de Gestão, 2002.
- MERTON, Roberto K. Teoria y Estructura Sociales.México: Fondo de Cultura Económica. 2002
- MEYER, John; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, 83, 340-352, 1977.
- MISI, André. Contribuições das abordagens institucionalistas para a análise da política internacional. In: Bahia Análise & Dados. Salvador, v.13, n.1, p.99-105, jun 2003.
- MORGAN, Gareth. Imagens da organização. São Paulo: Atlas, 1996.
- NORTH, Douglas C. Institutions, institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press. 1990

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. Revista de Administração Pública, v.40, n.1, p.81-105, jan/fev.2006

SANTOS, Reginaldo Souza et al. Crise do Estado: uma análise controvertida da crise fiscal brasileira. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO, XXVIII, 2004. Anais. Curitiba. Rio de Janeiro: Anpad, 2004

SCOTT, W. Richard. Institutions and organizations. 2nd ed. California; Foundations for organizational science, 2001

TOLBERT, Pamela S; ZUCKER, Lyne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cythia; NORD, Walter R.(Orgs). Handbook de estudos organizacionais. V.1, São Paulo, Atlas, 1996.

WILLIAMSON, John. Nossa agenda e o Consenso de Washington. In: KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John. Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004.

WILLIAMSON, Oliver. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. Journal of Economic Literature, Vol. 38, No. 3 (Sep., 2000), pp. 595-613

ZUCKER, Lyne G. Where do institutional patterns come from? Organizations as actors in social systems. In: ZUCKER, Lyne G.(Ed). Institutional patterns and organizations: Culture and environmet. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1988, p. 23-49.