

Notas sobre as organizações

*Eduardo Strachman**

O objetivo deste artigo é apresentar uma breve introdução à teoria das organizações, dentro de um arcabouço institucionalista. Diferentemente da maior parte da literatura econômica que procura tratar das organizações, neste artigo procura-se analisar as organizações como um todo, incluindo-se também, portanto, as organizações não econômicas, apesar da maior concentração naquelas mais conectadas à economia. Isto porque a maioria dos escritos sobre economia que tratam das organizações se restringem às organizações empresariais, no máximo com breves pinceladas pelas menos diretamente ligadas à economia.

O intento é realizar uma análise mais abrangente e institucionalista das organizações, ao mesmo tempo em que se procura aproximar todo este conjunto dos estudos de economia industrial. Com isso, podem-se estudar as organizações sob estas várias óticas e seus respectivos corpos teóricos, quais sejam, os de economia institucional, economia industrial e teoria das organizações, principalmente no que se refere às organizações econômicas (as empresas entre elas).

Assim, deve ficar claro que a intenção principal do artigo é uma ampliação da capacidade das organizações em economia, sob uma perspectiva institucional, visto que, para os institucionalistas, em suas mais variadas vertentes,¹ todo o conjunto de instituições encontradas em uma sociedade — assim como sua estrutura econômica, política, social e ideológica — perfazem essas sociedades, apresentando também, como consequência, impactos sobre um dos seus componentes, a economia. É a isso que alguns autores chamam de visão global, ou holista, da economia e da sociedade (RAMSTAD, 1986).

Deve-se perceber a relevância de um tal estudo em uma época em que se discute em um sem número de países, inclusive no Brasil, como tornar o Estado e as organizações que o compõem mais eficientes, por meio da sua transformação ou da sua simples substituição por organizações mais eficazes. Esse

* Mestre e Doutorando pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Este artigo é uma versão preliminar e parcial do terceiro capítulo da tese ainda em desenvolvimento do autor.

¹ Polanyi (1980); Akerlof (1976); Williamson (1979); Hodgson (1988) e North (1992,1994).

tipo de discussão é efetuado também com relação às instituições e às organizações privadas, com fins lucrativos ou não, havendo os que acreditam que todas essas tendam a um ótimo, como o postulado, por exemplo, por Friedman (1984). Não é essa a posição defendida neste artigo, ou seja, deve-se notar que, ao se discutirem, mais à frente, as razões das organizações não serem ótimas ou as dificuldades para a avaliação de seus desempenhos ou para um aumento de suas eficiências, pode-se ter sempre em mente certos casos empíricos — não apresentados neste artigo —, inclusive brasileiros, até mesmo como tentativa de verificação de adequação do argumento de conteúdo mais teórico aos vários exemplos que nos podem dar essa realidade empírica.

O artigo é dividido em cinco partes: a primeira corresponde a esta introdução. Passa-se, então, no segundo item, para as definições de instituições e organizações e para uma análise das intrincadas relações entre elas. Na terceira parte, discutem-se as dificuldades para avaliar as organizações, destacando-se os obstáculos interpostos pelas burocracias responsáveis por elas, públicas ou privadas, à realização dessas avaliações ou a intervenções em seu interior. Explica-se, também, o porquê desses obstáculos serem magnificados quando essas avaliações ou intervenções procedem de fora dessas organizações.

O quarto item procura demonstrar que as organizações, ao contrário do postulado por muitos economistas, não tendem a nenhum ótimo. No máximo, ocorre um conflito entre algumas tendências que impulsionam essas organizações para uma maior eficiência técnica e para outros fatores que as direcionam rumo ao sentido oposto. Por fim, apresentam-se breves conclusões.

1 - As inter-relações entre as instituições e as organizações

Conforme afirmado na introdução, busca-se, neste artigo, inserir as organizações no interior do arcabouço institucionalista. Para isso, é necessário, primeiramente, definir o que se entende por instituições e organizações.

Definem-se instituições como padrões e regras de comportamento ou de interação entre pessoas, verificados em uma, ou parte de uma, sociedade,² os

² Elster (1989, p.99) inclusive vai mostrar que as normas sociais precisam ser compartilhadas por algumas (ou muitas) pessoas. Johnson (1992, p.26) inclui, entre essas instituições, hábitos, rotinas, regras, normas e leis, assim como as organizações. Note-se, também, para que não restem dúvidas, que se inclui a comunicação nesses padrões e regras de comportamento e de interação. Ver também Friedland e Alford (1991, p.242).

quais adquirem alguma estabilidade, sendo, portanto, repetidos, ainda que por um breve período.³ Vale dizer, as instituições definem e restringem as escolhas e os comportamentos possíveis dos indivíduos, pelo menos em termos do que é socialmente apoiado ou considerado aceitável ou racional, o que não significa que os indivíduos, necessariamente, tenham consciência dessas normas e regras, ou do seu significado e racionalidade (ELSTER, 1989, p.99). Assim, as instituições refletem e determinam, ao mesmo tempo, a estrutura de valores da sociedade.⁴

Entre esses padrões e regras, deve ser citada a prescrição dos modos de comportamento e do desempenho esperado para certos papéis, funções sociais e situações (determinando expectativas e estabelecendo o nível de confiança possível nesses comportamentos); as formas de recompensa e estímulo para esses; as sanções contra condutas desviantes;⁵ e os valores e motivações.

Por outro lado, as organizações podem ser entendidas como grupos de indivíduos interligados por algum propósito, os quais devem agir segundo certas regras ou normas de conduta, formalizadas ou não, ou seja, de acordo com determinadas instituições. Isto porque nessas organizações acontecem interações — algumas sistemáticas — entre indivíduos, as quais conduzem, por sua vez, a certas regras de comportamento para os que delas fazem parte, ou que com elas interagem. Assim, as organizações são constituídas por regras de conduta, formalizadas ou não, para a ação e interação das pessoas (dentro das organizações, ou quando essas pessoas interagem com outros agentes fora dessas organizações) — tanto verticalmente, ou seja, em relacionamentos de poder e autoridade, quanto horizontalmente, nas relações competitivas ou cooperativas —, assim como para a interação entre organizações (que seriam, então, a interação entre as interações de pessoas SCOTT, 1991, p.171).

Portanto, as organizações são instituições compostas por pessoas associadas de um modo preestabelecido, vale dizer, por conjuntos de pessoas que têm suas funções, posições hierárquicas e formas de atuação arranjadas por regras de conduta predeterminadas, pelo menos em termos genéricos (JEPPERSON, 1991). Em conexão com esse ponto, pode-se considerar que as

³ Johnson (1988, P.280-282; 1992, P.26); Tool (1990, p. 166); Jepperson (1991, p. 145-150, 158-159); Pondé (1993, p.14) e Akerlof (1976, p.599-617). Essa estabilidade reduz o nível de incerteza, ao diminuir o espectro esperado de ações frente a determinadas situações.

⁴ North (1992, p.4; 1994); Fligstein (1991, p.312) e Jepperson (1991, p.146-152, 160-162).

⁵ Johnson (1988, p.281), Elster (1989, p.99-100) e Jepperson (1991, p.146-147, 160, nota 7). É por isso que se preferiu conceituar instituições como padrões de comportamento e não como regras que os definem ou como as restrições que os impõem, como faz, por exemplo, North (1992, p.3). Isto porque as recompensas, ainda que possam ser estabelecidas por meio de certas regras, pelo menos na maioria dos casos, dificilmente podem ser vistas como "restrições".

organizações (e suas regras e características de atuação) assumem, em certo sentido, identidades próprias, como se fossem pessoas, o que se pode notar semanticamente pelo termo “pessoa jurídica”.

Seguindo um rumo similar, Jepperson (1991, p.146-7) destaca o papel das organizações como instituições e, especificamente, como “pacotes de tecnologia social”, com as regras e normas que as acompanham e sinalizam os seus modos de atuação internos e externos. Incluem vários tipos de associações entre pessoas, como associações políticas (partidos, câmaras, senados, conselhos), econômicas (empresas, sindicatos, associações patronais, cooperativas), educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento, ministérios, secretarias e outros órgãos reguladores) e sociais (igrejas, clubes, sociedades filantrópicas, culturais, etc.) (NORTH, 1992, p.5).

Para Jepperson e Meyer (1991, p.210-12), as organizações formais, sejam elas públicas ou privadas, representam entidades intermediárias entre os indivíduos e o Estado, as quais vêm se expandindo paulatinamente pelas sociedades como um todo. Isso, ressalte-se, já ocorria nos primórdios do desenvolvimento do capitalismo, quando se iniciou, de forma mais acentuada, essa expansão, a qual tem progressivamente se acelerado a partir do século XIX, ou seja, esse crescimento coincide com a implantação do capitalismo industrial nos vários países, o qual se dá, no caso dos países desenvolvidos, a partir daquele século, com a notória exceção da Grã-Bretanha, a qual inicia esse desenvolvimento ainda no final do século XVIII.

É igualmente interessante perceber que as organizações formais — principalmente com o crescimento da institucionalização dessas organizações⁶ — tomam o lugar, em grande parte, de modos prévios (comunais, de parentesco, tradicionais) de associação, pelo menos em termos de nível de importância. Isso é percebido, notavelmente, no crescimento da racionalização da sociedade como um todo e da base legal que sustenta tanto essa racionalização como o espraiamento das organizações a ela associado.

Outro fator que acompanha esse processo é o crescente individualismo — mais próprio para uma sociedade “racional” — mesclado, paradoxalmente, com uma progressiva massificação — mais adequada a uma sociedade organizada, vale dizer, tem-se uma progressiva individualização entrelaçada com um trata-

⁶ Define-se institucionalização a partir da própria definição de instituições. Assim, a institucionalização deve ser entendida como a estabilização de padrões e de regras de conduta (a qual pode tanto ser técnica, organizacional como comportamental) e, consequentemente, das expectativas quanto a essa conduta. Ou, como afirma Jepperson (1991, p.147-148), a institucionalização pode ser entendida como o oposto da entropia social e da ausência de reprodução dos processos sociais (pelo menos de alguns deles).

mento cada vez maior desse “indivíduo” como parte de megagrupos, isto é, como “massa”. E um último efeito da crescente institucionalização nas sociedades atuais é o poder desta para transmutar inúmeros objetivos sociais em temas predominante ou meramente técnicos, ao menos em sua aparência.⁷

De acordo com os conceitos expostos acima, deve-se perceber que o Estado é também uma instituição, a qual, por sua vez, é constituída por outras instituições e por organizações entre estas. Assim, o Estado pode ser visto como constituído por um conjunto de instituições e organizações que interagem. A diferença é que o Estado, ainda que não seja um participante direto nos campos organizacionais nos quais interfere, tem a capacidade de determinar as regras de atuação para determinadas organizações, seja para o seu funcionamento interno, seja para suas atividades junto a outras organizações, ou no que diz respeito ao público como um todo. Vale dizer, o Estado *lato sensu* (por exemplo, as várias instâncias do Poder Executivo, isto é, os Governos Federal, Estadual ou Municipal, ou seus organismos, ministérios, fundações, empresas, etc., ou, ainda, o Poder Legislativo) tem capacidade de atuação sobre vários campos organizacionais — no limite sobre todos — por meio de regulamentação, além da ação direta que pode exercer sobre esses campos (FLIGSTEIN, 1991, p.314).

Como esclarece Fligstein (ibid.):

“(...) o Estado realmente pode determinar as regras do jogo para qualquer campo organizacional, ainda que não seja um participante direto neste campo. Pode mediar entre [as várias] organizações no[s] campo[s] organizacionais] e tentar agir no interesse de todas organizações, a fim de estabilizar [estes] campos. Pode, portanto, alterar o ambiente mais profundo e sistematicamente do que outras organizações.(...) O Estado é uma grande fonte de estabilidade ou mudança, tanto no campo [organizacional] quanto no interior de qualquer organização. Pela definição de regras do jogo em qualquer campo, o Estado providencia para que haja continuidade [ou mudança]. Se as regras são modificadas, então os atores no Estado podem

⁷ Meyer, Rowan (1991, p.44-46) e Muller (1989). Destarte, note-se que nenhum desses procedimentos é tão técnico e objetivo, revelando-se indiscutivelmente benéfico, nem mesmo nas organizações, apesar de que, em muitos casos, pessoas dentro e fora delas assim acreditam. Dessa forma, nem mesmo procedimentos aparentemente neutros e muitas vezes tidos como inerentemente objetivos, como os procedimentos contábeis, se revelam, na realidade, como tais. Isto porque também esses podem ocultar escolhas que, muitas vezes, refletem e/ou reforçam modos de percepção verdadeiramente “nacionais”. Esse é o caso, por exemplo, de “preferências” por prazos mais curtos — para o estabelecimento de estratégias — em vez de mais longos. Ver Friedland e Alford (1991, p.245).

conscientemente manipular as ações das organizações no[s] campo[s] organizacionais]. Às vezes as ações do Estado produzem choques no sistema que ocasionam consequências inesperadas”⁸.

Seguindo rumo semelhante, porém tendo como objetivo o caso geral, isto é, não especificamente o exemplo do Estado, Jepperson, Meyer (1991, p.205) e Scott (1991, p.171) enfatizam a inter-relação e interpenetração entre instituições e organizações, em que estas últimas são formadas por agentes e suas funções técnicas, além das próprias técnicas que são inerentes às organizações. Portanto, os agentes, assim como as organizações que os agregam, encontram-se imersos em determinado ambiente institucional, social, o qual possibilita a existência de determinadas formas organizacionais, restringindo, contudo, simultaneamente, seu espectro de possibilidades. Nesse sentido, as organizações comportam uma mistura — sempre idiossincrática — entre instituições e técnicas (JEPPERSON, MEYER, 1991, p.205, 207; SCOTT, 1991, p.168).

Como resultado, pode-se perceber uma influência recíproca entre as instituições tomadas conjuntamente e as organizações, pois estas últimas são, logicamente, influenciadas pelo ambiente institucional em que se encontram, quer na sua criação, quer na sua evolução (JEPPERSON, MEYER, 1991, p.205). Por outro lado, as organizações também influenciam a evolução das instituições, tanto mais quanto mais importantes e influentes forem (NORTH, 1992, p.5, p.78; 1994, p.571-572). Logo, as organizações também se constituem em agentes da mudança institucional, principalmente se forem importantes e se essas instituições estiverem mais relacionadas aos seus interesses.

Um exemplo claro seria a influência das empresas sobre seu ambiente institucional (legal ou mesmo informal), como, no caso, de certos hábitos e costumes de consumo, etc. (BAUER, COHEN, 1981). Como se sabe, a sobera-

⁸ Dimaggio e Powell (1991b, p.64-65), Scott e Meyer (1991, p.108, 117-120) e Scott (1991, p.173-174) definem os **campos organizacionais** — também chamados de **setores da sociedade** (*societal sectors*) — como certas áreas claramente delimitadas da sociedade, como, por exemplo, determinadas organizações (empresas ou outras instituições, fundações, etc.), “produzindo” bens ou serviços similares, seus proprietários, pessoal contratado ou voluntário, seus principais fornecedores e clientes, agências regulatórias, fontes de financiamento, associações profissionais e sindicatos que tenham influência sobre elas, além de quaisquer outros organismos reguladores ou fontes de conhecimento. Portanto, são considerados nesses **campos organizacionais** tanto relações que se dão localmente como as não locais, sejam verticais ou horizontais, assim como as influências culturais, técnicas ou políticas (SCOTT, 1991, p.174). Conseqüentemente, atente-se para a definição funcional, não geográfica desses termos — a qual, desse modo, pode até mesmo ultrapassar fronteiras nacionais —, assemelhando-se muito e sendo desenvolvida a partir dos conceitos econômicos de indústria e de mercado (SCOTT e MEYER, 1991, p.118).

nia do consumidor e a existência passiva das empresas em relação ao mercado e à concorrência só têm sentido nos modelos mais simples da microeconomia neoclássica, principalmente naqueles que se referem aos mercados concorrenciais (por exemplo, PINDYCK, RUBINFELD, 1994, cap.8).

Portanto, é preciso sublinhar que as organizações também assumem um importante papel — tanto maior quanto mais importantes forem — na moldagem dos ambientes em que atuam, isto é, em seus campos organizacionais. Elas criam regras e normas de atuação e constroem inter-relações com outras organizações, quer nas que se encontram próximas, quer nas mais remotas, seja nas relacionadas de uma forma vertical (as que envolvem autoridade e poder) ou horizontal (aquelas que envolvem cooperação ou concorrência). Vale dizer, cada organização irá utilizar todos os recursos e relações que possui (formais ou informais, de clientela, de concorrência, como fornecedora, como membro de uma associação ou órgão regulador, por ter ligações formais ou informais com o Estado, etc.) para tentar moldar os ambientes em que atuam — seus campos organizacionais — de acordo com os seus interesses.

É certo que esses ambientes — que possuem uma tendência, na atualidade, a se verem cada vez mais organizados (SCOTT, 1991, p.171) — delimitam, por sua vez, as possibilidades de atuação dessas organizações. Porém estas últimas, é preciso salientar uma vez mais, procuram e muitas vezes conseguem direcionar ou manter a conformação desses ambientes segundo os seus interesses, se possível tornando hegemônica a sua visão quanto ao campo organizacional em que exercem suas atividades, ou seja, há uma relação de mão dupla entre as organizações e os ambientes em que atuam, a qual deve igualmente levar em consideração os interesses, o poder e a ideologia de cada agente atuante.

Essa defesa de interesses, assim como as visões de mundo (ideologias) estabelecidas constituem, por outro lado, fatores garantidores de estabilidade para os campos organizacionais ou mesmo para a economia e a sociedade (e para as próprias empresas), ou seja, para que todos esses componentes de uma sociedade se encontrem *locked in* em uma situação determinada (FLIGSTEIN, 1991, p.314-317, 335). Mas note-se que o Estado pode ter também um importante papel na manutenção do *status quo*, por exemplo, mantêm-se normas bastante rígidas regulando um campo organizacional, com o que qualquer competidor estabelecido ou potencial se vê obrigado a se ajustar a essas normas. Assim, parafraseando Fligstein (ibid., p.316), a inércia é o resultado de um sistema estável de poder, ideológico e de interesses, e que pode ocorrer nos mais diversos níveis, ou seja, nas empresas, nos campos organizacionais, na economia e/ou na sociedade como um todo, ou em partes dessas, no Estado, etc. Analogamente, mas em sentido contrário, é preciso perceber que as mudanças institucionais e/ou organizacionais requerem, logicamente, transformações em um ou mais dos componentes desse sistema.

Porém, retornando mais uma vez ao ponto anterior, é em razão dessa busca por influenciar os campos organizacionais em que atuam que se pode compreender a tentativa de certas empresas — por exemplo, de transportes ou de fabricantes de automóveis, de sistemas de informação, comunicação ou eletricidade — de conformarem esses sistemas e o desempenho desejado de seus componentes de acordo com seus interesses. Adicionalmente, essas empresas (e também outras organizações) procurarão influenciar decisivamente os critérios a serem utilizados na avaliação de suas próprias atividades. Isso será feito, se possível, tornando-os suficientemente ambíguos, de forma a aumentar a sua liberdade de atuação, ao mesmo tempo em que são diminuídas suas responsabilidades sobre os resultados desses atos (este ponto será discutido com maiores detalhes mais adiante).

Comportamento similar pode ser encontrado em organizações como escolas, instituições públicas, além de empresas e outras organizações privadas, as quais, ao estabelecerem certas formas de procedimento, tendem a querer que essas se tornem padrões. Os objetivos em ambos os casos são claramente de obstar, em grande medida, a ação dos concorrentes ou, pelo menos, de colocá-los em posição defensiva, pois esses concorrentes estariam sempre “atrasados” em relação às organizações determinantes dos novos padrões (MEYER, ROWAN, 1991, p.49; DAVID, 1987; 1994).

Isso implica, quase automaticamente, a emergência de conflitos nos vários campos organizacionais entre as inúmeras partes que definem as regras de atuação, procedimentos a serem seguidos, responsabilidades, desempenhos necessários, etc., com relação a esses campos. Esses conflitos correrão, em primeiro lugar, como consequência de interesses e de níveis de qualificação divergentes entre as várias organizações. E, em segundo lugar, por não haver nada que garanta que essas definições sejam condizentes com as condições técnicas, tecnologias, recursos humanos ou necessidades existentes, ou mesmo com as mutações nestas variáveis que sempre ocorrem. Portanto, essas definições podem caducar rapidamente ou, em alguns casos — quando profundamente mal-elaboradas —, já nascem obsoletas. Uma outra possibilidade, não tão radical, é que essas definições podem se mostrar também muito restritivas ou, ao contrário, excessivamente abrangentes.⁹

⁹ Por exemplo, com relação ao desempenho e currículo a ser seguido por escolas e alunos, às condutas médicas a serem adotadas, ao desempenho de produtos ou prescrições quanto ao ambiente de trabalho nas empresas, à performance de organizações governamentais, etc. (MEYER, ROWAN, 1991, p.56).

2 - Dificuldades para avaliar ou intervir nas organizações

Em decorrência de vários aspectos mencionados acima, emerge também uma série de dificuldades para a avaliação dos desempenhos das organizações (CLAGUE, 1994, p.282-283). Isto porque tais análises dependem, em grande parte, da viabilidade de inspecionar o processo de trabalho e/ou o resultado deste trabalho.

Certamente o exame do resultado e do processo de trabalho é mais simples em processos produtivos (apesar de não se restringirem a eles), mas nos casos em que a averiguação do desempenho das pessoas é mais difícil, como, por exemplo, em instituições acadêmicas ou de pesquisa, pode-se medir essa performance por *proxies*, isto é, por procedimentos substitutos que presumivelmente se aproximem do verdadeiro desempenho atingido (ibid.).

Nessa mesma direção, algumas das atividades que proporcionam maiores dificuldades para avaliação de desempenho são as governamentais, principalmente no que diz respeito às suas próprias agências. Assim, os responsáveis pelo controle e administração dessas podem procurar desenvolver procedimentos operacionais bastante padronizados e/ou um controle detalhado das atividades, a fim de fiscalizar esses organismos governamentais.¹⁰

No entanto também merece destaque a pressão que as próprias organizações a serem fiscalizadas podem fazer para tornar os próprios mecanismos de controle ineficazes. Dessa forma, se esses procedimentos de avaliação não resultarem em mecanismos com alguma validade técnica, isso significa que podem ter sido desvirtuados e transformados em meras encenações, ou seja, em condutas cerimoniais (MEYER, ROWAN, 1991, p.57-59).

Essa necessidade de mecanismos de avaliação decerto é mais provável nos casos em que há falta de um *esprit de corps* que se mostre orgulhoso de seu desempenho efetivo e zele por ele — ou seja, de uma burocracia que se orgulhe e se empenhe por um elevado nível de desempenho — ou em que se mostra impossível a formação de um tal espírito por parte da burocracia estatal.

¹⁰ Mas deve-se mencionar as dificuldades semelhantes de avaliação e controle por parte de organizações privadas, como empresas (as multidivisionais e multinacionais). Na realidade, praticamente todas as dificuldades, neste artigo, exemplificadas por meio de burocracias estatais e governamentais, são também pertinentes às burocracias privadas. É igualmente a partir dessa constatação que se tenta aqui realizar um pequeno esboço de uma teoria das organizações aplicável a ambos os setores.

Destarte, a constituição de uma burocracia selecionada por mérito implica um arrefecimento da necessidade de supervisioná-la. Isto porque ela própria constituirá critérios de excelência em suas funções, como, por exemplo, regras formais ou informais de dedicação dos funcionários ao seu ofício. Assim, tal procedimento intraburocrático é tão importante que muitos vêem esse estabelecimento de critérios de excelência — e de zelo pelo seu cumprimento — como uma “cultura”, a qual, exatamente pelo seu caráter de cultura,¹¹ dispensa com vantagens quaisquer necessidades de avaliação de desempenho — inclusive pelas dificuldades já mencionadas para tal avaliação — ou, pelo menos, arrefece enormemente tal necessidade. Como resultado, essa dedicação e excelência muitas vezes passam a ser precondições para futuras promoções e para o sucesso na carreira, tornando consistentes essas meritocracias e a estrutura institucional e organizacional na qual elas simultaneamente se apóiam, se inserem e que se vêem por elas reforçadas.¹²

Como explica Clague (1994, p.283):

“Estas práticas [na França e no Japão] conduziram a uma burocracia civil com um forte sentido de missão e lealdade à[s] agência[s] governamentais]. O resultado é que há, nestes países, agências e equipes dentro de agências, às quais são concedidas consideráveis liberdades de ação na organização de seu trabalho. A despeito da ausência de medidas do produto ou da atividade de trabalho das agências, o trabalho diário dos servidores civis não é controlado em detalhe por nenhuma autoridade política ou supervisor. Além do mais, as agências governamentais nestes países têm uma reputação de eficiência”.

Conseqüentemente, esses funcionários deixam, prática ou totalmente, de ser monitorados por instâncias superiores, o sendo unicamente por seus pares. Vale dizer, o mesmo *esprit de corps* que implica — no caso de uma burocracia eficiente — o cumprimento de certos requisitos de desempenho busca, e mui-

¹¹ Pois os que fazem parte de uma cultura compartilham uma série de conhecimentos, formas de percepção, conceitos, idéias, valores, mitos, rituais, teorias, relatos, de uma pessoa para outra e/ou de uma geração para outra (JEPPERSON, 1991, p. 150-151; NORTH, 1992, p. 37, 138). Isso significa que as ideologias pessoais adquiridas por meio dessa transferência cultural interpessoal, ou mesmo as ideologias coletivas — compartilhadas por várias pessoas (o que conformaria a cultura) — determinam os interesses dessas pessoas (DIMAGGIO, POWELL, 1991a, p. 28; SCOTT, 1991).

¹² Ver Clague (1994, p. 283), Johnson, C. (1992), Zysman (1983) e Muller (1989) para os casos japonês e francês.

tas vezes alcança, a própria autonomia para a definição de penalidades e recompensas (as promoções entre estas), além de mecanismos de defesa de seus privilégios e das pessoas pertencentes aos seus quadros contra ingerências externas.

Mas se, no caso de um *esprit de corps* positivo, essa autonomia de certas organizações ocorre sem prejuízos para a sua eficiência, no caso de corpos burocráticos “não meritocráticos” — portanto, sem uma tradição de eficiência, de orgulho pelo seu desempenho e de recompensa por esses —, tal autonomia configura-se em uma ameaça, tanto para aqueles que dependem dessas organizações, quanto para os que, de alguma forma, possibilitam a sua existência. Isto porque, nesses casos, essa autonomia é utilizada unicamente para proteger esses quadros e privilégios e não como forma de impossibilitar pessoas desqualificadas de tomarem decisões para as quais não se encontram habilitadas ou de impedi-las de obstem um melhor funcionamento das organizações e instituições que fazem parte.¹³ Desse modo, fica claro — como regra geral — que as organizações procurarão sempre se proteger contra interferências externas, independentemente de sua eficiência.

Assim, é preciso atentar para a extrema dificuldade quanto à fiscalização da burocracia nos casos em que isso se mostra necessário, pois a independência dos agentes externos a elas, como visto, é um dos seus principais objetivos. Essa dificuldade ocorre devido a cinco motivos principais.

Primeiro, como já foi explicado, devido às sérias dificuldades para determinar inequivocamente critérios de avaliação de desempenho de tais organizações. Segundo, como consequência dos mecanismos autoprotetores por elas utilizados contra intervenções realizadas por agentes externos a elas, conforme também mencionado anteriormente. Terceiro, pelo amadorismo, pelo menos relativo, do pessoal extraburocrático, quando comparado ao conhecimento daqueles pertencentes aos seus quadros, o que significa, muitas vezes, que os primeiros não são capazes de compreender todas as dimensões técnicas (ou mesmo as não técnicas) dos assuntos tratados por essas burocracias. Ao mesmo tempo, tal amadorismo e a imposição da necessidade de fornecimento de informações aos agentes externos indicam que estes últimos recebem informações técnicas de alta qualidade em troca, muitas vezes, de nada (ou de pouca coisa), simplesmente por determinação superior (MULLER, 1989). Saliente-se que tais informações podem ser usadas contra a burocracia que as forneceu, por exemplo, com a diminuição da importância relativa dos burocratas

¹³ Isso torna evidente a importância de um *lock-in* em instituições e/ou uma cultura organizacional virtuosa ou da busca por um tal *lock-in*.

ou dos setores responsáveis por essas informações, ou mesmo como provas comprobatórias de ineficiência de seu pessoal. Esse é um dos significados pelos quais pode ser entendido que também para as burocracias “informação (ou conhecimento) é poder”.

Quarto, em vista do receio de quebra da hierarquia que tais intervenções podem significar, interrompendo carreiras e mecanismos de promoção estabelecidos. É claro que a isso se segue, com frequência, sublevações e insubordinações burocráticas (JOHNSON, C., 1992). Como resumo, qualquer intervenção extraburocrática é sentida como uma ameaça ao poder e aos interesses dessa burocracia (MULLER, 1989). E, em quinto lugar, em decorrência de que tais inspeções podem significar, ao menos simbolicamente, que há dúvidas com relação à competência e à boa fé dos supervisionados, o que diminui sua moral, confiança e empenho, podendo também, como resultado, minar todo um conjunto de aspectos cerimoniais extremamente importantes para as organizações (MEYER, ROWAN, 1991, p.59).

Portanto, é forçoso uma vez mais observar que burocracias autônomas podem desembocar tanto em organizações eficientes — como em grande parte o são as organizações governamentais japonesas e francesas — quanto em “paradigmas” de desperdício de recursos humanos e financeiros e de não-execução dos propósitos para os quais foram teoricamente constituídas, como é o caso da grande maioria daquelas que estão presentes nos países sub e não desenvolvidos (CLAGUE, 1994, p.284). Por conta disso, Clague (ibid., p.284-285) propõe algumas medidas que poderiam auxiliar na transformação dessas organizações autônomas não eficientes: (a) a tentativa de mensuração do desempenho de cada funcionário; (b) a remuneração de acordo com esse desempenho; (c) a monitoração do trabalho, procurando detectar variações na sua produtividade real, de forma a conjugar o conhecimento detalhado do processo de trabalho à performance desejada; (d) a geração de regras de comportamento, formalizadas ou não, que recomensem a busca por melhores desempenhos, quer dizer, em termos mais “modernos”, a criação de uma “cultura” que incentive as pessoas a se aplicarem o máximo possível às suas tarefas (NORTH, 1992); e (e) auditorias periódicas nos trabalhos realizados, a fim de avaliar o desempenho e o conhecimento dos funcionários com relação ao ofício que executam (em casos específicos, práticos ou teóricos):

“Onde nem a obediência a regras, nem um comportamento de EIR [Esforço, Iniciativa e Responsabilidade] são comuns, não é provável que o empregado seja punido pela desobediência a regras, nem recompensado por um comportamento de EIR; porém, onde os membros possuem um sentido de missão e *esprit de corps*, é provável que o empregado que não se aplique em seu trabalho seja notado e punido, ao menos por pressão de seus pares. Em uma tal organização,

é provável que a mensuração do esforço individual seja mais acurada e (...) uma dada recompensa por um bom desempenho tem um maior efeito sobre o esforço quando aquele desempenho é medido de forma mais acurada. O deslocamento de um 'mau' para um 'bom' equilíbrio requer sacudir a organização. O preenchimento dos cargos de uma organização com pessoas capazes e enérgicas parece aumentar as chances de desembocar no bom equilíbrio (...)”(CLAGUE, 1994, p.285).

É claro que as admoestações anteriores a respeito das dificuldades para uma tal mudança continuam em vigor. A essas se adicionam, com frequência, a ingerência de muitas e conflitantes instâncias de governo sobre as organizações governamentais e os interesses destas últimas, ou mesmo dos diversos interesses extragovernamentais que procuram influenciar as diferentes parcelas de governo e direcionar as decisões (e intervenções) dessas em seu benefício (CLAGUE, 1994, p.285). Uma possível solução a esse problema é conseguir uma maior unificação dos diferentes organismos governamentais. Contudo essa pode-se mostrar, na maioria das vezes, como meramente utópica, pois, para ocorrer, necessitaria da permissão dos políticos e dos burocratas responsáveis e beneficiados por essa separação dos vários organismos governamentais.¹⁴

Deve estar também evidente que o fato de defender seus interesses e de procurar moldar as instituições e organizações segundo esses interesses não significa que os atores (pessoas ou organizações) tenham uma clara percepção desses, ou seja, de que a defesa desses interesses seja sempre benéfica em termos de vantagens para esses atores. É em sentido semelhante que Dimaggio e Powell (1991a, p.32-33) apontam que as elites são tanto arquitetas quanto usuárias das instituições (e organizações) que ajudam a criar (DIMAGGIO, 1991), com todas as “imperfeições” que estas podem conter.¹⁵

Porém note-se que essas instituições e organizações podem adquirir “vida própria” — e com bastante frequência o fazem — e persistir sem o apoio ativo de seus criadores, até mesmo tornando-se empecilhos para eles, se esses procurarem mudar as “regras do jogo” quando essas instituições e organizações não

¹⁴ Mas note-se que há, entre os teóricos das organizações, opiniões divergentes sobre as vantagens de uma tal unificação organizacional, pois alguns deles postulam que, em muitos casos, a concorrência entre organizações que se sobrepõem — por exemplo, entre diferentes níveis governamentais (federal, estadual e municipal) — pode ser benéfica ao pressionar por melhores desempenhos dessas. Ver, nesse sentido, Brint, Karabel (1991, p.354-355) e Dimaggio, Powell (1991a, p.32-33).

¹⁵ Para relações entre instituições e interesses, ver Dimaggio, Powell (1991a, p.28); Jepperson, Meyer (1991); Friedland, Alford (1991); e Scott (1991).

mais lhes convierem. Isso pode ser consequência, inclusive, da defesa de certas instituições ou características organizacionais por parte de determinados atores: assim, as instituições e organizações não precisam favorecer os seus participantes como um todo; é suficiente que tenham serventia apenas para alguns deles e que estes tenham relativa importância ou sejam mais enérgicos e capazes na defesa de seus interesses (BRINT, KARABEL, 1991, p.355-359), mesmo sendo tal resistência deletéria para o desenvolvimento posterior das organizações das quais fazem parte (POWELL, 1991, p.191).

3 - Ineficiência das organizações

Outro ponto que merece destaque é que as organizações, assim como as instituições, também não são "ótimas", em um sentido paretiano e neoclássico (STIGLITZ, 1991, p.15-17), isto é, elas igualmente não são maximizadoras de qualquer concepção de eficiência que se considere desejável (NELSON, WINTER, 1974, p.892; HODGSON, 1991), estando sujeitas a problemas como comportamentos irracionais, inércia, modismos, influências da política, ignorância, não compreensão de seus interesses ou dos interesses aos quais elas devem servir, etc. (FRIEDLAND, ALFORD, 1991, p.243-244; DOSI, KOGUT, 1993; DAVID, 1994). Esses problemas, muitas vezes, são magnificados pela incerteza frente ao mercado, à tecnologia, às regras, às leis, ou seja, pela incerteza quanto aos condicionantes estruturais e institucionais como um todo e ao comportamento dos vários agentes.

Entretanto um complicador para as afirmações feitas acima é que mesmo que uma organização tome certas medidas ou assuma uma determinada forma ou estrutura que não seja eficiente — de um ponto de vista técnico, instrumental — essas atitudes podem, por outro lado, ser eficazes de um ângulo simbólico, cerimonial, de modo que a organização em questão seja capaz de aumentar sua apropriação de recursos (ORRÚ, BIGGART, HAMILTON, 1991, p.363). Isto porque vários agentes (por exemplo, consumidores, organismos reguladores ou de financiamento, associações profissionais, ou mesmo a população e a cultura como um todo)¹⁶

¹⁶ Esta seria a causa, por exemplo, da adoção da lógica empresarial e privada por várias instituições não-empresariais e/ou públicas. Isto porque, em uma época em que aquela lógica atingiu um nível de legitimidade que a coloca acima de qualquer discussão — tornando-se uma "verdade" praticamente incontestável —, qualquer organização que queira se mostrar moderna e eficiente deve assumir uma estrutura ou certos procedimentos condizentes com essa lógica. Ver Dimaggio, Powell (1991b, p.70) e Dosi, Kogut (1993, p.249-253).

relevantes podem considerar essas condutas cerimoniais como benéficas, ou seja, vê-las como tecnicamente fundamentadas, instrumentais, quando na realidade isso não sucede (FRIEDLAND, ALFORD, 1991, p.243-244).

Conseqüentemente, alguns autores questionam (NELSON, WINTER, 1974; HODGSON, 1991) a posição aceita por muitos neoclássicos de que as organizações tenderiam à maior eficiência possível e/ou à homogeneidade, como resultado do processo de concorrência, o qual teria a capacidade de expulsar do mercado, após um certo período de tempo, as organizações ineficientes.¹⁷ Em primeiro lugar, as organizações não conseguem maximizar suas eficiências, contentando-se, isto sim, com comportamentos satisfatórios frente a requisitos técnicos,¹⁸ tanto no que concerne à produção de bens e serviços quanto no que tange a vendas, pesquisa, etc.

Em segundo lugar, os mecanismos de seleção pelos quais as organizações menos eficientes (sob qualquer ponto de vista) seriam necessariamente expulsas de forma alguma estão claros (FRIEDLAND, ALFORD, 1991, p.243). Isto porque não há nada que garanta que as organizações menos eficientes atinjam uma desvantagem de uma tal magnitude que seja suficiente para inviabilizar sua lucratividade ou mesmo sua existência.

Adicionalmente, ainda que esse nível pudesse se dar, pode ser necessário um longo período para que tal fato ocorra, com o que as organizações teriam tempo para se recuperar de suas desvantagens, até mesmo revertendo suas posições com relação às concorrentes (NELSON, WINTER, 1982). O fato é que se houver concorrência entre as organizações e se essa for determinante para as suas possibilidades de sobrevivência, então muitas delas procurarão criar vantagens para si, relativamente a suas concorrentes. Porém isso não significa, necessariamente, que as organizações ineficientes serão eliminadas e nem que as mais eficientes sobreviverão (HODGSON, 1991; DOSI, KOGUT, 1993; DAVID, 1994). Em muitos casos, surge até mesmo a necessidade de intervenção de agentes "extramercado", para que uma melhor solução organizacional ou institucional vingue.

Contudo, como aponta Heiner (1988, p.162), ainda que o mercado adote empresas ineficientes e que estas últimas se sirvam de rotinas inadequadas, a pressão da concorrência pelo menos insere uma tendência à eficiência. Essa tendência, mesmo não sendo vencedora, aumenta a probabilidade de um *lock-*

¹⁷ Os exemplos notórios são Friedman (1984) e os novoclássicos — por exemplo, as críticas, pelo menos em algumas passagens, de Coase (1937; 1991).

¹⁸ Simon (1962, P.472-473; 1976) e Nelson, Winter (1974; 1982).

-in nas empresas e rotinas que apresentem os melhores resultados (ainda que apenas em termos relativos) ou, no mínimo, em direção àquelas que se aproximem desse melhor desempenho.

Como consequência desses aspectos, essa busca por comportamentos "legitimadores" por parte de muitas organizações, já que os mesmos lhes propiciam uma maior aceitação social, absolutamente não indica qualquer tendência à convergência entre estas, de um ponto de vista técnico. Muito pelo contrário, dado que boa parte das condutas podem ser direcionadas para finalidades que não sejam a de aumento de qualquer eficiência técnica.

Assim, não há nada que, por exemplo, possa estabelecer de modo objetivo qual o número de burocratas que devem carimbar um passaporte ou — para não ficar restrito a casos de burocracias públicas e não ligadas ao setor produtivo — que devem autorizar uma ordem de compra (SCOTT, 1991, p. 169), ou efetuar uma certa tarefa de uma determinada maneira. O processo de concorrência entre organizações — sejam estas empresas que atuam para o mercado, sejam outros tipos de instituição, como, por exemplo, entidades filantrópicas — dá-se através de uma mescla de comportamentos instrumentais e cerimoniais e, conforme o ambiente em que essa concorrência se dê, estes últimos podem certamente ganhar precedência sobre os primeiros.

É claro que se sabe da crescente complexidade técnica da produção econômica moderna, ou mesmo de várias organizações não produtivas (governamentais, políticas, etc.), o que é, indubitavelmente, um dos fatores responsáveis pela progressiva complexidade das organizações, tanto pelo lado das técnicas como pelo das relações pessoais. Sabe-se, também, que essa complexidade está interligada aos ambientes institucionais igualmente intrincados, nos quais se situam essas organizações, conforme visto anteriormente. Mas o que se quer destacar é que esses fatores técnicos, atuantes em prol dessas crescentes complexidades organizacionais, serão mesclados ou mesmo, em alguns casos, sobrepujados por aspectos cerimoniais (MEYER, ROWAN, 1991, p. 42-43).

Nessa mesma direção, organizações inovadoras podem aumentar enormemente os riscos de suas atividades, a despeito — mais uma vez — de quaisquer considerações quanto à eficiência dessas inovações, simplesmente porque inovações organizacionais, quase por definição, não estão legitimadas. Evidentemente, esses riscos provenientes de inovações muito recentes, ainda não institucionalizadas, são maiores para organizações ou campos organizacionais mais dependentes de legitimação (da parte, por exemplo, de organizações estatais, judiciárias, legislativas, profissionais, etc.). Por outro lado, a institucionalização que segue os parâmetros estabelecidos geralmente implica

uma estabilização das expectativas dos agentes que nelas atuam, reduzindo a incerteza com relação a si próprios e a seus campos organizacionais.¹⁹

Como resultado, esses “mitos” acerca da eficiência, combinados com uma sociedade crescentemente racionalizada, tornam a criação de organizações — e sua conformação a determinados parâmetros — cada vez mais fácil e necessária. Assim, Meyer e Rowan (1991, p.46) mostram que não é apenas a complexidade das organizações ou dos campos organizacionais modernos a responsável pela crescente burocratização e pela busca por racionalização dentro de parâmetros estabelecidos, mas também, como visto antes, a ideologia que permeia essa institucionalização. Tal afirmação seria confirmada pelo hiato, freqüentemente existente, entre as estruturas formais e as informais das organizações, uma vez que as primeiras são muitas vezes violadas. Isso denotaria a inadequação, ao menos parcialmente, daquelas estruturas formais (ibid., p.58).

É por isso que, em muitos casos, a capacidade de atuação das pessoas fora das normas formais é valorizada, pois essas formalidades apenas ajustam as organizações aos modelos estabelecidos, não sendo e não podendo ser adequadas a todas ou à maioria das situações pelas quais deve passar uma organização, muitas das quais absolutamente imprevistas. É também por essa razão que, em muitos casos, empresas em uma indústria têm estruturas formais muitíssimo similares, mas grandes divergências em termos de estrutura efetiva e, como consequência, de comportamento e desempenho (ibid.).

Porém é necessário destacar que essa inadaptação das estruturas organizacionais formais a todas as contingências é inevitável, dados o caráter incerto dos acontecimentos futuros e o custo elevadíssimo de desenhar estruturas que estejam, de antemão, preparadas para todas essas eventualidades (WILLIAMSON, 1979; PONDÉ, 1993). Isso sucede também porque os resultados empíricos da atuação de certas estruturas formais, em determinadas situações, de modo algum podem ser previstos com certeza, vale dizer, são incertos, não passíveis de cálculos de risco (KEYNES, 1991).

¹⁹ Meyer e Rowan (1991, p.52-3). Como mostram esses autores (ibid., p. 52), freqüentemente, nas relações entre as organizações e o Estado ou nas instituições legais ou reguladoras o apoio “(...) é garantido por acordos, ao invés de depender inteiramente de desempenhos. Por exemplo, à parte de se as escolas educam os estudantes ou os hospitais curam os pacientes, as pessoas e os governos permanecem comprometidos com essas organizações, financiando-as e utilizando-as quase automaticamente, ano após ano”. O mesmo ocorre com organizações como a polícia ou com empresas contratadas pelo governo, por exemplo, para contratos de fornecimento para defesa, etc. (ibid., p.52-3). Para outros exemplos, inclusive destacando conflitos de natureza técnica “versus” cerimonial (ibid., p.55-57).

Nessa acepção, a flexibilidade com relação às regras formais das organizações, a criatividade e a performance frente a imprevistos e à incerteza — e outras qualidades desse tipo — certamente são bem-vindas nas organizações, sem demérito de suas estruturas organizacionais formais, as quais **não devem e não podem** estar preparadas para todas as contingências, devido aos custos disso e mesmo, a despeito de quaisquer considerações a respeito de custos, à incerteza que, como visto, impede tal preparo. Ao mesmo tempo, tais condutas informais, se levadas a cabo com êxito, reduzem a incerteza e aumentam a confiança entre si dos vários participantes de uma organização. Isso pode representar uma vantagem competitiva para certas organizações, tanto estática quanto dinamicamente.²⁰ Afinal, um bom ambiente de trabalho — o qual é extremamente difícil, ou mesmo impossível, de descrever ou definir formalmente — é, indubitavelmente, um importantíssimo fator de diferenciação e competitividade entre organizações.

4 - Conclusão

Procurou-se, neste artigo, rapidamente, apresentar algumas considerações importantes com relação às organizações. Primeiramente, buscou-se expor o relacionamento entre essas organizações e as instituições, dentro de um arcabouço institucionalista e com algumas concepções utilizadas em estudos de economia industrial.

Em uma segunda etapa, mostraram-se os obstáculos colocados pelas organizações a avaliações e intervenções externas, o que já prenunciava as extremas dificuldades para postular qualquer tendência a uma máxima eficiência por parte dessas organizações, fossem elas produtivas ou não. Os argumentos apresentados no quarto item corroboraram essas dificuldades.

É importante também relatar, uma vez mais, algumas das implicações dessas relações entre as organizações, as instituições e os ambientes organizacionais compostos por elas e nos quais, ao mesmo tempo, se situam. Assim, deve-se perceber que as institucionalizações das organizações se en-

²⁰ Williamson (1979); Pondé (1993), Meyer, Rowan (1991, P 58-59), North (1992; 1994). Como explicam Meyer, Rowan (1991, p. 59), em situações desse tipo, os "(...) participantes engajam-se em uma coordenação informal que, embora, com frequência, formalmente inapropriada, mantém as atividades técnicas correndo suavemente e evita embaraços públicos. Nesse sentido, a confiança e a boa fé geradas pela ação cerimonial não são, de modo algum, fraudulentas. Pode até mesmo ser a forma mais razoável de conseguir que os participantes dediquem o seu máximo esforço (...)".

contram fortemente condicionadas pelos ambientes institucionais nas quais ocorrem, sendo estes, por sua vez, em grande medida determinados por aquelas institucionalizações (MEYER, ROWAN, 1991, p.47), a despeito de serem tecnicamente funcionais, ou não, ou seja, há um entrelaçamento bastante complexo entre a evolução dos vários ambientes organizacionais e institucionais, tanto no que se refere às microinstituições (de empresas, governos, etc.) quanto às macroinstituições (de costumes e leis, etc., que abrangem uma região ou um país como um todo).

Logo, essa evolução apresenta um caráter claramente dependente da trajetória atravessada (*path dependent*), não tendendo, desse modo, a qualquer ótimo ou a qualquer equilíbrio único. No máximo, se se postula alguma noção de equilíbrio, é possível afirmar que essa trajetória pode atingir múltiplos equilíbrios, dependendo do “caminho” percorrido, podendo levar tanto a círculos **virtuosos** como a **viciosos**, em decorrência dessa dependência da trajetória e do caráter auto-reforçador — seja no sentido positivo, seja no negativo — de instituições e organizações (DAVID, 1994). Desse modo, há uma inter-relação de mão-dupla entre as organizações e as instituições que lhes dão legitimidade — autoridades governamentais, legais, associações profissionais, etc. —, pois os interesses dessas organizações e das instituições muitas vezes convergem e, assim fazendo, contribuem para a legitimação simultânea de ambas, justificadamente ou não. Isso, portanto, pode conduzir a resultados tanto positivos, em termos de eficiência, como negativos, dependendo de qual tipo de característica esse inter-relacionamento esteja reforçando.

Em suma, quanto maior a institucionalização de uma sociedade, maior também será o recurso à institucionalização de regras e procedimentos em suas organizações (MEYER, ROWAN, 1991, p.48), inclusive fortalecendo aquela institucionalização. A institucionalização será, então, progressivamente — o que parece se verificar no mundo moderno — o meio pelo qual as sociedades se organizam, agem, produzem, resolvem suas várias dificuldades, etc.

Por fim, cabem algumas considerações acerca das aplicações para as economias reais de um estudo como o realizado por este artigo. Uma vez mais, devem-se notar a dependência das economias reais com relação às trajetórias por elas percorridas e as implicações dinâmicas óbvias de tal fato, no qual um sem número de fatores se determinam e se reforçam mutuamente, levando a caminhos virtuosos ou viciosos, ou ainda, conforme o caso, a meios termos com mais de uma ou de outra característica.

Assim, em uma época em que a competição entre países e empresas se acelera, percebe-se que os vários países ou regiões têm o seu destino

traçado — e cada vez mais rapidamente — por uma série de fatores que se enredam de forma mais ou menos forte, conforme a maior ou menor proximidade (não necessária ou mesmo predominantemente física) desses fatores. A aceleração da concorrência ocorre como um desdobramento de um processo de transformações técnicas, econômicas, institucionais e organizacionais — dentre outras — que teve início, no mínimo, no final do século XVIII, com a chamada Revolução Industrial britânica — ou até mesmo antes (LANDES, 1986) —, e é conhecido atualmente, de maneira imprecisa, como globalização.

Entre os fatores que determinam a “via” percorrida pelos diferentes países e regiões, encontram-se as instituições e as organizações, por exemplo, no que se refere à sua maior ou menor contribuição para melhor eficiência dos setores privado e público. O reconhecimento da possibilidade de polarização referida acima — no que tange a esses ou mesmo a **todo o conjunto** de fatores — e de que não há nenhum caminho natural que leve a um progresso (ou a um retrocesso) organizacional e institucional (e econômico) já é um avanço rumo à percepção mais clara dos obstáculos que se interpõem a uma trajetória auspiciosa para as várias economias nacionais e a uma ampliação da possibilidade — ainda que remota — de atingi-la.

Explicitamente para o caso do Brasil, em uma época na qual o País novamente parece rumar para um recrudescimento de suas dificuldades de desenvolvimento econômico — o qual segue em ritmo lento há praticamente duas décadas e cinco diferentes governos federais —, de suas taxas de desemprego, dos seus níveis de indigência social, política e econômica e de seu atraso em termos de organizações e instituições eficientes e instrumentais, no sentido explicitado acima, é preciso ter clara a possibilidade de estar-se rumando para um determinado trajeto histórico do qual seja muito difícil, ainda que não impossível, retirá-lo posteriormente, em decorrência das múltiplas inter-relações e sobredeterminações entre todas essas variáveis.

O papel de uma análise e busca de uma maior instrumentalidade das organizações e instituições privadas e públicas brasileiras torna-se claro, portanto, pela possibilidade de reforma de certo modo de funcionamento de muitas dessas organizações e instituições, das “culturas” organizacionais (e também das regionais ou mesmo da nacional como um todo), com suas relações com os interesses e as ideologias pessoais e coletivas — além de com os outros fatores mencionados anteriormente — e tudo o que isso pode implicar para a adoção de uma direção alternativa para os rumos do País.

Bibliografia

- AKERLOF, George A. (1976). The economics of caste and of the rat race and other woeful tales. **The Quarterly Journal of Economics**, n.90, p.599-617, nov.
- BAUER, Michel, COHEN, Elie (1981). **Qui gouverne les groupes industriels?:** Essai sur l'exercice du pouvoir du et dans le groupe industriel. Paris : Du Seuil.
- BRINT, Steven, KARABEL, Jerome (1991). Institutional origins and transformations: the case of American community colleges. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.337-360.
- CLAGUE, Christopher (1994). Bureaucracy and economic development. **Structural Change and Economic Dynamics**, v.5, n.2, p.273-291, dec.
- COASE, Ronald H. (1937). The nature of the firm. **Economica**, n.4, p.386-405, nov.
- COASE, Ronald H. (1991). The nature of the firm: influence. In: WILLIAMSON, Oliver E., WINTER, Sidney G., eds. **The nature of the firm: origins, evolution, and development**. Oxford : Oxford U.P. p.61-74.
- DAVID, Paul A. (1987). Some new standards for the economics of standardization in the information age. In: DASGUPTA, Partha, STONEMAN, Paul, eds. **Economic policy and technological performance**. Cambridge : Cambridge U.P. p.206-239.
- DAVID, Paul A. (1994). Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. **Structural Change and Economic Dynamics**, v.5, n.2, p.205-220, dec.
- DIMAGGIO, Paul J. (1991). Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums, 1920-1940. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.267-292.
- DIMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. (1991a). Introduction. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.1-38.
- DIMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. (1991b). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields.

- In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.63-82.
- DOSI, Giovanni, KOGUT, Bruce (1993). National specificities and the context of change: the coevolution of organization and technology. In: KOGUT, Bruce ed. **Country competitiveness: technology and the organizing of work**. Oxford : Oxford U.P. p.249-262.
- ELSTER, Jon (1989). Social norms and economic theory. **Journal of Economic Perspectives**, v.3, n.4, p.99-117, fall.
- FLIGSTEIN, Neil (1991). The structural transformation of american industry: an institutional account of the causes of diversification in the largest firms, 1919-1979. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.311-336.
- FRIEDLAND, Roger, ALFORD, Robert R. (1991). Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.232-263.
- FRIEDMAN, Milton (1984). The methodology of positive economics. In: HAUSMAN, Daniel M. ed. **The philosophy of economics: an anthology**. Cambridge : Cambridge U.P. (1.ed. de 1953).
- HEINER, Ronald A. (1988). Imperfect decision and routinized production: implications for evolutionary modeling and inertial technical change. In: DOSI, Giovanni, et al. orgs. **Technical change and economic theory**. London : Pinter. p.148-169.
- HODGSON, Geoffrey M. (1988). **Economics and institutions: a manifesto for a modern institutional economics**. Philadelphia : University of Pennsylvania.
- HODGSON, Geoffrey M. (1991). Economic evolution: intervention contra Pangloss. **Journal of Economic Issues**, v.25, n.2, p.519-533, june.
- JEPPERSON, Ronald L. (1991). Institutions, institutional effects, and institutionalism. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.143-163.
- JEPPERSON, Ronald L., MEYER, John W. (1991). The public order and the construction of formal organizations. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.204-231.

- JOHNSON, Björn (1988). An institutional approach to the small-country problem. In: FREEMAN, Christopher, LUNDVALL, Bengt-Åke, eds. **Small countries facing the technological revolution**. London : Pinter. p.279-297.
- JOHNSON, Björn (1992). Institutional learning. In: LUNDVALL, Bengt-Åke, ed. **National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning**. London : Pinter. p.23-44.
- JOHNSON, Chalmers (1992a). **MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford : Stanford U.P. (1. ed., 1982).
- KEYNES, John Maynard (1991). **The general theory of employment, interest and money**. Harvest Harcourt Brace. (1.ed., 1936, e outra consultada 1964).
- LANDES, David S. (1986). **The unbound prometheus: technological change and industrial development in western Europe from 1750 to the present**. Cambridge : Cambridge University. (1.ed. 1969).
- MEYER, John W., ROWAN, Brian (1991). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.41-62.
- MULLER, Pierre (1989). **Les Politiques publiques**. (mimeo).
- NELSON, Richard R., WINTER, Sidney G. (1974). Neoclassical vs. evolutionary theories of economic growth: critique and prospectus. **The Economic Journal**, v.84, p.886-905, dec.
- NELSON, Richard R., WINTER, Sidney G. (1982). **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge, Mass. : Harvard U.P.
- NORTH, Douglass C. (1992). **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge : Cambridge U.P. (1.ed., 1992).
- NORTH, Douglass C. (1994). El desempeño económico a lo largo del tiempo. **El Trimestre Económico**, v.61, n.4, p.567-583, oct./dic.
- ORRÙ, Marco; BIGGART, Nicole W.; HAMILTON, Gary G. (1991). Organizational isomorphism in East Asia. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.361-389.
- PINDYCK, Robert S., RUBINFELD, Daniel L. (1994). **Microeconomia**. São Paulo : Makron Books. (1.ed., 1991).

- POLANYI, Karl (1980). **A grande transformação**: as origens de nossa época. 3.ed. Rio de Janeiro : Campus. (1.ed., 1944).
- PONDÉ, João L.S.P. (1993). **Coordenação e aprendizado**: elementos para uma teoria das inovações institucionais nas firmas e nos mercados. Campinas : UNICAMP. (Dissertação de mestrado UNICAMP/IE).
- POWELL, Walter W. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.183-203.
- RAMSTAD, Yngve (1986). A pragmatist quest for holistic knowledge: the scientific methodology of John R. Commons. **Journal of Economic Issues**, v.20, n.4, p.1067-1105, dec.
- SCOTT, W. Richard (1991). Unpacking institutional arguments. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.164-182.
- SCOTT, W. Richard, MEYER, John W. (1991). The organization of societal sectors: propositions and early evidence. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p.108-140.
- SIMON, Herbert A. (1962). The architecture of complexity. **Proceedings of the American Philosophical Society**, v.106, n.6, p.467-482, dec.
- SIMON, Herbert A. (1976). From substantive to procedural rationality. In: LATSIS, S.J., ed. **Method and appraisal in economics**. Cambridge U.P. p.129-148.
- STIGLITZ, Joseph E. (1991). Symposium on organizations and economics. **Journal of Economic Perspectives**, v.5, n.2, p.15-24, spring.
- TOOL, Marc R. (1990). An institutionalist view of the evolution of economic systems. In: DOPFER, Kurt, RAIBLE, Karl-F. eds. **The evolution of economic system**: essays in honour of Ota Sik. London : Macmillan. p.165-174.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1979). Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. **The Journal of Law and Economics**, v.22, n.2, p.233-261, oct.
- ZYSMAN, John (1983). **Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change**. Ithaca : Cornell U.P.