

A CONJUNTURA ISOMÓRFICA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NOS ESTADOS BRASILEIROS

Douglas Moraes Bezerra¹
Antônio Sérgio Araújo Fernandes²

RESUMO

O artigo analisa o processo de mudança institucional observado nas burocracias públicas estaduais, levado por um movimento de modernização gerencialista da estrutura administrativa dos estados brasileiros iniciado na segunda metade da década de 1990 e que se estendeu durante toda a primeira década do século XXI. Nesse período, o Brasil passou por mudanças importantes no modo de concepção da gestão pública, que surge como efeito de uma conjuntura política e econômica, em que inúmeros governos de outros países também experimentaram mudanças similares. A análise para tanto ancorou-se no conceito de isomorfismo, visando identificar os elementos que caracterizaram a conjuntura em que se deu a difusão do gerencialismo público com as reformas administrativas nos estados brasileiros.

Palavras-chave: Gerencialismo público. Reformas administrativas estaduais. Isomorfismo.

ABSTRACT

The paper analyzes the process of institutional change observed in public states bureaucracies, led by a modernization movement managerialist administrative structure of the Brazilian states started in the second half of the 1990s and extended throughout the first decade of this century. During this period, Brazil has undergone major changes in the way the design of public management that emerges as an effect of a political and economic conditions, where many governments in other countries have also experienced similar changes. The analysis for both is anchored on the concept of isomorphism, to identify the elements that characterize the environment in which they gave the diffusion of public management with the Administrative Reforms in the Brazilian states.

Keywords: Public managerialism. State administrative reforms. Isomorphism.

1. Introdução

O presente artigo busca analisar o processo de mudança institucional observado nas burocracias públicas estaduais, levado por um movimento de modernização gerencialista da estrutura administrativa dos estados brasileiros iniciado na segunda metade da década

1. Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN). Professor Assistente da Universidade Federal do Piauí (UFPI) – Campos de Picos. Endereço: Rua Cícero Eduardo, S/N - Bairro Junco - Picos/PI. CEP: 64600-000 – PICOS/PI – BRASIL. Telefax: + 55 89 3422-4200 / 3422-4245. E-mail: moraesbd@hotmail.com.

2. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) com pós-doutorado em Administração Pública pela LBJ School - University of Texas at Austin. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN). Endereço: Programa de Pós-Graduação em Administração, Edifício do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Campus Universitário – Bairro Lagoa Nova – Caixa Postal 1620, CEP 59072-970 – NATAL/RN – BRASIL. Telefax: +55 84 3215-3536. E-mail: antoniosergio07@gmail.com

de 1990 e que se estendeu durante toda a primeira década do século XXI. Nesse período, o Brasil passou por mudanças importantes no modo de concepção da gestão pública, que surge como efeito de uma conjuntura política e econômica, em que inúmeros governos de outros países também experimentaram mudanças similares. É importante situar analiticamente como se desenvolveu esse momento de propagação de uma nova forma universal de pensar a gestão pública no país, dentro da esfera dos estados, pois representa um fenômeno de grande importância na política brasileira.

A análise privilegiou a conjuntura de difusão de mudanças gerencialistas nas reformas administrativas observadas nos governos estaduais brasileiros a partir de uma tentativa de construção da conjuntura crítica do período. Para tanto, foi utilizado o conceito de isomorfismo, oriundo da Teoria Institucional, para identificar os elementos que caracterizaram a conjuntura em que se deu a mudança nos padrões de comportamento dos atores responsáveis pela gestão pública nos estados, bem como os mecanismos que possibilitaram a absorção por parte das estruturas públicas estaduais do discurso reformador introduzido no Brasil a partir de 1995 com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

O artigo está estruturado em cinco seções incluindo esta introdução. A seção 2 trata da difusão do ideário gerencialista no mundo e suas formas distintas de absorção pelos diferentes países no que se refere às suas tentativas de implantação de reformas administrativas, com destaque para o caso brasileiro neste contexto. A terceira seção aborda a reforma gerencial no Brasil, que se inicia de modo mais evidente com a criação do MARE. A seção 4 trata do conceito de isomorfismo, além de trazer o objeto central do artigo que é analisar como se deu a difusão isomórfica das reformas administrativas de cunho gerencialista nos estados brasileiros. A última seção traz as considerações finais ao texto.

2. O Gerencialismo Público e sua Difusão Mundial

Diante da crise fiscal e financeira que tomou conta dos governos nacionais em inúmeros países no final dos anos 60 e durante toda a década de 70 do século XX, observou-se a partir dos anos 80 a difusão de um novo “paradigma” de gestão pública, que surge no bojo das reformas econômicas neoliberais, sobretudo tendo como casos emblemáticos os governos conservadores da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos (HEELAS, 1991; POLLITT; BOUCKAERT, 2002; HOOD, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1998). O Novo Gerencialismo Público ou simplesmente gerencialismo público é um movimento que surge no final do século XX como um movimento internacional de reforma do aparelho do Estado. No Brasil, teve sua difusão a partir da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso durante a década de 1990, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o qual teve como maior liderança à frente o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

No decorrer dos anos 70 e 80, com a crise fiscal dos Estados nacionais agravada pela crise do petróleo, o mundo assistiu ao que alguns autores da história econômica denominavam de crise do modelo “keynesiano” de Estado, onde o investimento público e o gerenciamento de déficits para ancoragem de crises cíclicas eram corolários consensuais aceitos. Além disso, o gasto público dispendido na construção de largos sistemas de política social também era um elemento que caracterizava o chamado Estado “Keynesiano”. A crise econômica dos anos 70 no mundo abre espaço nos anos 80 para “remédios” neoliberais, tanto no que se refere a uma nova postura moral dos governos frente aos seus gastos, quanto no que se refere ao tipo de gestão praticada pelo Estado, que deveria ser voltada para a eficiência e resultados, com as privatizações de serviços públicos tomando a frente da agenda dos governos. Agregue-se a estes elementos, além da crise econômica, a ampliação do desenvolvimento tecnológico e a globalização, que também tiveram papéis importantes no processo de reformas gerenciais do aparelho estatal em todo o mundo (MATIAS-PEREIRA, 2008).

No bojo deste contexto de reformas econômicas nos anos 80 é que surge, atrelado a estas, o movimento gerencialista. Basicamente, o ponto de partida do originário New Public Management girava em torno da ideia geral de que o paradigma burocrático de Estado trouxe consigo diversas disfunções que impossibilitavam ao Estado ter um melhor desempenho no que se refere à prestação de serviços de qualidade e com eficiência aos cidadãos. É assim que se assiste originalmente na Grã-Bretanha, com Margaret Thatcher a partir de 1979, a uma ampla reforma de Estado com o intuito de aumentar o desempenho do Estado em suas diversas áreas de atuação (HEELAS, 1991). Passado algum tempo, com o presidente Ronald Reagan, o modelo se aplica também nos Estados Unidos da América (EUA). Evidentemente que as

reformas administrativas gerenciais tiveram difusão ampla em todo o mundo. E, a partir dos anos 90, o Brasil vai desenvolver a sua tentativa de reforma administrativa gerencial.

Pollitt e Bouckaert (2002), Hood (1995), Bresser-Pereira (1998), entre outros, destacam que a difusão da reforma gerencial no mundo variou de acordo com os países e o contexto político-institucional em que as reformas foram experimentadas. Pollitt e Bouckaert (2002) argumentam que alguns Estados-nação possuem seus próprios sistemas político-administrativos e culturas administrativas: “parece-nos bastante natural que tais fatores influenciem significativamente a trajetória da reforma administrativa” (p. 8). Os autores afirmam ainda que os diferentes desfechos da reforma nos países tornam difícil uma avaliação da política de reforma devido a diversos fatores, tais como o problema da significação, a escassez de dados essenciais, a diversidade de critérios de análise e a dificuldade que se tem para ponderar a mudança.

Existe, portanto, grande dificuldade em realizar uma avaliação da eficácia e dos impactos do movimento gerencialista no mundo, pois a implementação dos seus princípios variou segundo a diversidade cultural e institucional entre os diversos países nos quais as reformas gerencialistas foram experimentadas. Estas variações resultaram dos diferentes processos de formação dos seus respectivos Estados nacionais. Cada um possuindo cultura própria, instituições e relações de forças políticas características. Corroborando este raciocínio, Matias-Pereira (2008, p. 62) afirma que “instituições herdadas condicionam fortemente os caminhos a serem tomados”, tornando difícil qualquer análise deste processo em nível internacional por meio de um modelo de análise fechado que comporte as experiências de reforma observadas. Ao tratar sobre este tema, Abrucio (1997) lembra que, apesar deste novo modelo de gestão ter surgido em governos de cunho neoliberal, não pode ser limitado apenas a esta discussão, pois o gerencialismo faz parte de uma esfera maior, o que pode ser percebido através da ênfase dada ao tema, seja na Europa Ocidental, seja no Leste europeu ou ainda no Terceiro Mundo. Autores como Carvalho (1997), Bresser-Pereira (1998a) e Paula (2005a) contribuem para essa discussão, lembrando que parte da reforma foi conduzida em alguns países, como nos casos da Austrália e da Nova Zelândia, por partidos trabalhistas, que adaptaram o modelo de reforma inglês ao contexto cultural e ideológico local.

Acerca deste ponto, de confundir o movimento gerencialista com a doutrina neoliberal, Bresser-Pereira (1998a) se contrapõe à visão que reduz o movimento reformador gerencialista que se inicia no final da década de 70 a simplesmente um aspecto novo da doutrina neoliberal, como consideram Borges (2000) e Andrews e Kouzmin (1998). Segundo Bresser (1998a), a principal divergência encontra-se na redução da estrutura administrativa estatal ao Estado Mínimo, em outros termos, Gerencialismo como proxy de Estado Mínimo. Ele argumenta que apenas alguns países seguiram mais à risca esta proposição, sendo que boa parte das experiências caracterizam-se por uma forte presença do Estado, fato este que pode

ser constatado através da observação da evolução dos gastos públicos com financiamentos de atividades não exclusivas do Estado, que cresceram no período dos anos 80 e 90.

Em geral, as reformas gerencialistas têm se originado em um contexto internacional, seja por pressões de mercado, como no caso do desequilíbrio econômico da década de 80, seja por questões institucionais, como os contratos internacionais e as cobranças por parte de organizações multilaterais como Banco Mundial, OCDE e FMI em países em desenvolvimento (CARVALHO, 1997; POLLITT; BOUCKAERT, 2002). Uma evidência deste último aspecto são as pressões sofridas pelos países latino-americanos já que, segundo Matias-Pereira (2008, p. 62), “(...) o Banco Mundial, em 1997, já ressaltava a importância das capacidades burocráticas para o desenvolvimento”. Contudo, apesar das reformas administrativas gerenciais dos anos 80 caracterizarem-se pela ausência de um modelo claro e bem definido, as diversas experiências compartilham de uma mesma ética. Assim como o Paradigma Burocrático Weberiano introduziu a ética da racionalização da estrutura na administração pública, o gerencialismo tem por fundamento a ética da transparência, da responsabilização, da redução de custos e da eficiência.

Hood (1995), ao analisar as variações do tema, associa a Nova Gestão Pública a sete dimensões de mudança em relação à burocracia: 1) desconcentração e descentralização das atividades – contrastava o novo modelo de gestão, que surgia nas últimas décadas, com a centralização e o excesso de regulamentação do modelo anterior; 2) maior competição entre as organizações do setor público – esta dimensão se contrapunha ao monopólio estatal na prestação de alguns serviços públicos; 3) um maior uso de práticas gerenciais provenientes das organizações privadas – tentava corrigir algumas distorções do setor público, como a valorização dos funcionários de níveis hierárquicos inferiores em detrimento dos funcionários de alto nível, na comparação com as práticas de mercado; 4) redução de custos, fazer mais com menos – caracterizava-se pelo acirramento e disciplina no uso de recursos; 5) ênfase na transparência e no controle – tornava os servidores de alto escalão, que possuíam poder discricionário, mais suscetíveis ao controle, contrastando com a blindagem burocrática dos servidores, característica do modelo anterior; 6) padrões de desempenho explícitos e mensuráveis – visava dar maior flexibilidade ao serviço público; e 7) controle por resultados – a ênfase passou dos processos para os resultados.

Osborne e Gaebler (1992), autores de um dos trabalhos mais representativos da corrente teórica do gerencialismo – “Reinventing of Government”, defendem a necessidade de “reinventar” os governos, tendo em vista a possibilidade de superação da burocracia com práticas empreendedoras, tornando, assim, o governo eficaz e efetivo socialmente. Analisando alguns casos de inovação na Gestão Pública nos EUA, eles identificaram certas características que permitiram a redefinição de algumas atribuições dos governos, para torná-los empreendedo-

res. São as seguintes: fomentar competição entre prestadores de serviços; fornecer poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade; medir a atuação das agências governamentais através de resultados; orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos; redefinir os usuários como clientes; atuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento; priorizar o investimento na produção de recursos, e não em seu gasto; descentralização da autoridade; preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas; e catalisar a ação dos setores público, privado e voluntário. Alguns destes aspectos contidos no “decálogo” de Osborne e Gaebler (1992) são práticas consideradas triviais hoje e a algum tempo tanto no caso americano, como em muitos países. Entretanto, são realizadas a partir do “my way” (na alusão metafórica à imortal canção de Sinatra) de cada nação.

Deste modo, a Nova Gestão Pública, que no contexto atual já não é mais nova e, portanto, pode ser considerada terminologicamente melhor hoje como a corrente gerencialista, representou e representa mais que um simples modelo a ser implementado, por propor uma nova ética para o serviço público, calcada na busca de aumento de desempenho das burocracias públicas, sem evidentemente romper com o paradigma burocrático, elemento basilar na epistemologia organizacional moderna.

3. O Gerencialismo Público no Brasil

A tentativa de reforma gerencialista no Brasil se dá efetivamente a partir de 1995 com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Este tinha como um de seus objetivos gerais “Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando à ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos” (MARE, 1995, p. 25). Ainda que significasse algo novo, o Brasil possuía uma trajetória de reformas administrativas em sua história, sobretudo a partir da Era Vargas até então. Apesar disso, o Brasil, país de cultura patrimonialista legada por sua herança monarquista-escravocrata luso-ibérica, sempre conviveu com o que Nunes (1997) chamou de várias gramáticas políticas – corporativismo, clientelismo, insulamento burocrático, em que o universalismo de procedimentos, no qual se encontra a burocracia pública meritocrática profissional, era apenas uma destas quatro gramáticas políticas brasileiras (NUNES, 1997).

Em síntese muito rápida, podemos situar a trajetória das grandes reformas administrativas na esfera federal, historicamente observadas no Brasil e que tiveram grande impacto no setor público nacional, em dois grandes momentos³ : 1) Reforma Burocrática – ocorrida na “Era Vargas”, que tinha como foco a formação de recursos humanos, a partir do estabelecimento de critérios profissionais e meritocráticos para ingresso no serviço público, visando desenvolver carreiras e criar regras para promoção baseadas no mérito. Teve na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), de 1936, seu ícone emblemático; 2) A Reforma do Decreto-lei nº 200/67, que modificou a estrutura organizacional, criando os regimes de Administração direta – presidência, ministérios e secretarias [formulação e controle das políticas públicas] e de Administração indireta – autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Ainda que o marco inicial da reforma gerencial seja a criação do MARE em 1995, alguns elementos do gerencialismo já vinham sendo concebidos mesmo antes, com início durante a gestão do presidente Fernando Collor, destacando-se, aí, a criação do Programa Nacional de Desestatização e do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), este último

3. Entre estas duas grandes reformas, podemos situar ainda outras reformas do setor público federal que não lograram tanto êxito, relativamente, quanto às duas referidas até aqui. Durante o governo Juscelino, o Decreto nº 39.510/56 criou a Comissão de Simplificação Burocrática, que visava promover a simplificação das normas e rotinas administrativas, assim como tornar a administração mais eficiente e menos pesada para o cidadão. Outra reforma ocorreu durante o final do regime militar, com a criação do Programa Nacional de Desburocratização, que teve como liderança principal o ministro Hélio Beltrão à frente do Ministério da Desburocratização (1979). A reforma buscava combater o centralismo burocrático, aumentar a transparência e o controle da administração pública.

deu origem mais à frente, já com a reforma administrativa do MARE, ao Programa GesPública⁴.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (1995) do MARE, a reforma deveria ser entendida dentro de um contexto de redefinição do papel do Estado, redirecionando suas atividades para o fortalecimento das funções de promotor e regulador, deixando de ser ele (o Estado) o responsável pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços.

A ideia conceitual mais importante do PDRAE foi a divisão do aparelho do Estado em quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Fundamentalmente, a distinção destes setores dentro do aparelho estatal possibilitaria ao governo privatizar ou conceder ao terceiro setor algumas das atividades que antes estavam centralizadas no Estado, tais como atividades produtivas, atividades de pesquisa, museus, ensino superior, hospitais, orquestras sinfônicas, etc. É importante ressaltar que os novos atores, que surgiriam neste processo, seriam empoderados apenas no sentido de executar as políticas, continuando ainda a formulação a cargo do núcleo estratégico do Estado, no caso do Brasil representado pelos ministérios (MARE, 1995). As organizações responsáveis por executar as políticas públicas seriam as Organizações Sociais (OS), criando-se, desta maneira, o que Bresser definiu no Plano Diretor como público não estatal.

A reforma gerencial do MARE, ou “reforma Bresser”, não logrou êxito em todo o seu intento, sobretudo naquele relacionado à entrega ao terceiro setor dos serviços públicos, que continuam a cargo do Estado. Entretanto, outros elementos introduzidos pela reforma foram assumidos na cultura do setor público brasileiro, tais como nova política de recursos humanos, pautada pela profissionalização e capacitação; a eliminação de privilégios e redução de custos com pessoal; a simplificação das compras e terceirização; o uso da tecnologia de informação, oferecendo aos gestores públicos mais informações e de melhor qualidade; e a ênfase na comunicação institucional e transparência. Além disso, como saldo positivo da reforma, foi elaborada a Emenda Constitucional nº 19/1998, que visa implementar os fundamentos da reforma contidos em seu Plano Diretor, aprovado pelo Congresso Nacional em 1995, tendo como destaque, aí, a reintrodução, no campo da gestão pública brasileira, de uma discussão sobre a eficiência do Estado⁵.

4. O PBQP, criado em 1990, mais adiante, no bojo da reforma administrativa do MARE, é reorganizado, tendo sido criados subprogramas, sendo um dos mais importantes para a administração pública o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP). Dos aperfeiçoamentos realizados no QPAP, chega-se ao GesPública em 2005. O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública foi instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, e tem como objetivo principal desenvolver uma rede de disseminação da excelência em gestão pública por meio de avaliações e autoavaliações de organizações do setor público (LIMA, 2007).

5. A Emenda Constitucional nº 19/1998 até o momento não foi regulamentada.

Desta maneira, pode-se afirmar que a reforma administrativa do MARE teve como elementos importantes, entre outros, a introdução do debate acerca de uma administração pública brasileira com visão empreendedora, num modelo fundado no controle dos resultados, em que o Estado passa a assumir apenas um papel de regulador, e não mais de produtor de serviços quase-mercado – como telefonia e eletrificação, estes, agora, disponibilizados pela iniciativa privada. Entretanto, este debate foi arrefecido na gestão do presidente Lula, ainda que algumas iniciativas nessa área tenham sido importantes, como a tentativa de evidenciar a necessidade de dar continuidade ao processo de racionalização do Plano Plurianual (PPA) e do orçamento. Além de algumas iniciativas, ainda que tímidas, como a implementação do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), criado ainda no final da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Assim, a reforma administrativa do MARE – “reforma Bresser” – não teve continuidade, gerando o que Rezende (2004) chamou de “falha sequencial”. Esta falha sequencial, no caso da reforma administrativa de 1995, caracterizou-se pelo comportamento dual de determinados atores, que inicialmente se encontravam entre os principais catalisadores da reforma e, em um segundo momento, tornaram-se os seus maiores obstáculos. Em um primeiro momento, devido a pressões diversas, tanto internas quanto externas, para a implementação de uma política de arrocho fiscal, buscando um equilíbrio das contas públicas e a manutenção do Plano Real, houve uma cooperação das agências controladoras - Tribunal de Contas da União (TCU) e segmentos contrários nos ministérios da Fazenda e do Orçamento (MARE, 1998 apud, REZENDE, 2004, p. 69). Contudo, no que tange à mudança institucional, tais atores assumiram uma postura de resistência, pois esta, visando alcançar um aumento de desempenho por meio da descentralização das atividades do Estado, gerou certa desconfiança.

Malgrado todos estes problemas, o fato é que a “reforma Bresser” logrou ampla difusão de Core Values acerca da importância da propagação do gerencialismo, que terminou sendo assumida na agenda dos estados brasileiros. E é isso que observaremos na seção seguinte, ou seja, como foi a difusão isomórfica das reformas administrativas gerenciais no Estado brasileiro ao longo dos anos 90 do século XX e primeira década do século XXI.

4. A Conjuntura Isomórfica das Reformas Administrativas nos Estados Brasileiros

e. Instituições e Isomorfismo

Uma das grandes contribuições da Teoria Institucional foi enfatizar a importância da variável ambiental, analisando a legitimidade e o isomorfismo como elementos que contribuem para a sobrevivência das organizações (CRUBELLATE, 2007). O processo isomórfico apresenta-se como um conjunto de forças que tornam as estruturas organizacionais de um dado campo organizacional homogêneo (CRUBELLATE, 2007). Dimaggio e Powell (1983) identificaram três mecanismos por meio dos quais ocorre a mudança isomórfica institucional.

O primeiro deles, o isomorfismo coercitivo, é resultado da dependência e das expectativas culturais que determinadas organizações exercem sobre outras, isto é, são forças formais e informais que algumas organizações exercem sobre outras, influenciando suas estruturas organizacionais. Esta pressão pode ser observada de diversas formas: como força, persuasão, convite para associar-se ou de formas mais sutis (DIMAGGIO e POWELL, 1983). Deste modo, segundo Meyer e Rowan (1977), à medida que o Estado e outras grandes organizações racionalizadas se expandem, aumenta a influência de regras institucionalizadas e legitimadas sobre as estruturas organizacionais, o que permite transparecer que a homogeneização de um dado campo organizacional está intimamente relacionada com as relações de autoridade.

O segundo mecanismo de mudança isomórfica institucional é o isomorfismo mimético. Caracteriza-se como processo de mudança institucional no qual as organizações espelham-se em outras devido ao grau de incerteza simbólica ambiental e a incompreensões tecnológicas. As organizações utilizam-se da modelagem (técnica que consiste em implantar modelos bem-sucedidos em outras organizações) para lidar com essas situações. Esses modelos podem ser difundidos de modo não intencional, de modo indireto ou de forma explícita. No primeiro caso, essa difusão se dá por meio de transferência ou rotação de funcionários. Já o segundo caso ocorre através de firmas de consultoria ou associações (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

O último mecanismo de mudança isomórfica institucional refere-se às pressões normativas. Este provém da ideia de profissionalização, que Dimaggio e Powell (1983, p. 125) interpretam “como uma luta coletiva dos membros de uma ocupação para definir as condições e os métodos de seu trabalho, para controlar a ‘produção dos produtores’ e para estabelecer uma base e legitimação cognitivas para sua autonomia ocupacional”.

No que se refere a este mecanismo, são de grande importância dois momentos, a seleção de pessoal e a socialização no local de trabalho. No primeiro momento, por exemplo, percebe-se a contribuição para práticas isomórficas quando os executivos e funcionários-chave de um

dado campo organizacional procedem das mesmas universidades; quando há rotatividade de gestores de organizações “bem-sucedidas”, passando a ocupar cargos importantes em outras organizações que compartilham das mesmas condições ambientais, dentre outras situações. Já no segundo momento, a socialização atua como força isomórfica quando as organizações em determinado campo são semelhantes, pois, além de reforçarem as estruturas existentes, as condutas destes profissionais estarão condicionadas às práticas já legitimadas no grupo (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Após identificar esses três mecanismos de mudança institucional isomórfica, Dimaggio e Powell (1983) apresentam alguns indicadores preditivos de mudança isomórfica com o objetivo de tentar prever quais campos organizacionais serão mais homogêneos em estrutura, processo e comportamento. Esses indicadores estão organizados no quadro a seguir:

	INDICADORES PREDITIVOS EM NÍVEL ORGANIZACIONAL	INDICADORES PREDITIVOS EM NÍVEL DE CAMPO
Isomorfismo coercitivo	Hipótese 1 - Quanto maior a dependência de uma organização com relação à outra, mais ela se assemelhará a essa organização em estrutura, ambiente e foco comportamental.	Hipótese 1 - Quanto mais um campo organizacional depender de uma única fonte (ou de várias fontes semelhantes) de fornecimento de recursos vitais, tanto maior será o nível de isomorfismo.
	Hipótese 2 - Quanto mais centralizado for o fornecimento de recursos da organização A, tanto mais a organização A se transformará isomorficamente, para se assemelhar às organizações de cujos recursos ela depende.	Hipótese 2 - Quanto mais as organizações transacionam com órgãos do Estado, tanto maior será a extensão do isomorfismo no campo como um todo.
Isomorfismo mimético	Hipótese 3 - Quanto mais incerta for a relação entre meios e fins, tanto maior será a chance de a organização moldar-se às organizações que ela considera bem-sucedidas.	Hipótese 3 - Quanto menor for o número de modelos organizacionais alternativos visíveis num campo, tanto mais rápido será o ritmo de isomorfismo nesse campo.
	Hipótese 4 - Quanto mais ambíguas forem as metas de uma organização, mas ela se moldará de acordo com as organizações que ela julgar bem-sucedidas.	Hipótese 4 - Quanto mais incertas forem as tecnologias ou ambíguas as metas, dentro de um campo, tanto maior será o ritmo de mudança isomórfica.
Isomorfismo normativo	Hipótese 5 - Quanto maior for a confiança em credenciais acadêmicas para a escolha do pessoal gerencial e funcional, tanto maior será a chance de a organização se tornar semelhante às outras de seu campo.	Hipótese 5 - Quanto maior for o grau de profissionalização em um campo, tanto maior será a quantidade de mudança isomórfica institucional.
	Hipótese 6 - Quanto mais os gestores organizacionais participarem de associações comerciais e profissionais, mais provável será que sua organização se assemelhe às outras organizações de seu campo.	Hipótese 6 - Quanto maior for o grau de estruturação de um campo, tanto maior será o grau de isomorfia.

Fonte: DIMAGGIO; POWELL, 1983 (adaptado).

De acordo com Machado-da-Silva, Fonseca e Cubrellate (2005), o peso específico de cada um desses mecanismos dependerá do contexto de cada sociedade. Sugerem, por exemplo, que os mecanismos miméticos e normativos são mais facilmente encontrados em sociedades com forte tradição democrática e com alto nível de competição na oferta de bens e serviços, e que os coercitivos têm especial destaque em sociedades de forte tradição patrimonialista, como é o caso do Brasil.

6. A Conjuntura das Reformas Administrativas – a Redemocratização do país e o Plano Real

Com a redemocratização e a aprovação da Constituição de 1988, os governos estaduais passaram a ter uma nova posição no sistema federativo brasileiro, que pode ser evidenciada nas competências partilhadas entre os entes subnacionais. As três esferas de governo (União, estados e municípios) passaram a ter responsabilidade conjunta em algumas competências. A Constituição trouxe ainda maior descentralização tributária e fiscal (SANO, 2008; ABRUCIO, 1999). Entretanto, nesse mesmo período, os estados contribuíram para ampliar o déficit público na área fiscal. Na área administrativa, houve um crescimento de gastos com pessoal, sem o aumento da eficiência dos programas sociais e melhorias na qualidade da gestão.

O outro fato que possibilitou a apropriação do discurso reformador pelos estados foi o período referente à implementação do Plano Real. Com o Plano Real, inicia-se uma crise nos governos estaduais. Isso deveu-se em grande parte à falência dos bancos estaduais, agravada pela elevação da taxa de juros. Com o fim do “jogo inflacionário”, a solução foi a privatização das instituições financeiras estaduais, resultando na perda de uma das principais fontes de poder dos governadores, que eram justamente tais bancos⁶. Alia-se a isso, durante o Plano Real, uma política de recentralização tributária, com o aumento das alíquotas das contribuições sociais, para elevar os recursos disponíveis à União sem que estes tivessem que ser repassados aos governos estaduais (como a criação do IPME, posteriormente CPMF), e a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), com a retenção na União de 20% dos recursos referentes ao Fundo de Participação dos estados. Esta situação foi agravada pela elevação do gasto com pessoal, decorrente do estadualismo predatório, de 46% (1990-1993) para 50,2% (1994-1995), e pelo fato de, antes da crise, os governos estaduais não terem efetuado esforços relevantes para aumentar suas receitas (ABRUCIO, 1999).

6. Além do Governo Federal não exercer nenhum controle sobre os bancos estaduais, as dívidas destes eram arcadas pela União por meio de repasses de recursos, buscando cobrir os déficits desses bancos, e através dos programas de reestruturação dos sistemas financeiros dos estados, nos quais a União injetou cerca de R\$ 40 bilhões, o que comprometia a política macroeconômica nacional.

Assim, estavam dadas as condições que conduziram os estados à introdução do discurso modernizador em suas agendas políticas. Motivados pela necessidade de equilibrar as contas públicas devido à perda de poder político, causada pelo novo cenário econômico e institucional (descentralização) em que se encontravam, os governos estaduais tiveram que redefinir seus padrões de comportamento, inserindo nas administrações públicas estaduais uma nova forma de atuação.

Essa modernização seguiu o modelo implementado no Brasil em 1995, que, segundo Aragão (1997), estava voltado para a busca da eficiência do gasto público, flexibilização, orientação para clientes e resultados, competitividade administrativa, entre outras questões já discutidas anteriormente. Da mesma maneira que a reforma administrativa implementada no Governo Federal, as reformas estaduais dividiram-se em duas etapas: uma de ajuste fiscal e outra de mudança institucional (REZENDE, 2004).

Uma das principais ferramentas de estímulo à modernização gerencial utilizadas pelo Governo Federal foi a renegociação das dívidas dos estados junto à União, contida na Lei nº 9.496/97. Nesse caso, o governo pediu como contrapartida a privatização dos bancos estaduais e das companhias de eletrificação, abastecimento e saneamento. Além disso, foi criado o Programa de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros (PNAFE), financiado pelo BID e gerenciado pelo Governo Federal. Através dos seus dois principais produtos (SINTEGRA e SIAFI), o programa visava maximizar as receitas tributárias e reduzir a ineficiência na execução orçamentária e de controle⁷.

Para tanto, foi necessário que as administrações fazendárias superassem a defasagem tecnológica que as separavam dos setores mais dinâmicos da economia (PNAFE, 2006). Outra importante ação do Governo Federal para “nivelar” gerencialmente os estados foi a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁸, que, entre outros elementos, estipulava limites para os gastos com o funcionalismo público e previa a suspensão de recursos federais caso as normas não fossem cumpridas. Além disso, a LRF vinculou as despesas estaduais à sua capacidade de arrecadação, limitou o endividamento público, impôs punições para aqueles que não cumprissem as regras e proibiu o socorro financeiro entre os níveis de governo.

7. O Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços (SINTEGRA) é um sistema de troca de informações sobre operações de entrada e saída de mercadorias e prestações de serviços realizadas entre as unidades da Federação. Mensalmente, os contribuintes do ICMS devem apresentar ao Fisco de seu estado o valor das operações interestaduais com mercadorias e serviços. O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) é um sistema de teleinformática criado para promover a modernização e a integração dos sistemas de acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal, objetivando minimizar custos e dar eficiência e eficácia à gestão dos recursos alocados na Lei Orçamentária Anual (LOA).

8. Lei Complementar nº 101/2000 - estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

Já no que se refere ao processo de mudança institucional, um instrumento utilizado pelo Governo Federal no sentido de equacionar as contas públicas e modernizar as estruturas administrativas dos governos estaduais foi o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE). Ele foi montado juntamente com o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX), que tinha por objetivo o controle externo dos governos estaduais (ABRUCIO; GAETANI, 2006). Estes programas começaram a ser estruturados no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, tendo em vista que, no primeiro, o principal foco foi o ajuste das contas públicas estaduais, criando condições para a emergência deste tema. O PNAGE foi resultado de uma articulação entre CONSAD, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Secretaria de Gestão (SEGES) do MPOG e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Apesar dos programas supracitados contribuírem para a inserção do discurso de modernização do aparelho estatal nas agendas políticas estaduais, esses não foram decisivos para tanto, tendo em vista os diferentes estágios de implementação da proposta reformadora nos governos estaduais. Contudo, embora as experiências modernizadoras nos estados sejam assimétricas e heterogêneas, alguns resultados e avanços podem ser percebidos.

Até 2006, são apontados como principais progressos as ações no sentido de estruturar os Centros de Atendimento Integrado, onde Bahia e São Paulo são precursores com o SAC e o Poupatempo, respectivamente. Até aquele ano, 23 dos 26 estados mais o Distrito Federal gerenciavam algum tipo de serviço dessa natureza. No que se refere ao governo eletrônico e compras governamentais, os estados de São Paulo Pernambuco, Bahia, Paraná, Minas Gerais e Rio Grande do Sul avançaram muito (ABRUCIO; GAETANI, 2006; ABRUCIO, 2007).

Outro avanço observado em prol da implementação da proposta reformadora até o ano de 2006 está relacionado à política de recursos humanos. Os estados da Bahia, São Paulo, Pernambuco, além de Goiás e Sergipe, por exemplo, criaram a carreira de gestor público. Houve também aumento no número de Escolas de Governo, dos recursos e dos programas de capacitação em muitos estados. Apesar de alguns resultados positivos, pouco se conseguiu avançar no que se refere à flexibilização das formas de contratação de pessoal e na articulação da gestão de pessoas com as outras políticas públicas. Apenas Bahia e Minas Gerais conseguiram melhorar neste ponto. Portanto, este tema tem muito a progredir (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

Alguns estados já demonstram um grande compromisso com a gestão por resultados e também com a contratualização, tais como as experiências de Pernambuco -com 15 entidades da administração indireta e cinco organizações sociais com contratos de gestão, São Paulo -

com a gerência de 16 hospitais sob o comando de Organizações Sociais e Minas Gerais - com o Acordo de Resultados (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

No tocante à Gestão da Despesa Pública, combinada com a utilização do planejamento estratégico, tem destaque no Brasil o estado de Minas Gerais que, a partir de 2003, com o projeto Choque de Gestão, associou medidas de combate ao déficit fiscal com ações de longo prazo, com a adoção do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) (CARTAXO; MARINI, 2010).

Já no que se refere ao domínio do orçamento e gestão para resultados, os estados que assumem maior destaque são Rio de Janeiro, Minas Gerais e Ceará. No caso do Rio de Janeiro, os principais resultados foram a liberdade que os ordenadores de despesas do estado passaram a ter para executar seus orçamentos aprovados em lei e o estímulo pecuniário para o alcance dos resultados anteriormente contratualizados. Em Minas Gerais, os principais resultados estão relacionados à integração das superintendências centrais, à municipalização e regionalização dos gastos e investimentos e também às práticas de contratualização por resultados. No Ceará, houve um direcionamento aos orçamentos temáticos e à contratualização (CARTAXO; MARINI, 2010). Neste sentido, merecem destaque iniciativas relacionadas à qualidade do gasto público, como o Compromisso Bahia – Programa de Qualidade do Gasto Público. Ou mesmo as diretrizes de qualidade fiscal adotadas pelo estado de Minas Gerais.

Ao analisar o domínio das compras governamentais, os autores enfatizam as ações voltadas para: Portal de Compras, Pregão Eletrônico, Registro de Preços, Central de Compras, compras sustentáveis e estímulo a pequenas empresas locais. Dentre os diversos estados que implementaram políticas nesse sentido, destacam-se Minas Gerais, São Paulo e Sergipe (CARTAXO; MARINI, 2010).

Marconi e Levy (2010), ao analisarem a gestão e política de recursos humanos nos estados nos últimos anos, apontam como principais avanços: as políticas relacionadas aos concursos, com maior frequência de processos seletivos nas áreas de educação, segurança pública e saúde, e na área de gestão; as carreiras, com o estabelecimento de regras de desenvolvimento profissional vinculadas ao desempenho ou aquisição de competências por escolaridade ou capacitação contínua; e a gestão do desenvolvimento dos servidores, tendo maior destaque aqui o grande número de estados que possuem escolas de governo. Os governos estaduais, no entanto, têm avançado pouco no controle das despesas com pessoal, que tiveram, no total dos estados, uma variação percentual ascendente maior que a variação das receitas no período de 2001 a 2008; no equacionamento do déficit previdenciário; no planejamento da força de trabalho; na gestão por competências; e na remuneração equilibrada.

Diante da heterogeneidade em que se encontra o campo organizacional dos governos estaduais, Araújo (2010), na tentativa de verificar os avanços ocorridos de 2007 a 2010, classifica as administrações públicas dos estados em três categorias: a) os estados com maior número de inovações gerenciais, que procuram disseminar os avanços para as demais áreas; b) os estados com número moderado de inovações gerenciais, e que, apesar de implementarem grande número de experiências inovadoras, não conseguem disseminá-las; e c) aqueles com reduzido número de iniciativas gerenciais, ou seja, aqueles caracterizados por reformas pontuais sem nenhuma integração.

Apesar de alguns estados não conseguirem avançar tanto na agenda da reforma administrativa implementada no Brasil, pode-se perceber que a maior parte absorveu minimamente o discurso reformador gerencial. Entretanto, existe a influência das variáveis contextuais sobre as estruturas administrativas, de modo que pode ser precipitado fazer análises sobre a experiência de quaisquer dos estados da Federação sem que sejam inseridos os elementos conjunturais de cada caso.

g. O Isomorfismo das Reformas Estaduais

Como explicado anteriormente, são três os tipos de mecanismo por meio dos quais ocorrem as mudanças isomórficas institucionais: o isomorfismo coercitivo, isomorfismo mimético e o isomorfismo normativo.

i. Isomorfismo Coercitivo

No que se refere ao isomorfismo coercitivo, pode-se perceber sua influência sobre o processo de difusão da agenda reformadora pelos estados por meio das seguintes leis e programas, aos quais os estados seriam obrigados ou aderentes: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA), o Programa de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros (PNAFE), o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX). Tanto a LRF e seus desdobramentos no ciclo de planejamento – PPA-LDO-LOA, quanto o PNAFE, o PNAGE e PROMOEX contribuem para a adoção por parte dos estados dos conceitos componentes da agenda nacional de reforma do Estado. No que se refere ao primeiro grupo, percebe-se um caráter mais impositivo, tendo em vista as medidas punitivas estabelecidas em lei para os estados que não se adequassem aos limites impostos por elas. Por meio deste primeiro grupo de normas, o Governo Federal obrigava os estados a intensificarem o controle das despesas, estimulava práticas que possibilitassem um aumento da arrecadação dos estados através da limitação dos níveis de endividamento e incentivava também a profissionalização do plane-

jamento público com a utilização de instrumentos como a LDO, a LOA e o PPA. Com isso, o Governo Federal estimulava as burocracias públicas estatais a buscarem soluções inovadoras e inteligentes.

Apesar do segundo grupo de ferramentas não ter o mesmo caráter punitivo que o primeiro, também foi de fundamental importância para a transferência do discurso gerencial para os estados. Devido à necessidade de adequar suas estruturas aos limites impostos pelo primeiro grupo de normas, os estados viram-se obrigados a reestruturar suas burocracias, buscando nos programas nacionais, para este fim, recursos e ideias para adaptarem suas estruturas.

i. ii. Isomorfismo Mimético

Aqui, destaca-se a difusão de ações empreendedoras entre os estados, devido ao fortalecimento das articulações entre eles e à utilização de modelos bem-sucedidos em outros estados. Segundo Dimaggio e Powell (2007), a principal característica do isomorfismo mimético é a busca em outras organizações de soluções para seus problemas, ou devido ao grau de incerteza simbólica ambiental, ou devido a incompreensões tecnológicas. No caso dos estados brasileiros, este mecanismo foi fortemente utilizado em razão da não compreensão por parte de alguns governos estaduais do novo modelo de gestão que se tentava implementar no Brasil ou por causa da baixa capacitação do corpo de servidores da maioria dos estados, o que gerava uma incompreensão sobre as novas tecnologias que seriam implementadas.

Segundo Abrucio (2007), um modelo bem-sucedido que se espalhou pelos estados foi o caso da experiência do governo de São Paulo com o governo eletrônico. Devido à sua capacidade de organizar e facilitar o acesso às informações e de reduzir custos, ele foi facilmente difundido para os governos estaduais, muitas vezes sem a necessária adequação às características locais. Abrucio e Gaetani (2006) apontam também as ações no sentido de estruturar os Centros de Atendimento Integrado, onde Bahia e São Paulo são precursores com o SAC e o Poupatempo, respectivamente.

Outras duas experiências que também foram bastante difundidas pelos estados são os casos da Bahia, com o seu modelo de Organizações Sociais, e de Minas Gerais, com o “Choque de Gestão” (programa com ênfase na contratualização e na gestão por resultados).

Vale destacar a importância do CONSAD neste processo, ao possibilitar a disseminação para os demais estados de experiências bem-sucedidas desenvolvidas pelos governos da Bahia, São Paulo, Ceará, Pernambuco e de Minas Gerais.

i. ii. iii. Isomorfismo Normativo

Pode ser percebido a partir da migração de técnicos para os estados com a dissolução do MARE, da busca pela profissionalização da carreira de gestor público e da participação dos gestores estaduais em fóruns e nos Conselhos Estaduais.

Segundo Dimaggio e Powell (2007, p. 132), dois são os indicadores preditivos de mudança isomórfica em nível de campo, no que se refere ao isomorfismo normativo: 1) “Quanto maior for o grau de profissionalização em um campo, tanto maior será a quantidade de mudança isomórfica institucional”; e 2) “Quanto maior for o grau de estruturação de um campo, tanto maior será o grau de isomorfia”. Tendo em vista que estes dois indicadores eram duas das principais características do campo no qual os estados estavam inseridos, torna-se fácil perceber a influência deste mecanismo no processo de difusão da reforma para os demais estados da Federação.

A profissionalização coloca-se aqui como uma das principais pautas da agenda nacional da reforma administrativa. A ênfase na capacitação do corpo administrativo das burocracias estaduais coloca-se, por exemplo, como uma das principais práticas isomórficas normativas aplicadas na Administração Pública dos estados. A grande atuação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), por meio das Escolas de Governo dos estados, para capacitar os gestores estaduais, permite que estes absorvam e reproduzam o discurso gerencial característico da reforma da administração pública brasileira. Ainda no tocante à profissionalização, é necessário destacar a influência da migração de técnicos para os governos estaduais com a dissolução do MARE, levando consigo todo o imaginário reformador adquirido a partir da tentativa de implementação da reforma no Brasil em 1995.

8. Considerações Finais

As tentativas de implementação de reformas administrativas gerenciais no Brasil foram possíveis devido aos mecanismos isomórficos de mudança institucional que permitiram a absorção, por parte de cada estado, do discurso reformador oriundo do movimento internacional de modernização das estruturas públicas iniciado nos anos 1980 e que, no Brasil, ganhou importância a partir da chamada “reforma Bresser” no Governo Federal, que teve início em 1995.

Como qualquer fenômeno político ou de policy que passa a ter difusão no Brasil, as reformas gerencialistas dos estados tiveram e têm um elemento contextual intraestadual importante. Neste aspecto, vale ressaltar o que argumenta Figueiredo (2001) sobre a variação das estruturas institucionais ser influenciada pelos contextos sociopolíticos nos quais as reformas administrativas estaduais estão inseridas. Percebe-se que os fatores políticos, que possibilitaram a tentativa de implementação de reformas administrativas em um estado, foram diferentes dos que influenciaram as reformas em outros estados. Há, portanto, que desagregar ainda mais o objeto e o argumento para que possamos ter uma visão mais acurada deste fenômeno, que trouxe importantes mudanças institucionais para a administração pública brasileira. Uma agenda de pesquisa, portanto, apresenta-se para ser explorada neste campo ainda em construção que é a dimensão gerencial do setor público brasileiro.

Afirma-se isso aqui, pois, em grande medida, ainda que o trabalho tenha trazido programas, tais como o PNAGE, PNAFE, PROMOEX, entre outros, ou mesmo as experiências de reformas administrativas estaduais como elementos empíricos para evidenciar a conjuntura isomórfica das reformas gerencialistas, evidentemente que cabe uma análise específica de cada um deles e sua contribuição para a gestão pública brasileira. Ou seja, o tema merece um estudo mais focado, em perspectiva comparada entre os estados, com a utilização de procedimento multimétodo. O ponto de partida já foi dado para isso, a partir dos trabalhos de Abrucio (1999) e Abrucio e Gaetani (2006), entre outros. Assim, há algo neste tema para muito além da conjuntura isomórfica nacional e que pode ser explorado em termos de identificação de fatores locais que possam ser importantes para verticalizar ainda mais a pesquisa no tema.

9. Referências

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, 1997 (Cadernos ENAP, n.10, 52 p).

_____. O longo caminho das reformas nos governos estaduais: crises, mudanças e impasses. In: MELO, M. A. (org.). Reforma do estado e mudança institucional no Brasil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1999, p. 368.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rev. Adm. Pública [online]. v. 41, p. 67-86. 2007. Edição Especial.

ABRUCIO, F.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD. Avanços e perspectivas da gestão pública dos estados, 2006.

AFONSO, A. J.. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. Educ. Soc. [on-line]. 2001.

ALMEIDA, C. M. de. Reforma do estado e reforma de sistemas de saúde - experiências internacionais e tendências de mudança. Ciênc. saúde coletiva [on-line]. v. 4, n. 2, p. 263-286. 1999.

ALVERGA, C. F.. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. Revista do serviço público. Brasília. ano 54, n.3. jul-set. 2003.

ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. O discurso da nova administração pública. Lua nova, 1998, n. 45, p. 97-129. ISSN 0102-6445.

ARAGÃO, C. V. de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. 2007. Disponível em: <www.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=2740&Itemid=129>. Acesso em: 3 out. 2008.

ARAÚJO, M. A. D. Novas formas alternativas de prestação de serviços. In: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. (Org.). Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II. 2010, p. 107-138.

ARENDDT, H. O que é política? GUARANY, Reinaldo (trad.). 6.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BARBOSA, N. B. Regulação do trabalho no contexto das novas relações público versus privado na saúde. Ciênc. saúde coletiva [on-line]. v. 15, n. 5, p. 2497-2506. 2010. ISSN 1413-8123.

BARDIN L. Análise de conteúdo. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

- BARREYRO, G. B. O programa alfabetização solidária: terceirização no contexto da reforma do estado. *Educ. rev.* [on-line]. n. 38, p. 175-191. 2010. ISSN 0104-4060.
- BOTELHO, A. J. J. Globalização, regulação e neonacionalismo: uma análise das agências reguladoras. *Rev. sociol. polit.* [on-line]. n. 18, p. 11-31. 2002. ISSN 0104-4478.
- BRANDÃO, W. de A. Formação social. In: SANTANA, R. N. Monteiro de. Piauí: Formação, desenvolvimento, perspectivas. Piauí: Teresina. Halley. 1995. 462 p.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova* [on-line]. n. 45, p. 49-95. 1998. ISSN 0102-6445.
- _____. Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: 34, 1998a.
- BORGES, A. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à “crise de caráter do estado”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 119-152. 2000.
- CARTAXO, F.; MARINI, C. Gestão da despesa pública e da accountability financeira. In: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. (Org.). *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II*. 2010. p. 9-26.
- CARVALHO, W. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability. *Revista do serviço público*, ano 48, n. 3, set-dez. 1997.
- CRUBELLATE, J. M. Três contribuições conceituais neofuncionalistas à teoria institucional em organizações. *RAC – Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, p. 199-222. 2007.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. 1983. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review* 48: 147–60.
- FIGUEIREDO, A. C. Prefácio. In: SANTOS, Fabiano (Org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 9-12.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. D. *Reinventando o governo*. Brasília: Editora MH Comunicação, 8. ed. 1992.
- HAWLEY, A. Human ecology. In: D. L. Sills (ed.). *International encyclopedia of the social sciences*. New York: Macmillan, p.328-37.
- HEELAS, P. Reforming the self: enterprise and the characters of thatcherism. In: KEAT, R.; ABERCROMBIE, N. (Eds). *Enterprise culture*. Routledge: London, 1991.
- HOOD, C. The new public management in the 1980s: variation on a theme. *Accounting organizations and society*, v. 20, n. 3, p. 3-19. 1995.

LIMA, P. D. B. A excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do Gespública. Gespública, Rio de Janeiro, Quality Mark, 2007.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. da; J. M. CRUBELLATE. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. RAC – Revista de Administração Contemporânea, p. 09-39. 2005. Edição Especial

MARCONI, N.; LEVY, E. A gestão das burocracias estaduais. In: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. (Org.). Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II: 2010. p. 27-48.

MARE (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado). Plano diretor da reforma do aparelho do estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology. v. 83. n. 2. p. 340-363. 1977.

NUNES, E. de O. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. v. 45. n° 1. jan./mar. 2005.

_____. Por uma nova gestão pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

PERROW, C. Complex organizations. New York: Random House, 1986.

PNAFE. Revista PNAFE é Realidade. Brasília: Ministério da Fazenda. 2006. Edição Única. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/ucp>>. Acesso em: 15 jun. 2007.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. Revista do Serviço Público, ano 53. n. 3. jul-set. 2002.

REZENDE, F. C. Por que falham as reformas administrativas? Rio de Janeiro: FGV. 2004.

SANO, H. Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os conselhos de secretários estaduais. Tese de Doutorado, São Paulo: EAESP/FGV, 2008.