

LÓGICAS INSTITUCIONAIS

Jorge Correia Jesuino

Resumo Analisam-se as tendências recentes das perspectivas neo-institucionalistas e a sua contribuição para a Análise Organizacional. Mais especificamente, compara-se a economia dos custos das transacções, proposta por Williamson, com os modelos de orientação mais sociológica, uns e outros mais complementares do que antagónicos, dependendo a sua adequação do grau de equilíbrio relativo entre as pressões das envolventes organizacionais para a eficiência ou para a eficácia.

Palavras-chave Análise organizacional; neo-institucionalismo; eficiência organizacional; eficácia organizacional.

Uma das perspectivas teóricas que nos últimos vinte anos tem despertado maior interesse e que mais tem contribuído para alargar o âmbito da Análise Organizacional é certamente a perspectiva neo-institucionalista. O prefixo "neo" refere-se à ruptura operada com o "velho" institucionalismo introduzido por Selznick em 1949 e cujas raízes remontam, através de Parsons, aos pais fundadores das ciências sociais. Para Durkheim (1895), recorde-se, a sociologia não era mais do que o estudo das instituições. Como é quase norma em ciências sociais, também aqui se nos depara uma embaraçosa diversidade conceptual derivada das diferentes perspectivas tanto disciplinares como teóricas.

A análise organizacional proposta pela "nova economia institucional" inscreve-se numa tradição diferente da que é inspirada pelo neo-institucionalismo de raiz sociológica. No plano intradisciplinar podem igualmente distinguir-se orientações mais centradas nos processos de institucionalização das que enfatizam a desconstrução das estruturas enquanto representações institucionais reificadas. As instituições resultam assim de processos de construção social, mas estes, por seu turno, são influenciados pelas instituições em que se inserem. A perspectiva institucionalista é deste modo uma parente próxima das teorias de "estruturação" de Giddens, da teoria do *habitus* de Bourdieu, da teoria das "representações sociais" de Moscovici.

Quanto ao conceito de instituição observa-se uma não menor flutuação semântica. Num sentido muito lato, próximo do senso comum, as instituições distinguem-se-iam das organizações apenas pela dimensão, importância e continuidade histórica. Por vezes, acrescentar-se-á uma dimensão normativa na medida em que associada a regras estabilizadas e prescritivas. Jepperson (1991) acentua como características centrais do conceito de instituição a "reprodução de rotinas,

Jorge Correia Jesuino, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.

programas ou sistema de regras”, por um lado, e, por outro, a sua “aceitação tácita” (*taken-for-grantedness*). O conceito de instituição aproxima-se deste modo do conceito de legitimidade proposto por Weber na sua tripla modalidade de carisma, tradição e racionalidade. Ainda de acordo com Jepperson, haveria uma tensão entre instituição e acção na medida em que esta última é sobretudo invocada como fonte de inovação e mudança, ou, para ser mais preciso, a acção intervém sobretudo nos processos de desinstitucionalização na terminologia de Tolbert e Zucker (1996), nas fases de pré e semi-institucionalização.

No presente artigo sustenta-se a ideia de que as teorias institucionalistas poderão dar contributos importantes para uma epistemologia das organizações, aí residindo grande parte do seu interesse. Em termos horizontais, ou interdisciplinares, estas novas perspectivas permitem articular a Análise/Teoria das Organizações de tradição sociológica e psicossociológica, com outros campos disciplinares como a economia, a ciência política, a antropologia, a história e, mais recentemente, as ciências cognitivas. É certo que esse diálogo interdisciplinar não é de agora, mas também é certo que o neo-institucionalismo abre aqui um campo de debate mais coerente e sistemático.

Não menos interessantes são as perspectivas que se oferecem em termos verticais, ou seja, de articulação entre níveis de análise, entre macro e micro. O neo-institucionalismo parece, com efeito, superar a tradicional descontinuidade entre os (micro)comportamentos e as (macro)estruturas organizacionais, bem como entre matrizes disciplinares respectivas em que aquelas áreas se apoiam. De certo modo isso deve-se a um duplo movimento de abertura nos dois extremos: por um lado, para as envolventes organizacionais que, com o neo-institucionalismo, constituem novos objectos de tematização e, por outro lado, e no outro pólo, os processos socio-cognitivos que intervêm na construção, reprodução e legitimação das estruturas organizacionais.

Na exposição segue-se este mesmo plano. Num primeiro momento, examina-se o debate em torno dos “mercados e hierarquias” introduzido pela “nova economia institucional”. Deve-se em grande parte a esse debate, que aliás se mantém actual, o esbatimento das fronteiras entre comportamento económico e comportamento organizacional e correlativamente a uma possível continuidade entre *homo economicus* e o *homo sociologicus*. Num segundo momento, e agora no interior do institucionalismo de tradição sociológica, examinam-se as potencialidade de articulação vertical das organizações enquanto sistemas estratificados que comportam níveis de análise de complexidade crescente.

Mercados e hierarquias

O tema é suficientemente conhecido, pelo que nos limitaremos a recordar linhas gerais. Retomando um problema enunciado por Coase em 1937, Williamson (1975, 1979, 1995) pergunta: por que razão as trocas económicas não ocorrem todas no

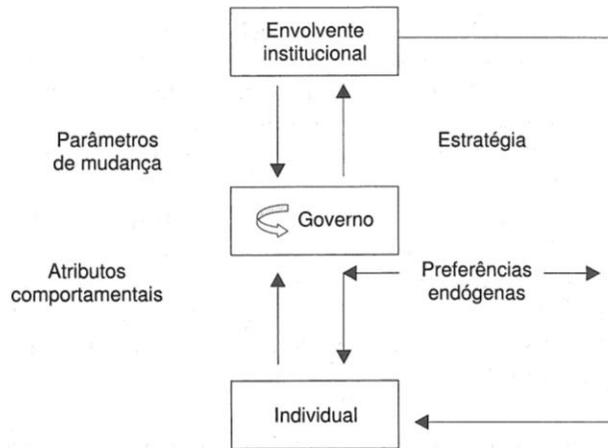


Figura 1 Um esquema estratificado (Williamson, 1995, p. 213)

mercado, ou seja, por que razão existem empresas? Ou ainda, para tornar a questão ainda mais específica, por que razão as empresas nem sempre interagem através do mercado e recorrem por vezes à fusão, ou seja, à integração tanto a montante (fornecedores) como a jusante (distribuição)? Isso sucede porque nem sempre o mercado corresponde à forma mais eficiente das trocas económicas. A teoria da economia dos custos das transacções (ECT), proposta por Williamson, articula três níveis conforme se representa no esquema da figura 1.

Conforme esclarece o autor, as setas a cheio referem-se aos efeitos principais e as setas a tracejado aos efeitos secundários. A seta circular significa que a organização tem uma lógica de funcionamento própria, ou seja, tende a institucionalizar-se. No que se refere aos efeitos principais, a ECT articula variáveis psicológicas — os atributos comportamentais e variáveis situacionais — parâmetros de mudança, definidoras das regras do jogo. As variáveis psicológicas do modelo são: 1) a racionalidade limitada, no sentido de Simon, e 2) o oportunismo, definido como “procura do interesse próprio com astúcia” (*self-interest seeking with guile*) (Williamson, 1975, p. 26).

As variáveis situacionais dizem respeito às condições em que os contratos são realizados. Distinguem-se três factores: 1) grau de incerteza, ou seja, em que medida os resultados esperados são susceptíveis de controlo; 2) a frequência das trocas; 3) a especificidade dos recursos (*asset specificity*), avaliada por exemplo em termos de proximidade geográfica, ou das complementaridades exclusivas das partes contratantes, dificilmente transferíveis para outras situações, e das quais poderão resultar vantagens recíprocas.

A hipótese central da ECT poderá resumir-se nos seguintes termos: considerando as limitações da racionalidade e o risco do oportunismo, será tanto mais vantajoso recorrer às trocas económicas através de processos organizacionais formais quanto maior for o grau de incerteza, quanto maior a frequência das transacções e

quanto mais específicos sejam os recursos nelas envolvidos. O modelo refere ainda efeitos secundários ou de *feed-back*, exercidos pela organização sobre a envolvente, por exemplo através de actuações estratégicas visando influenciar as regras do jogo, ou sobre os potenciais parceiros e/ou colaboradores através da imagem sobre eles projectada quer directamente, quer através da envolvente institucional.

A teoria de Williamson constitui, sem dúvida, uma tentativa notável de articulação do comportamento económico com o comportamento organizacional. Tradicionalmente a teoria económica não atribuía peso aos factores psicológicos e sociais e, por seu turno, os psicólogos, embora cépticos quanto às hipóteses simplistas da “maximização”, nem por isso punham em causa os métodos e resultados da escola neoclássica. Este quadro altera-se, todavia, profundamente com as observações de Simon sobre as limitações da racionalidade humana no domínio do processamento da informação. Em lugar de maximizar, o sujeito humano adopta soluções apenas satisfatórias. A entrada em cena do *homo psychologicus* tem consequências no estudo dos comportamentos económicos. Tal como observa Simon:

Se quisermos saber que forma adquire a gelatina quando solidifica, não estudamos a gelatina; estudamos a forma do molde em que a vamos verter. Da mesma forma, o economista que deseja prever o comportamento estuda a envolvente em que o comportamento tem lugar, porque o actor económico racional se comportará de algum modo que seja apropriado para maximizar a utilidade nessa envolvente. Assim (assumindo que a função de utilidade é conhecida), este comportamento maximizante é puramente uma função da envolvente e independente do actor.... O economista pode prever os comportamentos (correcta ou incorrectamente) sem sequer ter de realizar estudos empíricos sobre os actores humanos (Simon, 1990, p. 6).

No modelo de Williamson não se adopta, todavia, o postulado de actor racional maximizador. Admite-se, de acordo com Simon, que os actores em presença tenham uma racionalidade limitada e estejam, portanto, sujeitos às insuficiências da informação ou à incapacidade de a tratar na sua totalidade. Mas Williamson vai inclusivamente mais longe ao acrescentar a característica do oportunismo. Sob certos aspectos, é ainda e também uma consequência da racionalidade limitada. Na verdade, não se trata de avançar qualquer hipótese substantiva sobre a natureza humana, mas apenas de admitir que tal possibilidade existe, não sendo fácil detectar ou prever em que circunstâncias poderá emergir. Racionalidade limitada e oportunismo introduzem riscos e consequentemente custos na negociação de contratos através dos mecanismos do mercado. De acordo com a ECT, o recurso à “organização” constitui, em tais circunstâncias, uma alternativa mais adequada, ou seja, mais económica. Em primeiro lugar, porque a propriedade reduz os riscos de oportunismo, em seguida porque o acesso à informação se torna mais fácil e, enfim, porque através dos próprios mecanismos da gestão é possível controlar os comportamentos e arbitrar eficazmente os conflitos. O próprio termo de “hierarquia” utilizado por Williamson veicula a ideia da eficácia do poder (*fiat*) nas organizações.

Por contestável que seja, e veremos as reservas que lhe serão colocadas, há, todavia, a notar que a alternativa organizacional não resolve necessariamente *todos* os problemas. A única coisa que a teoria propõe é que, em tais condições, a hierarquia constitui uma solução mais eficiente que o mercado. Em rigor, não há, aliás, descontinuidade entre mercado e hierarquia. Tal como sugere, a hierarquia não é mais do que a continuação do mercado “por outros meios” (Williamson, 1991, p. 209). Da teoria de Williamson derivam-se em seguida consequências, tanto teóricas como práticas, respeitantes aos modelos organizacionais mais adequados — por exemplo, a comprovada eficácia das estruturas multidivisionais (estruturas tipo M) das grandes empresas, bem como quanto às decisões a tomar quanto à integração (*make or buy*), ou ainda quanto às relações contratuais entre o “principal” (proprietários / accionistas) e o “agente” (gestor / administrador) em termos de controlo comportamental ou de controlo dos resultados (Jensen e Meckling, 1976; Fama e Jensen, 1983). Tais desenvolvimentos afastam-nos, porém, do objectivo deste artigo. O que nos interessa aqui sublinhar é a contribuição da teoria de Williamson para o aprofundamento do diálogo entre a ciência económica e as teorias da organização, bem como evidenciar o quadro institucionalista em que esse diálogo se inscreve. A redução dos custos das transacções vem porventura tornar ainda mais claro que a eficiência das organizações não resulta apenas de medidas técnicas ligadas com a produção, mas passa também e talvez cada vez mais por uma gestão adequada dos seus parceiros (*stakeholders*) tanto internos como externos. As práticas de *reengineering*, de *outsourcing*, e de *downsizing* apontam certamente nesse sentido. A institucionalização de tais práticas poderá, todavia, encontrar limitações e resistências resultantes da visão demasiado restritiva da envolvente institucional das organizações. No modelo ECT postula-se que as organizações menos eficientes acabam por ser excluídas, um processo que tem analogias com a selecção natural. Não é todavia líquido que tal seja o caso para todo o tipo de organizações. A eficiência não é uma condição necessária de sobrevivência nem possivelmente o critério que determina a passagem do mercado à hierarquia.

O modelo de Williamson, tal como observa Granovetter (1985), assenta na visão reducionista do actor subsocializado do mercado ou do actor sobressocializado (parsoniano) das organizações, não tomando em consideração que tanto os mercados como as organizações se acham inseridos (*embedded*) em relações sociais que afectam as suas operações. A forma, todavia, como essas relações sociais exercem influência é ambígua, tanto podendo facilitar como dificultar as transacções quer nos mercados, quer nas hierarquias. Dispõe-se de evidência empírica mostrando que as relações sociais podem dar lugar a formas de quase-integração — as “quase-firmas” (na terminologia de Granovetter) ao nível do mercado. Paralelamente, “a perspectiva sobressocializada de que as ordens no interior duma hierarquia são facilmente obedecidas e que os empregados interiorizam os interesses da empresa, suprimindo qualquer conflito por si próprios, não resiste ao escrutínio dos estudos empíricos” (Granovetter, 1985, p. 501).

Em resumo, conclui Granovetter, tanto podemos encontrar “mais ordem” no mercado como “mais desordem” nas organizações. Tudo depende, em última análise, da natureza das relações pessoais e das redes de relações inter e

intra-empresariais. As relações sociais são importantes na medida em que podem criar um clima de confiança e dessa forma reduzir ou mesmo neutralizar os riscos de oportunismo.

Na mesma linha, Ghoshal e Moran (1996) criticam a teoria ECT observando que o modelo não é explícito quanto aos mecanismos de governação organizacional que levam à redução do oportunismo. Será, todavia, de presumir, a partir da própria lógica do modelo e mesmo da terminologia utilizada, que tais mecanismos se baseiem no directivismo e no controlo, o que é susceptível inclusivamente de provocar os efeitos contrários. O oportunismo pode com efeito persistir, tornando-se apenas mais subtil e astucioso e gerando os ciclos viciosos típicos da desconfiança mútua. Ghoshal e Moran sustentam, contra Williamson, que há descontinuidade entre mercado e organização e que a vantagem desta reside na capacidade de estimular comportamentos inovadores através duma gestão relacional adequada. Já Miles e Snow (1978), e muito antes ainda Burns e Stalker (1961), tinham, aliás, sugerido uma ligação entre estratégias de eficiência basicamente defensivas e modelos de gestão baseados no controlo. Em contrapartida, as estratégias inovadoras requerem estilos de gestão mais flexíveis por forma a reforçar o clima de confiança recíproca. Não se trata tanto de minimizar os custos das transacções, mas sobretudo de multiplicar as oportunidades de aprendizagem e de inovação.

Estudos empíricos recentes (Sako, 1998) no sector automóvel vêm, aliás, confirmar que práticas como a partilha de informação entre firmas clientes e firmas fornecedoras, ou ainda a oferta de serviços, como por exemplo a assistência técnica, independentemente da reciprocidade, contribuem para reforçar a confiança não apenas de carácter contratual, mas o *goodwill*, o qual, por seu turno, está associado a melhores resultados económicos.

Dos modelos económicos aos modelos sociais

A teoria dos custos das transacções pode de certo modo considerar-se como o prolongamento duma tendência de longa data que procura inscrever o comportamento organizacional na lógica do actor racional. É certo que Williamson, ao admitir a racionalidade limitada, abre espaço para o actor psicológico. É possível, todavia, perguntar-se se a hipótese do oportunismo não constitui um recuo na medida em que equivale a colocar a psicologia entre parêntesis. O comportamento oportunista, por antiético que seja, nem por isso é menos racional. E como é difícil detectá-lo e saber em que grau intervém, o melhor é encerrá-lo numa “caixa preta” através duma contra-racionalidade que reduza os seus efeitos.

É certo que o modelo de Simon (1947; March e Simon, 1958) comporta também alguma ambiguidade na medida em que, mesmo sem possibilidades de otimizar, nem por isso o actor é menos racional, como também nem por isso o “comportamento administrativo” é menos orientado para a eficiência. March e

Simon, ou talvez sobretudo March (1962), admitem, contudo, que muitas decisões sejam tomadas adoptando soluções já experimentadas, ou de acordo com modelos rotinizados, reservando-se o critério da eficiência, com todas as limitações que comporta, para situações novas ou particularmente relevantes. Mas esse é já um primeiro passo de abertura aos processos de influência social há muito estudados no âmbito da psicologia social, mas escassamente aplicados no âmbito do comportamento organizacional. A tendência dominante na disciplina consiste em centrar e reduzir a análise dos comportamentos a processos de tomada de decisão na óptica da optimização.

A estratégia epistemológica, grande parte tributária do individualismo metodológico, não difere da metáfora da gelatina proposta por Simon para caracterizar o estudo do comportamento económico. Há numerosos exemplos que podem citar-se. Por exemplo, o modelo dos processos motivacionais em que a motivação no contexto organizacional é operacionalizada em termos duma decisão (racional) para investir o esforço; as atitudes igualmente operacionalizadas enquanto especificações das funções de utilidade; o cálculo das trocas enquanto mecanismo básico da dinâmica de grupos e na gestão de conflitos; o modelo da maximização dos interesses próprios na aplicação da justiça; o utilitarismo ético; enfim, a sistemática opção pela eficiência enquanto variável dependente e para a qual deverão convergir todos os processos quer ao nível individual, quer ao nível de grupo, quer ao nível estrutural.

Não menos importante para uma alternativa ao paradigma do actor racional são as teorias institucionalistas da primeira geração propostas sobretudo por Selznick (1948, 1949, 1957) e também por Dalton (1959) e Gouldner (1959). A ideia central consiste em considerar as organizações como sistemas naturais, como organismos dotados de vida própria e que, como tal, mais do que a eficiência visam sobretudo a sobrevivência. Enquanto sistemas naturais, as organizações não podem ser isoladas das suas envolventes, com as quais estabelecem um equilíbrio dinâmico. O que, todavia, diferencia e confere originalidade à perspectiva de Selznick, e que ele ilustra designadamente na análise que faz do projecto de desenvolvimento do vale de Tennessee (TVA), é a importância que atribui aos objectivos não declarados, às estratégias dos actores através das alianças e coligações que estabelecem (cooptação), aos jogos de poder que contribuem mais para a continuidade dos próprios actores do que para a eficiência do sistema. Note-se que não se trata aqui duma "teoria da conspiração", desocultando intenções de que os próprios actores não têm consciência, mas de identificar os processos que realmente ocorrem para além das estruturas formais. É a este processo que confere uma distintividade, uma identidade cultural, diríamos hoje, às organizações que Selznick designa como institucionalização.

Institucionalizar é "infundir de valor para além dos requisitos técnicos da tarefa a realizar" (1957, citado por Scott, 1987a, p. 65). Esta perspectiva dos processos de institucionalização combina metáforas que vão tornar-se populares na Teoria das Organizações: referimo-nos, como é óbvio, à metáfora das organizações enquanto arenas políticas e à metáfora das organizações enquanto culturas. Mintzberg (1979, 1983) fará depender o equilíbrio da organização da tensão dinâmica

que se opera entre processos políticos (centrífugos) e processos culturais (centrípetos).

A perspectiva institucionalista adquire, todavia, novos desenvolvimentos a partir dos finais da década de 70, com os institucionalistas de segunda geração, ou neo-institucionalistas como John Meyer (1977), e Rowan (1977), Richard Scott (1987a, 1987b, 1990), Scott e Meyer (1991), Paul DiMaggio e Walter Powell (1983). Uma esclarecedora obra de conjunto, reunindo as principais contribuições neste domínio, foi editada por W. Powell e P. DiMaggio (1991).

Os neo-institucionalistas reclamam-se da tradição iniciada por Selznick, mas as diferenças que separam a primeira da segunda geração são porventura maiores do que as semelhanças que os aproximam. Tal como observam Powell e DiMaggio (1991), ambos comungam do mesmo cepticismo em relação aos modelos organizacionais do actor racional, ambos enfatizam as relações entre as organizações e as suas envolventes, ambos dão relevo à influência dos processos informais e ao papel da cultura.

Os neo-institucionalistas diferenciam-se, contudo, ao radicalizarem as distâncias à acção racional, opondo-lhe um modelo de inspiração pragmatista, em grande medida derivado da revolução cognitiva que se opera nas ciências sociais e nas ciências do comportamento. Ao nível macro, os neo-institucionalistas conceptualizam as envolventes organizacionais em termos mais vastos e complexos. Isso porque se dão conta de que a análise centrada em organizações focais e nas relações diádicas com a envolvente são insuficientes para explicar os processos de institucionalização, ou seja, a emergência de formatos estáveis, auto-reguladores e reprodutíveis. Daí a preferência pela análise do que designam como "campos organizacionais", como é o caso dos sistemas de saúde, de educação, de justiça ou de sectores empresariais tanto na indústria, como nos serviços. Os sectores sociais são, contudo, variáveis sob vários aspectos, tais como o número de níveis em que se estratificam, estrutura da tomada de decisão, mecanismos de coordenação e de controlo, ou ainda o grau de predominância relativa dos processos técnicos e/ou dos processos institucionais.

Scott e Meyer (1991) propuseram uma tipologia das envolventes cruzando requisitos técnicos com requisitos institucionais. As envolventes técnicas correspondem à perspectiva económica tradicional, em que as organizações produzem bens ou serviços destinados ao mercado e cuja sobrevivência depende da eficiência dos resultados. Em contrapartida, as envolventes institucionais são caracterizadas pelas expectativas que desenvolvem e às quais as organizações devem corresponder a fim de obterem legitimidade. As escolas e os hospitais psiquiátricos seriam exemplos típicos de organizações operando em envolventes predominantemente institucionais, enquanto as empresas industriais, às quais seria parcialmente aplicável a lógica dos custos das transacções, corresponderiam às envolventes predominantemente técnicas. Casos mais complexos são, todavia, aqueles em que ambos os requisitos estão presentes, e onde maiores tensões se verificam entre a lógica da eficiência e a lógica (institucional) da eficácia. Os sistemas públicos de saúde e da educação constituem assim os "campos organizacionais" onde esta problemática adquire actualmente maior intensidade e são também, por isso mesmo, objecto de estudo privilegiado dos institucionalistas.

Um campo organizacional inclui o conjunto de actores relevantes que intervem na produção dum produto ou serviço. Por exemplo, no que se refere ao campo organizacional da saúde teríamos os hospitais, organismos governamentais, faculdades de medicina e de enfermagem, associações profissionais (ordens e sindicatos), companhias de seguros, empresas farmacêuticas e outras fornecedoras de serviços. A estruturação do campo deriva do grau de interacção entre as diversas organizações, das alianças e trocas de informação interorganizacionais e ainda da consciência generalizada duma “cultura” característica do sistema, e que se traduz pelo que DiMaggio e Powell (1983) designam por “isomorfismo organizacional”. De acordo com estes autores, haveria três mecanismos básicos através dos quais se processa a mudança institucional isomórfica: 1) o isomorfismo coercivo, resultante da influência política e dos problemas de legitimidade; 2) o isomorfismo mimético, resultante das reacções à incerteza; e 3) o isomorfismo normativo, resultante da profissionalização (1991, p. 67).

Os três mecanismos podem intervir em conjunto, embora tenham causas e consequências diferentes. A influência coerciva deriva das pressões provenientes da envolvente institucional, ou seja, tanto do estado como da sociedade civil, e tanto por via formal como informal. Exemplos típicos, a adopção de medidas de controlo de poluição, ou de discriminação sexual do trabalho.

Adoptam-se, por outro lado, comportamentos de imitação em situações de incerteza, quando designadamente não são bem conhecidas as relações entre os meios e os fins, ou quando há ambiguidade quanto aos objectivos, ou quando o grau de incerteza da envolvente é muito elevado. Em tais condições, haverá tendência para adoptar soluções já experimentadas por outras organizações. As práticas organizacionais podem, aliás, difundir-se através das transferências de pessoal ou através da intervenção de consultores. As modas organizacionais e a rapidez com que se propagam são um sintoma claro do processo de institucionalização.

O terceiro mecanismo, porventura o mais eficaz, provém dos saberes, mas também das normas, designadamente deontológicas, que os profissionais adquirem por via universitária ou outra, e que se institucionalizam em associações de carácter corporativo. Tais mecanismos contribuem para formar um corpo de especialistas que ocupam posições equivalentes em diferentes organizações e que desse modo modelam o comportamento organizacional. Para além disso, os corpos profissionais exercem uma acção reguladora tanto na definição de critérios de entrada, como de progressão na carreira.

Destes três mecanismos de institucionalização, e poderá haver outros, resultam consequências para o *mix* eficácia-eficiência. No artigo de Meyer e Rowan (1977), que de certo modo inaugura o neo-institucionalismo na Análise Organizacional, sustenta-se que as estruturas formais das organizações que operam em envolventes institucionais são “mitos e cerimónias”, ou seja, desempenham funções não forçosamente ligadas à eficiência a curto prazo, mas nem por isso menos eficazes no que se refere à sua continuidade e sobrevivência (longo prazo).

Talvez que uma das mais importantes contribuições do neo-institucionalismo consista em procurar respostas para este aparente paradoxo da sobrevivência não sustentada pela eficiência, aliás característica das burocracias profissionais

| Níveis de análise | | | |
|--|--------------------------|---|---|
| Grau de construção social das unidades | Elevado (fenomenológico) | Individualista | Estruturalista |
| | | (1) Cultura organizacional Interaccionismo simbólico | (3) Institucionalismo |
| | Baixo (realista) | (2) Economia neoclássica Behaviourismo Economia neo-institucional | (4) Ecologia social Dependência dos recursos |

Figura 2 Linhas de orientação teórica na análise organizacional (Jepperson, 1991, p. 154)

(Mintzberg, 1973, 1979). A resposta habitual e imediata passa pela legitimidade que tais sistemas desfrutam, mas os neo-institucionalistas procuram ir mais longe no sentido de aprofundar qual a lógica subjacente que a torna possível. Uma das dimensões dessa lógica consiste, na terminologia de Meyer e Rowan, no “desacoplamento” das sub-unidades estruturais entre si, bem como das actividades correntes por forma a proteger as estruturas formais da avaliação com base no desempenho técnico. Os controlos são minimizados e a coordenação, interdependência e ajustamento mútuo geridos informalmente. Para tanto, as actividades operacionais são desempenhadas independentemente da gestão, os objectivos formulados em termos vagos e ambíguos, a diferenciação não é complementada pela integração e as relações humanas adquirem, por tudo isso, um papel-chave na gestão das interdependências e na superação dos conflitos.

Uma segunda estratégia institucional traduz-se, sugerem Meyer e Rowan (1977), nos “rituais de confiança e de boa-fé”. Porque, não obstante a lógica do desacoplamento e se é certo que apesar de tudo os sistemas funcionam sem entrarem em colapso, isso deve-se a todo um conjunto de práticas que Goffman, um autor sempre presente nas análises neo-institucionalistas, procurou identificar e descrever. Tais práticas visariam a manutenção da confiança e consistiram basicamente no “evitamento, discrição e tolerância” (Goffman, 1967). Através delas mantém-se o pressuposto de que as pessoas actuam de boa-fé e não por oportunismo. Estamos, pois, no pólo oposto dos postulados do neo-institucionalismo económico.

Um terceiro conjunto de práticas “cerimoniais” diagnosticado por Meyer e Rowan (1977) consiste no “evitamento da inspecção e avaliação”, procedimentos susceptíveis de porem em causa a legitimidade das organizações, na medida em que violam o pressuposto de que os profissionais actuam com competência e de boa-fé.

Muitas destas práticas são facilmente detectáveis nas organizações profissionais, podendo multiplicar-se os exemplos tirados dos sistemas de saúde, dos sistemas de educação e, numa forma global, da administração pública. É, todavia, igualmente detectável que nos últimos vinte anos se tem assistido a pressões generalizadas para a eficiência sobretudo nestes campos organizacionais institucionalizados. Um problema de maior actualidade que se coloca à Teoria das Organizações

reside na tensão entre estes dois tipos de lógica institucional — a económica e a social. Não são, todavia, claros os contornos que uma possível integração poderá assumir (Mintzberg, 1986, 1996).

Um outro assunto que interessa analisar no neo-institucionalismo diz respeito ao cruzamento dos níveis de análise e orientação teórica. Jepperson (1991) propõe a tipologia epistemológica, que se reproduz, com algumas simplificações, na figura 2.

O institucionalismo, por um lado, rejeita os reducionismos da célula 3 tanto no que se refere ao nível de análise como no que toca ao realismo. Por outro lado, recorre às orientações construtivistas derivadas da fenomenologia (Schutz, 1962) e que têm a sua expressão porventura mais influente na obra de Berger e Luckman (1967) sobre a “construção social da realidade”. Tópicos aí formulados, como a neutralidade do conhecimento do senso comum ou a objectificação das representações subjectivas, mantêm a sua plena actualidade na agenda dos cientistas sociais. Goffman (1967, 1974) é igualmente outro autor muito glosado.

O neo-institucionalismo social mostra-se, por outro lado, muito sensível ao *zeitgeist* cognitivista e daí o recurso a modelos como os “esquemas” e “cenaizações” (*scripts*) para explicar os hábitos decisoriais, bem como os processos de categorização e de atribuição causal. De preferência ao “actor racional” sub-socializado, ou ao “actor parsoniano” hipersocializado, os neo-institucionalistas opõem o “actor prático”, eminentemente flexível, umas vezes, e quase sempre guiado por esquemas habituais — o *cognitive miser* da psicologia social cognitiva (Fiske e Taylor, 1984), mas capaz igualmente dum processamento *on-line* e cibernético da informação conducente a juízos e decisões altamente ponderadas. Com base na conhecida paródia do economista neoclássico que deixa uma gorjeta num restaurante ocasional de estrada, Powell e DiMaggio ilustram as diferentes práticas decisoriais alternativas: um motorista racional não deixaria gorjeta, calculando que o criado não voltaria a ter oportunidade de exercer represálias sobre a sua conduta. Um motorista parsoniano deixaria gorjeta porque teria interiorizado a noção de que tal seria correcto; tanto ele como o criado sorririam um para o outro em sinal do mútuo apreço pelos desempenhos de papéis apropriados. Um actor prático deixaria também gorjeta porque é assim que é costume fazer-se, mas sem daí derivar qualquer particular satisfação para consigo próprio. Mas, se acaso se detivesse a pensar no que deveria fazer, poderia ou não deixar gorjeta consoante os esquemas que activasse. Por exemplo se fosse um aluno de economia possivelmente não deixaria gorjeta, ou deixaria se fosse um parsoniano ou se tivesse já desempenhado tais funções, etc., etc. O mais provável será, contudo, que em tais situações o actor faça de facto economia da sua energia mental.

Há, todavia, problemas epistemológicos que subsistem. A teoria da acção prática, ao conservar apenas os aspectos cognitivos, dificilmente explica a dimensão normativa e consequentemente o problema da ordem social. Poderíamos mesmo dizer-se que aqui há um certo recuo em relação à perspectiva de Parsons. Outra questão, não menos decisiva, diz respeito à articulação entre os níveis micro e os níveis macro. Os neo-institucionalistas privilegiam o estudo das macro-estruturas mas não se torna claro em que medida o recurso a teorias relativas a

micro-processos inter-individuais sejam susceptíveis de generalização a níveis organizacionais mais elevados.

Zucker (1977) aborda, todavia, este problema e procura mostrar, através de evidência experimental, que quanto mais institucionalizado o contexto maior é a influência exercida na transmissão, manutenção e resistência à mudança das normas. Para o efeito, utilizou o paradigma do efeito auto-cinético em sucessivas gerações e em diferentes condições “institucionais”. Numa primeira condição, a menos institucional, o cúmplice que “transmite” as normas é um sujeito sem estatuto específico, pelo que a influência que exerce é de carácter pessoal; numa segunda condição, manipula-se o contexto simulando-se tratar-se duma organização a que tanto o “cúmplice” como o sujeito experimental pertencem; e na terceira condição o “cúmplice” ocupa uma posição organizacional específica. Os resultados confirmam claramente as hipóteses. Zucker reclama-se da perspectiva etnometodológica (Garfinkel, 1967). Quando os actos dispõem de justificações correntes e não problemáticas, adquirem um estatuto simultaneamente objectivo e exterior, ou seja, institucionalizam-se. Este mesmo tipo de explicação pode ser invocado para as experiências de Milgram (1974): quanto menor o grau de institucionalização, menor a obediência dos sujeitos às ordens do experimentador.

Continua, todavia, a não ser clara a razão porque razão as instituições se diferenciam umas das outras em termos das reacções afectivas e normativas que provocam. Uma explicação porventura mais satisfatória é sugerida por Mary Douglas (1986), o que nos remete para um quadro exterior ao neo-institucionalismo.

Na sua obra originalíssima — *How Institutions Think* —, a autora desenvolve o argumento de que as instituições não são apenas convenções (úteis), pois integram igualmente um desejo de legitimação, talvez mesmo uma ética. Não apenas é assim porque é assim, mas porque deve ser assim. E deve ser assim porque, em última análise, está inscrito na natureza, deriva duma lei divina, ou o que for. Mas esta naturalização não se confunde com o universalismo, com as ideias inatas ou os princípios kantianos. Mary Douglas está mais próxima do relativismo de Hume, embora tal não implique que os sistemas morais sejam imunes à avaliação objectiva. Para tanto não há que invocar critérios absolutos, mas apenas a coerência interna dos sistemas (confrontar consigo próprio) e no valor prático (por exemplo, a acessibilidade da justiça). E sob esse aspecto os sistemas são comparáveis, há uns melhores do que outros.

As “instituições pensam” significa que são elas que nos ajudam a tomar decisões sobre a vida e a morte, e sobretudo sobre a forma de classificar: “a instituição incipiente, escreve, requer um princípio de estabilização que evite a sua extinção prematura. Esse princípio estabilizador é a naturalização das classificações sociais. Terá de haver uma analogia pela qual a estrutura formal dum conjunto crucial de relações sociais seja situada no mundo físico, ou no mundo sobrenatural, ou na eternidade, onde quer que seja, mas desde que não seja vista como um arranjo socialmente imposto” (Mary Douglas, 1986, p. 48). É esta naturalização que permite que a divisão do trabalho não tenha de ser constantemente renegociada, que a natural distinção dos sexos especialize as mulheres na criação dos filhos, ou ainda que, na moderna sociedade industrial, a relação analógica da cabeça para a mão

fosse frequentemente usada para justificar a estrutura das classes, as desigualdades do sistema social e a divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual. Ao naturalizarem-se, as instituições fazem parte da ordem do universo e como tal poderão servir de argumento na retórica da legitimação.

O argumento de Mary Douglas não rejeita que as instituições sejam socialmente construídas, mas daí não se segue que qualquer convenção se torne instituição, antes e apenas aquelas que correspondam à estrutura da autoridade e à ordem social. Reencontramos a temática central de Durkheim no quadro do qual a autora declaradamente se inspira. Possivelmente, o conceito de instituição e os processos que lhe estão associados constituem, na verdade, o problema central das ciências sociais.

Recordem-se também as relações estabelecidas por Durkheim entre a religião, de que a natureza é uma metáfora, e a sociedade: uma não é mais do que uma representação da outra. Provavelmente todo o processo de institucionalização reflecte essa necessidade tão ancestral como actual de dispor dum referencial de ordem que nos ultrapassa e ao mesmo tempo nos liberta da necessidade de decisão em permanência.

Referências

- Berger, P. L., & Luckman, T. (1967). *The social construction of reality*. Nova Iorque: Doubleday.
- Burns, J., & Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. Londres: Tavistock.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firms. *Económica*, 4, 386-405. [Reimpresso em Barney, J. B., & Onchi, W. G. (Eds.) (1986), *Organizational economics* (pp. 80-98). Jossey-Bass.]
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique: Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisations modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris: Seuil.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Seuil.
- Dalton, M. (1959). *Men who manage*. Nova Iorque: Wiley.
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160. [Reproduzido em *The new institucionalism in organizational analysis* (1991) (pp. 63-82).]
- Douglas, M. (1986). *How institutions think*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Durkheim, E. (1895). *Les règles de la méthode scientifique*. Paris.
- Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, 26, 305-325. [Reimpresso em J. B. Barney & W. G. Onchi (Eds.) (1986), *Organizational economics* (pp. 276-298). Jossey-Bass.]
- Fiske, S. J. & Taylor, S. E. (1984). *Social cognition*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Garfinkel, H. (1967). *Studies in ethnomethodology*. Englewood Cliffs, Nova Jérícia: Prentice-Hall.

- Ghoshal, S., & Moran, P. (1996). Bad for practice: A critique of the transaction cost theory. *Academy of Management Review*, 12, 13-47.
- Goffman, E. (1967). *Interaction ritual*. Nova Iorque: Anchor.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis*. Harvard: Harvard University Press.
- Gouldner, A. W. (1954). *Patterns of industrial bureaucracy*. Glencoe, IL: Free Press.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddness. *American Journal of Sociology*, 91, 481-510.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360. [Reproduzido em J. B. Barney & W. G. Onchi (Eds.) (1986) (pp. 254-275). Jossey-Bass.]
- Jepperson, R. L. (1991). *Institutions, institutional effects and institutionalism*. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (p. 143-163). Chicago: The University Chicago Press.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Nova Iorque: Wiley.
- March, J. G. (1962). The business firm as a political coalition. *Journal of Politics*, 24, 662-678.
- Meyer, J. (1977). The effects of education as an institutio. *American Journal of Sociology*, 83, 53-77.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Miles, R. E., & Snow, C. C. (1978). *Organizational strategy, Structure and process*. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- Milgram, S. (1974). *Obedience to authority: An experimental view*. Nova Iorque: Harper & Row.
- Mintzberg, H. (1979). *The structure of organizations*. Englewood Cliffs, NOVA JÉRSIA: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1983). *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, NOVA JÉRSIA: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1986). A note on that dirty word "efficiency". In *Mintzberg on Management* (pp. 330-334). Free Press.
- Mintzberg, H. (1996). Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, May-June, 75-83.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1991). *The new institucionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sako, M. (1998). Does trust improve business performance? In C. Lane & R. Bachman, *Trust within and between organizations: Conceptual issues and empirical applications* (pp. 88-109). Oxford: Oxford University Press.
- Schutz, A. (1967). *The phenomenology of the social world*. Northwestern University Press.
- Scott, W. R. (1987a). *Organizations: Rational, natural and open systems* (2nd Ed.). Prentice Hall.
- Scott, W. R. (1987b). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, 32, 493-511.
- Scott, W. R. (1990). Symbols and organizations. From Barnard to the institutionalists. In O. E., Williamson (Ed.), *Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond* (pp. 38-55). Oxford: Oxford University Press.

- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1991). The organization of societal sectors: Propositions and early evidence. In W. W. Powell & P. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 108-140). Chicago: The University of Chicago Press.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the theory of organizations. *American Sociological Review*, 13, 25-35.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots*. Berkeley: University of California Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership and administration*. Nova Iorque: Harper & Row.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative behaviour*. Nova Iorque: Macmillan.
- Simon, H. A. (1990). Invariants of human behaviour. *Annual Review of Psychology*, 41, 1-19.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1996). The institutionalization of institutional theory. In S. R. Clegg, C. Hardy & W. R. Nord. (Eds.), *Handbook of organization studies* (pp. 175-190). Beverly Hills, CA: Sage.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies. Analysis and anti-trust implications: A study in the economics of internal organization*. Nova Iorque: Free Press.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 233-261. [Reproduzido em J. B. Barney & W. G. Onchi (Eds.) (1986), *Organizational economics* (pp. 98-129). Jossey Bass.]
- Williamson, O. E. (1991). Economic institutions: Spontaneous and intentional governance. *Journal of Law, Economics and Organization*, 7, 159-187.
- Williamson, O. E. (1995). Transaction cost economics and organization theory. In E. Williamson (Ed.), *Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Zucker, L. G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, 42, 726-743. [Reproduzido em *post scriptum* em W. W. Powell & P. DiMaggio (1991), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 83-107). Chicago: The University Chicago Press.]

Institutional structures (abstract) Recent trends on the neo-institutionalistic perspectives are examined, particularly within the field of Organizational Analysis. More specifically a comparison is made between the economy of transaction costs as proposed by Williamson and the more sociologically oriented models. It is argued that these two approaches are more complementary than opposed in the sense that they are both adequate to describe and predict organizational practices. It all depends on the constraints exerted by the organizational environments either towards efficiency or effectiveness.