



REORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA, INSTITUCIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA CORPORATIVA: UM ESTUDO EM UMA EMPRESA DE ECONOMIA MISTA

Odilardo Viana Avelar Jr.

Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo, Brasil.

Professor da Universidade Federal do Ceará, Brasil.

E-mail: odilardo@ufc.br

Resumo

Esta pesquisa aborda o estudo das relações existentes entre burocracia, institucionalização e governança corporativa. A pesquisa é exploratória, descritiva, bibliográfica e utilizou os recursos da telemática. Primeiro, foram apresentadas algumas teorias que evidenciam a readequação dos instrumentos burocráticos para atender as necessidades dos sistemas organizacionais, em decorrência de transformações em seus ambientes. Em seguida, os fundamentos da Teoria da Institucionalização. Posteriormente, foi apresentado o conceito de governança corporativa, que nesse estudo aparece como instrumento importante de reformulação dos fundamentos da estrutura burocrática, com sua institucionalização nas organizações, como método de gestão e controle da realização de objetivos estratégicos. Finalmente, foi realizado o estudo de caso sobre a Cia de Água e Esgoto do Ceará - Cagece. Os resultados mostraram que essa sociedade de economia mista, quando foi criada, se apresentou como uma inovação, que foi institucionalizada como um novo arranjo estrutural de tipos de empresas federais e estaduais. Ao adotar a governança corporativa, a Cagece confirmou que a reorganização burocrática apareceu em seu processo de modernização, como principal instrumento de institucionalização.

Palavras-chave: Burocracia. Institucionalização. Governança corporativa.

1 INTRODUÇÃO

Essa pesquisa tem como objetivo investigar de forma incipiente, as relações existentes entre os instrumentos burocráticos, a institucionalização e as práticas de governança corporativa. Essa investigação ocorre em um contexto específico, restrito ao estudo de caso da Cia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE. Dessa forma, o estudo visa descrever e analisar o processo de profissionalização da gestão e a modernização dos processos organizacionais, descrevendo também, a configuração da arquitetura da empresa, explorando seus aspectos críticos, tais como, os processos de gestão da empresa e a readequação de sua estrutura em função das mudanças ocorridas em seu ambiente externo.

2 REORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA

Este estudo tem como um de seus fundamentos a metáfora da organização como organismo vivo (MORGAN, 1996). Assim, a organização é considerada como uma entidade viva, com um funcionamento sistêmico, em constante mutação, interagindo com seu ambiente, na tentativa de satisfazer suas necessidades, para realizar a adaptação necessária as mudanças ambientais. Neste sentido, a visão de realidade nesta pesquisa é funcionalista, pois,

se baseia no pressuposto de que a sociedade tem existência concreta e um caráter sistêmico, orientado para produzir coisas ordenadas e reguladas, como bem identificou Morgan (1980).

Assim, a expressão “reorganização burocrática” será utilizada nesse estudo, com o propósito de identificar o processo de readequação dos instrumentos burocráticos, ao longo do tempo, para atender as necessidades homeostáticas dos sistemas organizacionais, em decorrência das transformações ocorridas em seus ambientes. Para realizar essa identificação, é preciso entender como os instrumentos burocráticos foram desenvolvidos e readaptados com o passar do tempo.

Weber construiu o conceito de burocracia, a partir dos estudos sobre tipologia de sociedades que realizou para desenvolver a sua visão de autoridade. Ele identificou a forma de autoridade, como a variável mais importante para caracterizar uma sociedade. A partir disso, definiu três tipos de sociedade e autoridade: a sociedade tradicional, a sociedade carismática, e a sociedade legal, racional ou burocrática (WEBER, 1994).

Os fundamentos da organização burocrática derivaram da sociedade legal, racional ou burocrática, com a construção do tipo ideal weberiano. Na sociedade burocrática todas as normas legais podem ser estabelecidas por acordo ou imposição, visando fins utilitários ou valores racionais. Essas normas devem ser impessoais, preservando sempre a racionalidade na escolha dos meios utilizados e dos fins aos quais se destina. A autoridade burocrática (autoridade legal) tem sua legitimidade fundamentada, na aceitação que os membros de uma organização têm desse conjunto de preceitos e normas legais, de onde deriva o comando. Weber (1978) define o processo administrativo, como a busca racional de interesses, que são estabelecidos pelos limites desses preceitos e normas. Para ele, a autoridade ocupa um cargo, que inclui a atividade de mando, e está subordinada a uma ordem impessoal, para onde suas ações devem ser orientadas. Como a racionalidade é o seu elemento principal, esta autoridade é considerada técnica, legal, meritocrática e administrativa (WEBER, 1978).

A partir de sua definição de sociedade burocrática, Weber afirma que o tipo mais puro de exercício da autoridade legal é aquele que utiliza um quadro administrativo burocrático. Segundo ele, esse quadro administrativo é formado pelo tipo mais puro de funcionário que sintetiza os principais elementos comuns à maioria das organizações modernas (WEBER, 1978). Esse funcionário deve atuar segundo os seguintes critérios:

- São livres, mas estão sujeitos à autoridade e as obrigações sociais;
- Os cargos estão claramente hierarquizados;
- A competência de cada cargo está explicitamente definida;
- O cargo é preenchido sob uma livre relação contratual;
- Os candidatos são selecionados com base em suas qualidades técnicas. Essas qualidades poderão ser testadas com exames e certificadas por diplomas que comprovem a instrução técnica;
- O salário é determinado de acordo com o nível hierárquico, onde a responsabilidade do cargo e as exigências do status social do ocupante podem ser levadas em conta;
- O cargo é a principal ocupação do funcionário;
- O cargo estabelece os fundamentos da carreira e a promoção depende de julgamento dos superiores;
- O funcionário está totalmente desligado da propriedade dos meios de administração e não se apropria do cargo;
- O funcionário está sujeito à rigorosa e sistemática disciplina e ao controle de seu desempenho no cargo (WEBER, 1978).

Esse é o tipo ideal que Weber utiliza como um instrumento de análise sociológica, para criar tipologias puras, sem qualquer pretensão de avaliar a sociedade. Em última análise, essas

são as características extremas do modelo, que oferecem um instrumento tipológico puro, utilizado na análise da sociedade, e por isso mesmo uma abstração, como salienta Cruz (2006).

O tipo ideal é o fundamento principal das organizações burocráticas. De acordo com Motta e Pereira (1980), as principais características dessas organizações são:

- Divisão do trabalho, que atende a uma racionalidade, decorrendo da eficiência no cumprimento dos objetivos da organização, sendo assim uma estrutura racionalmente organizada;
- Hierarquia de autoridade, sistema organizado de domínio e subordinação mútua entre as autoridades, mediante supervisão das inferiores pelas superiores, possibilitando ao subordinado apelar da decisão de uma autoridade inferior a uma autoridade superior;
- Separação entre administração e proprietário, quando surge o profissional especializado em gerir as organizações, que não se trata necessariamente do proprietário, e sim de um profissional preparado para a função de administrador;
- Salário e promoção baseado na competência técnica, as escolhas de definição de salários e de estabelecimento de promoções são realizadas pelo mérito e não por preferências pessoais;
- Impessoalidade no relacionamento, não sendo possível a observação de sentimentos nas relações;
- Rotinas e procedimentos padronizados, o funcionário não determina o que pretende ser, ele é o que a burocracia determina ou impõe, e o desempenho no cargo é assegurado por um conjunto de regras;
- Caráter legal das normas, a organização regida por normas pré-estabelecidas por escrito, caracterizada por ter uma legislação própria;
- Caráter formal das comunicações, usando a comunicação escrita, onde todas as ações e decisões podem ser comprovadas por documentação adequada, sendo realizadas repetitivamente através de formulários.

Nesse contexto, a estrutura burocrática aparece como um instrumento de identificação dos endereços sistêmicos dentro da organização. É praticamente impossível identificar, controlar e integrar as partes de uma organização sem um mínimo de burocracia. As organizações contemporâneas ainda apresentam uma estrutura fundamentada no que Weber (1978) chamou de dominação racional-legal. Assim, a regulamentação burocrática ocorre com a criação de normas administrativas que norteiam a conduta no âmbito do sistema de autoridade e de regras técnicas, que delimitam os procedimentos operacionais.

Com o passar do tempo, a utilização do modelo burocrático weberiano, passou a ser muito criticada devido às suas disfunções operacionais. Segundo Merton (1978), a sociedade passou a realçar as imperfeições do modelo burocrático, quando a palavra “burocracia” se converteu em um insulto. Merton (1978) lembra que, o estudo dos aspectos negativos da burocracia, está fundamentado na aplicação de três conceitos: a incapacidade treinada, a psicose ocupacional e a deformação profissional.

A incapacidade treinada é o resultado da inadequação de aplicação do treinamento, quando ocorrem mudanças de condições em um ambiente em transformação. A falta dessa adequação provoca desajustes mais ou menos graves. A psicose ocupacional se desenvolve pelas exigências da organização na qual o indivíduo desempenha seu papel ocupacional. Essas pressões tornam os funcionários burocráticos metódicos, prudentes e disciplinados. Finalmente a deformação profissional, produz uma transferência dos sentimentos dos fins, para os detalhes de conduta exigida pelas normas. Neste caso, a submissão à norma, concebida inicialmente como um meio, transforma-se em um fim em si mesma (MERTON, 1978).

Segundo Merton (1978), Weber em seu estudo se ocupou quase que exclusivamente em destacar a precisão, a confiança e a eficiência como qualidades da organização burocrática, mas é preciso focar também as suas limitações. Os estudos de Merton (1978) evidenciaram a valorização excessiva da hierarquia e dos regulamentos, a defesa de interesses individuais e de grupos externos das organizações, além do conteúdo explicitamente individualista e do mecanicismo operacional, como as críticas mais constantes que revelam as disfunções da burocracia.

Apesar de todas as críticas, os fatos demonstram a impossibilidade das organizações formais de sobreviverem sem um mínimo de estrutura burocrática, para viabilizar principalmente, a integração e o controle de seus processos, organizando as suas rotinas sistêmicas, com o propósito de realizar seus objetivos gerais. Muitas vezes, a dificuldade de identificar a amplitude do sistema burocrático, necessário e suficiente para execução das atividades e processos dinâmicos nas organizações, parece ser a fonte dos excessos ou da escassez de estrutura burocrática para o funcionamento equilibrado das mesmas.

A necessidade que as organizações formais têm de configurar sua estrutura fundamentada em parâmetros burocráticos, fez com que os elementos da burocracia fossem utilizados de acordo com as práticas administrativas necessárias para atender as demandas dos ambientes organizacionais. Burns e Stalker (1961) confirmaram isso com uma pesquisa realizada em 1961 com vinte empresas industriais britânicas. O propósito dessa pesquisa era observar a relação existente entre as práticas administrativas das empresas e seus ambientes. Eles identificaram e caracterizaram dois tipos de organizações: mecanicistas e orgânicas.

A organização mecanicista foi caracterizada como uma instituição fundamentada em uma estrutura explicitamente burocrática, com funções claramente definidas, rígida hierarquia e um sistema simples de controle. O ambiente dessas organizações apresentava condições relativamente estáveis para o seu funcionamento (BURNS; STALKER, 1961).

Nas organizações orgânicas, as estruturas eram mais flexíveis, os cargos eram redefinidos constantemente em função das necessidades ambientais, existia uma maior confiança nos sistemas de comunicação; a satisfação das pessoas, a formação de grupos e a participação nas decisões, eram identificadas como elementos importantes para a otimização da produtividade (BURNS; STALKER, 1961).

A necessidade de uma estrutura burocrática, também foi percebida por Lawrence e Lorsch (1967), que realizaram na década de 1960, na indústria de materiais plásticos dos EUA, uma pesquisa que procurava identificar como as empresas definiam sua estrutura para enfrentar as diferentes condições do mercado, as inovações tecnológicas e as mutações do ambiente externo. Eles observaram que, as mudanças no ambiente externo provocam problemas de diferenciação e integração no ambiente interno das organizações (LAWRENCE; LORSCH, 1967).

A diferenciação é o processo de divisão da organização em várias unidades de trabalho, onde cada unidade agrupa conjuntos homogêneos de atividades especializadas, referentes a um setor específico da organização. A integração é a capacidade que uma organização tem de coordenar os esforços produtivos de cada um de seus diversos setores, em função de um objetivo geral da própria organização.

Lawrence e Lorsch (1967) observaram que, quando ocorria alguma alteração no ambiente externo, cada setor tendia a reagir apenas em relação à parte do ambiente que era relevante para realização de suas próprias tarefas, atuando de forma segmentada, analisando apenas o contexto de sua especialidade. Esse fato revelava a ausência de integração entre os setores, o que dificultava a busca pelo equilíbrio dinâmico, no ambiente interno da organização, depois que ocorria alguma mudança em seu ambiente externo. Eles concluíram que, as organizações que tinham melhores desempenhos, eram justamente as que se ajustavam mais rapidamente às necessidades do ambiente externo, por meio de uma alta

diferenciação, principalmente nos departamentos relacionados diretamente com o problema ambiental. Mas para que isso acontecesse, essas organizações deveriam gerar a sinergia suficiente, por meio da integração holística entre seus diversos setores, para responder adequadamente as contingências do ambiente externo. Essas conclusões indicavam que a estrutura e o funcionamento das organizações dependiam das relações com o ambiente externo.

As pesquisas de Burns e Stalker (1961) e Lawrence e Lorsch (1967) demonstraram que as organizações continuavam a ter uma estrutura burocrática, mas os seus fundamentos foram adaptados para atender as novas necessidades de gestão, em função das novas demandas dos ambientes organizacionais.

2.1 Institucionalização

Nessa readequação dos instrumentos burocráticos, quem de fato explicitou claramente a presença secular do pensamento weberiano nas organizações, foram os institucionalistas. Na década de 1950, foram realizados os primeiros estudos empíricos sobre a legitimidade das regras institucionais, mitos e crenças, característicos de uma determinada realidade social, que as organizações tendem a adotar como suas. Esses estudos deram origem a Teoria Institucionalista. A partir da década de 1970 o institucionalismo ganhou um novo impulso. Por meio dessa teoria, os pesquisadores observaram que existia uma continuidade de readequação dos instrumentos burocráticos, para atender as necessidades de legitimação de uma determinada realidade social e conseqüentemente das organizações que participavam dessa realidade no mundo contemporâneo.

O institucionalismo se efetiva em um ambiente organizacional identificado como “campo organizacional”. DiMaggio e Powell (1991) definem campo organizacional como a área de vida da organização, onde ela convive com fornecedores, consumidores, agências regulatórias e outras organizações que produzem serviços e produtos semelhantes. A homogeneização institucionalizada, que deriva do campo organizacional, ficou conhecida como isomorfismo.

Segundo DiMaggio e Powell (1991), o isomorfismo é o processo pelo qual uma unidade de uma determinada população é forçada a se tornar semelhante a outras unidades, que coexistem com as mesmas condições ambientais. Esses pesquisadores identificam três tipos de isomorfismos institucionais: o isomorfismo coercitivo; o isomorfismo mimético e o isomorfismo normativo.

O isomorfismo coercitivo resulta das pressões formais e informais que são exercidas sobre as organizações por outras organizações, das quais elas são dependentes das expectativas culturais da sociedade onde as organizações atuam.

O isomorfismo mimético deriva da imitação de práticas entre as organizações, resultantes de situações de incerteza.

Finalmente, o isomorfismo normativo provém da profissionalização dos indivíduos integrantes das organizações. A padronização dos métodos e das condições de trabalho são os instrumentos utilizados, para estabelecer uma base de conhecimento legitimadora das ocupações profissionais.

Tolbert e Zucker (1999) afirmam que o processo de institucionalização tem três etapas: habitualização, objetificação e sedimentação. A habitualização é precedida de uma necessidade de inovação. Essa inovação deriva de diversos fatores que podem conduzir as organizações a uma mudança organizacional. Esses fatores podem ser resultantes da legislação, de mudanças tecnológicas e das forças do próprio mercado.

Assim, a habilitação resulta da geração de novos arranjos na estrutura em resposta a problemas organizacionais específicos. Esses arranjos são formalizados por meio de procedimentos que são sugeridos por organizações que já tenham passado pelo mesmo tipo de problema. A habitualização resulta no desenvolvimento de estruturas, que podem ser classificadas como um estágio de pré-institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

A próxima etapa é a objetificação. Essa é uma etapa em que os novos arranjos se direcionam para um estágio mais permanente, onde ocorre a difusão da estrutura. Nessa etapa, ocorre um processo de consenso social entre as autoridades (tomadores de decisões) da organização a respeito do valor da estrutura, depois de observada a crescente adoção por outras organizações (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

A última etapa é a sedimentação. Esse processo se fundamenta na continuidade e sobrevivência da estrutura adotada, pelas várias gerações de membros da organização. Para compreender o processo de sedimentação, é necessário identificar os fatores que afetam a difusão e perpetuação da estrutura (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Ao final dessa etapa, a institucionalização foi totalmente implementada.

Observada essa caracterização dos mecanismos de homogeneização, é possível perceber que o isomorfismo institucional é a mais explícita expressão da racionalidade coletiva, resultante da evocação do pensamento de Marx Weber.

A partir das referências teóricas levantadas por todos esses estudos, foi possível observar que as organizações contemporâneas apresentam um discurso de combate a estruturas burocráticas pesadas, trabalhando com uma hierarquia mais flexível, a descentralização de autoridade, e a desregulamentação normativa, como parâmetros de organizações que funcionam com uma estrutura integrada em rede, conectada por meio da tecnologia da informação. Nessas organizações, a liderança das autoridades aparece como facilitadora para resolver problemas e conflitos, fortalecendo a confiança e o comprometimento entre os indivíduos. Isso representou uma flexibilização da estrutura burocrática.

A flexibilização burocrática é uma “reinvenção” do modelo burocrático weberiano, adaptado aos novos tempos e às exigências de ambientes mais competitivos. A sofisticação dos mecanismos de controle, utilizando a tecnologia da informação, e a flexibilidade no processo produtivo, foram adequações para atender interesses de agentes que atuam no ambiente de mercado, que tem assumido um caráter mais dinâmico em suas demandas, gerando um novo modelo de realização das vantagens competitivas operacionais.

Esta burocracia flexível (PAULA, 2002) continua se fundamentando no caráter de dominação legal idealizado por Weber. A sofisticação do controle aparece na forma de lideranças menos autoritárias, na redução da quantidade de níveis hierárquicos, na aparente ausência de chefias diretivas, efetivada com a utilização de sofisticados instrumentos de tecnologia da informação, onde o chefe exerce seu controle a distância sem ser percebido. Dessa forma, o sistema de autoridade das organizações passou por profundas reformulações, principalmente em seus aspectos operacionais.

Neste ambiente de burocracia flexível, foi desenvolvido o conceito de governança corporativa, que consolidou a reformulação dos fundamentos da estrutura burocrática nas organizações. Na verdade, a governança surge para consolidar os instrumentos burocráticos e corrigir algumas das disfunções existentes na estrutura das organizações. Assim, segundo Medeiros (2004), o modelo burocrático é, em última análise, um mecanismo institucional de governança para gerir as estruturas da organização.

2.2 Governança Corporativa

As organizações são criadas combinando recursos para trabalharem em busca de seus objetivos gerais. Etzioni (1967) lembra que os objetivos das organizações são freqüentemente estabelecidos por meio de um complicado jogo de poder entre diversos grupos e indivíduos, que atuam dentro e fora da organização, com diversas referências de valores comportamentais dentro de uma determinada sociedade. Nesse contexto, a missão de uma organização é estabelecer os objetivos-guias fundamentados na ética e nos valores organizacionais, para definir o direcionamento sobre o que a organização deve fazer, como vai fazer e para quem ela vai fazer. Essa missão deve ser o fundamento principal de sua estratégia.

A formulação da estratégia organizacional se realiza por meio do planejamento estratégico, que trata de sua inserção no ambiente onde atua, estabelecendo um programa geral e efetivo do que de fato deverá ser realizado, definindo os limites dos objetivos para médio e longo prazo, para a efetivação operacional dos propósitos da organização.

Nas corporações contemporâneas, os objetivos tratados pelos planos estratégicos atendem ou interferem nos interesses dos *stakeholders*, indivíduos ou grupos de pessoas que tem algum tipo de interesse nos resultados da companhia (FREEMAN; GILBERT, 1987). Normalmente os *stakeholders* estão em parte dentro, e em parte fora da companhia e podem incluir a administração, empregados, fornecedores, acionistas, clientes, a comunidade que se agrupa em órbita da corporação e as organizações governamentais. Toda corporação deve ter idéias claras sobre o que os diversos *stakeholders* esperam dela, para estabelecer e executar seu planejamento estratégico.

Nesse ambiente de interesses diversos, as corporações desenvolveram o conceito de governança corporativa, para dirigir as organizações e controlar a realização de seus objetivos estratégicos, racionalizando o relacionamento dos acionistas com o conselho de administração, a diretoria, a auditoria independente e o conselho fiscal. A Comissão de Valores Mobiliários (CVM, 2002) define a governança corporativa como o conjunto de práticas que tem por finalidade aperfeiçoar o desempenho de uma companhia, protegendo todas as partes interessadas no negócio. As práticas de governança corporativa envolvem principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas, prestação responsável de contas e conformidade no cumprimento de normas reguladoras.

Os investidores analisam as práticas de governança de uma organização, com o propósito de tomar uma decisão de investimento, pois a governança estabelece o nível e as formas de atuação que eles podem ter na companhia, para exercer influência no seu desempenho (CVM, 2002). As boas práticas de governança corporativa repercutem na redução do custo de capital, aumentando a viabilidade do mercado de capitais como alternativa de capitalização das empresas. As Companhias que implantam o sistema de governança, protegendo todos os seus investidores, tendem a ser mais valorizadas, pois os investidores reconhecem que o retorno dos investimentos será usufruído igualmente por todos (CVM, 2002).

Na governança o fundamental é estabelecer seus limites, suas formas, seus papéis e suas responsabilidades, ou seja, uma hierarquia de autoridade (SILVA, 2006). Para tanto, a governança analisa profundamente a dissociação entre a propriedade e a direção, pois essa separação de funções leva ao reconhecimento do controle como algo independente da propriedade, de um lado, e da administração do outro. Assim, de acordo com Lima (2007) a estrutura de governança corporativa descreve a distribuição de direitos e responsabilidade entre os distintos participantes que são relevantes para a companhia, como conselho de administração (*board*), executivos, acionistas e outros *stakeholders*, determinando claramente as regras e processos para a tomada de decisão sobre as questões empresariais, de forma

semelhante ao que foi descrito pelo modelo weberiano. Ao proceder desta maneira, a estrutura de governança acaba por determinar como a missão e os objetivos da companhia são fixados e os modos para atingir tais objetivos.

A governança reinterpretou a impessoalidade da burocracia de Weber, nas relações entre as partes interessadas, por meio do princípio *fairness* ou senso de justiça. Desta maneira, Lodi (2000) se aproxima de Weber quando afirma que é preciso equidade no tratamento dos acionistas, respeitando os direitos dos minoritários por participação equânime com a dos majoritários, tanto no aumento da riqueza corporativa, quanto nos resultados das operações e na igualdade de presença ativa em assembleias gerais.

A formalidade burocrática das comunicações aparece na governança em seus princípios de transparência (*disclosure*) e prestação de contas (*accountability*) e na necessidade imprescindível de "organizar, subdividir, disciplinar e supervisionar o trabalho de dezenas de pessoas" (CLEGG, 1996, p. 51). A transparência e a prestação de contas, fundamentada nas práticas contábeis e de auditoria, representam a formalização dos processos que fundamentam as normas que devem determinar a legitimidade das autoridades da companhia.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2004), a governança corporativa surgiu para superar o "conflito de agência", que resultou da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. Nesse contexto, o proprietário, no caso o acionista, delega a um agente especializado, ou seja, um executivo, a autoridade e o poder de decisão sobre sua propriedade. Muitas vezes, os interesses de gestores e proprietário não estavam alinhados, resultando em uma divergência de interesses que ficou conhecida como conflito de agência (JENSEN; MECKLING, 1976).

Depois de identificado esse conflito, a governança foi idealizada para resolver uma disfunção burocrática, que resultou de uma necessidade de adequação do sistema de gestão, a uma nova dinâmica organizacional. Quando o proprietário se afasta da gestão do negócio, em função de transformações ambientais, a estrutura burocrática da empresa precisa se readaptar as novas condições de equilíbrio dinâmico de seus ambientes. No momento em que os donos da empresa, no caso os acionistas, profissionalizaram a sua gestão, eles perceberam que os agentes profissionais, muitas vezes defendiam os seus interesses individuais. Merton (1978) identificou a defesa de interesses individuais como uma das principais disfunções burocráticas. Assim, os acionistas despertaram para a necessidade de estabelecer novas regras, para protegê-los dos abusos da diretoria executiva das empresas, da inércia de conselhos de administração e das comissões de auditorias externas (IBGC, 2004).

Dessa forma, a governança corporativa se configurou como um instrumento de profissionalização da gestão organizacional. As melhores práticas de governança (IBGC, 2004), revelam em essência a readequação da competência técnica e da meritocracia (o poder do mérito), a uma nova realidade empresarial.

A burocracia é sem sombra de dúvidas, o fundamento principal da governança corporativa, pois para garantir a continuidade da empresa, a governança deve estabelecer instrumentos legais, organizacionais e contratuais para controlar as ações e decisões dos agentes gestores, que devem cumprir os objetivos estabelecidos pelos acionistas, não permitindo que ocorram desvios por incapacidade, negligência ou interesses pessoais dos gestores. Nesse ambiente, a governança corporativa também evidencia os elementos da institucionalização, quando as regras institucionais por ela estabelecidas, são adotadas por muitas organizações, ao implantarem suas melhores práticas.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A classificação desse estudo está fundamentada na taxionomia de Vergara (2007), que classifica a pesquisa em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa é exploratória e descritiva. Exploratória, porque investiga de forma incipiente as relações existentes entre os instrumentos burocráticos, a institucionalização e as práticas de governança corporativa, em um contexto específico, restrito ao caso da Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE. Descritiva, porque visa descrever e analisar o processo de profissionalização da gestão e a modernização dos processos organizacionais, descrevendo também, a configuração dos setores na estrutura da empresa, explorando aspectos críticos, tais como os processos de gestão da empresa e a readequação de sua estrutura em função das mudanças ocorridas em seu ambiente externo.

Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica, uma vez que se apoia no levantamento da literatura pertinente, publicada em livros, dissertações, periódicos e anais de eventos, tendo sido realizada por meio de estudo de caso. É também documental, dado que se fundamenta, parcialmente, em dados originários de documentos que registram a evolução histórica da empresa estudada. Finalmente, é uma pesquisa telematizada, pois, utiliza dados, informações e documentos que foram coletados diretamente do *website* oficial da empresa ou obtidos por meio de contatos eletrônicos com representantes oficiais da Companhia.

Quanto à natureza dos dados, a pesquisa está caracterizada como qualitativa, pois é um estudo não estatístico, identificando e analisando fenômenos que não são mensuráveis como sentimentos, percepções, pensamentos e comportamentos (MALHOTRA, 2006). O fato de ser uma pesquisa qualitativa implica estabelecer, *a priori*, que o resultado final não pode ser generalização e sim utilizado para a compreensão de uma dada realidade, sob uma determinada perspectiva, visto que, também trabalha com um estudo de caso.

4 A COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ – CAGECE

A Companhia de Água e Esgoto do Ceará - Cagece foi criada pela Lei n. 9.499 (1971), como uma sociedade de economia mista, tem como principal acionista o governo do estado do Ceará, tendo por finalidade a prestação dos serviços de água e esgoto em todo o estado do Ceará.

Em julho de 2001 a Cagece completou 30 anos com uma nova arquitetura organizacional, formada por unidades estratégicas de negócio na capital e no interior do estado do Ceará. A Cia concretizou o processo de reestruturação e modernização, com o propósito de dirigir o seu foco para o cliente. Com a nova arquitetura organizacional, a Cagece criou um novo logotipo para representar sua evolução, modernidade, atualização tecnológica, sua proximidade ao cliente e preocupação com o meio ambiente. Ainda no ano 2001, a Cia investiu muito em seu planejamento estratégico, desenvolveu 48 projetos voltados para as diversas áreas e destinou 1% de sua arrecadação para treinamento e capacitação de pessoal. No atendimento aos seus clientes, a empresa iniciou ações de educação sanitária e desenvolveu campanhas de combate ao desperdício de água, programas de reuso de efluentes tratados e de eficiência energética (CAGECE, 2011).

Em abril de 2005 a Cagece iniciou o processo de certificação ISO 9001:2000, visando à estruturação e implementação do sistema de gestão de qualidade do laboratório central da empresa e da estação de tratamento de água do açude Gavião. No final de 2005 recebeu a certificação dessas duas unidades. Em 2006, a Cia iniciou o processo de certificação de sete estações de tratamento de água, em cidades do interior do estado do Ceará e do laboratório de hidrometria (calibração e manutenção de medidores) (CAGECE, 2011).

Atualmente, a Cagece leva água tratada a 251 localidades de 149 municípios do Ceará, atendendo a 4,52 milhões de cearenses com água tratada e 1,66 milhões com serviços de coleta de esgoto. A Cia possui 9.784.785 metros de rede de distribuição de água e 3.750.99 m de rede coletora de esgoto em todo o estado do Ceará. O índice de cobertura com abastecimento de água é 96,91% no estado do Ceará e 97,80% em Fortaleza. A rede de esgoto em Fortaleza é de 50,56% e de 35,74% no interior do estado. A Cagece trata 100% dos esgotos coletados (CAGECE, 2011).

4.1 Reorganização burocrática na Cagece

A reorganização na Cagece, no sentido de uma readequação dos instrumentos burocráticos, apareceu em dois momentos. Primeiro, na sua criação, como sociedade de economia, com personalidade jurídica de direito privado, mas controlada pelo governo. Neste caso, o governo do estado do Ceará, ao utilizar o instrumento legal para criar a Cia, fez uma readequação dos instrumentos burocráticos, para viabilizar alguns de seus objetivos. O segundo momento ocorreu quando a Cagece foi reorganizada, tendo como um dos seus principais propósitos a modernização de sua gestão.

A Cagece já nasceu como uma empresa inovadora. No ano de 1971 ela foi constituída como uma sociedade de economia mista. No Brasil, o Decreto - Lei n. 200 (1967) definiu uma sociedade de economia mista como: “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à união ou a entidade da administração indireta”. Esse decreto caracteriza legalmente no Brasil uma nova forma de sociedade.

Ao contrário das empresas públicas, cujo capital é exclusivamente público, na sociedade de economia mista há capital público e privado na sua constituição, e participação do setor público e do privado na gestão. Nesse contexto, a Cagece nasceu como uma forma societária inovadora para o Brasil no século XX.

A criação da Cagece como uma sociedade de economia mista, evidencia uma política adotada pelo setor público brasileiro, principalmente durante o século XX, de empresas que foram criadas e controladas pelos governos, mas voltada para o mercado. O Banco do Brasil foi o primeiro, ainda no século XIX. Criado em 1808, em 1812 se transformou em uma sociedade de economia mista (OLIVEIRA, 1997). O Banco do Nordeste do Brasil já foi criado como sociedade de economia mista em 1952. A Petrobrás criada em 1953, abriu seu capital em 1956 (PENNA, 2006) e a Eletrobrás constituída por lei em 1961, também já foi criada como sociedade de economia mista.

Mello (2007) afirma que no direito brasileiro, uma sociedade de economia mista tem personalidade de direito privado, mas está submetida a certas regras especiais, elaboradas com essa natureza, para auxiliar a atuação governamental. Dessa forma, o governo criou uma estrutura padrão de empresas, que atuam diretamente no mercado, mas são controladas pelo Estado.

Esse processo todo evidencia a necessidade de readequação de instrumentos burocráticos, para responder as novas necessidades ambientais, de alguns tipos de organizações, controladas pelo governo federal ou estadual.

4.2 Institucionalização na Cagece

Observada essa prática de empresas criadas e controladas pelo governo, mas voltadas para o mercado, e com base em DiMaggio e Powell (1991), é possível identificar que o ato de criação da Cagece resultou de uma homogeneização institucionalizada, derivada de seu

próprio campo organizacional. Isso gerou um isomorfismo mimético por parte do governo do estado do Ceará, quando ele imitou as práticas de outras organizações, neste caso o governo federal e outros governos estaduais, na busca de soluções para seus problemas.

A partir do modelo elaborado por Tolbert e Zucker (1999), é perceptível que, a lei das sociedades de economia mista, ao estabelecer um padrão de empresas, pode caracterizar o início de um processo de institucionalização. Isso porque, neste modelo, o processo de institucionalização tem três etapas: habitualização, objetificação e sedimentação. A habitualização é precedida de uma necessidade de inovação. Neste caso, a necessidade de inovação é representada pela criação de empresas de economia mista, para atender as novas necessidades do Estado brasileiro em seus níveis federal e estadual. Assim, neste caso, a habilitação resultou da geração de novos arranjos na estrutura das empresas federais e estaduais, em resposta a problemas específicos nessas duas esferas estatais. No caso da criação da Cagece, esses arranjos foram formalizados por meio de procedimentos que são sugeridos por organizações, no caso governos estaduais, que já tenham passado pelo mesmo tipo de problema, para o qual a Cagece representava a possibilidade de solução.

A objetificação, entendida como uma etapa em que os novos arranjos se direcionam para um estágio mais permanente, pode ser identificada na Cagece em sua estrutura, que foi se consolidando ao longo dos anos, realizando cada vez mais trabalho de água e esgoto no estado do Ceará.

Finalmente, a etapa de sedimentação da institucionalização, processo que se fundamenta na continuidade e sobrevivência da estrutura adotada. No caso Cagece, a estrutura de economia mista se consolidou como estrutura da empresa, tendo se aperfeiçoado e modernizado. Essa modernização aconteceu principalmente, quando a Cagece completou 30 anos em 2001 e reorganizou a sua arquitetura organizacional, que passou a ser formada por unidades estratégicas de negócio, na capital e no interior do estado do Ceará, passando também a trabalhar com unidades de serviço. Esse processo de reestruturação e modernização teve como propósito dirigir o foco da Cia para o cliente.

Assim, é possível entender que, um processo de institucionalização nasce com uma inovação e essa inovação pode resultar da legislação, de mudanças tecnológicas e das forças do próprio mercado (DIMAGGIO; POWELL, 1991). No caso específico da Cagece, a legislação definiu a existência da própria empresa, resultante de uma inovação legal, instituída pelo Estado na economia brasileira. Essa inovação estava caracterizada por um novo tipo de empresa, que combinava capital público e privado, com a possibilidade de participação dos dois setores em sua gestão do negócio, prática que em parte resultou também do mercado. A segunda etapa da inovação aconteceu quando a Cagece modernizou sua gestão, ao adotar as melhores práticas de governança corporativa.

4.3 Modernização e governança corporativa na Cagece

Como foi observado anteriormente, para a Cagece o processo de modernização como instrumento de institucionalização, se apresentou na forma de sua reorganização burocrática. A nova arquitetura de 2001 resultou desse processo. Hoje a Cagece (CAGECE, 2011) é constituída por uma diretoria colegiada, que tem um Diretor Presidente e cinco Diretores: Comercial, Operações, Gestão Empresarial, Engenharia e Planejamento e Controle, como ilustrado na Figura 1. Em nível gerencial, são 14 Unidades de Negócio e 44 Unidades de Serviços.

Essa nova configuração, expressa a preocupação da Cia com a profissionalização de sua gestão. O fato de ter sido constituída como sociedade anônima, fez com que a Cagece procurasse planejar o seu próprio caminho de institucionalização, trabalhando na construção de seu processo de profissionalização da gestão, por meio do isomorfismo mimético, imitando

a prática de outras organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Essa imitação ocorreu quando a Cia resolveu adotar a governança corporativa como instrumento de profissionalização da gestão. Além disso, ao utilizar a governança corporativa como instrumento de profissionalização de sua gestão, a Cagece evidencia também, a presença do isomorfismo normativo em seu processo de institucionalização.

Dessa forma, o modelo burocrático também é utilizado pela Cagece, por meio do mecanismo institucional da governança corporativa, para gerir a sua estrutura (MEDEIROS, 2008).

Nesse sentido, para institucionalizar a modernização e readequação dos instrumentos burocráticos, a Cagece procurou atender as melhores práticas de gestão das sociedades por ações, contemplando em sua estrutura de governança corporativa os seguintes níveis hierárquicos, segundo a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA, 2009):

- Administração superior formada pela Assembléia Geral e pelos Órgãos de Administração (conselho de administração, conselho fiscal e diretoria colegiada);
- Direção executiva formada pela Presidência, Diretoria de Planejamento de Controle, Diretoria de Gestão Empresarial, Diretoria de Operações, Diretoria de Engenharia e Diretoria Comercial.
- Níveis gerenciais formados por Unidades de Negócios e Unidades de Serviços.
- Formação de Comitês internos.

Além disso, a Cia também adota na configuração de sua arquitetura organizacional as seguintes práticas:

- **Assembléia Geral:** tem como competências elevação ou redução do capital social e ou outras reformas do Estatuto Social; eleição ou destituição, a qualquer tempo, dos conselheiros de administração e conselheiros fiscais; fixação da remuneração global anual dos membros do conselho de administração, do conselho fiscal e da diretoria; transformação, fusão, incorporação, cisão, dissolução e liquidação da Cia; deliberação sobre as demonstrações financeiras.
- **Conselho de Administração:** toma decisões no melhor interesse da sociedade como um todo, independentemente da parte que os indicou ou elegeu, além de ter pleno conhecimento dos valores da empresa, dos propósitos e crenças dos sócios e zelar pelo seu aprimoramento. Deve ainda prevenir e administrar situações de conflitos de interesses ou de divergência de opiniões, a fim de que o interesse da empresa sempre prevaleça. O conselho de administração deve fixar a orientação geral dos negócios da Cia, eleger e destituir os diretores e fixando suas atribuições, fiscalizando a gestão, devendo também, convocar a Assembléia Geral, manifestar-se sobre o relatório anual da administração e as contas da diretoria, manifestar-se sobre atos ou contratos, deliberar sobre emissões de ações do capital autorizado, autorizar a alienação de bens do ativo permanente, escolher e destituir auditores independentes e autorizar a contratação de empréstimos.
- **Conselho Fiscal:** responsável pela fiscalização dos atos da administração e por opinar sobre determinadas questões, deve informar os acionistas, analisar as demonstrações financeiras da Cia e no Estatuto da Cia deverá estar prevista a sua existência.
- **Diretoria Colegiada:** tem como competências a aprovação do regimento interno e demais documentos necessários ao funcionamento da Cia, estabelecer tarifas e respectivos reajustes, fixar salários, reajustes e políticas de gestão de pessoas, emitir relatório anual, propor a contratação de empréstimos ao conselho de administração.

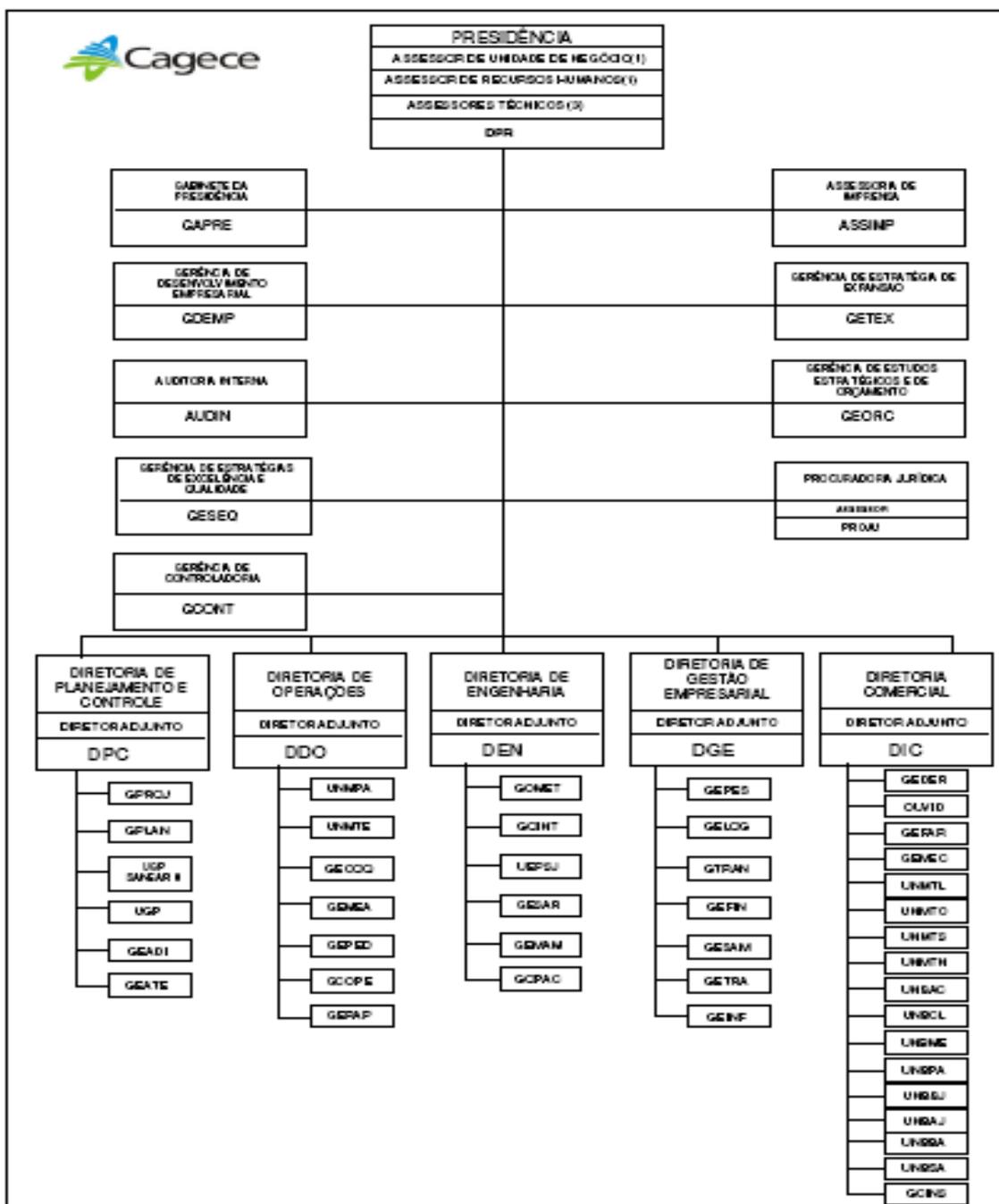


Figura 1 - Arquitetura organizacional de Cagece

Fonte: <http://www.cagece.com.br/estrutura-organizacional/organograma>

- Auditoria Independente:** deve analisar e emitir parecer sobre as demonstrações financeiras elaboradas pela Cia, se estas apresentam adequadamente a posição patrimonial e financeira e os resultados do período. Os pontos a serem analisados pela Auditoria Independente são: as principais políticas contábeis; deficiências relevantes e falhas significativas nos controles e procedimentos internos; tratamentos contábeis alternativos; casos de discordâncias com a Diretoria; avaliação de riscos e análise de possibilidade de fraudes.

A Cagece expressa seus valores e princípio, como fundamentos que orientam o relacionamento com seus clientes, fornecedores, funcionários, acionista, parceiros, concorrentes, governo e sociedade (CAGECE, 2011) . A Cia afirma que pauta suas relações internas e externas com valores de: ética e transparência, sustentabilidade, foco em resultados, foco no cliente, responsabilidade social e ambiental, desenvolvimento e valorização profissional e inovação. Esses valores e a adoção das melhores práticas de governança corporativa confirmam que a reorganização burocrática aparece explicitamente no processo de modernização da Cagece, como seu principal instrumento de institucionalização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa investigou as relações existentes entre os instrumentos burocráticos, a institucionalização e as práticas de governança corporativa, em uma empresa de economia mista, por meio do estudo de caso da Cia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE.

Foi constatado que a Cagece nasceu como uma empresa inovadora, quando foi constituída como uma sociedade de economia mista. Assim, o ato de criação da Cagece resultou em uma homogeneização institucionalizada, derivada de seu próprio campo organizacional. Isso gerou um isomorfismo mimético, quando o governo do estado do Ceará, imitou as práticas de outras organizações, no caso o governo federal e outros governos estaduais, para encontrar soluções para seus problemas.

Assim, a sedimentação dessa institucionalização, ocorreu por meio da própria estrutura de economia mista da Cagece, que se consolidou como estrutura da empresa, tendo sido aperfeiçoada e modernizada. Essa modernização resultou na reorganizou de sua arquitetura organizacional, que passou a ser formada por unidades estratégicas de negócio, na capital e no interior do estado do Ceará, passando também a trabalhar com unidades de serviço, com o propósito dirigir o foco da Cia para o cliente.

Essa nova configuração revelou a preocupação da Cia com a profissionalização de sua gestão. O fato de ser uma sociedade anônima, fez com que a Cagece procurasse planejar o seu caminho de institucionalização, trabalhando na construção de uma gestão profissional, por meio do isomorfismo mimético, imitando a prática de outras organizações. Esse isomorfismo se efetivou, quando a Cia resolveu adotar a governança corporativa como instrumento dessa profissionalização. Este fato também evidencia a presença do isomorfismo normativo, ao estabelecer a profissionalização dos indivíduos integrantes da Cia. Neste caso, o modelo burocrático foi utilizado pela Cagece, por meio do mecanismo institucional da governança corporativa, para estabelecer a profissionalização de sua gestão.

Desta forma, esta pesquisa identificou as relações existentes entre burocracia, institucionalização e governança corporativa, utilizadas, ao longo do tempo, como instrumentos de reorganização burocrática de uma empresa de economia mista. Essa identificação foi realizada por meio do estudo de caso da Companhia de Água e Esgoto do Ceará - Cagece. Ao adotar as melhores práticas de governança corporativa, a Cagece confirmou que a reorganização burocrática aparece explicitamente em seu processo de modernização, como seu principal instrumento de institucionalização, legitimando regras institucionais, mitos e crenças, característicos de uma determinada realidade social. Essa institucionalização revelou um o processo de readequação dos instrumentos burocráticos, ao longo do tempo, para atender as necessidades homeostáticas dos sistemas organizacionais na Cagece, em decorrência das transformações ocorridas em seus ambientes.

A principal limitação desta pesquisa diz respeito à impossibilidade de generalizar o estudo em foco para todas as sociedades de economia mista. Sendo um estudo de caso, a generalização das mudanças e adaptações estratégicas que ocorreram na Companhia estudada, não podem ser consideradas como representativas para toda a categoria de

empresas de economia mista. O método do estudo de caso é um instrumento típico de uma abordagem qualitativa. A escolha deste tipo de pesquisa qualitativa implica estabelecer, *a priori*, que o resultado final não se volta para a generalização, mas para a compreensão de uma dada realidade, sob uma determinada perspectiva.

Diante desta limitação, uma pesquisa fundamentada em amostragem probabilística, seria um trabalho interessante de aprofundamento desta pesquisa, com o propósito de investigar a pertinência das conclusões deste estudo de caso, em empresas brasileiras constituídas sob a forma de sociedade de economia mista.

REORGANIZATION BUREAUCRATIC, INSTITUTIONALIZATION AND CORPORATE GOVERNANCE: A STUDY IN A COMPANY OF MIXED ECONOMY

Abstract

This research addresses the study of the relationship between bureaucracy, Institutionalization and corporate governance. The research is exploratory, descriptive, bibliographic and used the resources of telematics. First, were presented some theories that emphasize the upgrading of bureaucratic instruments to meet the needs of organizational systems, due to changes in their environments. Next, were presented the fundamentals of the Theory of Institutionalization. It was later introduced to the concept of corporate governance, which in this study appears as an important tool reformulation of the foundations of the bureaucratic structure, with its institutionalization in organizations, as a method of managing and control the implementation of strategic objectives. Finally, was performed the case study on the Cia de Água e Esgoto do Ceará - Cagece. The results showed that, this company of mixed economy, when it was created, presented himself as an innovation that was institutionalized, as a new structural arrangement of types of federal and state companies. By adopting the corporate governance, the Cagece confirmed that the bureaucratic reorganization appeared in its process of modernization as the main instrument of institutionalization.

Keywords: *Bureaucracy. Institutionalization. Corporate Governance.*

Artigo recebido em 14/11/2011 e aceito para publicação em 16/05/2012

REFERÊNCIAS

BOLSA DE VALORES DE SÃO PAULO. **Informações Anuais/IAN Companhia de Água e Esgoto do Ceará.** 2009. Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/dxw/AbrirDoc.asp?gstrIDTDESCRICAONUMERO=20.00&gstrIDTQDRODESCRICAO=INFORMAÇÕES%20SOBRE%20GOVERNANÇA%20CORPORATIVA&gstrIdTQdro=iangovcorp>. Acesso em 09 set. 2009.

Decreto - Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 17 jun. 2009.

Lei n. 9.499, de 20 de julho de 1971. Cria a Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE. Disponível em: <http://www.cagece.com.br/estrutura-organizacional/organograma>. Acesso em 23 jul. 2011.

CAGECE, e dá outras providências. Fortaleza, CE. 1971. Disponível em: <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/tramitando/lei/9499.htm>. Acesso em: 03 jul. 2009.

- BURNS, E.; STALKER, G. **The management of innovation**. Londres: Tavistock Publications, 1961.
- CLEGG, S. Poder, linguagem e ação nas organizações. In: CHANLAT, J. F. (Org.). **O indivíduo nas organizações: dimensões esquecidas**. São Paulo: Atlas, 1996.
- COMISSÃO de Valores Mobiliários. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Rio de Janeiro. 2002. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/port/public/publ/cartilha/cartilha.doc>. Acesso em: 26 dez. 2006
- CRUZ, J. A burocracia fora do senso comum. **Revista Perspectivas Contemporâneas**, v.1, n. 1, p. 7- 17, 2006.
- DiMAGGIO, P., POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality. In: DiMAGGIO, P., POWELL, W (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. Chap. 3, p. 63-82.
- ETZIONI, A. **Organizações modernas**. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1967.
- FREEMAN, R. E.; GILBERT JR., D. R. Managing stakeholder relationships. In: SETHI, S. P.; FALBE, C. M. (Eds.). **Business and society**. Lexington, MA: Lexington, 1987, p. 397-423.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 3. ed. 2004. São Paulo. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/imagens/StConteudoArquivos/Codigo_IBGC_3_versao.pdf. Acesso em: 22 nov. 2006.
- JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, n.3, p. 305-360, 1976.
- LAWRENCE, P.; LORSCH, J. **Organization and environment: managing differentiation and integration**. Boston: Harvard Business School Press, 1967.
- LIMA, S. **Governança corporativa e sistemas de controles internos no grupo familiar M. Dias Branco S/A**. Monografia (Especialização) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.
- LODI, J. **Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- MEDEIROS, P. H. R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 3., Atibaia, SP, 2004. **Anais....** Atibaia, SP, 2004.
- MELLO, C. Sociedades mistas, empresas públicas e o regime de direito público. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, v. 10, maio, jun./jul., 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-10-MAIO-2007-CELSONANTONIO.pdf>. Acesso em: 08 set. 2009.
- MERTON, R. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MOTTA, F.; PEREIRA, L. **Introdução à organização burocrática**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

- OLIVEIRA, O. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- PAULA, A. As inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 2, n. 5, set. 2002, p.127-144.
- PENNA, C. **A Petrobras aos olhos do mercado** Rio de Janeiro: Petrobrás, 2006. Projeto de Pesquisa/2006, versão preliminar.
- SILVA JR, A. **Trajatória de crescimento, governança corporativa e gestão universitária**: estudo de caso em três instituições de educação superior do tipo familiar. 2006. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <http://webjornal.fesv.br/artigos/arquivos/tese%20annor.pdf>. Acesso em: 15 out. 2008.
- TOLBERT, P.; ZUCKER, L. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, R. S.; HARDY, C.; NORD, W. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais, modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. Cap. 6, p. 196-219.
- VERGARA, S. **Projeto e relatórios de pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- _____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.