

## NOÇÃO SOCIAL DE LEGALIDADE DA LEI GERAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA: ANÁLISE DAS ORGANIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MUNICÍPIOS PARANAENSES

Governança e Legitimidade em Sistemas de Justiça

Beatris Kemper Fernandes

### RESUMO

Num país em que muitas leis são aprovadas porém não são colocadas em prática nem regularmente fiscalizadas, questões acerca da capacidade de resposta e legitimidade de uma lei federal que deve ser cumprida na esfera municipal representam um interessante objeto de pesquisa. A fim de entender melhor os fatores que interferem na materialização de uma lei federal em outras esferas – neste caso, a municipal, o presente trabalho tem como objetivo analisar a influência de fatores estruturais (recursos), culturais/cognitivos e políticos nos padrões de resposta organizacional a uma dada legislação. A análise focou na influência dos fatores mencionados sobre o modo como organizações da administração pública de 147 municípios paranaenses responderam à Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Trata-se, portanto, de uma pesquisa orientada para a compreensão do fenômeno da institucionalização de uma lei federal, cuja efetividade depende de fatores que a concretizam em outros níveis de administração. O interesse pela presente pesquisa deve-se à sua contribuição para compreender o fenômeno da institucionalização legal, interpretado à luz da articulação de diferentes perspectivas teóricas, o institucionalismo sociológico e a perspectiva sociolegal. Diferentemente do olhar legalista, a institucionalização é aqui tratada como fenômeno social em que agentes organizacionais da administração pública são responsáveis por interpretar e dar materialidade às demandas da lei formal, condicionando sua efetividade e, portanto, o escopo social da legalidade. Ainda, a pesquisa contribui com a descrição dos recursos e demais fatores atinentes à administração pública municipal e de seu impacto sobre a implementação da lei.

**Palavras-Chave:** Legalidade, Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, Legitimidade, Resposta Organizacional, Organizações.

### Introdução

Sabe-se que a Lei Geral da Micro e Pequena empresa – LGPME objetiva fomentar o desenvolvimento e a competitividade da micro e pequena empresa e do microempreendedor individual, como estratégia de geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social, redução da informalidade e fortalecimento da economia, e que prevê a aprovação de uma legislação municipal decorrente dela nos 5.570 municípios brasileiros.

Dados de fevereiro de 2020 do Monitoramento da Implementação da Lei Geral nos Municípios Brasileiros apontam que apenas 58,9% dos municípios têm a Lei Geral implementada, ou seja, 3.280 municípios. O conceito de implementação utilizado foca em 4 dos 11 capítulos da lei: Uso do Poder de Compras; Desburocratização; Microempreendedor Individual; e Agente de Desenvolvimento, como um parâmetro criado pelo Sebrae e monitorado a partir de um

#### REALIZAÇÃO



questionário com 58 perguntas, sendo 5,7 (sobre 10) a nota mínima necessária, além de serem observados alguns critérios e respostas positivas a algumas perguntas chaves.

Segundo o institucionalismo sociológico (Berger; Luckmann, 1998; Dimaggio; Powel, 1983), organizações da administração pública estão inseridas num contexto social que define parâmetros culturais (normativos e cognitivos) para sua atuação, mediados pela construção social e interpretativa que os agentes envolvidos fazem desse contexto no curso de suas relações e interações sociais. Neste trabalho, essa perspectiva foi articulada com a perspectiva sociolegal (Edelman, 1990; Edelman, 1992; Ewick; Silbey, 1998; Talesh, 2009; Mahoney; Thelen, 2010), segundo a qual as leis e outros dispositivos legais, ainda que mantenham relação estreita com sua formalidade e com a estrutura jurídica que as validam, são também dependentes das condições sociais que definem o significado de sua legalidade. Sob essa ótica, leis são construções sociais e estão sujeitas à atuação de diferentes agentes que, coletivamente, as interpretam dando sentido legal ao texto formal.

Enquanto algumas organizações se comprometem e envidam esforços para atender as legislações da forma mais ampla e rígida possível, outras respondem com ações cerimoniais, tentando aparentar conformidade às leis, e outras ainda parecem ignorar a existência das leis até que sofram algum tipo de sanção, para então revisar seu padrão de resposta, movidas normalmente por questões econômicas ou de ganhos de imagem. Entre esses padrões de resposta citados existem diferentes gradações intermediárias. Admite-se que seja possível identificar os principais fatores que influenciam esses padrões de resposta, classificando-os em fatores políticos, fatores culturais/cognitivos e recursos.

Entretanto, esta pesquisa admite a existência de um componente mais sutil, uma concepção compartilhada e subjacente de legalidade (Scott, 2008; Crubellate; Mendes; Leonel Junior, 2009) que influencia os demais fatores e que traz implicações nos padrões de resposta às leis. Este componente sutil é tratado neste trabalho como noção social de legalidade – entendendo “noção” como uma pré-disposição para acatar e aplicar o que está estabelecido num marco legal, mais do que para demonstrar que se trata de algo impreciso ou superficial, e que denota um pressuposto tácito que rege a conduta social. Esta noção pode se manifestar enquanto conduta individual – quanto mais próxima de uma noção individual, mais próxima estará da consciência legal, enquanto racionalização individual; quanto mais próxima de um entendimento compartilhado, uma consciência prática (no sentido de prática social), mais próxima estará da categoria que se tenta abarcar neste trabalho. Trata-se, portanto, da intangibilidade de um conhecimento que está ali, mas não é claramente formulado, permanecendo vago, porém presente, e pode estar por trás dos padrões de resposta que levam à institucionalização das leis.

## Revisão de Literatura

Pesquisadores institucionalistas que examinam o fenômeno da institucionalização apontam fatores de diversas naturezas (econômica, social, de dependência de recursos, entre outras) (Michener, 2011; Contezini; Beuren, 2012) que influenciam a apropriação de leis pelas organizações ou sistemas sociais, como a reação dos atores face às pressões institucionais (Oliver, 1991), endogeneidade, interpretação e atribuição de sentido compartilhado da lei e do modo de reagir a ela (Edelman, 1990; 1992), cerimonialismo (Meyer; Rowan, 1977), que sofrem a influência de regras, normas e crenças culturais (Dimaggio; Powell, 1983). Buscou-se identificar os principais fatores que influenciam a institucionalização de uma lei, sendo eles ligados aos recursos (notadamente, o tamanho do município, sua visibilidade e sua riqueza), de natureza cultural/cognitiva (principalmente as crenças e valores subjacentes ao comportamento,

### REALIZAÇÃO



o capital social, o associativismo) e política (especialmente a alternância no poder, ideologia partidária e trajetória política).

A literatura aborda o papel das pressões sociais (ou sua ausência) na modelagem do comportamento organizacional em face dos valores regulatórios. Oliver (1991) argumenta que as organizações formulam suas ações estratégicas a partir de diferentes tipos de resposta às pressões ambientais – o que varia desde a conformidade até a resistência, dependendo dos tipos de pressões, por quem essas pressões são geradas, por quais motivos, e ainda da capacidade interna da organização para responder a elas. Greenwood et al. (2008) afirmam que as pressões institucionais afetam todas as organizações, mas que algumas são mais suscetíveis a essas pressões do que outras. Desta forma, organizações de um mesmo contexto tendem a se tornar isomórficas, começando a se parecerem entre si ao responderem de forma semelhante às pressões, a fim de obterem legitimidade. Entretanto, na tentativa de aparentar estarem conformadas com as pressões ambientais, as organizações se valem de adoções cerimoniais, parecendo ter adotado a prática que representa conformidade com as pressões sociais, mas esta adoção não implica de fato sua estrutura formal.

Além da interação das organizações no campo, as relações organização-ambiente são enfocadas por, pelo menos, duas perspectivas diferentes e divergentes, conforme apontado por Carvalho, Vieira e Lopes (1999). Uma, que tem a visão de que são as pressões do ambiente que controlam as estruturas e ações das organizações, é defendida por autores como Pfeffer e Salancik (1978). A outra alega que são as organizações que controlam o ambiente, conforme argumentam McNeil (1978) e Perrow (1983). Quando a pressão parte de um nível mais alto do campo organizacional sobre um nível mais baixo, ocorre um processo chamado top-down – ou de cima para baixo; já quando a pressão parte de baixo para cima, o processo se chama bottom-up.

Entretanto, quando a adoção dos mitos não é de fato incorporada às operações da organização, ela pode praticar o que é conhecido como cerimonialismo, ou seja, aparentemente adotam esses mitos para garantir legitimidade. A dissociação entre discurso e prática é chamada de decoupling, que é justamente a prática cerimonial, descolada das atividades da organização (Meyer; Rowan, 1977; Tolbert; Zucker, 1983; Boxenbaum; Jonsson, 2008). A adoção cerimonial poderia ser justificada porque, segundo Meyer e Rowan (1977, p. 340), “as organizações que adotam esses mitos aumentam sua legitimidade e sua possibilidade de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos”.

Entretanto, mesmo organizações não muito sensíveis ao ambiente legal podem estar entre as primeiras a adotar as leis e a criar estruturas, desde que isso não signifique um gasto substancial de recursos e nem a exigência de adequação das práticas organizacionais, ou seja, que sejam mantidas atividades com decoupling. Mesmo que as estruturas criadas sejam simbólicas, conforme elas se tornam mais institucionalizadas, há uma tendência a que as organizações de maior porte criem escritórios como símbolos visíveis de cumprimento à lei (Edelman, 1992). As respostas às leis, em termos de estruturas organizacionais, medeiam o impacto da legislação na sociedade, ao auxiliar na construção do significado de seu cumprimento, de forma a atender a interesses gerenciais.

Apenas a lei em si não garante que ela seja cumprida e incorporada às práticas organizacionais. Nesse sentido é que a perspectiva culturalista vem preencher um pouco da lacuna deixada entre a vigência legal, no papel, e a vigência social, ou seja, as ações práticas alinhadas ao cumprimento da lei, tentando explicar a apropriação das leis por parte daqueles que as cumprem. Selznick (1980) afirma que a formalização de uma lei não implica em sua vigência

REALIZAÇÃO



social. A vigência legal das leis representa a formalização de regras por estruturas regulativas vigentes, independentemente da coincidência entre realidade e norma (Hesse, 1991).

Edelman (2004) afirma que organizações que têm mais ligações com o setor público tendem a ter um papel mais relevante na definição do cumprimento à lei, frequentemente criando procedimentos internos, escritórios e regras para demonstrar que estão atentos à lei. Ainda conforme Edelman (2004), muitas abordagens acerca de leis e organizações assumem que a lei é exógena às organizações, determinada do lado de fora e antes de adentrar o mundo das organizações. A autora propõe outra teoria, na qual a lei é endógena, ou seja, é gerada no meio social que ela tenta regular. Ela afirma que os ambientes legais têm um papel central na teoria da endogeneidade legal, não apenas como arenas nas quais as organizações constroem o sentido da lei, mas principalmente como portais de interação entre os campos legal e organizacional, nos quais ambas se sobrepõem, permitindo a endogeneidade.

Halliday e Carruthers (2007) defendem que a endogeneidade permite que a lei emergja da práxis e acabe sendo institucionalizada. A legalidade surge como uma resposta à lei formal, na interação entre os campos legal e organizacional. O recorte desta pesquisa buscou preencher uma lacuna do conhecimento ao verificar os fatores que influenciam os padrões de resposta a uma lei, mas admitindo que a noção social de legalidade tenha um efeito de moderação, ou seja, que ela afeta a forma como se processa a seleção de prioridades em uma organização, se prioriza a urgência de execução de políticas, se define o grau de investimento de recursos, entre outros efeitos que podem imbricar com os demais fatores que influenciam esses padrões de resposta. A primeira categoria de fatores condicionantes é composta pelos recursos e engloba algumas características do município que podem exercer influência nos processos de institucionalização de leis, tais como o tamanho em termos populacionais (Fujita et al., 1999), a riqueza, medida pelo PIB e PIB per capita (Alesina; Rodrik, 1994), e a visibilidade do município. Os recursos demonstram a capacidade institucional de um governo, resultado da análise de suas ações para definir a capacidade das organizações públicas de realizar suas funções (Howitt, 1977; Skocpol, 1990). As capacidades institucionais se referem às condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas do território institucional e às organizações autônomas da sociedade civil para a gestão social das políticas públicas (Brasil, 2011).

A segunda categoria é formada pelos fatores políticos e buscou entender como a cultura política (Pye, 1968) pode refletir os valores de uma sociedade (Frye; Shleifer, 1997) e influenciar a institucionalização das leis. Conhecendo a amplitude do tema, foram definidas como variáveis a serem observadas: a trajetória política (Grin, 2012), ideologia política (Nordhaus, 1975), articulação com as demais esferas do governo (Abrucio, 2007) e alternância no poder (Dahl, 2001).

A terceira categoria engloba fatores culturais e o referencial levantado neste trabalho acerca das diferentes tradições jurídicas nos diversos países corrobora esta categoria. Afirmar que, em diferentes países, há diferentes modos de institucionalização de leis significa sugerir que há variáveis associadas a valores e crenças que exercem influência em processos de institucionalização (Börzel, 2000; Falkner; Treib, 2008).

Identificados estes fatores, esmiuçou-se também uma categoria de análise composta pelos padrões de resposta às leis (Oliver, 1991; Edelman, 1992). Procurou-se identificar nos municípios selecionados para a etapa qualitativa os padrões de resposta conforme a tipologia de Oliver, supondo que talvez em municípios com menor renda, baixo engajamento político e pouco empreendedorismo e associativismo, e nos quais se percebe uma noção social de legalidade que não prioriza o cumprimento das leis, os padrões de respostas a elas tendem a ser de esquivança ou desobediência. Já em municípios com maior renda e mais engajamento

REALIZAÇÃO



político, com taxas mais elevadas de empreendedorismo e associativismo, mas ainda assim com uma noção social de legalidade que prioriza medianamente o cumprimento das leis, os padrões de resposta tendem a ser aquiescência (por perceberem os benefícios decorrentes da adoção da lei) ou manipulação. Por fim, talvez municípios com maior renda, mais engajamento político, empreendedorismo e associativismo, e com uma noção social de legalidade que se manifesta no pleno cumprimento das leis, tenham padrões de resposta positivos, enquadrando-se nos tipos denominados aquiescência e compromisso. Neste caso, a conjugação de fatores positivos com uma noção social de legalidade que tende ao cumprimento das leis, potencializaria a implementação.

A última categoria estudada foi a noção social de legalidade, tida como um elemento de moderação porque, se não está presente, torna “inoperantes” os fatores colocados, ainda que seja difícil de ser captada. Assumimos que a noção social de legalidade exerce este papel, condicionando a influência e tendendo a relativizar o efeito das variáveis independentes (recursos, fatores políticos e culturais) sobre a variável dependente (padrões de resposta à Lei). Assim, no presente estudo, pode-se argumentar que a noção social de legalidade pode tanto assumir que as leis existem para serem cumpridas (nesse caso, o gestor público não mediria esforços para garantir a vigência social das leis), quanto assumir que as leis não precisam ser cumpridas (nesse caso, ao contrário, o gestor público não empregaria maiores esforços para ver a lei implantada, sobretudo se os fatores “causadores” não estiverem presentes de forma favorável ou se não houver fiscalização com relação à aplicação da legislação). Também podem existir inúmeras concepções intermediárias com relação ao padrão de resposta às leis, levando em consideração a noção social de legalidade.

Outras propostas também foram examinadas a fim de validar as categorias e realizar o embasamento teórico, tais como a de Edelman (1992), que defende que as organizações que agem como adotantes prematuras são normalmente mais sensíveis ao ambiente legal. As características apontadas pela autora estão alinhadas às categorias do presente estudo: tamanho, pois as organizações de maior porte são mais visíveis e mais sujeitas às pressões sociais; e a existência de uma área de recursos humanos (Recursos); as organizações públicas estão mais sujeitas à regulação direta, a um ambiente com governança, burocracia e direitos constitucionais altamente institucionalizados e maior visibilidade e sujeição à opinião pública do que as organizações do setor privado; e a presença de sindicalização, que tende a fazer as organizações serem mais formalizadas e terem restrições sobre as prerrogativas administrativas já em vigor, aumentando as pressões ambientais para que as organizações demonstrem estar cumprindo as leis (Fatores Políticos); região, ao se considerar o histórico e a cultura específicos de uma dada região; e a experiência legal, pois após uma vivência legal, a organização tende a aumentar sua sensibilidade para o ambiente normativo (Fatores Culturais).

Ewick e Silbey (2002) afirmam que legalidade corresponde a uma estrutura interpretativa que é resultado da construção social de concepções pautadas na interpretação das leis e de seus significados, e que opera como uma espécie de guia ou condicionante da conduta organizacional para a definição de critérios de julgamento acerca das formas legítimas de resposta às leis. Segundo as autoras, como uma estrutura social, a legalidade é um aspecto ou nuance da interação, constituída por esquemas interpretativos, recursos humanos e materiais que moldam as relações sociais, devendo estar constantemente sendo produzidas e trabalhadas pelos atores do grupo.

Em um sentido mais amplo, a legalidade está ligada a uma noção compartilhada por um sistema social ao longo do tempo, influenciada por diversos fatores, dentre eles a sua tradição. Um exemplo para este recorte é a maneira como a legalidade é encarada em países europeus.

REALIZAÇÃO



Enquanto nos países do norte europeu, de origem anglo-saxã, existe uma tendência de que as leis emergam e sejam regulamentadas a partir da prática e da jurisprudência, com maior participação popular nas decisões, nos países do sul europeu as leis são vistas como instrumento de desenvolvimento em que “a norma vem antes da vida”, sendo aprovadas para somente então passarem a ser cumpridas (Börzel, 2000).

## Metodologia

Este estudo é de natureza qualitativa, mas incluiu duas etapas exploratórias quantitativas. A primeira etapa foi seccional e compreendeu o levantamento bibliográfico acerca do objeto de estudo em fontes secundárias, como teses, dissertações e artigos, legislações, informações do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, MTE – Ministério do Trabalho e Emprego, e MF – Ministério da Fazenda, bases de dados do Sebrae-PR com relação ao grau de implementação da Lei Geral nos municípios paranaenses, relatórios públicos, entre outros, para descrever a legislação e suas implicações no âmbito federal, estadual e municipal, a fim de proporcionar maior familiaridade com a legislação objeto desta pesquisa.

A segunda etapa, também de natureza exploratória, ocorreu em dois momentos distintos e com emprego de métodos mistos de coleta com vistas à triangulação. Primeiramente foram analisados dados constantes em duas bases de dados. A primeira, disponibilizada pelo Sebrae Nacional no site de Monitoramento da Implementação da Lei Geral nos Municípios Brasileiros, foi extraída da seção referente aos municípios do Paraná. Este Sistema de Monitoramento é alimentado pelos gestores do Sebrae com informações obtidas em parceria com as prefeituras. Dos 399 municípios paranaenses foram selecionados os 147 municípios que responderam a um questionário sobre quatro eixos: Uso do Poder de Compra, Desburocratização, Empreendedor Individual e Agente de Desenvolvimento. A origem destes dados é um questionário com perguntas acerca de indicadores de regulamentação, operacionalização, esforço e resultados de cada uma das variáveis, chegando a uma nota total por município, de 0 a 10. Partiu-se de dados gerais para, utilizando-se procedimentos de estatística descritiva, verificar o perfil dos municípios e identificar correlações entre os recursos, fatores culturais, cognitivos e políticos, utilizando o software SPSS for Windows.

Em seguida foram analisados os dados de uma segunda base, disponibilizada pelo Sebrae-PR, contendo dados dos 95 municípios com os resultados no Índice de Desenvolvimento Municipal para Micro e Pequenas Empresas – IDMPE, autodiagnóstico acerca do processo de implementação da Lei Geral, no ano de 2012, tanto com relação ao total geral do Diagnóstico, que varia de 0 a 500, quanto ao total por capítulo da Lei. Em seguida foi feita a análise de correlação (Correlação de Spearman e de Pearson, esta última mais adequada devido ao número de casos) entre as variáveis independentes e os dados dos 95 municípios, utilizando-se o SPSS for Windows. Foram identificadas as variáveis significativas, considerando-se os níveis de Sig 0,01 (resultados com dois asteriscos) e Sig 0,05 (um asterisco).

As variáveis dependentes utilizadas no estudo foram extraídas do Índice de Desenvolvimento Municipal da Micro e Pequena Empresa – IDMPE, no Paraná, composto por indicadores de desenvolvimento municipal, de mercado e do ambiente institucional. Dentre os indicadores, foram selecionados os 17 que melhor traduziam os aspectos contemplados em cada categoria de análise deste estudo.

Foi então realizada a etapa qualitativa, que permitiu analisar com maior profundidade como se desenvolve o processo de institucionalização de uma lei e, especialmente, forneceu subsídios para tentar captar a noção social de legalidade dos municípios pesquisados e sua influência nos padrões de resposta à Lei. As 28 entrevistas semiestruturadas foram realizadas in loco, mediante

### REALIZAÇÃO



agendamento, com pessoas envolvidas com a implementação da Lei Geral em seis municípios paranaenses: Araucária, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Paranaguá, Ponta Grossa e São José dos Pinhais, respeitando critérios de comparabilidade. Em cada um deles, procurou-se ouvir diferentes vozes, incluindo servidores municipais e representantes de organizações afetadas pelas demandas da Lei Geral na esfera municipal. Dessas, seis foram feitas com técnicos e consultores do Sebrae-PR com o objetivo ter uma visão geral da Lei e das ferramentas de monitoramento da implementação, trazendo uma visão geral da situação atual em vários municípios do Estado do Paraná. Um gerente do Sebrae foi entrevistado em dois momentos diferentes, para validação de algumas conclusões do estudo. Dez entrevistas foram feitas com servidores de prefeituras, na maioria integrantes dos Comitês Gestores ou ligados à Lei. Também foram realizadas três entrevistas em órgãos ligados à administração pública municipal, quatro com representantes de associações comerciais, dois de organizações de crédito, uma do sindicato de contabilistas, uma de órgão fiscalizador estadual ligado às contas municipais e uma com micro empreendedor individual.

O nível de análise foi a organização da administração pública municipal, enfatizando as prefeituras, por entender tratar-se dos atores mais diretamente envolvidos na implementação da Lei. As entrevistas foram realizadas em 2014, tendo sido gravadas, totalizando cerca de 20 horas de gravações. Elas foram transcritas, com notas de entrevista e análise do conteúdo para categorização com auxílio do software NVivo.

Após a realização das três etapas, procurou-se articular os achados com os aspectos teóricos da pesquisa, lembrando que a lei é construída na interação de atores dos campos organizacional e legal – portanto, um fenômeno cultural (Ewick; Silbey, 2002). De posse dessas informações, buscou-se examinar os dados de forma a comprovar ou não a influência da noção social de legalidade nos padrões de resposta das organizações da administração pública municipal à LGMPE.

Para verificar esta influência foi necessário aprofundar a análise acerca dos condicionantes externos que podem interferir nos padrões de resposta à LGMPE nos municípios: recursos (tamanho/população, renda/PIB – Produto Interno Bruto do município, bem como a visibilidade do município), fatores culturais (crenças, valores) e fatores políticos (trajetória, ideologia política do município, alternância no poder). Foi preciso adaptar alguns conceitos organizacionais para o contexto das organizações da administração pública, considerando suas peculiaridades, de forma a avaliar se os efeitos sociais dependem de fatores diferentes daqueles que influenciam as organizações mercadológicas, tais como competências organizacionais, interdependências políticas ou outras condições institucionais.

As entrevistas permitiram aprofundar itens que a classificação proposta inicialmente não permitiu alcançar. A recorrência de termos foi analisada e organizada segundo a proximidade semântica, identificada com auxílio do software NVivo 10. As categorias resultantes estão sintetizadas na tabela abaixo:

REALIZAÇÃO



**Tabela 1**

*Síntese das categorias*

<b>Políticos</b>	<b>Influência exercida por elementos como alternância no poder, parcerias, participação popular e vontade política, e que afetam a trajetória de implementação da Lei</b>
Parcerias público-privadas	Iniciativas conjuntas entre prefeitura e outros órgãos para garantir a potencialização de ações para implementação da LGMPE.
Vontade política	Iniciativas do governo municipal para garantir e agilizar a implementação e funcionamento da LGMPE, com a priorização dos capítulos a serem trabalhados com maior dedicação de esforços.
Articulação com outras esferas	Alinhamento e acesso aos governos estadual e federal.
Alternância no poder público municipal	Alinhamento e acesso aos governos estadual e federal.
Articulação interna da Prefeitura	Trabalho conjunto entre órgãos da administração pública municipal.
Participação popular	Manifestação dos interesses prioritários da população / reivindicações / pleitos quanto à atuação do poder público municipal.
Vantagens esperadas ao implantar a LGMPE	Expectativas dos benefícios a serem gerados para os diversos atores nos municípios que implementam a Lei Geral.
Resistências	Existência ou não de forças contrárias à implementação de determinados capítulos da Lei.
<b>Culturais</b>	<b>Crenças e valores disseminados na coletividade (município) que se manifestam nas práticas</b>
Cultura associativista	Percepção de algumas características da sociedade local com relação ao associativismo.
Cultura empreendedora e inovação	Percepção sobre a propensão da sociedade local para a abertura e manutenção de empresas, inclusive empresas inovadoras.
Outras percepções sobre estilo e perfil da população	Percepção de algumas características da sociedade local, que podem impactar na vigência social da LGMPE - inclusive perfil do MEI.
Cultura de dependência	Característica da população de preferir depender de benefícios públicos a assumir riscos; tendência a obedecer ordens e a culpar outros pela manutenção de sua condição socioeconômica.
Desconfiança sobre o lucro	Tendência a pensar que o empresário quer se aproveitar; exploração capital x trabalho, possivelmente como herança esquerdista.
Institucionalização de outras leis no município	Reação da sociedade e do poder público com relação a outras leis aprovadas no país, estado ou no município.
<b>Cognitivos</b>	<b>Processo de aquisição e divulgação do conhecimento acerca da Lei.</b>
Divulgação	Esforços realizados para levar a conhecimento dos integrantes do Comitê e/ou do público interessado as ações que estão sendo feitas com relação à LGMPE. Inclui o trabalho junto aos contadores autônomos ou escritórios responsáveis pela abertura e manutenção fiscal das empresas, e ainda as capacitações, eventos e outras formas de comunicação.
Preservação do corpo técnico	Permanência do corpo técnico, especialmente em posições de chefia, independentemente da troca de prefeitos ou secretários. Preservação do conhecimento técnico / legislativo no município.
<b>Recursos</b>	<b>Disponibilidade de elementos materiais (infraestrutura), humanos e/ou financeiros para a implementação da Lei.</b>
Espaço já existente para Atendimento ao Micro e Pequeno Empreendedor	Existência prévia de central de informações e serviços voltados exclusivamente aos micro e pequenos empreendedores.
Estrutura administrativa da Prefeitura	Quantidade de servidores face à demanda; servidores qualificados ou não.
Linhas de Crédito previamente existentes	Formas de acesso dos MEIS e MPES a recursos financeiros disponibilizados no município.
Sistemas de informática	Incompatibilidade e falta de integração entre diversos sistemas de informática do município.

REALIZAÇÃO



Partiu-se da análise da influência da relação entre recursos, fatores culturais/cognitivos e políticos, tendo como elemento de moderação a noção social de legalidade, analisando organizações da administração pública. O estudo tem natureza instrumental, sob uma ótica dedutiva mas com margem para indução interpretativa, partindo-se da teoria existente para formular as proposições do estudo, que guiaram o processo de coleta dos dados a serem testados. Para tanto, o problema de pesquisa foi entender como a noção social de legalidade condiciona a influência de recursos, fatores políticos e culturais/cognitivos nos padrões de resposta à Lei Geral da Micro e Pequena Empresa das organizações da administração pública em municípios paranaenses.

### **Apresentação dos Resultados**

Os principais pontos que emergiram das etapas quantitativas foram, de modo geral, que municípios maiores, mais conectados, mais ricos, mais complexos e melhor estruturados, tendem a implementar mais a Lei. Também, quando um capítulo é implementado, existe a tendência a implementar os demais capítulos. Estes dados foram considerados para efeitos da análise qualitativa, realizada em seis municípios.

Pode-se traçar um paralelo entre os indicadores considerados na etapa quantitativa e as categorias de análise utilizadas na etapa qualitativa. Embora a correspondência entre os indicadores quantitativos e os fatores qualitativos não seja exata devido às diferenças de natureza, forma de coleta e de tratamento dos dados, pode-se entendê-los como complementares para compreender o fenômeno pesquisado e suas nuances. Enquanto as análises na etapa quantitativa auxiliaram no delineamento do contexto dos municípios, a etapa qualitativa aprofundou as percepções e trouxe maior compreensão ao fenômeno estudado.

Assim, os recursos se compuseram de informações referentes ao PIB municipal e sua taxa de crescimento, a taxa de criação de estabelecimentos e de empregos, a renda do trabalho e sua taxa de crescimento, a população, a taxa de inclusão de telefonia fixa, o coeficiente de crédito bancário per capita e o índice de receitas próprias municipais. Estes indicadores dão uma ideia do tamanho, da riqueza e visibilidade do município, e foram confrontados com dados secundários acerca dos municípios selecionados e também com algumas informações extraídas das entrevistas, ocasião em que também foram levantadas informações acerca da existência prévia de um espaço para atendimento aos MPEs, de estrutura administrativa e sistemas de informática adequados, e de linhas de crédito específicas.

Os fatores políticos foram mensurados na etapa quantitativa analisando indicadores referentes à taxa de associativismo, à alternância política e de mecanismos de apoio às MPEs e ao empreendedorismo. Na etapa qualitativa, foram analisados, além da participação popular, vontade política (empoderamento) e alternância política, num certo paralelo com informações quantitativas, outros aspectos políticos, tais como a articulação interna da Prefeitura, as parcerias público-privadas, as resistências e as vantagens esperadas com a Lei Geral.

Os fatores culturais foram mensurados com indicadores referentes à renda não trabalho e à sua taxa de crescimento, complementando com informações sobre uma cultura de dependência, levantadas na etapa qualitativa. Também foi verificada a taxa de empreendedorismo e o coeficiente de pessoal ocupado em CT&I, juntamente com informações acerca da cultura empreendedora e inovação, na etapa qualitativa. Na quantitativa, complementou-se com indicadores referentes ao índice de qualidade na educação. Na etapa qualitativa, foram consideradas também as dimensões: cultura associativista, desconfiança sobre o lucro, além de outras percepções sobre a população e sobre a institucionalização de outras leis no município.

#### REALIZAÇÃO



Já os fatores cognitivos foram mensurados apenas na etapa qualitativa, com os aspectos de divulgação da Lei e de preservação do corpo técnico. Eles foram desmembrados dos aspectos culturais para captar algumas percepções mais próximas ao conhecimento, considerando-se que ambos (cultura e conhecimento) vão além de uma dimensão fundamentalmente objetiva e podem representar importantes aspectos econômicos, sociais e culturais dos ambientes (Scott, 2003).

Por se tratar de um processo, a institucionalização é contínua e tem um fluxo afetado por diversos fatores que, inclusive, ditam seu ritmo. Analisar a situação de municípios com relação à institucionalização de uma lei pressupõe observar o estágio atual desta lei no que tange alguns aspectos de sua adoção, baseando-se em informações passadas e em recortes de informações obtidas em entrevistas, num recorte temporal e conforme a percepção dos entrevistados. Para compreender a institucionalização, devem-se analisar suas particularidades significativas e seu contexto, tanto no nível organizacional quanto interorganizacional (Zilber, 2008).

A institucionalização da lei sofre pressão de cima para baixo – top-down, segundo Scott (2008), partindo do governo federal e exigindo a aprovação da legislação municipal e das providências para sua implementação nos municípios. Entretanto, a falta de fiscalização faz com que o processo siga um ritmo que depende de agentes, muitas vezes externos, para manutenção de sua estabilidade, provocando as articulações necessárias para que o processo seja iniciado ou mantido em progressão.

Edelman e Suchman (1997) lembram que os pesquisadores culturalistas ressaltam a importância de certos agentes, denominados de “organizações extraleais”, que atuam como filtros no processo de transformar a vigência legal de uma lei em vigência social. Afinal, a mera formalização de uma lei não implica em sua vigência social (Selznick, 1980) e a vigência legal nem sempre demonstra coincidência entre realidade e norma (Hesse, 1991). O primeiro filtro é o dos grupos profissionais que, mais do que difundir normas legais já existentes, as transformam em processo utilizando discursos profissionais que tanto podem enfraquecer quanto amplificar seu impacto. É o caso do Sebrae, que leva às Prefeituras ferramentas de gestão para o processo de institucionalização da Lei Geral, e também dos contadores envolvidos com a questão da formalização. O segundo é o das estruturas formais, que representam a burocracia organizacional e o comprometimento com os objetivos legais e as respostas organizacionais. Um exemplo são os entraves internos da prefeitura, que se manifestam através de sistemas de informática estanques, leis que não são aprovadas, agentes de desenvolvimento que não são nomeados, salas do empreendedor que não são inauguradas ou, no extremo oposto, de prefeituras que assumem um papel proativo e facilitam a realização das ações necessárias e decorrentes da Lei Geral.

O terceiro filtro são as comunidades de organizações, que se materializam principalmente nos comitês gestores, dando ritmo à implementação e atuando em conjunto. Segundo as pressões institucionais de Oliver (1991), essa atuação do comitê gestor pode ser classificada como a estratégia de manipulação, por meio do controle e da cooptação. Isso reforça a influência exercida pelos comitês gestores da Lei Geral no processo em análise, uma vez que tais pressões influenciam direta e indiretamente o curso e o comportamento das organizações.

Segundo Edelman (1992), conforme as estruturas criadas se tornam mais institucionalizadas e menos simbólicas, há uma tendência a que organizações de maior porte criem tais estruturas como símbolos visíveis de cumprimento à lei, ajudando a construir o significado deste cumprimento. No caso da Lei Geral, é a criação do Espaço Empreendedor, ainda que em alguns municípios o atendimento seja pouco divulgado para não gerar demanda, em atividade que pode significar decoupling. Edelman (1992) diferencia as estruturas formais (escritórios, cargos,

REALIZAÇÃO



programas e procedimentos – no caso da Lei Geral, com implantação do Espaço Empreendedor e da figura do Agente de Desenvolvimento) das informais (os canais de comunicação entre escritórios e cargos, e as normas e práticas informais – no caso da Lei Geral, a comunicação boca-a-boca, divulgações em meios de comunicação, capacitações, e o processo de difusão em si). Tanto o Agente quanto o Espaço ajudam a cumprir a obrigação da Administração de informar a população acerca de seus atos, no chamado princípio de motivação, previsto na Constituição (Di Pietro, 1998).

Voltando às estratégias propostas por Oliver, alguns municípios se enquadram na estratégia da esquivação, conquanto disfarçam as não conformidades atraindo os holofotes para questões acessórias, normalmente mais ligadas à estrutura, enquanto outros se enquadram na estratégia da desobediência, simplesmente ignorando a lei e não fazendo qualquer tipo de esforço para cumpri-la. Outra estratégia identificada é a aquiescência, conquanto municípios imitem ações realizadas por outros, ainda que a estrutura de seus municípios tenha características diversas.

Mais do que a alternância no poder, o que se mostrou relevante na etapa qualitativa foi a manutenção da estrutura administrativa, com ênfase para a manutenção do pessoal técnico qualificado nos cargos de chefia. Surgiu nas falas, no entanto, que a manutenção do partido, mesmo com afastamento do prefeito eleito, garantiu a continuidade de programas em curso, o que talvez não tivesse ocorrido caso o novo prefeito fosse membro da oposição. Essa situação confirma o proposto por Pfeffer e Salancik (1978) quando sugerem que as pressões do ambiente controlam as estruturas e ações das organizações, uma vez que, segundo Selznick (1948), as organizações são expressão estrutural da ação racional, as quais estão sujeitas às pressões do ambiente social (Carvalho; Vieira; Lopes, 1999). Neste sentido, Oliver (1991) defende que as organizações formulam suas ações estratégicas a partir de diferentes tipos de resposta às pressões ambientais; no presente estudo, notadamente, as prefeituras responderam às pressões exercidas por atores como as associações comerciais, associações de contabilistas, Sebrae e do próprio comitê gestor, enquanto coletivo formado por representantes de vários segmentos, e dos órgãos da União.

Ao finalizar as análises das duas etapas deste estudo, é possível afirmar que os fatores propostos influenciaram a implantação da Lei nos municípios pesquisados, sendo os mais marcantes a vontade política (empoderamento) e a liderança, tanto por meio do apoio do prefeito quanto da atuação de agentes articuladores, e os que menos demonstraram influenciar foram a cultura da dependência e a desconfiança sobre o lucro, que não foram reforçados nas entrevistas, mas geraram interessantes reflexões.

Tanto nos municípios em que a Lei está sendo implementada quanto naqueles em que ela está ainda incipiente, verificou-se a presença e influência dos fatores estudados, porém em medidas diferentes ou mesmo antagônicas: se há vontade política, os esforços resultam em ações de implementação; se não há vontade política, ainda que haja esforços, esses dificilmente encontram solo fértil para se transformar em ações efetivas de implementação.

O estudo buscou ainda identificar a existência de uma noção social de legalidade, capaz de interferir no ritmo, na priorização e na quantidade de esforços empreendidos para a implementação da lei. Neste aspecto, buscou respaldo em estudos que discutem a tradição legal em países anglo-saxões e nos países da Europa mediterrânea (Börzel, 2000), como justificativa para as diferentes formas de se encarar as leis: enquanto nos países do norte europeu há uma tendência das leis emergirem da prática, com maior incidência da participação popular na sua construção, nos países do sul europeu as leis são determinações primeiramente impostas, para somente então passarem a ser cumpridas. O Brasil segue a mesma tradição de seu país colonizador, e assim as leis são aprovadas no modelo top-down, devendo ser cumpridas, ainda

REALIZAÇÃO



que muitas vezes isso só ocorra quando há fiscalização. Entretanto, mesmo na ausência de mecanismos efetivos de controle ou pressão, acontece de algumas leis serem cumpridas, o que aponta para a existência de uma noção de legalidade. Assim, a “dinâmica” proposta no modelo desta pesquisa se comprova, ao afetar os padrões de resposta à Lei.

## Conclusões

As principais conclusões deste estudo, extraídas tanto das análises quantitativas quanto das entrevistas, demonstraram que municípios mais complexos e estruturados – normalmente os maiores, mais ricos e mais visíveis – tendem a reagir à chegada de uma lei com maior agilidade e alcance, demonstrando maior capacidade institucional. Isso se deve ao fato de normalmente as prefeituras, responsáveis pelo cumprimento das legislações, já terem passado por outras experiências anteriores e terem, em seus quadros de colaboradores, pessoal mais capacitado e com experiência prévia, infraestrutura para dar vazão à demanda que surge com a aplicação da legislação, maior controle e conhecimento da população e de suas necessidades. Conforme Segnestam (2003), a capacidade institucional implica muitas vezes um foco amplo de empoderamento, capital social e um ambiente facilitador, assim como a cultura, valores e relações de poder que a influenciam.

A complexidade de se realizar as adaptações necessárias para o pleno atendimento das determinações da Lei demanda o envolvimento de vários órgãos e secretarias, no sentido de que haja uma convergência tanto dos sistemas operacionais quanto para a realização das ações conjuntas que facilitem os trâmites internos, superando os entraves característicos da administração pública, tais como as diferenças entre os sistemas de informática, a morosidade e burocracia de processos como o planejamento orçamentário para reformas, aquisição de mobiliário, transferência de pessoal, pagamento de viagens e capacitações, verbas para divulgação em mídia ou confecção de cartilhas e folders informativos. Portanto, a garantia dos avanços demanda planejamento com bastante antecedência e, portanto, capacidade técnica do pessoal interno da Prefeitura. Este pessoal deve ser imune às trocas de gestão, uma vez que detêm o conhecimento técnico e a expertise para lidar com as questões em curso.

Os municípios que têm maior visibilidade (normalmente capitais dos estados, municípios polo de uma região, maiores PIB ou populações, ou municípios com as maiores empresas instaladas) tendem a implementar antes as leis devido à pressão que sofrem, mas este resultado não foi confirmado neste estudo ao se verificar que a capital do Estado, Curitiba, somente em 2014 aprovou sua legislação municipal, muito embora já viesse cumprindo vários capítulos da Lei antes mesmo de sua aprovação. Surge ainda a questão do isomorfismo como sendo relevante, pois os municípios tendem a copiar as práticas de outros municípios e a imitar alguns dos padrões de resposta às novas leis.

Os entrevistados afirmaram que a influência e apoio recebidos do Sebrae foi muito grande e deu ritmo à implantação da Lei. Da mesma forma, a indicação de um agente de desenvolvimento atuante constitui um marco no desenvolvimento dos mecanismos para a implementação da Lei, o que reforça a importância da liderança nesse processo.

A manutenção da estrutura administrativa também surgiu como algo primordial para garantia dos avanços e do ritmo da implantação. Quando há troca do pessoal técnico, especialmente nos cargos de chefia afeitos à Lei Geral, geram-se atrasos e acarreta-se a necessidade de nova sensibilização e revisão da priorização das ações, o que normalmente acarreta em perda de tempo, ritmo e esforços, quando não das próprias conquistas.

A verificação da trajetória política no município e da ideologia política foi realizada na etapa qualitativa, mas a pouca ênfase dada pelos entrevistados leva a crer que a fragilidade dos

### REALIZAÇÃO



partidos no Brasil e as constantes reformulações de alianças conforme os interesses políticos enfraqueceram a suposição de que a ideologia exerça grande influência.

Outros aspectos que se mostraram relevantes foram o grau de associativismo e a participação popular. O primeiro foi mensurado com dados quantitativos e se mostrou correlacionado à implementação da Lei, e ambos foram verificados com as entrevistas, nas quais se constatou que são considerados incipientes pelos entrevistados nos seus respectivos municípios. Já comparando as etapas quantitativa e qualitativa com relação à cultura empreendedora, os resultados foram semelhantes: os entrevistados percebem pouco empreendedorismo e inovação, e os dados apontam para baixa correlação entre a criação de estabelecimentos e a implementação da Lei.

Mas a vontade política (empoderamento) apareceu como um fator essencial, de forma que municípios cujos gestores foram sensibilizados quanto à importância da nova lei ou que tiveram o engajamento de um agente de desenvolvimento atuante e articulador, tenderam a implementar a lei de forma mais assertiva. A existência de recursos – humanos, materiais e financeiros – se mostrou relevante no sentido de que municípios mais ricos têm maior capacidade de manobra, podendo dedicar pessoas exclusivamente ou quase exclusivamente para atender às demandas da Lei, disponibilizar espaço físico e infraestrutura de atendimento, e ainda investir em capacitações do pessoal envolvido, como também realizar as concessões tributárias esperadas a partir da aprovação da Lei.

O cerimonialismo apareceu em diversas práticas, muitas vezes surgindo mascarado em discursos – à primeira vista – convincentes, especialmente por parte de servidores municipais, com explicações acerca da letargia no processo como algo externo e incontornável devido à constitucionalidade. Prazos para inclusão de despesas no planejamento para o próximo ano, dificuldades com sistemas operacionais, outras prioridades para o bem do município, e mesmo características da população, que, conforme alguns relatos, não valorizaria as iniciativas feitas pelas prefeituras para eles. Embora não seja possível afirmar, essa característica dos discursos “oficiais” pode denotar pouca vontade política, cerimonialismo, e estudos futuros podem tomar como base essas percepções para investigações mais aprofundadas.

Também foi possível observar a ausência de fiscalização, que faz com que a adesão às prescrições da lei se dê por algum outro motivo. Assim, acredita-se ser possível inferir a existência de uma noção social de legalidade que modera a relação entre os fatores políticos, culturais/cognitivos e os recursos, com relação aos padrões de resposta do município para a vigência legal e social da Lei, muito embora não tenha sido possível captar de forma assertiva este constructo devido ao fato de todos os municípios pesquisados estarem imersos num mesmo contexto cultural – localizados no Estado do Paraná, região Sul do Brasil. Isso justificaria a forma semelhante como reagem às leis, seguindo uma tradição que foi moldada no país colonizador, que por sua vez faz parte da Europa mediterrânea, caracterizada por entender a lei como algo imposto e não como uma evolução do que já é praticado, como acontece com os países do norte europeu, conforme estudo de Börzel (2000).

Assim, os resultados evidenciam diferentes facetas do processo em análise: (a) a Lei Federal possui diferentes expressões em nível municipal; (b) agentes intermediários, como o Sebrae, exercem papel de disseminadores e conscientizadores do teor legal; (c) a combinação de fatores estruturais, políticos e culturais favorece a implementação da lei em nível municipal; (d) uma noção social de legalidade atua como moderadora nesta relação.

Em face desses resultados, no que concerne a implicações práticas, defende-se que um padrão de resposta em que haja a presença de elementos impulsionadores, como a instituição de um agente de desenvolvimento local e de um comitê gestor, podem dar maior ritmo ao processo de

REALIZAÇÃO



implementação da Lei, ao cobrar o poder público para viabilizar a aplicação da Lei e a sensibilização constante dos cidadãos beneficiários da Lei para que usufruam das vantagens garantidas por ela.

## Referências

- ABRUCIO, F. L. (2007) *Trajectoria recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. Revista Administração Pública Vol. 41 p. 67-86. Rio de Janeiro.
- ALESINA, A. & RODRIK, D. (1994) *Distributive politics and economic growth*, Quarterly Journal of Economics, n.109, p.465-490.
- BERGER, P. L. & LUCKMANN, T. (1998) *A construção social da realidade*. 16ª Ed. Petrópolis: Vozes.
- BÖRZEL, T. A. (2000) *Why there is no 'southern problem'*. On environmental leaders and laggards in the European Union. Journal of European Public Policy, V. 7, N. 1.
- BOXENBAUM, E. & JONSSON, S. (2008) *Isomorphism, diffusion and decoupling*. In: GREENWOOD, R., OLIVER, C., SAHLIN-ANDERSSON, K. & SUDDABY, R. (Eds.). The Sage handbook of organizational institutionalism. (p. 78-98). Los Angeles: Sage.
- BRASIL (2011). *Sistema de Gestão Estratégica: Capacidades Institucionais*. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Brasília. Acesso em: 12 fev 2015 de: [http://sge.mda.gov.br/ind/ind\\_re/doc/Manual\\_capacidades\\_11\\_03\\_2011.pdf](http://sge.mda.gov.br/ind/ind_re/doc/Manual_capacidades_11_03_2011.pdf).
- CARVALHO, C. A. P., VIEIRA, M. M. F. & LOPES, F. D. (1999) *Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações*. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (EnANPAD), Foz do Iguaçu. Anais..., Rio de Janeiro: ANPAD.
- CONTEZINI, J. A. & BEUREN, I. M. (2012) *Processo de implantação dos controles da Lei Sarbanes-Oxley: um estudo em empresas com ADRs de Santa Catarina – Brasil*. RAI – Revista de Administração e Inovação, vol. 9, núm. 2, abr-jun, p. 98-122.
- CRUBELLATE, J. M., MENDES, A. A. & LEONEL JUNIOR, R. S. (2009) *Ambiente regulativo, respostas estratégicas e qualidade de ensino superior em organizações de ensino superior (IES) do Estado do Paraná*. Revista de Administração da UFSM, V. 2, N. 1, p. 116-129.
- DAHL, R. A. (2001) *Sobre a democracia*. Brasília: Editora da UnB.
- DI PIETRO, M. S. Z. (1998) *Direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Atlas.
- DIMAGGIO, P. J. & POWELL, W. W. (1983) *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American Sociological Review, v. 48, n. 2, p. 147-169.
- EDELMAN, L. B. (1990) *Legal environments and organizational governance: the expansion of due process in the American workplace*. American Journal of Sociology. V. 95. p. 1401-1440.
- \_\_\_\_\_ (1992) *Legal ambiguity and symbolic structures: organizational mediation of civil rights law*. American Journal of Sociology. V. 97, N. 6, p. 1531-1576.
- \_\_\_\_\_ (2004) *The legal lives of private organizations*. In: SARAT, A. The Blackwell Companion to Law and Society. Malden. Blackwell. p. 231-252.
- EDELMAN, L. B. & SUCHMAN, M. C. (1997) *The Legal Environments of Organizations*. Annu. Rev. Sociol. p. 479-515.

- EWICK, P. & SILBEY, S. S. (1998) *The common place of law: stories from everyday life*. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_ (2002) *The Structure of Legality: The Cultural Contradictions of Social Institutions*.
- FALKNER, G. & TREIB, O. (2008) *Three Worlds of Compliance or Four? The EU15 Compared to New Member States*. Journal of Common Market Studies, 46/2, p. 293-313.
- FRYE, T. & SHLEIFER, A. (1997) *The invisible hand and the grabbing hand*. American Economic Review, Vol. 87, N. 2, p. 354-358.
- FUJITA, M. *et al.* (1999) *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. MIT Press: Cambridge.
- GREENWOOD, R., OLIVER, C., SAHLIN-ANDERSSON, K. & SUDDABY, R. (2008) Introduction. In: GREENWOOD *et al.* (Org.). *The Sage Handbook for Organizational Institutionalism*. Sage.
- GRIN, E. J. (2012) *Gestão dos territórios da cidade em São Paulo: a berlinda entre a democracia representativa e os mecanismos de controle social*. XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. – 2 Nov. Acesso em: 12 out 2014 de: <<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/grinedua.pdf>>.
- HALLIDAY, T. C. & CARRUTHERS, B. G. (2007) *The recursivity of law: global norm making and national lawmaking in the globalization of corporate insolvency regimes*. AJS Vol 112 N. 4 Jan, p. 1135-1202.
- HESSE, K. (1991) *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- HOWITT, A. M. (1977) *Improving public management in small communities*. Policy Note 77-3. Cambridge, Department of City and Regional Planning, Harvard University: 1.
- MAHONEY, J. & THELEN, K. (2010) A gradual theory of institutional change. In: *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. MAHONEY; James; THELEN, Kathleen (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- MCNEIL, K. (1978) *Understanding organizational power: building on the Weberian Legacy*. Administrative Science Quarterly, 23, p. 65-90.
- MEYER, J. & ROWAN, B. (1977) *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*. American Journal of Sociology, v. 83, n. 2, p. 340-363.
- MICHENER, G. (2011) *Liberdade de informação: uma síntese dos dilemas de conformidade e suas possíveis soluções*. In: Estudos em Liberdade de Informação. Article 19. Julho. Acesso em: 31 jul 2014 de: <http://gregmichener.com/Leis-de-Acesso-a-Informacao-Dilemas-da-Implementacao--Artigo19.pdf>.
- NORDHAUS, W. D. (1975) *The political business cycle*. Review of Economic Studies, v. 42, n. 2, p. 169-190.
- OLIVER, C. (1991) *Strategic responses to institutional processes*. Academy of Management Review, v. 16, n. 1, p. 145-179.
- PERROW, C. (1983) *The analysis of goals in complex organizations*. In: HASENFELD, Y. & ENGLISH, R. A. Human Service Organizations. 2ª ed. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- PFEFFER, J. & SALANCIK, G. R. (1978) *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- PYE, L. W. (1968) *Political Culture*. In: SILLS, D. L. (org.) International Encyclopedia of the Social Sciences. New York.

- SCOTT, W. R. (2003) *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Prentice-Hall International.
- \_\_\_\_\_ (2008) *Institutions and organizations: ideas and interests* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage.
- SEGNSTAM, L., PERSSON, A., NILSSON, M., ARVIDSON, A. & IJJASZ, E. (2003) *Country-level environmental analysis, a review of international experience*. Washington: Stockholm environment institute.
- SELZNICK, P. (1948) *Foundations for a theory of organizations*. American Sociological Review, 13:23-35.
- \_\_\_\_\_ (1980) *Law, society, and industrial justice*. New Jersey: Transaction Books.
- SKOCPOL, T. (1990) *Sustainable social policy: fighting poverty without poverty programs*. The American Prospect.
- TALESH, S. A. (2009) *The privatization of public legal rights: how manufacturers construct the meaning of consumer law*. Law & Society Review. V.43, N. 3.
- TOLBERT, P. S. & ZUCKER, L. G. (1983) *Institutional sources of change in formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935*. Administrative Science Quarterly, 28, p. 22-39.
- ZILBER, T. B. (2008) *The work of meanings in institutional processes and thinking*. In: GREENWOOD, R., OLIVER, C., SAHLIN-ANDERSSON, K. & SUDDABY, R. (Eds.). The Sage handbook of organizational institutionalism. London: Sage.

REALIZAÇÃO

