



GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

A Gestão do Conhecimento e os Novos Modelos de Universidade

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
3, 4 e 5 de dezembro de 2014.

ISBN: 978-85-68618-00-4

O PLANO DE GESTÃO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS SOB O OLHAR DO INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO

Odemir Vieira Baêta

Universidade Federal de Lavras
odemirbaeta@posgrad.ufla.br

Mozar José de Brito

Universidade Federal de Lavras
mozarjdb@dae.ufla.br

Nathalia Carvalho Moreira

Fundação Getúlio Vargas - FGV/SP
nathalia.moreira@gvmail.br

Resumo

O objetivo deste ensaio é discutir como ocorreu o processo de adoção da ferramenta funcionalista do planejamento estratégico nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras. Apresenta-se como suporte teórico e analítico o enfoque sociológico foi escolhido porque, diferentemente dos demais, apresenta uma perspectiva cultural e sublinha o papel das normas culturais e dos elementos do amplo contexto institucional. Verifica-se que o processo de institucionalização nas universidades promove, cada vez mais, mudanças organizacionais que são substanciais e de um alto grau de formalização para que as mesmas continuem atuando. Os ambientes institucionais das IFES brasileiras estão condicionados por um ambiente de regulação rígido e amparados, especificamente, por determinações prescritas pelos organismos normativos e fiscalizadores da União. Tal atendimento das normas federais é uma fonte significativa de mudanças isomórficas nas IFES. É sabido que o apoio profissional dos técnicos de nível superior nas IFES brasileiras, servidores públicos de carreira com formação acadêmica em Administração ou áreas correlatas na construção do planejamento estratégico permite mais legitimidade nesse campo, o que implica credibilidade e suporte institucional.

Palavras-chaves: Universidades Federais; Institucionalismo Sociológico; planejamento institucional.

1 Introdução

Este ensaio teórico tem como objetivo discutir como ocorreu o processo de adoção da ferramenta funcionalista do planejamento estratégico à partir de 1995 na administração pública brasileira diante do modelo da Nova Administração Pública. O propósito geral é discutir como a implementação desta prática gerencial, comum no setor privado, foi inserida na realidade das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras, a partir de 2004, que passa a ser comum também nas universidades, já que historicamente estas instituições não

desempenhavam esta prática (SILVA et al, 2013). O objetivo geral visa apresentar o processo de homogeneização isomórfica (coercitivo, mimético e normativo) da vertente do Institucionalismo Sociológico e suas possibilidades analíticas para melhor entendimento deste fenômeno.

O trabalho se encontra subdividido em sessões. Na primeira sessão, o objetivo é apresentar um breve histórico da Teoria Institucional e suas principais vertentes. Posteriormente, na subseção, uma breve discussão sobre uma das abordagens da Teoria Institucional: a vertente sociológica, base analítica e explicativa para este trabalho. Logo após, serão apresentados as discussões, e por fim, as considerações, quando se apresenta as contribuições conceituais sistematizadas e embasadas teoricamente no institucionalismo como mais uma possibilidade de análise da implementação do plano de gestão nas IFES brasileiras, tendo como modelo explicativo a análise institucional sociológica.

2 Teoria Institucional

Esta é uma teoria que apresenta consistências para explicar porque mudanças institucionais acontecem e os atores sociais mudam suas formas de agir e pensar em determinado momento. As duas abordagens neoinstitucionalistas apresentam duas perspectivas para esta resposta: uma calculista, do Institucionalismo da Escolha Racional, desenvolvida pela Ciência Política; e outra cultural, do Institucionalismo Sociológico, da Sociologia. Cada uma com suas particularidades busca explicar o comportamento dos atores inseridos no contexto organizacional (HALL e TAYLOR, 2003).

O ambiente organizacional apresenta racionalidade, como afirmam os institucionalistas da escolha racional, mas abre espaço para a incorporação de crenças, valores, simbolismos dos institucionalistas sociológicos. A estabilidade nas organizações passa a ser uma das questões centrais da indagação dos institucionalistas. Neste sentido, é considerado um processo ligado a uma necessidade de sobrevivência, de reconhecimento e de adaptabilidade aos interesses que existem em seu ambiente, o chamado processo de institucionalização (SELZNICK, 1996).

Já pela lente do construtivismo social de Berger e Luckmann (1996), as instituições são consideradas como tipificações de atores e de ações que se convertem em rotinas praticadas por todos os integrantes de um grupo social e que moldam comportamentos regulares, gerando estabilidade. Desta forma, as instituições são caracterizadas por estruturas sociais socialmente construídas que promovem a ação e ao mesmo tempo as limitam por meio de regras e normas que diminuem as incertezas nas interações sociais. Essa prévia nos procedimentos de rotina é que antecede todo o processo de institucionalização. Segundo Scott (1995), a institucionalização é o processo social em que há aceitabilidade pelos indivíduos de uma realidade social compartilhada.

Ainda pelo olhar do construtivismo social, Meyer e Rowan (1999) apresentam a premissa de que as estruturas organizacionais formais são reflexos dos contextos institucionais onde estão inseridas. Para os autores, as organizações que internalizam elementos sociais legítimos e racionais em suas estruturas formais apresentam melhores condições de aumentar sua legitimidade e incrementar seus recursos e de sobrevivência, também.

Para Scott (1995), a busca pela legitimidade faz com que as organizações identifiquem mais conformidade com os modelos já internalizados e socialmente aceitos e difundidos. É nesta dinâmica que a legitimidade se faz presente como um elemento que é sinônimo de conformidade das organizações por meio das regras, normas e sistemas culturais. Porém, cabe ressaltar, que essa mesma legitimidade só passará a ser reconhecida com padrões institucionalizados e socialmente construídos no momento em que ocorrem interações e

entendimentos dos atores sobre as organizações, tendo como certo, sua conformidade e padrões institucionalizados. Fruto dessas interações, os atores criam mapas cognitivos em comum, em geral, se apropriando de práticas institucionais, e que dessa forma, são difundidas e espalhadas como padrões e aceitas como legítimas (Hall e Taylor, 1996).

Há três métodos de análise institucionalistas que apresentam diferenciação na maneira de projetar a atuação das instituições nas decisões de seus resultados sociais e políticos e de afetar o comportamento dos indivíduos. O Institucionalismo Histórico, o Institucionalismo da Escolha Racional e o Institucionalismo Sociológico apresentam, cada qual, o seu foco no trato dos problemas sociais e políticos.

Para Carvalho et al (2005) das três vertentes da teoria institucional, a sociológica é mais utilizada nos estudos organizacionais, possibilitando que as relações organização-ambiente estejam no centro das análises. Além desta possibilidade de análise, outros temas tem sido objeto de investigações, tais como a identificação dos processos constitutivos das instituições e os modelos e práticas formais que são legitimados nas organizações.

Para este artigo será apresentado, predominantemente, como suporte teórico e analítico, uma única vertente da Teoria Institucional: o institucionalismo sociológico. O enfoque sociológico foi escolhido porque, diferentemente dos demais, apresenta uma perspectiva cultural e sublinha o papel das normas culturais e dos elementos do amplo contexto institucional, como também as normas profissionais e os organismos do Estado no processo de institucionalização.

2.1 Institucionalismo Sociológico

O Institucionalismo Sociológico surge no quadro da Teoria das Organizações e, segundo Carvalho et al Vieira (2005), chega como uma nova abordagem com maior poder analítico e explicativo. Esse movimento remonta aos fins dos anos de 1970, no momento em que certos sociólogos se puseram a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios, de tipo burocrático e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura.

Desde Max Weber, como apontado por Hall e Taylor (2003), numerosos sociólogos têm considerado as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, sejam elas ministérios, empresas, universidades, grupos de interesse, como produto de um intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações. Por este ângulo,

as organizações podem modificar suas metas ou desenvolver novas práticas, e novas organizações podem entrar no campo. Mas, em longo prazo, atores organizacionais que tomam decisões racionais constroem em torno de si mesmos um ambiente que restringe suas habilidades em continuar mudando nos anos seguintes. Aqueles que logo adotam inovações organizacionais são comumente guiados pelo desejo de melhorar seu desempenho (DIMAGGIO e POWELL, p.76, 2005).

Contra essa tendência, os institucionalistas começaram a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotados, simplesmente porque eram os mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir. À medida que uma inovação se espalha, alcança-se um limiar cuja adoção proporciona legitimidade em vez de melhorar o desempenho (MEYER e ROWAN, 1999).

De acordo com Andrews (2005), os institucionalistas da abordagem sociológica argumentam que muitas das práticas gerenciais e procedimentos institucionais usados pelas

organizações contemporâneas não tem na sua adoção somente o princípio da eficiência, mas usos e práticas culturais que geralmente conduzem a um maior grau de legitimidade. De igual modo, o que se busca com este artigo é a premissa de que as mudanças institucionais são causadas por motivos que não dizem respeito somente a eficiência, mas a busca de conformidade com o ambiente institucional e social em que as IFES se instalam e, desse modo, alcançam a legitimidade no sistema de ensino do qual fazem parte.

A discussão central da abordagem neoinstitucionalista é o processo de homogeneização e a diversidade organizacional. Dimaggio e Powell (2005) consideram que os principais pontos que deram origem a burocracia e a racionalidade organizacional passaram por um processo de mudanças no decorrer do tempo. Mesmo assim, a burocratização ainda define os desenhos e formatos organizacionais comuns, entretanto, as alterações estruturais das organizações estão cada vez menos direcionadas pelo ambiente de competição ou pela busca de eficiência. Para os mesmos autores, as mudanças organizacionais acontecem por causa de processos que resultam as organizações mais homogêneas, sem, contudo apresentar algum grau substancial de eficiência. Eles acreditam que esse processo de homogeneização isomórfica é fruto da estruturação de campos organizacionais.

O que se verifica nos estudos organizacionais é uma preocupação maior e que não se limita aos estudos do campo organizacional, pois muitos institucionalistas têm como preocupação e objeto de estudo, também, as formas organizacionais, inquietação essa, que gerou muitos estudos sobre isomorfismo, um processo persuasivo que formata as organizações congêneres a vivenciarem as mesmas condições ambientais. É justamente este processo e por meio dele, que as IFES internalizam padrões institucionais que as deixam mais homogêneas em seus campos organizacionais.

Os tipos de isomorfismo podem ser identificados de duas formas e que são derivados em momentos distintos. O primeiro, o competitivo, emerge da própria competição no mercado, mas não se coloca como um quadro adequado para a realidade das IFES brasileiras. O segundo, o institucional, é um isomorfismo que surge de uma procura por legitimidade. Nesta segunda tipologia, Dimaggio e Powell (2005) consideram que as organizações não são concorrentes só por recursos e clientes, mas, por poder político e legitimidade institucional, por adequação social e econômica. Os mesmos autores definem que este conceito de isomorfismo institucional é uma ferramenta analítica indispensável para entender a política e o cerimonial que estão presentes em uma parte considerável da vida organizacional.

Além dos tipos de isomorfismos, Dimaggio e Powell (2005) apresentam três mecanismos de mudança isomórfica institucional. O primeiro se refere ao isomorfismo coercitivo, que decorre de influências políticas e de pressões externas para adequação a padrões institucionalizados. O segundo, o mimético, é resultado de resposta padronizado à incerteza. O terceiro, o normativo, relacionado à profissionalização das organizações e de seus atores. O isomorfismo coercitivo também é fruto de pressões formais e informais que são exercidas sobre as IFES e por outro órgãos públicos que apresentam algum grau de dependência, além das expectativas da sociedade em que as organizações estão inseridas. Sabe-se que o Estado no exercício do seu papel de regular tem exercido pressão para que determinadas mudanças isomórficas ocorram nos campos organizacionais. A existência de agências reguladoras, de organismos e órgãos de governo promovem uma ambiente institucionalizado comum, principalmente, por meio da legislação que atinge diretamente as diversas características da ação e da estrutura das organizações.

Quanto ao mimético, os processos de mudanças seguem uma maneira comum entre as organizações, que é o da imitação com o objetivo de alcançar legitimidade em um determinado campo organizacional, e não por uma busca imediata de um bom desempenho econômico. Segundo Altamirano (2006), estes processos são carregados de determinados

rituais que acompanham as mudanças, por meio de adoções inovadoras que maximizam a legitimidade e proporciona validade a determinadas organizações.

Quanto ao normativo, o processo de mudança organizacional é resultado da profissionalização. É um processo institucional em que os integrantes de uma mesma categoria profissional estabelecem metodologias e normas comuns nos ambientes de trabalho, e desta forma, constroem uma mesma base cognitiva de legitimar a autonomia profissional. Tais práticas profissionais e idênticos modos de exercer determinada atividade promovem uma homogeneização isomórfica que direcionam as organizações ao exercício das mesmas práticas e formas.

Tais processos presente nas organizações modernas geram algumas consequências no campo organizacional. Segundo Meyer e Rowan (1999), o processo de homogeneização isomórfica é responsável pela incorporação de elementos legitimados e cristalizados no ambiente externo à organização, o que não quer dizer que represente ganhos de eficiência, como já fora dito por outros autores. Estes processos são também responsáveis por adotar critérios de avaliação externos ou cerimoniais que definem seus valores, além de apresentar uma dependência externa para minimizar seus transtornos e trabalhar para uma busca de estabilidade. Todos os processos isomórficos demonstram suas relações com o êxito e a própria sobrevivência das organizações. Internalizar tais práticas legitimadas no campo organizacional contribui para a redução do fracasso, apresentando a organização como uma subunidade e não um sistema independente do ambiente organizacional.

Dimaggio e Powell (2005) enfatizaram que o conceito que melhor captura o processo de homogeneização é o isomorfismo, processo que constrange e força uma unidade em uma população a assemelhar-se com as outras unidades que estão expostas às mesmas condições ambientais.

Identificamos três mecanismos por meio dos quais ocorrem mudanças isomórficas institucionais, cada um com seus próprios antecedentes. O coercitivo, que deriva das influências políticas e do problema de legitimidade. O mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza e o normativo, associado à profissionalização. Essa tipologia analítica: os tipos não são sempre empiricamente distintos. Atores externos podem induzir uma organização a se adequar a seus pares exigindo que ela realize uma tarefa particular e especificando a classe profissional responsável pelo seu desempenho, ou mudanças miméticas podem refletir incertezas construídas no ambiente. No entanto, apesar dos três tipos se misturarem no contexto empírico, tende a derivar de condições diferentes e podem levar a resultados distintos (DIMAGGIO e POWELL, p.77, 2005).

Um das consequências das novas formas de organizações são as mudanças no ambiente institucional promovidas pelos indivíduos que fazem parte desta estrutura (BOWRING, 2000). O isomorfismo coercitivo é o resultado de pressões formais e informais exercidas por uma Instituição sobre outra que se encontra em condição de dependência, bem como sobre a autoridade. Já no normativo, o grau de profissionalização é o fator mais importante como mecanismo normativo a ser considerado para o entendimento das pressões normativas do ambiente organizacional, podendo ser resultante da educação formal ou da formação e manutenção de certas exigências para que se possa atuar em determinada área. Quanto ao mimético, ele se processa na adoção, por parte de determinada organização ou grupo, de procedimentos e arranjos estruturais implementados por outras organizações ou grupos com a finalidade de reduzir a incerteza ocasionada por problemas tecnológicos, objetivos conflitantes e exigências institucionais (MACHADO-DA-SILVA e VIZEU, 2007). O mimetismo se processa também pela verificação de procedimentos e práticas que prosperam e se institucionalizam em outras organizações. Toda essa nova realidade

organizacional se faz presente em muitas mudanças do ambiente no setor privado. Porém, cabe ressaltar que tais mudanças tem encontrado espaço na administração pública brasileira e influenciado, de certa forma, suas práticas de gestão.

3 Planejamento Institucional: plano de gestão

O Planejamento Estratégico é uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma determinada instituição, possibilita elaborar a consciência das suas oportunidades (e das suas ameaças), dos seus pontos fortes (e fracos) para o cumprimento da sua missão. E, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir, a fim de aproveitar as oportunidades e evitar riscos.

Vasconcelos (2001) aponta que dentre as várias possibilidades que contribuíram para o delineamento tardio da Administração Estratégica, dois são considerados importantes: o ambiente acadêmico fortemente influenciado pela Economia Neoclássica, no qual a idéia de mercado como um sistema auto-regulado implicava transitoriedade e, em última análise, irrelevância das estratégias das organizações; e o baixo grau de profissionalização na gestão de grandes organizações, que até a segunda metade do século XX continuavam sendo, em grande medida, empreendimentos de administração exclusivamente familiar. Assim, o desenvolvimento da Administração Estratégica talvez tenha sido associado à explosão do desenvolvimento empresarial depois da II Guerra Mundial, momento em que grandes organizações ganharam espaço, conseqüentemente, sendo administradas de maneira bem diferente e com um alto grau de complexidade, e assim, configurando um cenário de mercado mais competitivo e dinâmico. Toda esta alteração no ambiente passou a cobrar dos seus funcionários e executivos cada vez mais conhecimentos específicos de gestão, que, diante do desafio, passaram a se profissionalizar e a desempenhar um papel fundamental no contexto empresarial.

Para Meirelles (1995), a Administração Estratégica emergiu como uma parte do planejamento estratégico, que atualmente é considerado um dos seus principais instrumentos. Sendo assim, a Administração Estratégica surgiu como uma das etapas do planejamento – a de seleção de caminhos a ser trilhados a partir da identificação dos pontos fortes e fracos da organização e das ameaças e oportunidades diagnosticadas em seu ambiente de atuação. Segundo ainda os mesmos autores, como uma evolução do Planejamento Estratégico, a Gestão Estratégica surgiu com um corpo teórico mais amplo, com a comunicação de uma visão estratégica global da empresa para os diversos níveis funcionais, com o objetivo de que as iniciativas da empresa sejam coerentes com a diretriz geral.

Inicialmente, o Planejamento Estratégico restringia-se à análise dos pontos fortes e fracos de uma organização, passando depois a se preocupar também com o planejamento e a administração de eventuais mudanças no ambiente organizacional. Entrou em crise em razão da imprevisibilidade cada vez maior do ambiente de negócios, que exigia uma postura mais dinâmica e integrada ao ambiente. Foi nesse contexto que a Administração Estratégica ganhou espaço, por ser a responsável pelo desenvolvimento e implantação da estratégia (BERTERO, 1995).

Cronologicamente, a Administração Estratégica evoluiu do planejamento financeiro, materializado no orçamento, para o planejamento de longo prazo, passando desse para o Planejamento Estratégico. Este último foi incorporado pela Administração Estratégica, que uniu, em um mesmo processo, planejamento e administração, adicionando-lhes a preocupação com sua implementação e com o planejamento de potencialidades (MEIRELLES, 1995).

Apesar da constituição tardia, a Administração Estratégica apresentou um rápido desenvolvimento, tanto teórico como de modelos práticos, haja vista a grande quantidade de

modelos de análise de mercado que surgiram a partir dos anos 60, com destaque para a Matriz BCG do Boston Consulting Group, o Modelo SWOT (Strength, Weakness, Opportunity, Threat), a Curva de Experiência e a Análise de Portfólio, além de vários conceitos como o de análise econômica de estrutura, conduta e performance, competência distintiva, competências essenciais, e os chamados sistemas de planejamento estratégico (VASCONCELOS, 2001).

Por outro lado, Cabral (1998) vê a evolução da Administração Estratégica a partir dos três estilos de estratégia que prevaleceram nos últimos 30 anos: estilo de planejamento (anos 70), no qual a previsibilidade do futuro baseava-se na análise do provável; estilo de visão (anos 80), no qual a imprevisibilidade do futuro baseava-se na imaginação do possível; e estilo de aprendizagem (anos 90), no qual o futuro passou a ser mapeado e enfrentado por meio da compreensão do momento atual. É justamente a partir da análise do ambiente e das informações geradas desse processo que se inicia a formulação da estratégia. Certo e Peter (1993) apresentam duas abordagens para esse procedimento: o primeiro é a análise das questões críticas e o segundo a análise dos fatores externos e internos. As análises das questões críticas fornecem a estrutura necessária para o estudo da situação atual da organização e propicia a formulação de estratégias eficazes. Para isso se efetivar, é necessário, primeiro, responder a quatro questões básicas. Quais são os propósitos e objetivos da organização? A resposta a essa questão informa aos administradores aonde a organização quer chegar. Para onde a organização está indo no momento? A resposta revela se uma organização esta atingindo suas metas ou, no mínimo, fazendo progressos satisfatórios. Que fatores ambientais críticos a organização enfrenta atualmente? Essa questão enfoca tanto o ambiente interno quando o externo. Se uma equipe de administração de nível médio, mal treinada (ambiente interno) é um aumento na pressão da concorrência (ambiente externo) são preocupações estratégicas essenciais, então qualquer estratégia, ao ser formulada, deve levar em conta essas questões. O que pode ser feito para que os objetivos organizacionais sejam alcançados de forma mais efetiva no futuro? A resposta vai além da análise do ambiente e inclui estágios de planejamento e seleção. Somente depois dos administradores terem refletido sobre as respostas das questões anteriores é que essa questão deve ser respondida. Em outras palavras, os administradores somente poderão formular estratégias organizacionais apropriadas quando compreendem claramente aonde a organização quer chegar, para onde ela está indo e qual o ambiente em que ela opera.

Como se pode verificar, o planejamento estratégico é uma das mais importantes práticas organizacionais. Segundo Machado-da-Silva e Vizeu (2007) não há como negar que a estratégia é uma prática organizacional, pois o campo da Estratégia se constitui a partir da produção acadêmica do tema.

Isso se deve ao fato de que o discurso especializado e a prática sistematizada de desenvolvimento da estratégia foram institucionalizados no meio organizacional a partir de agentes e da literatura produzida pela academia, e isso tanto em termos de estudos explicativos como no que concerne a trabalhos normativos sobre o tema. Cabe destacar, no entanto, que a relação entre o que se produz na academia e o que se realiza na prática não acompanha uma lógica de transposição linear-racional (MACHADO-DASILVA e VIZEU, p.91, 2007)

É nesse sentido que vários autores atribuem à onda do planejamento estratégico o momento decisivo de disseminação e consolidação do campo institucional das práticas de estratégia empresarial, tendo em conta que, nessa abordagem, a estratégia adquire um tom mais sistemático, caracterizando-se por práticas regulares especificamente formatadas para o desenvolvimento e a realização da estratégia (Motta, 2000).

Segundo Matias-Pereira (2009) o planejamento estratégico é uma prática essencial, tanto na administração privada quanto na pública, devido aos benefícios que o instrumento proporciona às organizações. A administração pública abrange todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que trabalham no sentido de exercer a autoridade política a fim de atender os interesses públicos. O grande desafio das IFES é transformar as estruturas administrativo-burocráticas em estruturas flexíveis e empreendedoras. Segundo Mizael et al, (2012), as universidades federais ainda precisam contar com o apoio político da Administração Superior para que possam de fato utilizar o plano como ferramenta de apoio à gestão. Por isso, os gestores universitários das IFES têm adotado uma postura de inovação e convencimento em seus conselhos superiores por padrões e instrumentos de gestão que consideram mais desenvolvidos, tais como o planejamento estratégico com o objetivo de buscar uma eficiência e melhoria na qualidade do serviço público prestado e disponibilizado para a sociedade. Contudo, tais ferramentas ainda carece de uma melhor compreensão, considerando as particularidades no serviço público, em especial, nas universidades brasileiras. (PICHIAI, 2012).

A partir da Constituição Federal de 1988, a função do planejamento passou a ter uma ênfase maior no setor público, quando o orçamento público foi aliado ao planejamento. Neste mesmo sentido, a Carta Magna evidenciou a integração das ferramentas de planejamento no setor. A edição de algumas legislações viabilizaram instrumentos que conduz os gastos públicos de maneira racional a fim de assegurar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos. É importante ressaltar que qualquer ação de um gestor público poderá ser executada somente se o programa estiver previsto. Cabe ressaltar, que em seu 165º artigo, a Constituição Federal prevê que as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

5 Discussões

O que se verifica nas práticas gerenciais adotadas pelas organizações públicas é uma tendência institucional que sustenta a sua utilização, mais pela legitimidade do que pelo desempenho. Tal legitimidade propaga modelos já internalizados e socialmente aceitos, o que não seria diferente com o planejamento estratégico. Neste campo institucional, as IFES brasileiras não se limitam a intercambiar somente materiais e recursos, mas há uma troca simbólica, subjetiva de experiências e práticas propagadas pela legitimidade de seus usos. Todas essas experiências resultam num ambiente institucional cada vez mais homogêneo.

Ao contrário do isomorfismo competitivo, as organizações públicas buscam o isomorfismo institucional, já que, o que procuram, é garantir de fato, a legitimidade de suas práticas. Um dos mecanismos que promovem suas mudanças ambientais é o coercitivo, pois o setor público está sempre sujeito às influências políticas e pressões constantes para atender um ou outro padrão institucionalizado. A Constituição Federal de 1988 é o ordenamento jurídico seminal para que práticas gerenciais chegassem à realidade da administração pública brasileira, e conseqüentemente, as IFES brasileiras seguidas por tantas outras legislações que disciplinassem sua implementação. Contudo, somente em 1995 com as propostas gerenciais do governo social-liberal Fernando Henrique Cardoso e participação ativa do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser-Pereira, que a administração pública brasileira passou a adotar hegemonicamente o modelo de uma administração pública gerencial. Contudo, o processo coercitivo não emana somente da legislação, mas de órgãos públicos, em que as organizações públicas mantêm algum tipo de dependência hierárquica ou algum grau de dependência.

A internalização e o uso do planejamento estratégico nas IFES é um processo de homogeneização isomórfica mimética, já que o primeiro setor se apropriou desta prática, após a disseminação e êxito, em alguns casos, no segundo setor. Prática que ocorre desde 1887, com o presidente americano Woodrow Wilson, há relatos de tentativas da administração pública buscar na experiências do setor privado a adoção de práticas gerenciais.

A experiência brasileira, desde os primórdios da Fundação Getúlio Vargas (FGV), procurava normativamente profissionalizar as organizações públicas e seus agentes. Essa homogeneização normativa tende a se intensificar com a formação cada vez maior de profissionais em cursos de Administração Pública pelo país. Desta forma, os futuros egressos, integrantes de uma mesma formação acadêmica poderão estabelecer normas e práticas gerenciais comuns em seus respectivos ambientes de trabalho no setor público. Tais práticas passarão a ser construídas com a mesma base cognitiva, e assim, legitimar cada vez mais o uso desta ou daquela prática gerencial, predominantemente, funcionalista por formação.

A adoção de instrumentos gerenciais baseados no mercado já tem sido uma constante na administração pública, muitos gestores são pressionados a tal adoção com o objetivo de reinventar as abordagens ou práticas consideradas ineficientes. Porém, tal adoção nem sempre é vista como positiva por alguns estudiosos do tema, já que seria necessário verificar as particularidades das IFES brasileiras. Tais diferenças já foram ressaltadas nos estudos de Andriguetto Jr. et al. (2011) em que concluem a incompatibilidade no foco dos gestores universitários em contemplar práticas gerenciais diante da complexa realidade das universidades.

As mais destacadas conclusões apontam para um discurso da administração superior centrado na racionalidade da gestão, privilegiando modelos empresariais incompatíveis com a realidade complexa da universidade. Revelou-se uma gestão acadêmica amadora, incremental e promotora de iniciativas estratégicas emergentes, com resultados significativos para o desempenho dos programas acadêmicos e da instituição. Para ainda carregadas de muita burocracia e patrimonialismo, o que exigiria outra lógica para a implementação de práticas de gestão. Pois, a administração pública está sempre em busca de relevantes conhecimentos para a solução práticas de seus problemas. É justamente por causa dessa necessidade, que é possível identificar alterações nos ambientes organizacionais do setor público, a busca por novos e mais conhecimentos específicos de gestão que atenda a realidade pública. O discurso de que as IFES devem obedecer a legislação é para todas as congêneres, de uma necessidade de enquadramento em certos padrões de operacionalização e da adequação a certas regras que coordenam o campo institucional são elementos que fundamentam a evidência de um processo isomórfico coercitivo. Tal homogeneização organizacional é imposta, dentre outros motivos, pelas regulações de órgãos fiscalizadores governamentais.

É possível constatar que há uma busca pela conformidade normativa. Sendo assim, as pressões institucionais para normatizar as organizações públicas aos padrões e modelos pré-estabelecidos pelo antigo Ministério da Reforma do Estado Brasileiro (MARE), configura um processo isomórfico coercitivo no sistema público do país. Tais práticas legitimadas de uma organização inibe as incertezas do processo de mudança, como apontaram Meyer e Rowan (1999). Se por um lado as empresas públicas precisaram se adequar à regulação do setor, induzidas por normas e legislações instituídas (isomorfismo coercitivo), verifica-se, por outro lado, que esse processo é mediado pelo mimetismo presente em toda a administração pública brasileira.

O que se percebe é um processo de institucionalização, uma vez que as mudanças organizacionais geradas evidenciam, com o passar do tempo, que as organizações públicas brasileiras foram observando os valores do ambiente institucional em que se inserem e não somente pela reprodução dos requisitos técnicos indispensáveis para o funcionamento. Esse processo integrado dos sistemas de planejamento estratégico no setor público significa um

processo mimético em que um padrão organizacional externo é internalizado como modelo e adequado a realidade das instituições, órgãos e organizações públicas, não pela busca da eficiência, mas porque a prática das ferramentas gerenciais, especificamente, o planejamento estratégico é reconhecido em seu campo organizacional. O mimetismo não se refere especificamente às práticas integradas para a implementação do planejamento institucional, mas com base nas organizações referências justificando o argumento de que o mimetismo acontece quando uma organização pública adota práticas e critérios que já foram reconhecidos e legitimados por outras organizações do mesmo campo organizacional (DIMAGGIO e POWELL, 2005).

Existem três elementos que auxiliam o entendimento do isomorfismo mimético nas IFES: a incerteza, a percepção de outra organização no campo organizacional considerada a mais legítima dentre as suas congêneres, e por fim, a validade da mudança mimética praticada em outra organização do campo. Os incentivos para maximizar a legitimidade da prática e formalização do planejamento estratégico no setor público e as competências para garantir sua sobrevivência são resultados do processo mimético, tomado como referência outras organizações públicas bem sucedidas em sua aplicação.

A possibilidade de um processo de homogeneização isomórfica mimética no sistema federal de ensino superior servirá de parâmetro para que toda prática gerencial da iniciativa privada seja imitada. A legitimidade da aplicação da ferramenta gerencial e seu consequente êxito poderão ser estendidos para os demais órgãos públicos, decorrente do sucesso das suas mudanças, possibilitando crescimento progressivo e paulatino de seus resultados sociais, ampliação significativa do portfólio de serviços. As IFES procuram formatar a si mesmas, quando outros órgãos públicos demonstram que novas práticas inovadoras auxiliaram consideravelmente para legitimar o êxito de seu planejamento institucional.

Validar o sucesso na mudança mimética operacionalizada por uma organização congênera impõe as demais organizações a desenvolverem inovações. Contudo, o que se verifica, é que a essência do isomorfismo nas IFES não se concentra somente na expansão das práticas gerenciais, mas nas práticas organizacionais mimetizadas. Quando se verifica que houve adoção de elementos mimetizados de uma organização considerada *core business* em determinada atividade ou prática e que apresenta legitimidade no campo, esse processo de mudança isomórfica nas demais organizações públicas evidencia alguns motivos, não apenas técnicos, mas traz consigo implicações de uma inflexão do comportamento organizacional.

O mimetismo implica adoção de novas práticas organizacionais, imitando a adoção de práticas gerenciais do setor privado, representado como o mais legítimo do campo. Esse processo isomórfico surge num ambiente de incertezas vivido pela administração pública brasileira e também em respostas às legislações. A adoção de mudanças miméticas sempre é compreendida e mediada pelos profissionais da administração e economia nas IFES, que julgaram a necessidade. Assim, apesar da imitação em algum momento ocorrer, o mimetismo nunca é pleno e está sempre sujeito a novas alterações no decorrer do tempo.

6 Considerações Finais

Os ambientes institucionais das IFES brasileiras estão condicionados por um ambiente de regulação rígido e amparados, especificamente, por determinações prescritas pelos organismos normativos e fiscalizadores da União. O que se verifica é que o processo de institucionalização nas universidades federais promove, cada vez mais, mudanças organizacionais que são substanciais e de um alto grau de formalização para que as mesmas continuem atuando. Porém, cabe ressaltar que esse processo de institucionalização traz implicações para uma maior homogeneização de normas e práticas, e desta forma, procurando alcançar e se encaixar aos modelos e padrões estabelecidos, como também, procura

legitimidade em seu contexto organizacional. Tais mudanças trazem consigo elementos simbólicos que referendam significados ritualísticos em determinadas mudanças, que ultrapassam as requisições técnicas, pois tratam de alterações no nível institucional.

A procura de uniformidade normativa e de legitimidade advém dos primórdios desse processo, levando as universidades a buscar uma adequação aos modelos regulatórios institucionalizados e também a se homogeneizarem àquelas instituições públicas que têm um reconhecimento social no campo organizacional e que lhes garante uma imagem legitimada. A institucionalização é um processo de formalização das práticas internas que tornariam os procedimentos operacionais padronizados.

Essas mudanças não são apenas para atender às necessidades da sociedade ou do mercado, mas sim uma adequação as conformidades exigidas pelos órgãos fiscalizadores e reguladores que acompanham as atividades da administração pública no país. É justamente esta adequação normativa que tem determinado mudanças na prática de se fazer o plano de gestão nas universidades federais brasileiras. Tais mudanças não tem ocorrido isoladamente, mas é parte integrante de uma conjuntura institucional do campo organizacional da reforma do Estado. Existem interesses por parte do governo que vão ao encontro da homogeneização das práticas gerenciais nos mais diferentes órgãos públicos do país, visando uniformizar os processos de planejamento.

Tais mudanças sugerem redesenhar novos hábitos para apreender as novas rotinas nas práticas gerenciais nas IFES brasileiras. A internalização das práticas copiadas poderá assim, influenciar as políticas da organização e o cerimonial que envolve as estruturas institucionais ali existentes. As mudanças isomórficas podem garantir as atividades dos critérios externos de avaliação de eficiência, inclusive incorporando uma imagem mais consolidada por meio da legitimidade ora implementada. Tais práticas não são garantias de eficiência, na medida em que suas estruturas organizacionais são altamente institucionalizadas e influenciam suas ações cotidianas, podendo desconsiderar algumas ações que podem ser necessárias. Já que há indícios de delimitações na abrangência desta prática, conforme já apontam estudos (FARIAS FILHO, 2013).

A pressão institucional pode direcionar a novas práticas e formas organizacionais. A mudança da estrutura neste contexto do campo organizacional pode configura maior nível de homogeneização entre as organizações públicas, o que significa também mudanças nas estruturas e nas relações de poder.

Cabe considerar que o processo isomórfico mimético não decorre da cópia imediata de práticas organizacionais, mas do reconhecimento de determinadas práticas que podem ser identificadas como legítimas pelos gestores universitários, o que justifica a sua influência e confere legitimidade por outras instituições ou pela compreensão específica de seus resultados práticos. Sendo assim, o mimetismo considera o que foi copiado é decorrência de um consentimento como uma escolha dentre as alternativas das práticas gerenciais, a mais viável para as IFES num determinado momento, e não decorrente de uma aplicação imediata e automática de uma influência macroinstitucional do campo organizacional.

Determinadas práticas gerenciais são reguladas como modelos de funcionamento por determinados órgãos públicos externos. É um condicionamento, também, pelo ambiente institucional e pelas estruturas de governança que coordenam sua aplicabilidade. O governo determina as normas e padrões para a implementação do planejamento institucional e desta forma induz um isomorfismo coercitivo. Essa conformidade normativa procura transformar as instituições públicas mais reconhecidas. Tal atendimento das normas federais é uma fonte significativa de mudanças isomórficas nas IFES.

Tal busca por regularidade e conformidade, no caso das IFES brasileiras, traz consigo ao processo de mudança um aspecto institucional e não apenas técnico. As mudanças organizacionais, desta forma, não são resultados de demandas do mercado, mas também, a

critérios associados à busca pela legitimidade das organizações em seu campo organizacional. Essas mudanças acontecem nas estruturas e práticas organizacionais, que procuram se adequar a organização às condições do ambiente, pelo processo isomórfico, determinando as IFES às estruturas organizacionais formais que são reflexos dos mitos no campo organizacional. Tal aspecto institucional imprime também a dimensão simbólica das mudanças, possibilitando ao mimetismo entre todo o sistema federal de ensino superior.

É sabido que o apoio profissional dos técnicos de nível superior nas IFES brasileiras, servidores públicos de carreira com formação acadêmica em Administração ou áreas correlatas na construção do planejamento estratégico permite mais legitimidade nesse campo, o que implica credibilidade e suporte institucional.

REFÊRENCIAS

ALTAMIRANO, Sergio A. **Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional em el nuevo institucionalismo**. *Contaduría y Administración*, n. 219, p. 11-41, 2006.

ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.

ANDRIGUETTO JR, H; PASCUCCHI, L; MYER JR. e SANTOS, A. **Estratégias acadêmicas e suas manifestações – o discurso e a prática**. *Rev. GUAL.*, Florianópolis, v. 4, n. 3, p.126-152, set/dez. 2011.

AMORIM, J. A; SCHIMIGUEL, J. **Planejamento estratégico em universidades: inovação em administração pública através de novos modelos gerenciais baseados em sistemas de informação**. *Revista GUAL*, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 326-351, ago. 2012.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 13. ed. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1996.

BERTERO, C. O. **Rumos da estratégia empresarial**. *RAE Light*, São Paulo: FGV, v. 2, n. 2, p. 20-25, mar.-abr. 1995.

BOWRING, M. De/constructing theory – a look at the institutional theory that positivism built, *Journal of Management Inquiry*, v.9, n.3, sept. 2000.

BRESSER-PEREIRA, L.C; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2011.

CABRAL, A. C. A. A evolução da estratégia: em busca de um enfoque realista. In: XXII ENANPAD, 22º, **Anais...**, Foz do Iguaçu: ANPAD, set. 1998.

CARVALHO, Cristina A.; VIEIRA, Marcelo M. F.; GOULART, Sueli. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 849-74, 2005.

CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: Makron Books, 1993.

DIMAGGIO, P.J. POWELL, W.W. A gaiola de ferro revisada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**. V 45, n.2, 2005. p. 74-89

FARIAS FILHO, M.C.; GARCIA, G. R. e HERREROS, M. M. A. G. **A institucionalização do planejamento na gestão universitária**. Revista GUAL, Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 252-268, set. 2013.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n.58. p.193-223, 2003.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; VIZEU, F. Análise Institucional de práticas formais de estratégia. **RAE**, São Paulo, v. 47, n.4, out./dez., 2007. p.89- 100.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. Ed. Atlas. São Paulo, 2009.

MEIRELLES, A. M. **O planejamento estratégico no Banco Central do Brasil e a viabilidade estratégica em uma unidade descentralizada da autarquia: um estudo de caso**. Dissertação (Mestrado em Administração) – CEPEAD/FACE/UFMG, Belo Horizonte: UFMG, 1995.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Org.). **El nuevo institucionalismo em el análisis organizacional**. Tradução de Roberto Ramón Reyes Mazzonei. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

MIZAEL, G. A; PEREIRA, J. R.; VILAS BOAS, A. A e FERREIRA, M. F. A. **Avaliação do plano de desenvolvimento institucional das universidades federais do consórcio sul-sudeste de Minas Gerais**. Revista GUAL, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 21-42, Edição Especial 2012.

MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea: a arte e a ciência de ser dirigente**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PICHIAI, D. **O plano de desenvolvimento institucional e o projeto pedagógico institucional de universidades públicas: limites organizacionais**. Revista GUAL, Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 23-45, dez. 2012.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Org.). **El nuevo institucionalismo em el análisis organizacional**. Tradução de Roberto Ramón Reyes Mazzonei. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

SCOTT, W. Richard. Unpacking institutional arguments. In: POWELL, W; DIMAGGIO, P. J. (Eds.). **The new institucionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

SCOTT, William Richard. **Institutions and organizations**. Londres: Sage, 1995.

SCOTT, William Richard; MEYER, John W. La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Org.). **El nuevo institucionalismo em el análisis organizacional**. Tradução de Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 154-190.

SELZNICK, Philip. Institutionalism 'old' and 'new'. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, n. 1, p. 270-277, 1996.

SILVA, J. E. O; MELO, P. A; RAMOS, A. M; AMANTE, C. J; SILVA, F.M. Contribuições do PDI e do planejamento estratégico na gestão de universidades federais. *Revista GUAL*, Florianópolis, v. 6, n.3, p. 269-287, set. 2013.

VASCONCELOS, F. Safári de estratégia, questões bizantinas e a síndrome do ornitorrinco: uma análise empírica dos impactos da diversidade teórica em estratégia empresarial sobre a prática dos processos de tomada de decisão estratégica. In: XXV ENANPAD, 25º, **Anais...** Campinas: ANPAD, set. 2001.