
MUDANÇAS ESTRUTURAIS E ESTRATÉGICAS: UM ESTUDO DE MULTICASOS SOB A PERSPECTIVA NEO-INSTITUCIONAL

ARTIGO – ADMINISTRAÇÃO GERAL

Sandro Aparecido Gonçalves

Doutor em Administração de Empresas e Professor de Administração Estratégica da FIC e da PUC/PR

E-mail: sandro.nadia@uol.com.br

Recebido em: 23/04/2007

Aprovado em: 04/05/2007

RESUMO

O presente artigo aborda, sob a perspectiva neo-institucional, as mudanças ocorridas em 31 faculdades, centros universitários e universidades privadas. Com corte seccional e com base em entrevistas longitudinais em um horizonte de oito anos, analisa-se quais foram as principais mudanças estruturais e estratégicas nessas organizações. O trabalho divide-se em três partes; na primeira, faz-se um histórico das mudanças institucionais ocorridas no modelo de Estado brasileiro; em seguida, realiza-se uma análise das mudanças no ensino superior no Brasil; finalmente, conclui-se com métodos quantitativos, apontando-se as mudanças estratégicas ocorridas nas 31 escolas pesquisadas. Pôde-se concluir, ainda que na qualidade de hipótese sustentada empiricamente, que os mecanismos isomórficos mimético, normativo e coercitivos são tanto fatores de homogeneidade estrutural quanto geradores de mudanças que produzem diversidade em dado campo organizacional.

Palavras-chave: Educação Superior, Mudanças Institucionais, Homogeneidade Estrutural.

STRUCTURAL AND STRATEGIC CHANGES: A MULTI-CASE STUDY FROM THE NEO INSTITUTIONAL PERSPECTIVE

ABSTRACT

Changes that took place in 31 colleges, university centers and private universities were viewed from the neo institutional perspective. A cross-sectional approach, supported by longitudinal interviews during eight years, identified structural and strategic changes. A history of the institutional changes that have taken place in the model of the Brazilian state was presented. An analysis was then made of changes in higher education in Brazil and concluded with quantitative methods related to strategic changes in these schools. The conclusion was, that even as an empirically sustained hypothesis, the isomorphic mimetic, normative and coercive mechanisms are factors of structural homogeneity as well as generators of change producing diversity in an organizational domain.

Key words: College Education, Institutional Change, Structural Homogeneity.

1. INTRODUÇÃO

Goodin (1996) afirma que cada uma das duas perspectivas, o novo e o velho institucionalismo, contribui para uma visão de como se forma a vida social. Mas as vantagens de compreensão da forma pela qual acontece sua construção se dão no neo-institucionalismo.

A História, principalmente a história política, estuda os conflitos que envolvem reinados e cortes. Sua tradição tem sido altamente personalizada e inevitavelmente personificada por estadistas e príncipes, pelo domínio dos Estados, entre outros. Por meio da história das personalidades e indivíduos, é essencialmente a história das políticas institucionais que dá forma aos reinados, cortes e Estados que se constituem em torno daqueles e os reforma; a economia institucional também é considerada, mas basicamente no que toca à política. Este foco caracteriza o velho institucionalismo histórico.

Contudo, ao longo do século XX, o neo-institucionalismo passou a incluir e simbolizar os movimentos da vida cotidiana. A partir de 1990, o interesse deslocou-se para o dia-a-dia de pessoas comuns e para seus correlatos mais específicos, como presidentes, gabinetes, legislaturas, juízes, financistas e magnatas. Os novos pesquisadores buscam então a narrativa e a construção histórica da consciência coletiva e da mobilização de classes.

Já a Sociologia dedica-se, essencialmente, ao estudo das instituições sociais, tendo como representante pioneiro Spencer (1979), que se concentra no cerimonial institucionalizado, na política, nas indústrias, na produção, entre outros tópicos. A ele somam-se modernos sociólogos como Pareto, Mosca, Michels, Tönnies, Durkheim, Simmel, Weber e Marx, que privilegiam a forma pela qual as instituições coletivas submetem os indivíduos e são por eles submetidas. O neo-institucionalismo sociológico reage contra o nível de análise representado por esses autores, trazendo temas que incluem a consciência coletiva dos indivíduos. O institucionalismo de vertente menos radical concentra-se em uma análise mais detalhada da ação individual e da imersão no contexto das organizações e instituições. Essas ações são moldadas e seus efeitos afetam e são afetados pelo contexto institucional.

O neo-institucionalismo na Economia segue a tradição dominante do paradigma neoclássico que envolve a noção de agentes livres que interagem e idealizam mercados livres. Seu melhor representante talvez seja Oliver Williamson, que apresentou a teoria dos custos de transação, baseada no teorema de Ronald Coase, de 1939. Em seus modelos, a ordem e os padrões emergem dessa interação, cristalizando uma explícita oposição aos movimentos da tradição neoclássica ortodoxa e tendo como aspiração mais alta e contínua o programa que envolve os microfundamentos do macronível dos fenômenos econômicos. A interação das preferências dos indivíduos, sob condições de restrições, é o equilíbrio preferido nas soluções, sustentando uma posição tanto negativa quanto positiva, isto é, constituindo também uma teoria normativa.

O neo-institucionalismo da Ciência Política em muito deriva do neo-institucionalismo da Economia, sendo uma subdisciplina da escolha pública. Assim como o paradigma neoclássico da Economia, os modelos da escolha pública política constroem-se em torno dos jogos em busca de equilíbrio e têm como problema central a relação principal-agente. Buscam agência pública assim como privada para minimizar os custos de transação.

Este artigo trata do processo de estímulo para criação e expansão do sistema privado de escolas de ensino superior (IES), cuja análise divide-se em três etapas. As duas primeiras, descritivas, abordam as mudanças no papel do Estado e seu relacionamento com a sociedade brasileira; em seguida, trata-se do ensino superior no País. Por fim, por meio de tratamento quantitativo, apresenta-se um estudo exploratório acerca do impacto dessas mudanças na cidade de Curitiba, capital do Estado do Paraná (Brasil), sugerindo-se aspectos ignorados no tratamento empírico da teoria neo-institucional.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1. Novo e velho institucionalismo

A diferença mais marcante entre o novo e o velho institucionalismo parece estar localizada em seus níveis de análise: enquanto o primeiro privilegia o nível societário e as mudanças de grande envergadura, o segundo centra-se nas relações organizacionais e intra-organizacionais. Contudo, o

neo-institucionalismo mais recentemente adquiriu capacidade de ampliação de seu escopo de análise, captando também macroestruturas, tornando essa via, bastante comum na literatura, pouco relevante para se fazerem distinções importantes.

Nessa medida, como ocorre nos dois casos, a história não tem princípio, tem origem; não tem destino, é probabilística. A sociedade organizacional se apresenta como uma rede de organizações às quais os atores individuais se vinculam e por meio das quais agem e produzem o resultado de suas ações. Dessa forma deve ser entendido o neo-institucionalismo. Em adição, a despeito de seu arcabouço conceitual, é próprio dessa abordagem que os estudos privilegiem a metodologia weberiana na busca de captar o sentido em apreço pelos atores sociais nos vários níveis, sob pena de contrariar seu pressuposto fundamental, vale lembrar, a historicidade e o contexto social nos quais esses atores se encontram imersos.

2.2. Neo-institucionalismo

Em adição, Sewell Jr. (1992) vê uma armadilha na qual incorre a Ciência Social quando tende a reduzir os atores sociais a autômatos programados. Um segundo problema intimamente relacionado é a noção de que a estrutura é, em muito, o fluxo da mudança. A metáfora da estrutura implica estabilidade; por essa razão, a explicação estrutural trata a vida social como formada segundo padrões consistentes.

Ao institucionalismo sociológico podem-se atribuir as palavras estruturalismo e funcionalismo, mas não no sentido ingênuo de tábula rasa, na qual as estruturas são inatas e as funções pré-configuradas. Ao contrário, reitera-se que estas não são uma condição necessária, isto é, que não se pode fazer de uma outra forma; trata-se de uma condição contingente, apenas acontece que é assim.

Segundo Jackson e Carter (1991), é importante ter em mente o pragmatismo, que reúne conceitos de tradições diferentes, feito uma colcha de retalhos, em nome da melhor explicação dos fenômenos, produzindo, no fundo, uma não-ciência.

Dessa forma, a preocupação central neste artigo é aplicar um conjunto de conceitos de uma vertente específica da teoria institucional, qual seja, a sociológica, sem pretender em nenhum momento entrar no mérito das outras abordagens.

Na perspectiva neo-institucional, a construção da ação de grupos organizacionais – atores e papéis, estruturas e objetivos, e outros – dá-se por meio do envolvimento de arranjos de padrões racionalizados, modelos e esquemas culturais. Hasselbladh e Kallinikos (2000) resumem a concepção neo-institucionalista como organizações que tornam evidente que o estabelecimento e a difusão de formas assemelhadas dentro de uma população de organizações não podem ser explicados pelas condições materiais; ao contrário, entidades sociais são imersas em uma complexa rede que molda seus objetivos e práticas, explorando, portanto, um isomorfismo estrutural.

Contudo, destaca-se que apesar de as suas considerações serem pertinentes, os autores evocam excessivamente a abordagem de DiMaggio e Powell (2005), que ignoram que no escopo geral do neo-institucionalismo o ambiente técnico – composto de recursos e demandas materiais e parte integrante do escopo analítico – e o ambiente institucional representam duas dimensões distintas, porém complementares, da noção de racionalidade instrumental e substantiva, conforme Scott (1995).

Em sua análise da ONG Greenpeace, Mintzberg e Westley (2000) sustentam que essa organização é composta predominantemente de voluntários, pessoas ideologicamente comprometidas e modestamente pagas, o que é aparentemente paradoxal se se considerar a grande capacidade de angariação de fundos da organização. A questão é que se trata de uma base distinta de controle em relação a outras organizações, particularmente as de natureza econômica.

Tal constatação é interessante porque, para os autores, isso sustenta que a existência do ambiente físico, a despeito de sua complexidade, é importante para a sua compreensão e necessária para a sua associação com o ambiente institucional, sem a qual não é possível compreender sua lógica de funcionamento.

Ainda, Emirbayer e Goodwin (1994) entendem que uma rede social é uma entre muitas possibilidades que representam as relações sociais de um específico conteúdo, como a comunicação, o poder, o afeto, as trocas ou os incentivos econômicos que vinculam os atores dentro de uma ampla estrutura social, ou redes de redes. Nessa medida, a unidade de análise não precisa ser uma pessoa, mas um grupo, uma organização ou uma

sociedade inteira, isto é, uma entidade conectada por meio de uma rede com outras entidades. Ressalte-se, no entanto, para fins do conceito de campo organizacional, que os atores sociais não precisam realmente interagir na rede, sendo suficiente que sejam, em alguma medida, influenciados, para que a relação social seja considerada (DiMAGGIO e POWELL, 2005).

Parece óbvio que os sistemas sociais são interconectados e que estudos de maior complexidade são demandados. Nesse sentido, acadêmicos têm subido o nível de análise ao estudar os grupos e as organizações, as populações organizacionais e, mais recentemente, os campos organizacionais. Estes últimos emergem como ponto de ligação entre os níveis organizacional e societal no estudo da mudança social e comunitária.

Segundo Sitkin e George (2000), a partir da reflexão de Zucker (1987), é possível entender que o processo de institucionalização é fundamentalmente cognitivo. Indo além, a literatura específica corrobora e enfatiza o caráter cognitivo e interacional que estabelece a base das microfundações da teoria institucional. Ainda que a noção de institucionalização, melhor dizendo, institucionalizado, pese no entendimento e que as estruturas sociais existam, em boa medida, apenas na mente das pessoas, a literatura organizacional, que tem progredido pouco nessa direção, assume as instituições como dadas e, a partir daí, ignorando a caixa preta do processo, privilegia abordar a ação das instituições sobre os atores sociais, evocando sua participação no processo de construção das estruturas sociais em atividade.

A principal característica dos estudos organizacionais, segundo Scott (1996), é que eles estão circunscritos à discussão acerca das características das formas organizacionais, das suas fronteiras e de quais fatores influenciam suas características, processos e chances de sobrevivência, o que não significa que outras questões não possam ser colocadas.

Ora, se o constructo fundamental da teoria institucional é a legitimidade, esta é baseada na percepção dos indivíduos e o comportamento deles deve refletir as formas e comportamento organizacionais e produzir impacto neles. Nessa medida, abrir a caixa preta implica testar a extensão em que a teoria institucional pode prever o foco de atenção dos tomadores de decisão, quanto os

indivíduos pensam suas escolhas em termos de legitimidade e quanto as características relacionadas à legitimidade são preditoras das decisões individuais, levando-se em consideração o nível em que são utilizadas para justificá-las.

Fox-Wolfgramm, Boal e Hunt (1998) vêem na pouca ordem e seqüência de eventos ou atividades, que descrevem como mudança de acontecimentos ao longo do tempo, como as organizações se adaptam às mudanças ambientais e quantos dos eventos se tornam uma mudança de segunda ordem, na qual o sistema inteiro se transforma, em oposição a mudanças mais modestas, de primeira ordem, que ocorrem em aspectos organizacionais isolados. Pesquisas mais substanciais sugerem, contudo, que mudanças de segunda ordem moldam a orientação estratégica de uma para outra.

A ambigüidade aparece com uma conotação pejorativa nos estudos de mudança de primeira ordem em razão do incrementalismo, da inércia, do *status quo* ao qual está associada como estudo de modismo. Para nós, a literatura privilegia a ênfase na mudança de segunda ordem, subestimando outro tipo de mudança que substancialmente contribui para um melhor entendimento das informações.

2.3. Cognição

A realidade da vida cotidiana é admitida como sendo a realidade; não requer maior verificação que vá além de sua simples presença. Está simplesmente aí, como faticidade, evidente por si mesma e compulsória. Sei que é real. Embora sejamos capazes de nos empenhar na dúvida a respeito da realidade dela, somos obrigados a suspender essa dúvida ao existirmos rotineiramente na vida cotidiana. Essa suspensão da dúvida é tão firme que, para abandoná-la, como se poderia desejar fazer, por exemplo, na contemplação teórica ou religiosa, seria preciso realizar uma extrema transição (BERGER e LUCKMANN, 1997).

Hinings e Greenwood (1989) estudam os esquemas que configuram a natureza ampla dos propósitos organizacionais e sua missão e os princípios apropriados de organização e critérios de avaliação de desempenho. Contudo, existem outros elementos, como sentimentos e emoções, que mantêm, em última instância, relação com sua configuração.

É importante reiterar que a noção de cognição, mediada aqui pelo conceito de esquema interpretativo, está intimamente ligada à natureza e à forma das relações, estruturas e meios disponíveis, conforme Morgan (1996:131): “a cultura não é algo imposto sobre uma situação social. Ao contrário, ela se desenvolve durante o curso da interação social”.

O local da interação é, pois, também relevante, uma vez que é responsável pela preservação e individualização dos grupos; no caso específico, as organizações são locais onde os indivíduos passam boa parte de suas vidas e a maior parte de seu tempo diário (SPINK, 1991).

Isso, para Berger e Luckmann (1997), significa que a realidade da vida cotidiana é partilhada com os outros e que o principal modo pelo qual se tem a experiência dos outros é a proximidade.

2.4. Ciclo de Vida das Organizações

Ciclo de Vida Organizacional (CVO) é uma analogia entre as organizações e os organismos vivos. Organizações nascem, crescem, envelhecem e morrem. Estudar este ciclo é tentar entender a passagem de cada etapa e as modificações ocorridas na empresa durante a transição. Conforme análise de Daft (1999), as organizações, ao longo de sua existência, desenvolvem formas de pensamento e comportamento, que são divididas em quatro estágios.

O primeiro, o Empresarial, é o nascimento organizacional, estágio informal e não burocrático, de supervisão direta, de produtos ou serviços únicos. No segundo, o da Coletividade, surge o desenvolvimento de metas e atribuições de cargos, e uma melhor divisão do trabalho. Também se desenvolvem algumas normas e procedimentos. Os membros organizacionais se sentem parte integrante do conjunto, daí o nome coletividade; portanto, emerge a necessidade de delegação e de um trabalho gerencial mais dinâmico e autônomo. No terceiro, o de Formalização, são estabelecidas

normas mais claras e sistemas de controle internos. Nesse estágio percebem-se a burocratização, a impessoalidade e a delegação com controle. As comunicações são formais e a alta administração se preocupa mais com o planejamento estratégico, reduzindo a participação na supervisão e nas rotinas operacionais. E, por fim, no de Elaboração há o desenvolvimento do trabalho em equipe, dentro de um cenário burocrático. A gerência identifica a necessidade de aprimorar as habilidades para tratar problemas e situações adversas, bem como de trabalhar em equipe, o que, em certos casos, é chamado de força-tarefa.

Os estudos de ciclo de vida organizacional visam demonstrar a variação das características organizacionais no decorrer do tempo. Isso implica alterações nas dimensões estruturais das organizações. Assim, nos diferentes estágios de vida, as organizações passam a apresentar atributos específicos e a agir de forma diferente. Características como complexidade, formalização, tomada de decisão e critérios de eficácia podem assumir contornos diferenciados de estágio para estágio (MACHADO-DA-SILVA, VIEIRA e DELLAGNELO, 1998:79).

O fenômeno do ciclo de vida é um conceito útil para se conhecerem os problemas enfrentados pelas organizações e como os gerentes podem responder a eles de uma forma positiva para conduzir a organização ao estágio seguinte.

Machado-da-Silva, Vieira e Dellagnelo (1998) sintetizam as características dos estágios de CVO em três etapas, que, diferentemente dos estudos de Morgan (1996) e principalmente de Adizes (1990), representam uma forma mais analítica e menos prescritiva do conceito. Para Oliveira (2000), as alterações sofridas durante o ciclo de vida organizacional são reflexo das ações cognitivas de seus atores e, por consequência, da estrutura organizacional e das pressões impostas sobre o nível organizacional, por razões internas e externas.

Quadro 1: Características dos estágios do Ciclo de Vida Organizacional

Estágio de Empreendedorismo	Estágio de Formalização	Estágio de Flexibilização
Estrutura organizacional fluida	Estrutura organizacional funcional	Estrutura organizacional divisionada e semi-autônoma
Regras e procedimentos personalizados	Políticas, regras e procedimentos institucionalizados	Políticas, regras e procedimentos institucionalizados, mas flexíveis
Planejamento e coordenação	Planejamento e coordenação	Planejamento sistemático de longo

incipientes	sistemáticos	prazo
Poder altamente centralizado	Poder relativamente centralizado	Poder descentralizado
Ênfase em inovação e criatividade	Ênfase no conservadorismo	Ênfase em inovação e criatividade
Estratégia de expansão de alto risco em relação ao mercado	Estratégia de estabilidade e eficiência	Estratégia de diversificação de domínio
Sistema de informações gerenciais predominantemente centralizado	Sistema de informações gerenciais predominantemente centralizado	Sistema de informações gerenciais predominantemente descentralizado
Formação de nicho	Relacionamento estável com o ambiente externo	Relação adaptativa com o ambiente externo
Captação e ordenação de recursos		

Fonte: MACHADO-DA-SILVA, VIEIRA e DELLAGNELO, 1998:83.

Do ponto de vista operacional, optou-se pela visão analítica apresentada por Lucena e Vieira (1997), baseada em Machado-da-Silva, Vieira e Dellagnelo (1998).

Oliver (1988) realizou estudo com 389 organizações de serviço social voluntário na região metropolitana de Toronto (Canadá), no período de 1970 a 1982, cuja preocupação central era avaliar empiricamente os preditores de três perspectivas dos determinantes isomórficos organizacionais: ecologia populacional, institucionalização e escolha racional. Seus resultados indicam que são fortemente sustentáveis as hipóteses da escolha racional e de que o ambiente não é altamente determinístico no delineamento das características organizacionais.

Como ocorre na literatura, estudos sobre isomorfismo tendem a tomar a totalidade organizacional para avaliar seu nível de parença, ignorando ou subestimando o fato de que os três tipos de mecanismos isomórficos não agem simultaneamente e com a mesma intensidade sobre as organizações, e que dimensões distintas das organizações estão mais propensas a sofrer impactos de um tipo de isomorfismo do que de outro.

Dessa forma, concordando-se com essa possibilidade, mesmo afirmando-se que nem a ecologia populacional nem o isomorfismo institucional nos campos organizacionais proporcionam níveis significativos de explicação no estudo feito, observou-se que as organizações são fracamente conectadas com seus ambientes, isto é, prevaleceu a hipótese da escolha racional: dimensões organizacionais distintas apresentam níveis de isomorfismos distintos, principalmente quando considerados em relação à totalidade organizacional.

Em outras palavras, a prevalência da escolha racional pode ser devida, em muito, à má interpretação da ação isomórfica dentro dos campos organizacionais.

3. METODOLOGIA

A análise dos dados, apresentada em três partes como exposto na Introdução, trata das mudanças institucionais do Estado brasileiro na sua relação com a sociedade, mais especificamente com a Economia, das mudanças relativas ao ensino superior e, por fim, de uma hipótese exploratória, na definição de Selltiz *et al.* (1974), do impacto das mudanças institucionais sobre as organizações da cidade de Curitiba (Paraná, Brasil).

3.1. Fontes dos dados

Seguindo-se as orientações de Denzin e Lincoln (1994), obedeceu-se ao princípio da triangulação dos dados, segundo o qual devem-se utilizar fontes independentes de dados como forma de evitar vieses no processo de análise e interpretação.

Nessa medida, foram utilizadas cinco fontes independentes, a saber: 31 entrevistas, sendo 18 com mantenedores, 5 com diretores e 8 com coordenadores de curso. Essa distribuição não foi intencional, mas motivada pelas dificuldades de agendamento das entrevistas apenas com o primeiro escalão das IES estudadas. Além das entrevistas, que foram não estruturadas, solicitou-se o preenchimento de um questionário fechado, com escala de cinco pontos, para avaliar as características do ciclo de vida organizacional no período pós 1997, e outro para o ano de 2006. Relatórios, pesquisas e artigos sobre a realidade brasileira nos últimos quinze anos também foram analisados.

3.2. Tratamento dos dados

Por volta da décima entrevista, observou-se forte redundância nos argumentos sobre a expansão do ensino superior, seus principais atores, expectativas e corrupção, entre outros; contudo, por razões estritamente metodológicas, as entrevistas continuaram até que todas as IES que atuam em Curitiba fossem inquiridas. O ciclo de vida organizacional deu origem à principal matriz de dados, uma vez que já foi coletado na forma numérica e constituiu a base para o tratamento quantitativo.

Os dados foram tratados em conjunto com a matriz do ciclo de vida organizacional, por meio de análise multivariada, na qual se privilegiou a análise de *cluster* e fatorial, seguindo-se as orientações de Hair *et al.* (2005), com o uso dos *softwares* Minitab 14.0 e Excel 2002. No caso das duas primeiras etapas, o tratamento dos dados foi descritivo, obedecendo à ordem cronológica de seus acontecimentos.

4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

4.1. Mudanças institucionais recentes no Brasil

Para Mathias (2000), o Plano de Metas criado pelo então presidente Juscelino Kubitschek, iniciado por volta da metade da década de 1950, foi o principal incentivo à industrialização brasileira. A industrialização passou a ser a estratégia deliberada do Estado, que objetivava o crescimento do mercado interno. Segundo Skidmore (2000), o principal objetivo do Plano era concentrar os esforços do Estado, juntamente com a iniciativa privada, na aceleração da industrialização e na construção da infra-estrutura necessária ao País.

Entre 1930 e 1970, o Estado brasileiro criou empresas e absorveu empresas do setor privado, por diversas razões: nacionalismo econômico, socorro a empresas privadas deficitárias, recursos insuficientes por parte do setor privado em setores estratégicos da economia nacional e elevados riscos em investimentos de infra-estrutura com grandes períodos de maturação. Além disso, o expansionismo estatal levou a grandes projetos de infra-estrutura sob a responsabilidade do Estado, o que exigiu significativos montantes de capital para sua implementação (ARAÚJO, 2003).

Araújo (2003) enfatiza que os anos 1970 foram marcados por intensa participação do Estado na economia. Em todo o mundo, especialmente no Brasil, a participação de empresas públicas no oferecimento de infra-estrutura para o setor privado foi bastante comum.

Para Pinto (2005), os investimentos em infra-estrutura mantiveram-se elevados no Brasil nos períodos de crescimento econômico. Na década de 1970, por exemplo, esses investimentos ficaram sempre acima de 5% do PIB (Produto Interno Bruto), chegando a 14% no início da década de 1980.

“Somente de 1971 a 1976 foram criadas 131 empresas estatais, sendo 67 pela União, 59 pelos estados e 5 pelos municípios” (MARTINS *apud* ARAÚJO, 2003:2). O autor observa que havia cerca de 300 empresas estatais, somente no âmbito federal, em 1979. Essas empresas variavam desde bancos até siderúrgicas, empresas de petróleo e hotéis, entre outros setores. Some-se a isso o fato de que o ambiente internacional também estava propício, tratando-se da oferta de tecnologias e capitais externos, à centralização de atividades econômicas em torno do Estado, e suas imposições de barreiras tarifárias e proibições diversas proporcionaram, entre 1965 e 1980, significativo desenvolvimento econômico (GONÇALVES, 1998).

Para Bresser Pereira (1997), a crise fiscal brasileira traduziu-se em desequilíbrio financeiro estrutural do setor público, cujo principal fator causador foi o tamanho da dívida pública externa. O autor afirma, porém, que “é um erro supor que a crise se limite a um déficit público elevado. [...] Na realidade, a crise fiscal tem três dimensões: (1) uma dimensão de fluxo (o déficit público e a baixa poupança); (2) uma de estoque (a dívida pública interna e externa); e (3) uma psicossocial, a falta de credibilidade do Estado [...]” (1997:101).

Nas décadas de 1920 e 1930, foi o mau funcionamento do mercado que proporcionou uma crise econômica de grandes proporções. E nos anos 1980, é uma crise no Estado que deixa evidente a fragilidade do modelo econômico em vigência. No Brasil, o peso da presença do Estado na economia tornou necessária uma reforma ou reconstrução do Estado, pois este já não conseguia atender às demandas a ele dirigidas, principalmente as sociais. A reforma passou a ser exigida pelos cidadãos, que

viam, então, frustradas suas demandas e expectativas (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 1995).

A idéia principal do Plano Diretor de Reforma do Estado, do Ministério do Planejamento do Brasil, é a de que o Estado reduza o seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, no entanto, no papel de regulador ou provedor destes. Há um destaque para a prestação de serviços sociais como saúde e educação, essenciais para o desenvolvimento.

O modelo liberal de economia vivenciado atualmente, baseado em um Estado meramente regulador, foi instituído em âmbito internacional entre as décadas de 1970 e 1980. Segundo Dupas (1999), o vácuo teórico e a incapacidade de gestão dos Estados nacionais, situações oriundas da crise pós-keynesiana, cederam espaço para os defensores do Estado Mínimo. Para Sunkel (1999), a democracia liberal se impôs na arena política, bem como o sistema de mercado, em sua forma neoliberal, isto é, com um Estado mínimo na esfera econômica. O domínio do neoliberalismo, conforme Sachs (1999), está amparado no enfraquecimento de velhos modelos econômicos.

Quando se trata do aparelho do Estado, Diniz (1997) aponta a ingovernabilidade do País como um dos principais desafios da atualidade brasileira. Para a autora, a crise institucional surge com a ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes, quais sejam: o desequilíbrio econômico, a desigualdade, a deterioração social e os altos índices de exclusão e violência.

Em 1989, no International Institute of Economy, funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos discutiram um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento (CANDELORI, 2002).

Williamson (1992) chamou as principais diretrizes elaboradas nesse encontro de “Consenso de Washington”. Os pensamentos estavam sintetizados em um conjunto de nove medidas técnicas para uma recuperação econômica dos países latino-americanos. Em resumo, eram decisões, julgadas as mais apropriadas, a serem tomadas pelos países chamados “em

desenvolvimento”, incluídos os da América Latina (GIAMBIAGI e MOREIRA, 2000).

Um conjunto de medidas consideradas neoliberais foram aplicadas no início dos anos 1980 no governo de Margareth Thatcher (Inglaterra) e de Ronald Reagan (EUA), com o objetivo de reduzir o tamanho do Estado, dentre as quais, principalmente, a privatização das empresas estatais, a flexibilização da legislação trabalhista, a redução da carga fiscal e a abertura comercial (CANDELORI, 2002).

Ainda nos anos 1990, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, seguindo as mudanças propostas, deu início ao processo de desestatização do aparelho do Estado brasileiro. Para Mantega (2001:27) “os princípios básicos professados por essa nova doutrina eram a desregulação do Estado, a privatização e a abertura comercial”.

Diniz (1997) lembra que a necessidade de reformar o Estado apareceu também com a ascensão de países de posição estratégica no jogo de poder mundial (Estados Unidos, Inglaterra e Canadá), quando condições foram criadas para o diagnóstico neoliberal. O procedimento a ser seguido seria a drástica redução do tamanho do Estado.

Ocorreram privatizações nos sistemas de telefonia e energia, que trouxeram à sociedade a disseminação do uso da telefonia fixa, com um salto de 14,6 milhões em 1995 para 47,8 milhões em 2001, e a distribuição de energia a locais antes desprovidos desse serviço (CASTOR, 2004), mas com resultados modestos na redução da dívida interna.

Mantega (2001) conclui em seu estudo que a década de 1990 foi um marco na transição do Estado desenvolvimentista para o de modelo chamado por muitos de neoliberal, e que os principais mecanismos de intervenção estatal utilizados no Brasil entre 1930 e 1980 foram desativados em prol do novo modelo econômico ora estabelecido por Fernando Henrique Cardoso.

4.2. Mudanças institucionais no ensino superior

A despeito dos valores neoliberais em relação à Economia, o Estado brasileiro manteve e mantém, ainda que precariamente, a postura de um Estado de bem-estar, via seus mecanismos de intervenção e controle, tanto no governo anterior quanto no atual governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva. É

possível observar, portanto, um conjunto de ações que, se de um lado não permitem afirmações categóricas sobre o novo modelo de Estado emergente, de outro também não permitem reduzir esse Estado a uma classificação neoliberal.

Para Coelho (2004), o documento do Ministério da Educação, apresentado em agosto de 2004, reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior, com vistas à formulação de uma lei orgânica da educação superior, define a instituição pública como modelo de referência para a expansão do sistema.

Embora o argumento principal do Prouni seja a democratização do ensino superior, o programa fere a concepção da reforma, cujo modelo de referência é a instituição pública, e deixa de cobrar das instituições privadas volume considerável de impostos, que poderia ser destinado ao setor público educacional.

Trindade (2004) entende que, de um lado, há massificação das instituições públicas nos países hispano-americanos; de outro, há privatização crescente, ou pelo menos forte incentivo ao investimento privado, da educação superior, da qual o Brasil é o exemplo extremo, com 75% das matrículas nas instituições privadas. Na América do Sul, as instituições públicas são hegemônicas no campo da educação superior, salvo no Brasil, Chile e Colômbia, onde a privatização é dominante.

Gazzola (2006) aponta a importância da regulamentação do sistema privado. O Brasil é hoje

o sétimo país no mundo em presença de sistema privado de educação superior.

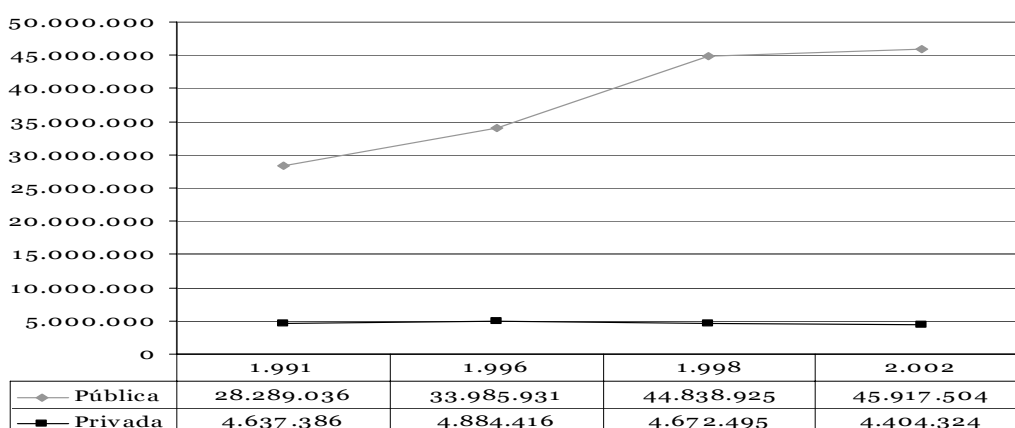
Gavião (2005) assinala que um dos pontos principais da reforma apresentada pelo Ministério da Educação (MEC) trata da regulamentação do ensino privado, com regras mais rígidas para a abertura de cursos e controle social da qualidade da educação.

Esse documento foi produzido com vistas a fornecer informações práticas aos responsáveis por políticas educacionais, investidores praticantes e *staff* operacional do Banco Mundial, a fim de propiciar um contexto e um guia para os esforços promovidos pelo setor privado. Esses documentos delimitam as principais restrições feitas ao setor privado.

Há necessidade de reforma em quatro áreas críticas de intervenção: a) entradas: no primeiro momento são necessárias políticas que permitam que o setor privado se estabeleça; b) preço: as instituições sociais devem ampliar a base de captação de fundos, além da cobrança de taxas dos usuários; c) objetivos: garantir o acesso igualitário universal, com subsídios do Estado para aqueles que não tenham condições de pagamento; e d) regulação, por fim, da qualidade de um efetivo arcabouço normativo.

Observa-se no Gráfico 1 o ensino fundamental e médio no Brasil, em crescimento desde 1996.

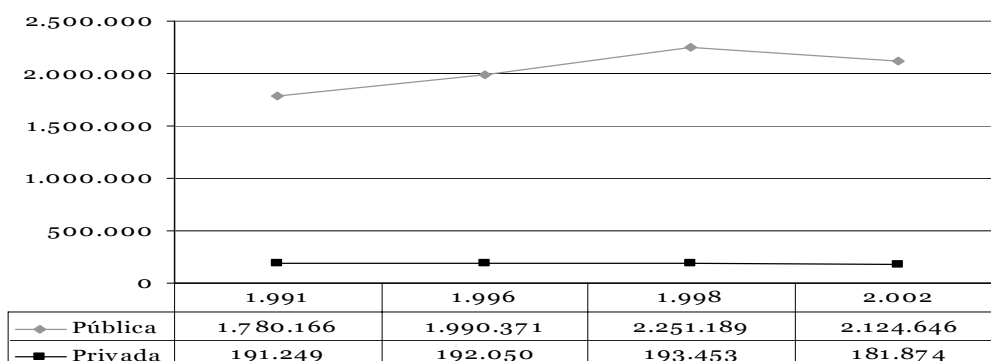
Gráfico 1: Crescimento do ensino fundamental e médio no Brasil



Fonte: Anuários Estatísticos do MEC.

O caso paranaense não representou exceção à tendência nacional.

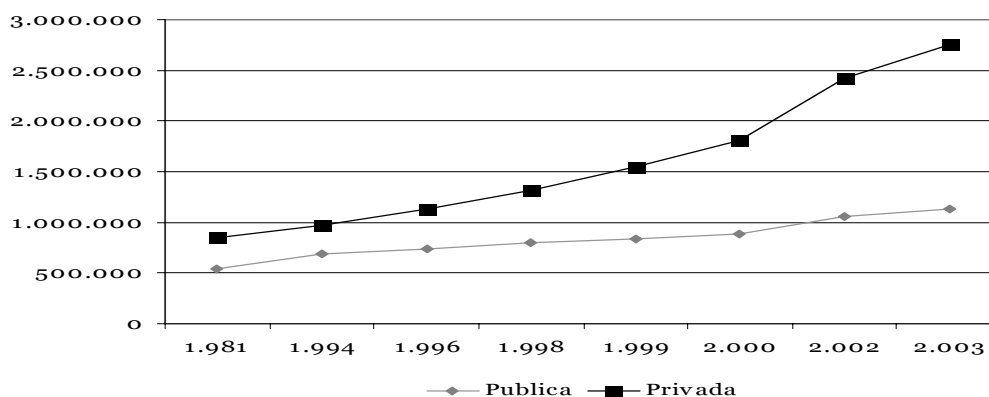
Gráfico 2: Crescimento do ensino fundamental e médio no Paraná



Fonte: Anuários Estatísticos do MEC.

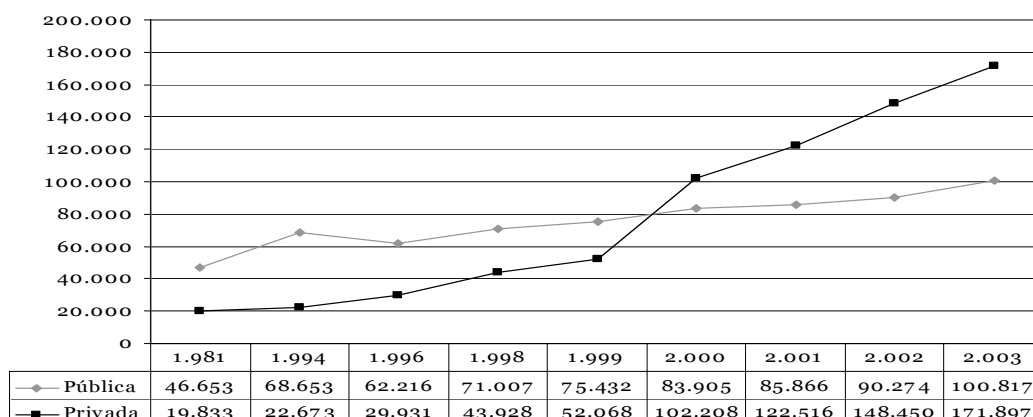
Quanto ao ensino superior, é possível sustentar a tese de que os recursos públicos foram maciçamente destinados ao ensino fundamental e médio após 1998.

Gráfico 3: Crescimento do ensino superior no Brasil



Fonte: Anuários Estatísticos do MEC.

Gráfico 4: Crescimento do ensino superior no Paraná



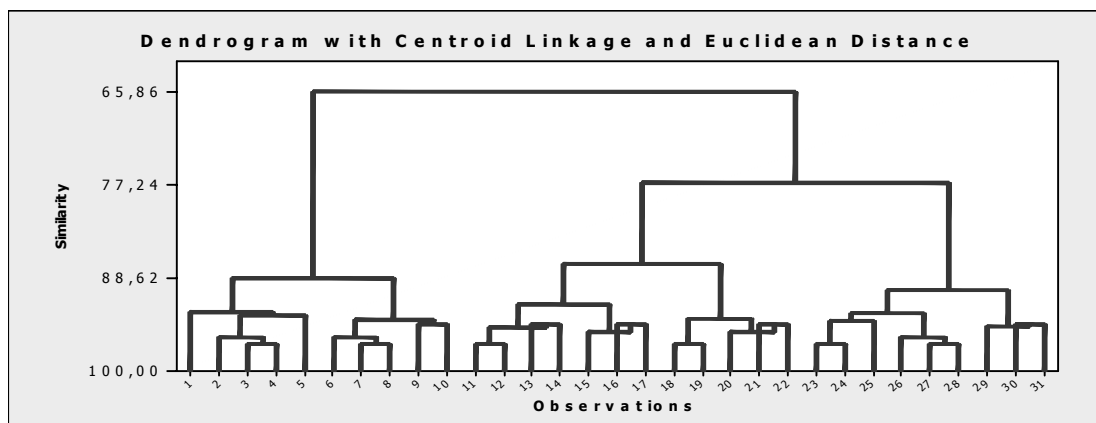
Fonte: Anuários Estatísticos do MEC.

No Paraná, observou-se o mesmo comportamento (Gráfico 4) em 1997, ano no qual a inflexão da curva, com auge em 1999, demonstra que o ensino privado finalmente supera a oferta pública de vagas.

4.3. Mudanças institucionais no caso exploratório – Curitiba (PR)

Segue-se o exemplo de duas dimensões consideradas com *p value* igual a 0,05.

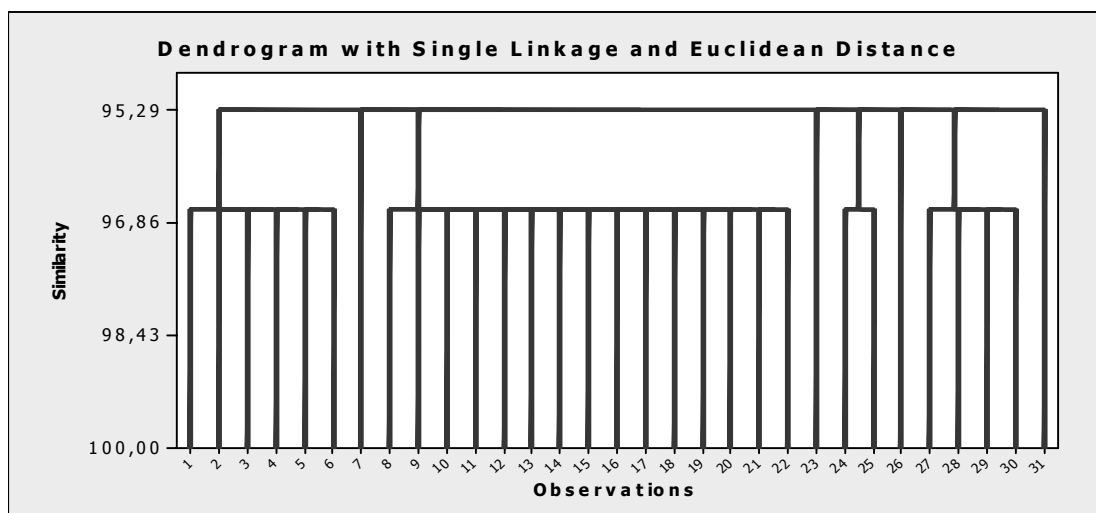
Gráfico 5: Dendrograma dos CVO's predominantes – 2006



Fonte: o Autor.

Tomando-se os dados tratados e distribuídos nas categorias Empreendimento, Formalização e Flexibilização, obtidos pela análise das questões e agrupados pelo critério de mediana, a regra se aplicou em todos os casos e encontrou-se o Empreendedorismo, sem nenhuma forma híbrida.

Gráfico 6: Dendrograma da captação e ordenação dos recursos – 2006

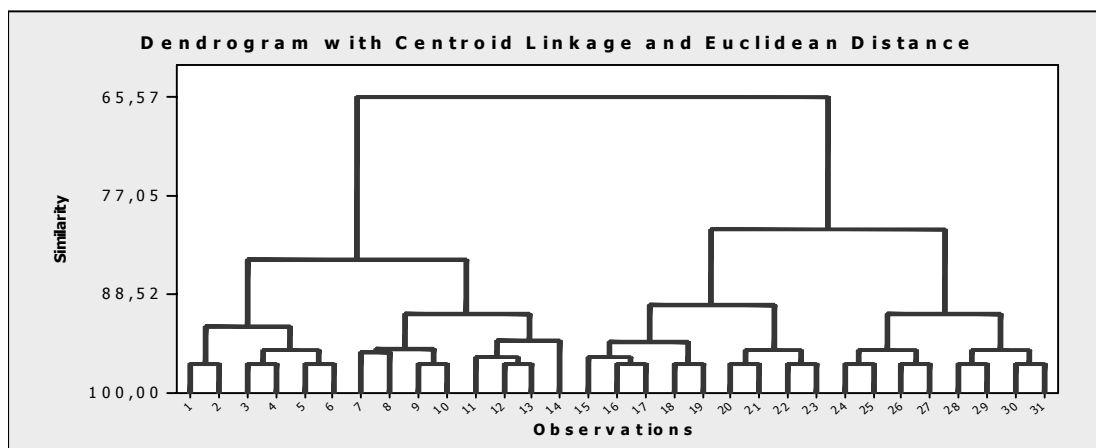


Fonte: o Autor.

Outro exemplo da análise isolada de cada componente do ciclo de vida organizacional. Neste caso, observa-se que a 95,29% todas as IES estão incluídas, o que indica que essa variável ainda está

presente e afeta todas as organizações, fruto talvez da pressão de mercado que se intensificou a partir de 2004.

Gráfico 7: Dendrograma da estratégia – 2006



Fonte: o Autor.

Além de preservar a unicidade das organizações, o isomorfismo pode ser responsável pela dinâmica de mudança no campo, conjuntamente com a idéia de campos coesos e frouxamente conectados. Em outras palavras, a desigualdade do impacto dos mecanismos de convergência representa também um fator de mudança organizacional, principalmente quando se considera a significativa diferença entre a semelhança do campo e as

dimensões tomadas isoladamente. Nessa medida, os mecanismos isomórficos, que são tratados na literatura como deterministas, de natureza estrutural, são, ao contrário, estruturalmente responsáveis pela manutenção da diversidade organizacional.

Quadro 2: CVO e observações por *clusters*

CVO	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22	23 24 25 26 27 28 29 30 31
Recursos	Todas		
Estratégia	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14	15 16 17 18 19 20 21 22 23	24 25 26 27 28 29 30 31
Ambiente	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	13 14 15 16 17 18 19 20 21 22	23 24 25 26 27 28 29 30 31
Mercado	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11	12 13 14 15 16 17 18 19 20	21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31
SIG	1 2 3 4 5 6 7 8 9	11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23	24 25 26 27 28 29 30 31
Estrutura	1 2 3 4 5 6 7 8	9 10 11 12 13 14 15 16 17	18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31
Poder	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13	14 15 16 17 18 19 20 21 22	24 25 26 27 28 29 30 31
Planej.	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13	14 15 16 17 18 19 20 21	22 23 24 25 26 27 28 29 30 31
Regras	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14	15 16 17 18 19 20 21 22 23 24	25 26 27 28 29 30 31

Fonte: o Autor.

Essa constatação abre precedentes a novos estudos organizacionais, baseados em teoria institucional que limita a capacidade de agência dos atores sociais, contudo permite que se aprofundem pesquisas nessa direção, sem atribuir grande relevância ao grau excessivo de liberdade aos atores sociais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ficou claro que os mecanismos isomórficos não só agem de forma distinta sobre as dimensões organizacionais, como também tendem a ser diferenciados nos aspectos isoladamente considerados. Exemplificando, o isomorfismo coercitivo foi visível no seu impacto sobre a estrutura organizacional e nas regras e procedimentos, fontes das pressões dadas pelos processos de Autorização, Reconhecimento e Recredenciamento. Indo além, o isomorfismo mimético permeia dimensões organizacionais quando estas sofrem a ação de atores externos, consultores ou não, que introduzem características de outras IES referenciadas como bem-sucedidas. Quanto ao isomorfismo normativo, notou-se consenso na busca e captação de recursos, bem como e principalmente no processo de profissionalização das instituições de ensino superior e no contato sistemático com entidades de

classe, representativas de setores empresariais e diretamente dos próprios empresários.

O último ponto relevante, na réplica desta pesquisa, é a elaboração de um estudo de multicase tomando-se como base um representante de cada *cluster* observado, para melhor compreensão do papel do agente nas escolhas feitas. Esses *clusters*, quando vistos por meio de estratos do CVO, parecem fortemente sugerir que o isomorfismo é um processo cíclico, não concomitante com a totalidade organizacional e gerador tanto das mudanças quanto da diferenciação organizacional.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADIZES, I. *Os ciclos de vida das organizações: como e por que as empresas crescem e morrem e o que fazer a respeito*. São Paulo: Pioneira, 1990.
- ARAÚJO, A. *A escola do Rio: as origens ideológicas do Plano Real*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 2003.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 3, jul.-set. 1997.

- CANDELORI, R. Atualidades: o Consenso de Washington e o neoliberalismo. *Folha Online*, 14/11/2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educação/>>.
- CASTOR, B. V. J. *O Brasil não é para Amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho*. 2. ed. Curitiba: Travessa dos Editores, 2004.
- COELHO, M. F. P. Reforma da educação e Prouni. *Assessoria de Comunicação Social*, Brasília: Ministério da Educação, p.1-2, 2004.
- DAFT, R. L. *Administração*. Rio de Janeiro: LTC, 1999.
- DENZIN, N.; LINCOLN Y. S. (Eds.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage, 1994.
- DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p. 72-89, 2005.
- DINIZ, E. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- EMIRBAYER, M.; GOODWIN, J. Network analysis, culture, and the problem of agency. *American Journal of Sociology*, v. 66, n. 6, p. 1411-1454, 1994.
- FOX-WOLFGRAMM, S.; BOAL, K. B.; HUNT, J. G. Organizational adaptation to institutional change: a comparative study of first-order change in prospector and defender banks. *Administrative Science Quarterly*, v. 43, p. 87-126, March 1998.
- GAVIÃO, M. O fim dos privilégios. *Assessoria de Comunicação Social*, Brasília: Ministério da Educação, p.1-3, 2005.
- GAZZOLA, A. L. Instituições terão mais autonomia. *Jornal O Tempo*, 5 jun. 2006.
- GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. Políticas Neoliberais? Mas o que é o Neoliberalismo? *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 171-190, 2000.
- GOODIN, R. E. *The theory of institutional design*. Cambridge: University Press, 1996.
- GONÇALVES, S. A. Ambientes Institucional e Técnico e Esquemas Interpretativos: o caso da Companhia Paranaense de Energia – COPEL. Dissertação (Mestrado em Administração) – CEPPAD/UFPR, 1998.
- HAIR, JR. et al. *Análise multivariada de dados*. São Paulo: Bookman, 2005.
- HASSELBLADH, H.; KALLINIKOS, J. The project of rationalization: a critique and reappraisal of neo-institutionalism in organization studies. *Organization Studies*, v. 21, n. 4, p. 697-720, 2000.
- HININGS, C. R.; GREENWOOD, R. *The dynamics of strategic change*. New York: Basil Blackwell, 1989.
- JACKSON, N.; CARTER, P. In defense of paradigm incommensurability. *Organizational Studies*, v. 12, n. 1, p. 100-127, 1991.
- LUCENA, E. de A.; VIEIRA, M. M. F. Estrutura e ciclo de vida organizacionais: um estudo empírico nas malharias do Estado de Pernambuco. *Organizações e Sociedade*, v. 4, n. 10, set./dez. 1997.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L.; VIEIRA, M. M. F.; DELLAGNELO, E. H. L. Ciclo de vida, controle e tecnologia: um modelo para análise das organizações. *Organizações e Sociedade*, v. 5, n. 11, jan./abr. 1998.
- MANTEGA, G. O Modelo Econômico Brasileiro dos Anos 90. *Série Relatórios de Pesquisa*, n. 11, 2001. São Paulo: NPP (Núcleo de Pesquisas e Publicações) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- MATHIAS, B. *Temores da sustentabilidade, espacialização e sua aplicação urbana*. Curitiba: UNIFAE Intelligentia, set. 2000.

- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Plano Diretor de Reforma do Estado*. Publicações: Brasília, nov. 1995. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/publicacoes.htm>>. Acesso em: 11 out. 2005.
- MINTZBERG, H.; WESTLEY, F. Sustaining the institutional environment. *Organizational Studies*, v. 21, n. 0, p.71-94, 2000.
- MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- OLIVEIRA, P. T. *Características culturais nacionais e ciclo de vida organizacional*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2000.
- OLIVER, C. The collective strategy framework: an application to competing predictions of isomorphism. *Administrative Science Quarterly*, v. 33, p. 543-561, Dec. 1998.
- PINTO, J. E. N. Os dois C das PPPs. Artigo publicado no *Mundo Jurídico* em 03 maio 2004. Disponível em: <www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em: 27 set. 2005.
- SACHS, I. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- SCOTT, W. R. Symbols and organizations: from Barnard to the institucionalists. In: WILLIAMSON, O. R. *Organization Theory*. New York: Oxford University Press, 1995.
- _____. The mandate is still being honored: in defense of Weber's disciples. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, p.163-171, 1996.
- SELLTIZ, C. *et al. Métodos de pesquisa nas relações sociais*. São Paulo: EPU, 1974.
- SEWELL JR., W. H. A theory of structure: duality, agency, and transformation. *AJS*, v. 98, n.1, p.1-29, 1992.
- SITKIN, S. B.; GEORGE, E. Testing alternative models of institutionalization: individual use of formal and informal mechanisms for legitimation. *Working Paper*, July 2000.
- SKIDMORE, T. E. *Uma História do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- SPENCER, H. *Principles of sociology*. London: Elibron Classics, 1979.
- SPINK, P. K. O resgate da parte. *Revista de Administração de Empresas*, v. 26, n. 2, p. 22-31, 1991.
- SUNKEL, O. Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- TRINDADE, H. Reforma e avaliação da educação superior. *Assessoria de Comunicação Social*. Brasília: Ministério da Educação, 2004. p.1-2.
- WILLIAMSON, J. Reformas políticas na América Latina na década de 80. *Revista de Economia Política*, v. 12, n. 1, p. 43-49, jan./mar. 1992.
- ZUCKER, L. G. Institutional theories of organization. *Annual Review of Sociology*, v. 13, p.443-464, 1987.