

Fatores determinantes no processo de institucionalização de uma metodologia de programação de orçamento implementada em uma unidade do SESC São Paulo

Autores

ANDSON BRAGA DE AGUIAR

Universidade Presbiteriana Mackenzie

REINALDO GUERREIRO

Universidade de São Paulo

CARLOS ALBERTO PEREIRA

Universidade de São Paulo

AMAURY JOSÉ REZENDE

Universidade de São Paulo

Resumo

Mudanças Organizacionais são freqüentes no ciclo de vida das organizações, podendo, em alguns casos, ser bem-sucedida, enquanto em outros o mesmo pode não ocorrer. Tal fato decorre da existência de fatores que podem motivar ou inibir a implementação de novas práticas organizacionais. O presente artigo tem por objetivo analisar a implementação bem-sucedida de uma metodologia de programação de orçamento em uma unidade do SESC São Paulo. Subsidiariamente, busca-se identificar os fatores determinantes do sucesso dessa implementação. Para tanto, utiliza-se como teoria subjacente a abordagem institucional, com destaque para o processo de institucionalização proposto por Tolbert e Zucker. Realizou-se uma pesquisa-ação para coleta dos dados. Os resultados indicam que um conjunto de fatores associados às etapas do processo de institucionalização tornaram possível uma mudança organizacional bem-sucedida. Pode-se concluir que quando os fatores motivadores possuem uma influência relativa superior aos fatores inibidores o processo de institucionalização é total e, portanto, a mudança organizacional ocorre. Futuras pesquisas podem incluir outras teorias organizacionais subjacentes que permitam analisar dimensões adicionais de uma mudança organizacional.

1 Introdução

Mudanças organizacionais, no âmbito da Teoria das Organizacionais, é um tema que tem provocado diversas discussões entre os pesquisadores dessa área de estudo. Para alguns autores uma organização está constantemente em mudanças (DONALDSON, 1999); para outros, no entanto, uma organização está inserida em longos períodos de estabilidade até um ponto que sofre mudanças quânticas (MILLER e FRIESEN, 1980; MILLER e FRIESEN, 1982). Diversas são as abordagens organizacionais que identificam os fatores que determinam se uma mudança organizacional pode ser bem-sucedida ou não, ou seja, identificam fatores motivadores e inibidores de determinada mudança organizacional.

Dentre as abordagens organizacionais, destaca-se a teoria institucional que considera a importância de fatores culturais no processo de mudança e, além disso, sugere que não são os aspectos técnicos, de maneira exclusiva, os fatores determinantes desse processo, mas sua conjugação com fatores institucionais, em especial, a busca por legitimidade (MEYER e ROWAN, 1991). A mudança organizacional pode ser caracterizada pela substituição de uma prática organizacional por outra considerada 'superior', no sentido de contribuir para o

desempenho organizacional (BIO, 1987). Essa mudança será bem-sucedida, sob a ótica da teoria institucional, somente se for institucionalizada. Para tanto, a prática que está sendo implementada passa por diferentes estágios de institucionalização, podendo ser institucionalizada ou não. Em conjunto, esses estágios representam o processo de institucionalização.

Nesse sentido, a questão orientadora deste estudo é: **quais fatores foram determinantes no processo de institucionalização de uma metodologia de programação de orçamento implementada em uma unidade do SESC São Paulo?** Este estudo se justifica, portanto, na medida em que oferece evidências empíricas acerca dos fatores determinantes de uma mudança organizacional bem-sucedida, especificamente, de uma mudança nas práticas de contabilidade gerencial.

O objetivo principal deste artigo é analisar a implementação bem-sucedida de uma metodologia de programação de orçamento em uma unidade do SESC São Paulo. Subsidiariamente, busca-se identificar os fatores determinantes do sucesso dessa implementação, utilizando, para tanto, a teoria institucional como suporte teórico, com destaque para o processo de institucionalização proposto por Tolbert e Zucker (1999). Para coleta dos dados, uma pesquisa-ação foi realizada.

As contribuições deste estudo são tanto de ordem prática quanto teórica no âmbito da pesquisa contábil gerencial. Na prática, identificam-se importantes fatores que influenciaram no processo de institucionalização do caso analisado. No plano teórico, são trazidas evidências acerca da análise das etapas do processo de institucionalização proposto por Tolbert e Zucker (1999), no ambiente brasileiro, o que se torna relevante diante do fato de ser essa proposta baseada em considerações teóricas, ao invés de ter por fundamento relatos de pesquisas (MACHADO-DA-SILVA e GONÇALVES, 1999), necessitando, portanto, de evidências empíricas que permitam avançar conceitualmente no desenvolvimento dessa proposta teórica do processo de institucionalização.

Este artigo está dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. A segunda parte trata do referencial teórico o qual engloba tanto algumas visões acerca de mudanças organizacionais, quanto uma análise da teoria institucional, com ênfase para o processo de institucionalização proposto por Tolbert e Zucker (1999). A terceira parte descreve a metodologia empregada para coleta e análise dos dados. Na quarta parte é feita a análise da mudança organizacional ocorrida, identificando-se os fatores determinantes dessa mudança. Por fim, na quinta parte são apresentadas as conclusões e as sugestões para futuras pesquisas.

2 Referencial Teórico

2.1 Mudanças Organizacionais

Mudança organizacional é um tema que crescentemente tem atraído a atenção dos teóricos das organizações. Wood Jr. (1995, p. 25), depois de analisar diversos conceitos de mudança organizacional, sentencia que os processos propostos e adotados para realizar tais mudanças “[...] respondem à necessidade ou desejo de as organizações implementarem mudanças planejadas ou alocarem recursos para resolverem questões estratégicas de natureza ambiental, estrutural, de recursos humanos ou tecnológica”. No entanto, uma mudança organizacional também pode ser ocasional. As mudanças organizacionais ocasionais não decorrem de uma ação intencional dos gestores, portanto, não pretendem atingir um determinado objetivo. Diversamente, a mudança planejada é caracterizada por Bio (1987, p. 84) da seguinte maneira:

A mudança organizacional planejada é, em síntese, um processo voltado para modificar intencionalmente variáveis organizacionais [...] de um estado A – percebido como insatisfatório ou inadequado – para um estado B, futuro, passando por um período de transição que incorpora as ações voltadas para a efetivação da mudança (diagnóstico, estudo e solução, implementação, etc.).

Uma primeira análise quanto a mudanças organizacionais se refere ao tipo estratégico adotado. Bio (1987, p. 87) destaca a existência de dois tipos estratégicos de mudança organizacional os quais podem ser enfatizados: estrutural e comportamental. Na abordagem estrutural a ênfase da mudança recai sobre variáveis estruturais, tais como: tecnologia, estrutura organizacional, sistemas de informação e processamento de dados. (BIO, 1987, p. 87). Na abordagem comportamental, por sua vez, “[...] a mudança efetiva corresponde a um novo padrão de comportamento estabilizado” (BIO, 1987, p. 88). Daft (1999, p. 190), por sua vez, menciona que os gerentes podem enfatizar quatro tipos de mudanças visando a obtenção de vantagem competitiva, que são: 1) produtos e serviços, 2) estratégia e estrutura, 3) pessoas e cultura, e 4) tecnologia.

Sob um outro ponto de vista, a mudança organizacional pode ser entendida em relação ao escopo, ou seja, se são incrementais ou radicais, o que dá origem a duas abordagens, a saber, Cartesiana e Configuração, respectivamente (GERDIN e GRAVE, 2004). Para Daft (1999, p. 189) “[...] a **mudança incremental** representa uma série contínua de avanços que mantém o equilíbrio geral da organização e muitas vezes afetam apenas uma parte dela” e caracteriza a abordagem cartesiana. A mudança radical ou quântica, ainda conforme Daft (1999, p. 189), “[...] quebra a estrutura de referência da organização, muitas vezes criando um novo equilíbrio porque toda a organização é modificada” e caracteriza a abordagem da configuração. Em síntese, Daft (1999, p. 189) caracteriza cada uma dessas mudanças:

Na maioria dos casos, a mudança incremental ocorre através da estrutura estabelecida e dos processos gerenciais, e isso pode incluir novas tecnologias [...] e aperfeiçoamento de produtos. A mudança radical envolve a criação de uma nova estrutura e de novos processos gerenciais. A tecnologia tende a ser inovadora e portanto novos produtos irão estabelecer novos mercados.

Ainda segundo o escopo, Hage (1999) faz referência a quatro perspectivas teóricas aplicadas no estudo da mudança organizacional, que são: 1) teoria da contingência estrutural, 2) teoria política, 4) teoria da ecologia organizacional e 4) teoria institucional. Cada uma dessas teorias enfatiza determinado aspecto ou conjunto de aspectos que podem ser determinantes de uma mudança organizacional bem-sucedida. De maneira semelhante, Park e Krishnan (2003) analisam o paradoxo da estabilidade-mudança sob três diferentes perspectivas (evolucionária, adaptação e institucional.), apresentando, para cada qual, os fatores enfatizados no processo de mudança organizacional.

No caso específico do ambiente organizacional brasileiro, Caldas e Wood Jr. (1999, p. 36) identificam duas principais fontes de pressões para mudanças organizacionais. A primeira decorre de reações a pressões econômicas as quais determinam ‘o que deve ser feito’; a segunda, por sua vez, é resultado de pressões de um discurso dominante, “[...] permeado pela idéia de validade universal dos conceitos administrativos”, e que determinam “como deve ser feito”. Tal fato, na concepção dos autores, resulta em uma adoção mimética de ‘práticas de classe mundial’, atingindo não apenas o nível organizacional, mas também o individual.

É preciso destacar, no entanto, que a maior parte da literatura acerca de mudanças organizacionais considera um ambiente diferente do brasileiro, de maneira que ceder, sem reflexões e adaptações, a pressões de um discurso dominante pode provocar efeitos desfavoráveis na mudança organizacional. Nesse sentido, é fundamental que se façam as

devidas adaptações de maneira que esse ambiente organizacional brasileiro possa ser refletido na análise organizacional, pois como afirmam Aida *et al* (1995, p. 32):

Desconsiderar as diferenças de culturas nacionais e regionais, em qualquer análise, significa deixar de lado toda esta esfera cultural mais ampla, que condiciona a teoria e a prática administrativas. Por outro lado, admitir a existência destas diferenças, e compreendê-las em toda sua magnitude, possibilita discriminar se determinadas técnicas, teorias ou princípios empresariais são ou não aplicáveis a determinada realidade.

Por outro lado, o entendimento de mudanças organizacionais supera, em parte, essa limitação, na medida em que os fatores por ela identificados podem ser considerados como universais, ou seja, independentemente da cultura do país, os fatores poderão existir em maior ou menor grau. Tal fato não reduz, no entanto, a importância de se buscar, ao máximo, a referida adequação e ajuste de tal forma que as diferenças culturais e regionais possam ser incluídas na análise do processo de mudança organizacional.

A mudança organizacional ocorrida no caso em análise pode ser caracterizada, quanto ao tipo estratégico, tanto estrutural quanto comportamental. No que se refere ao escopo, a mudança organizacional ocorrida é, primordialmente, incremental uma vez que provoca mudanças em apenas uma parte da estrutura existente, aperfeiçoando-se um processo organizacional existente.

Diante dessas considerações, o tópico a seguir irá tratar da mudança organizacional analisada, especificamente, sob a ótica da teoria institucional e seu processo de institucionalização. Pretende-se, no tópico referente à análise dos resultados, identificar os fatores determinantes da mudança organizacional sob essa perspectiva e, ainda, sempre que possível, trazer essa análise para o ambiente organizacional brasileiro, identificando-se, portanto, fatores relacionados aos aspectos culturais brasileiros.

2.2 Processo de Institucionalização

A abordagem institucional é classificada por Hall (2004) como estando entre as teorias organizacionais contemporâneas, sendo mais bem apreciada quando se observa “o modo pelo qual procura explicar por que as organizações assumem determinadas formas” (HALL, 2004, p. 259). Essas formas representam o desenho das estruturas organizacionais, ou seja, representam o modo pelo qual o trabalho é dividido em tarefas distintas e como essas tarefas são coordenadas (MINTZBERG, 2003). Embora as organizações, tradicionalmente, sejam entendidas como sistemas de atividades coordenadas e controladas que surgem quando as tarefas são incorporadas em redes complexas de trabalho, em sociedades modernas, esse entendimento não é suficiente, sendo necessário acrescentar que estruturas organizacionais formais se originam em contextos altamente institucionalizados (MEYER & ROWAN, 1991). Em outras palavras, Meyer & Rowan (1991, p. 41) afirmam que “[...] organizações seguem uma tendência no sentido de incorporar práticas e procedimentos definidos pelos conceitos racionalizados predominantes do trabalho organizacional e institucionalizados na sociedade”, de maneira que “[...] organizações que seguem essa tendência aumentam sua legitimidade e sua perspectiva de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos”.

Em consonância com essa posição, Daft (1997, p. 346) afirma que “[...] a **perspectiva institucional** descreve como as organizações sobrevivem e são bem-sucedidas por meio da congruência entre uma organização e as expectativas do seu ambiente”, sendo o ambiente institucional “[...] composto de normas e valores dos interessados ou beneficiários”. Como conclusão, Daft (1997, p. 346) é da opinião que “[...] a visão institucional acredita que as

organizações adotam estruturas e processos para agradar entidades externas, e essas atividades são aceitas como regras nas organizações”.

Pode-se afirmar, portanto, que a visão de que a organização representa simplesmente sistemas de atividades coordenadas e controladas é limitada na medida em que não considera o ambiente institucional no qual atua. Esse ambiente, composto de crenças, normas e valores dos interessados que o configura, exerce uma influência sobre as escolhas organizacionais, em tal dimensão que é possível a adoção de determinados procedimentos organizacionais por serem legitimados pelo ambiente institucional, embora não apresentem eficácia imediata.

A teoria institucional, dentro de sua dimensão sociológica, possui pelo menos quatro correntes que definem e compreendem as instituições e o processo de institucionalização de maneira diferente (SCOTT, 1987). Tal fato não significa a inexistência de similaridades entre essas correntes, mas, ao mesmo tempo em que essas ocorrem, as divergências ou pouca convergência, em pontos específicos, são marcantes (SCOTT, 1987).

Uma das mais antigas e mais influentes correntes da teoria institucional das organizações está associada com os trabalhos de Selznick e seus colaboradores (SCOTT, 1987). Selznick (1996) destaca que postulou a existência de distinção entre ‘organização’ e ‘instituição’, sugerindo que, talvez, o mais significativo aspecto do processo de institucionalização seria a introdução de valores, de maneira que as exigências das tarefas organizacionais não se limitariam a aspectos técnicos.

A segunda corrente tem o trabalho de Berger e Luckmann como o mais influente (SCOTT, 1987). O processo de institucionalização, sob a ótica de Berger e Luckmann (2004), inicia-se com a produção de tipificações recíprocas decorrente da interação entre dois indivíduos quaisquer. À medida que novos indivíduos são acrescentados nesse processo, pode-se caracterizar uma **exteriorização** das tipificações que antes eram decorrentes das interações apenas entre esses dois indivíduos, ganhando o caráter da historicidade, a qual, conduz a segunda etapa do processo de institucionalização, qual seja, a **objetividade**. Segundo Berger e Luckmann (2004, p. 84), objetividade “[...] significa que as instituições que estão agora cristalizadas [...] são experimentadas como existindo por cima e além dos indivíduos que ‘acontece’ corporificá-las no momento”. O passo final do processo de institucionalização, dentro da perspectiva de Berger e Luckmann (2004), diz respeito à **interiorização**. Nessa etapa ocorre a transmissão do mundo social objetivado para novas gerações, ao mesmo tempo em que exige legitimação, ou seja, explicação e justificação para sua existência. Embora de grande utilidade, Tolbert e Zucker (1999, p. 205) afirmam que a análise de Berger e Luckmann se concentra “[...] na ocorrência de processos de institucionalização entre atores individuais e não organizacionais”.

A terceira corrente sociológica que explica o processo de institucionalização tem o trabalho de Meyer e Rowan como referência (SCOTT, 1987, p. 497). Esses autores, diferentemente da corrente anterior, têm por objeto de análise a institucionalização em estruturas organizacionais formais. Meyer e Rowan (1991, p. 44) afirmam que a estrutura formal de uma organização não representa apenas um conjunto de atividades coordenadas e controladas, ao invés, inclui muitos elementos que “[...] são altamente institucionalizados e funcionam como mitos”. Conforme esses autores, tais mitos possuem duas propriedades: 1) “[...] são prescrições racionalizadas e impessoais que identificam vários propósitos sociais como técnicos e especificam, de maneira semelhante a regras, os meios apropriados de perseguir esses propósitos técnicos de maneira racional”; e 2) “[...] em alguma medida, estão além do juízo de qualquer organização ou participante individual”.

Por fim, a quarta corrente que trata de instituições e do processo de institucionalização, conforme Scott (1987, p. 500), “[...] enfatiza a existência de um conjunto

de sistemas cognitivos e diferenciados – lógicas institucionais – e atividades humanas padronizadas que se originam e tendem a persistir, em formas e conteúdos variados, em todas as sociedades”. Dentro dessa concepção, instituições são vistas como “padrões supra-organizacionais de atividade humana através dos quais indivíduos e organizações produzem e reproduzem sua subsistência material e organizam seu tempo e seu espaço”; além disso, instituições são sistemas simbólicos ou mecanismos de ordenação da realidade através dos quais os indivíduos e as organizações categorizam as suas atividades, infundindo significado nelas (FRIEDLAND e ALFORD, 1991, p. 243). Friedland e Alford (1991, p. 260) alertam que “sem entender a especificidade histórica e institucional das categorias primárias de análise, cientistas sociais correm o risco de apenas elaborar a racionalidade das instituições que são estudadas [...]”.

- O Processo de Institucionalização sob a ótica de Tolbert e Zucker

Seguindo a tendência da segunda corrente tratada no tópico anterior, o qual tem Berger e Luckmann como principal influência, Zucker (1991, p. 83) realizou um estudo cujo objetivo foi investigar “[...] o efeito de diferentes níveis de institucionalização em realidades construídas sobre persistência cultural [...]”. Zucker (1991), no entanto, adota uma terminologia diferente daquela adotada por Berger e Luckmann para caracterizar as diferentes etapas do processo de institucionalização. Enquanto Berger e Luckmann tratam a primeira etapa como **exteriorização**, Zucker a trata como **habitualização**; a segunda etapa tem o mesmo tratamento – **objetividade** ou **objetificação**; e a terceira etapa é caracterizada por Berger e Luckmann como **interiorização**, enquanto Zucker (1991) trata como **exterioridade**. Embora sejam utilizados termos diferentes, o entendimento do processo de institucionalização é semelhante nesses dois estudos.

No estudo de Zucker (1991), institucionalização foi entendida como um “[...] processo pelo qual cada indivíduo transmite o que é socialmente definido como real e, ao mesmo tempo, em qualquer ponto do processo, o significado de um ato pode ser definido como uma parte mais ou menos tida como certa nesta realidade social”. Zucker (1991) constatou que havia uma relação direta entre o grau de objetividade e exterioridade e o grau de institucionalização, de maneira que, aumentando-se o primeiro, aumenta-se o segundo; ao mesmo tempo, Zucker (1991) percebeu que o aumento nesse grau de institucionalização estava relacionado ao aumento da resistência a mudanças nas ações transmitidas, sendo alta também a sua permanência ao longo do tempo. Tolbert e Zucker (1999, p. 205) afirmam que a análise de Zucker (1991) supera a limitação da abordagem de Berger e Luckmann ao se concentrar não apenas em atores individuais, mas também em atores organizacionais; no entanto, essa inclusão ocorre ainda em nível micro.

Para Tolbert e Zucker (1999, p. 205-206) “[...] atores organizacionais distinguem-se por determinado número de propriedades [...] que, provavelmente, afetarão o modo pelo qual os processos institucionais são desempenhados, tanto *entre* as organizações como dentro delas”. A partir desse entendimento, Tolbert e Zucker (1991) consideram uma extensão do processo de institucionalização “[...] para *fluxos institucionais* entre organizações formais”. A **Figura 1** a seguir resume a análise proposta por esses autores e as “[...] forças causais que são críticas em diferentes pontos do processo”.

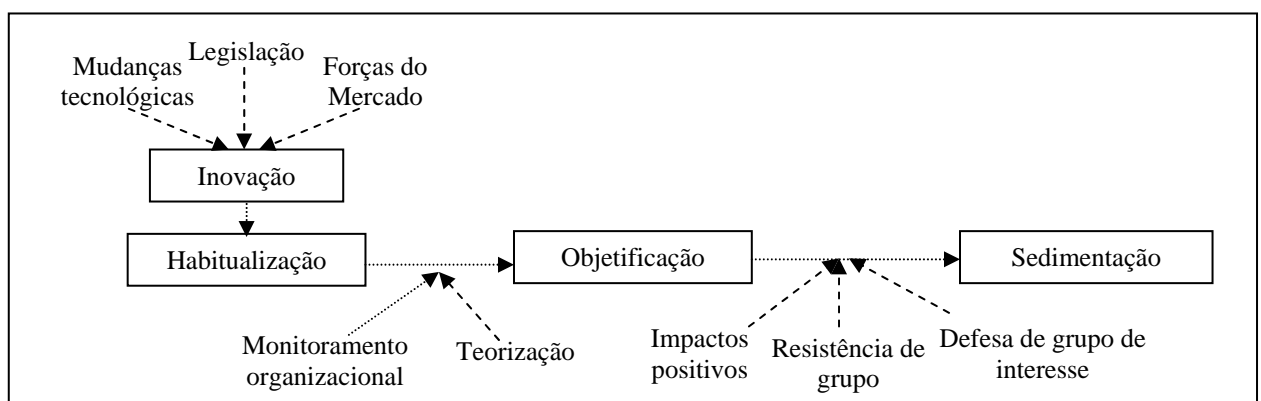


Figura 1 – Processos inerentes à institucionalização
Fonte: Tolbert & Zucker (1999, p. 207).

Para Tolbert e Zucker (1999, p. 206), dentro de um contexto organizacional, o processo de habitualização “[...] envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos”; além disso, corresponde à “[...] formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização, ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes”. O resultado do processo de habitualização é o desenvolvimento de estruturas “[...] que podem ser classificadas como um estágio de pré-institucionalização”. Nesse sentido, diferentes organizações, de maneira independente, podem adotar semelhantes inovações como decorrência de estarem submetidas ao mesmo contexto organizacional. Tal fato pode conduzir ao que Tolbert e Zucker (1999, p. 206) denominam de invenção simultânea, ou seja, diferentes empresas adotarem o mesmo processo de maneira simultânea; além disso, pode conduzir ao entendimento de isomorfismo ou imitação de DiMaggio e Powell (1991), o que significa que uma empresa adota soluções desenvolvidas por outras empresas em decorrência de um destes três fatores ou da combinação entre eles: 1) influência política e da necessidade de legitimização (coercitivo); 2) padronização de respostas à incerteza (mimético); e 3) profissionalização (normativo). Em síntese, Tolbert e Zucker afirmam:

No estágio de pré-institucionalização, então, muitas organizações podem adotar uma dada estrutura, mas essas serão provavelmente em pequeno número, limitado a um conjunto circunscrito de organizações similares, possivelmente organizações interconectadas, que enfrentam circunstâncias similares, e que variam consideravelmente em termos da forma de implementação.

Os principais fatores que conduzem as organizações à inovação, ou à necessidade de inovar, são: 1) mudanças tecnológicas, ou seja, reorientação técnica ou tecnológica; 2) legislação, representando novos arranjos jurídicos que podem provocar maior ou menor receptividade por parte das organizações; e 3) forças do mercado, decorrentes de fatores econômicos. Portanto, são esses três fatores que conduzem a empresa à inovação e conseqüente processo de habitualização.

O processo seguinte é a objetificação a qual “[...] envolve o desenvolvimento de um certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura, e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso”, ou seja, assume um caráter “[...] mais permanente e disseminado” (TOLBERT e ZUCKER, 1999, p. 207). São identificadas por Tolbert e Zucker (1999, p. 207-208) duas fontes para esse consenso, as quais, embora sejam diferentes, podem estar relacionadas, a saber: 1) monitoramento interorganizacional – “[...] as organizações podem utilizar evidências colhidas diretamente de uma variedade de fontes [...] para avaliar os riscos de adoção da nova estrutura”, nesse sentido, a objetificação da estrutura é “[...] em parte, conseqüência do monitoramento que a organização faz dos competidores, e de esforços para aumentar sua competitividade relativa”; 2) teorização – por meio do que é denominado ‘*champions*’, ou seja, conjunto de indivíduos com interesse material na estrutura (p. ex. consultores), os quais devem realizar duas grandes tarefas de teorização:

(1) a definição de um problema organizacional genérico, o que inclui a especificação de um conjunto ou categoria de atores organizacionais caracterizados pelo problema; e (2) a justificação de um arranjo estrutural formal particular como a solução para o problema com bases lógicas ou empíricas (TOLBERT e ZUCKER, 1991, p. 208).

Nesse sentido, primeiramente, identifica-se um problema decorrente de insatisfação ou de fracasso organizacional, típico de um determinado campo organizacional, o qual possui reconhecimento público; em seguida, desenvolvem-se teorias “[...] que diagnostiquem as fontes de insatisfação ou de fracasso, de modo compatível com a apresentação de uma estrutura específica como solução ou tratamento” (TOLBERT e ZUCKER, 1991, p. 208-209). Ao final desse processo, a estrutura adquire legitimidade cognitiva e normativa. Esse estágio é denominado por Tolbert e Zucker (1991, p. 209) como semi-institucionalização, havendo, entre as organizações adotantes de uma solução ou estrutura específica, uma heterogeneidade marcante, sendo que “[...] à medida que a teorização se desenvolve e se explicita, deve diminuir a variação na forma que as estruturas tomam em diferentes organizações”.

A institucionalização total ocorre com a etapa de sedimentação a qual representa “[...] um processo que fundamentalmente se apóia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização” (TOLBERT e ZUCKER, 1999, p. 209). Assim, envolve duas dimensões: 1) a propagação das estruturas para todos os indivíduos teorizados como adotantes; e 2) a perpetuação dessas mesmas estruturas ao longo de um tempo consideravelmente longo. Para que o processo de institucionalização seja total é preciso que sejam identificados alguns fatores que afetam tanto a difusão quanto a conservação ao longo do tempo das estruturas. Nesse sentido, Tolbert e Zucker (1999) identificam três fatores principais, a saber: 1) impactos positivos – resultados demonstráveis associados à estrutura; 2) resistência de grupo – pessoas que são afetadas adversamente pela estrutura; e 3) defesa de grupo de interesse – pessoas que são favoráveis às mudanças na estrutura.

Percebe-se, portanto, no processo de institucionalização proposto por Tolbert e Zucker (1999) um conjunto de fatores que podem determinar se uma mudança organizacional será ou não bem-sucedida. O presente artigo busca, justamente, identificar quais fatores foram esses no processo de institucionalização de um modelo de programação orçamentária no SESC. Antes, porém, delinea-se a metodologia de coleta e análise dos dados.

3 Metodologia de Coleta e Análise dos Dados

3.1 Descrição e Caracterização do Objeto de Estudo

O SESC (Serviço Social do Comércio) é, juridicamente, uma espécie de entidade paraestatal, responsável por prestar serviços sociais autônomos, criado para realizar “[...] obras, serviços ou atividades de interesse coletivo” (MEIRELLES, 1995, p. 63). O SESC, portanto, é uma entidade sem fins lucrativos que tem por finalidade principal promover o bem-estar social e a melhoria da qualidade de vida dos funcionários das empresas que atuam na área de comércio e serviços no Brasil, bem como dos seus familiares. Como agência prestadora de serviços, o SESC desenvolve um trabalho em nível nacional priorizando ações, projetos e atendimentos nas áreas de saúde, educação, lazer e cultura, procurando atuar tanto em grandes centros como em comunidades mais distantes, colaborando para o desenvolvimento sócio-cultural do país.

Em termos organizacionais, em cada estado da Federação, o SESC está estruturado em Departamentos Regionais, os quais são responsáveis pela gestão das unidades localizadas em cada um desses estados, de acordo com os recursos orçamentários destinados às suas atividades. No Estado de São Paulo são trinta unidades. A unidade do SESC pesquisada está

localizada na porção leste da Costa Litorânea do Estado de São Paulo. Essa unidade atua no segmento de hospedagem e lazer, possui capacidade de hospedagem de, aproximadamente, mil pessoas, com as seguintes instalações: parque aquático, conjunto de quadras poliesportivas, restaurante, salas de jogos, sala de leitura, sala de TV, bar café, cinema, lanchonete, pista de dança, posto telefônico, sala de reunião e de seminários, balneário (para visitantes diaristas), posto bancário e espaço rural. Em relação à estrutura administrativa, essa unidade está dividida em cinco setores / áreas responsáveis pelas atividades operacionais, que são: administração, governança, manutenção, alimentação, programação social e serviços gerais.

3.2 Procedimentos de Coleta e Análise de Dados

Para a coleta de dados e o desenvolvimento dos novos arranjos institucionais foi utilizada a metodologia de pesquisa-ação a qual permite a identificação do fenômeno, a estruturação de propostas que contribuam na melhoria do fenômeno, a implementação de soluções conjuntamente com os atores (administradores, gerentes de áreas, supervisores e funcionários).

Segundo Thiollent (1997, p. 14) a pesquisa-ação:

Consiste essencialmente em acoplar pesquisa e ação em um processo no qual os atores implicados participam, junto com os pesquisadores, para chegarem, interativamente a elucidar a realidade em que estão inseridos, identificando problemas coletivos, buscando e experimentando soluções em situação real. Simultaneamente, a produção e o uso de conhecimento.

Este tipo de pesquisa tem como cerne metodológico a quantificação de resultados empíricos em detrimento da busca de compreensão e de interação entre pesquisadores e membros da situação investigada. A pesquisa-ação é participativa, pois as pessoas implicadas no problema investigado são absolutamente necessárias. Nota-se que, a pesquisa-ação atua dentro de um campo no qual as pessoas e pesquisadores implicados têm algo a “dizer” e a “fazer”. Na pesquisa-ação, o pesquisador desenvolve um papel ativo, na própria realidade dos fatos observados.

A pesquisa-ação configura-se dentro de um cenário que busca, de forma organizada, realizar objetivos práticos, cujos relacionamentos são problemáticos. Nesse tipo de pesquisa, os pesquisadores desempenham papel ativo no equacionamento dos problemas encontrados, no acompanhamento e na avaliação das ações desencadeadas em função dos problemas, exigindo uma estrutura de relação entre pesquisadores e pessoas da situação investigada.

Embora a pesquisa-ação apresente semelhanças com um dos procedimentos de coleta de dados utilizado no método do estudo de caso, especificamente, a observação participante, este estudo não pode ser classificado como um estudo de caso por não cumprir, completamente, o seu rigor metodológico (YIN, 1994).

Kaplan (1998, p.90-91) destaca que essa abordagem tem permitido que pesquisadores ajudem as organizações a implementar novos conceitos e a solucionar problemas através do engajamento de ações. Uma outra vantagem apontada é que os pesquisadores não ficam restritos somente à compreensão particular dos conceitos estudados, mas possuem também a possibilidade de aperfeiçoá-los e, assim, melhorar cada vez mais o desempenho das organizações.

4 Análise dos Resultados

A análise dos resultados será feita considerando-se três etapas principais. A primeira tratará dos fatores relacionados à fase de pré-institucionalização, ou seja, aos fatores que

conduziram a unidade do SESC em análise a adotar novas práticas organizacionais. A segunda etapa envolverá os fatores que conduzem à semi-institucionalização. Por fim, a terceira etapa analisará os fatores determinantes da total institucionalização.

4.1 Etapa 1: Pré-Institucionalização

Fundamental nesta etapa é identificar os fatores que motivaram a unidade do SESC em análise a substituir determinadas práticas organizacionais existentes. O objetivo geral que motivou o referido processo de mudança organizacional foi proporcionar uma melhoria na gestão dos custos e dos processos e, assim, garantir a satisfação de seus usuários; associado a esse objetivo está o de maximizar a contribuição social gerada pelo SESC, corroborando com a missão dessa entidade. Mais especificamente, o Departamento Regional de São Paulo tinha por objetivo otimizar o uso dos recursos aplicados nas unidades sob sua responsabilidade. Para tanto, necessitava conhecer detalhadamente a formação dos resultados gerados pelas atividades desenvolvidas por essas unidades, pois, diante da escassez de recursos, as unidades do SESC necessitam otimizar a aplicação dos recursos que têm à disposição.

Essa percepção surgiu com a mudança de gestão ocorrida em 2003. Os diretores atuais perceberam que a distribuição dos recursos era realizada mediante critérios estipulados nas gestões anteriores. Tais critérios resultavam na fixação de percentuais de distribuição de recursos, especificamente, às atividades de alimentação e hospedagem, que provocaram distorções significativas entre a unidade em análise e outras unidades de São Paulo que possuem atividades semelhantes. Diante desse cenário, a atual gestão buscou compreender os critérios que determinavam a referida fixação de percentuais, no entanto, não foram capazes de entender de que maneira seus antecessores chegaram àqueles percentuais, nem de identificar os fatores que motivaram o uso de tais critérios, ou mesmo quando, exatamente, foram estipulados e implementados. Na verdade, nem mesmo aqueles atores que executavam as atividades tinham respostas para esses questionamentos, pois apenas aplicavam os critérios estipulados.

Um outro fator que motivou a mudança de prática organizacional na unidade do SESC em análise decorreu de uma alteração no sistema de apuração e arrecadação em 1999. Essa alteração na legislação realizada pelo Governo Federal impactou o volume de repasses da contribuição ao INSS (Instituto Nacional da Seguridade Social) feita pela empresa. Em função dessa mudança, houve uma diminuição do volume de recursos para as unidades e, como consequência, passou a existir uma necessidade maior de controle dos recursos consumidos, juntamente com um acompanhamento mais rigoroso das atividades. Tal fato gerou, ainda, uma preocupação com a elaboração do orçamento do ano seguinte, não havendo, entretanto, qualquer previsão de distribuição dos recursos excedentes.

Por fim, a atual gestão constatou que os conceitos de gestão de hotelaria utilizados na concepção da unidade em análise já não se enquadravam aos moldes atuais, pois os níveis de serviços devem ser equivalentes, ou mesmo superiores, aos da iniciativa privada.

Em suma, com a entrada da nova gestão, juntamente com as mudanças no repasse dos recursos, emergiu uma necessidade de mudança no processo de distribuição dos recursos, mais precisamente, nos critérios adotados para a fixação dos percentuais, de maneira a reduzir, ou mesmo eliminar, as distorções entre essa unidade e as demais. Dessa forma, a unidade em análise poderia ser competitiva comparativamente não apenas às demais unidades do SESC com atividades semelhantes, mas também frente às entidades privadas que prestam serviços similares.

Dentro da visão do processo de institucionalização, em sua etapa de pré-institucionalização, pode-se resumir os fatores determinantes da mudança organizacional ou

do processo de inovação da seguinte maneira: 1) necessidade de maximização dos recursos, 2) competitividade, 3) mudança na legislação referente ao sistema de repasse e 4) remanejamento dos gestores das unidades devido às políticas governamentais assumidas. Os dois primeiros fatores podem ser associados às 'forças de mercado'. A mudança na legislação está claramente relacionada ao fator 'legislação'. Por fim, a mudança dos gestores pode ser entendida como uma 'mudança tecnológica', na medida em que uma nova base de conhecimento oriunda desses gestores está à disposição da unidade do SESC. Diante dessas inovações, foi possível 'habitualizar' uma nova metodologia de programação orçamentária na unidade do SESC em análise.

4.2 Etapa 2: Semi-Institucionalização

Tendo sido habitualizada a nova prática organizacional, o passo seguinte é atingir um certo grau de consenso social entre os decisores da organização quanto ao valor da nova metodologia. Considerando-se que partiu dos próprios gestores a referida mudança, não haveria dificuldades para que o consenso fosse obtido. Associado a esse aspecto, os gestores tinham conhecimento de outras unidades do SESC e mesmo organizações privadas que adotavam, de maneira bem sucedida, metodologia similar. Ademais, os gestores contrataram um grupo de pesquisadores/consultores da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI) para orientar o processo de mudança de metodologia de programação orçamentária. Esses consultores identificaram o problema juntamente com os gestores e propuseram uma solução para esse problema. A referida solução estava baseada em teorias e experiências anteriores que lhe conferiam credibilidade.

Dentro da visão do processo de institucionalização, em sua etapa de semi-institucionalização, pode-se resumir os fatores determinantes da mudança organizacional como segue: 1) consenso dos gestores, 2) evidências de outras unidades do SESC ou organizações privadas e 3) utilização de pesquisadores/consultores externos. Os dois primeiros fatores podem ser associados ao 'monitoramento interorganizacional', enquanto o último está relacionado ao fator 'teorização'. Diante desse quadro favorável, foi possível 'objetificar' a nova metodologia de programação orçamentária na unidade do SESC analisada.

4.3 Etapa 3: Institucionalização Total

O processo de institucionalização é total quando sedimentado. Um primeiro aspecto a esse respeito está relacionado ao aumento do desempenho da unidade e à possibilidade de maior controle sobre os custos das atividades. A nova metodologia foi aceita pelos gerentes de áreas que se comprometeram a utilizá-la em períodos subsequentes. Por outro lado, apenas um grupo se mostrou resistente à mudança. Trata-se de um grupo que atua no processo de programação e contato com os clientes, ou seja, é responsável pela agenda de hospedagem da unidade em análise. Esse grupo se sente pressionado em função do número de reclamações que é crescente em períodos de alta temporada e também por se sentirem excluídos do processo de decisão referente ao aumento de tarifas, à solicitação de reservas e às programações excepcionais. No entanto, a quantidade de pessoas favoráveis foi significativamente superior, de maneira que anulou, quase completamente, o efeito negativo desse grupo contrário à implementação da nova metodologia.

Observa-se que a resistência do grupo não era motivada pela sua discordância quanto à nova metodologia de programação orçamentária, mas sim pela sua insatisfação no que se refere ao pouco envolvimento que tinha no processo decisório englobando questões relevantes que se julgavam capazes de contribuir.

Dentro da visão do processo de institucionalização, em sua etapa de institucionalização total, pode-se enumerar os seguintes fatores determinantes da mudança

organizacional: 1) percepção do valor acrescentado pela nova metodologia em termos de desempenho e controle das atividades, 2) reduzida resistência por parte dos agentes envolvidos direta ou indiretamente no processo e 3) existência de muitos grupos favoráveis à mudança. O primeiro fator está associado ao ‘impacto positivo’ da nova metodologia de programação orçamentária. Quanto a esse aspecto, é importante destacar que, embora alguns resultados positivos possam ser percebidos desde já, existem dificuldades no estabelecimento de relação direta entre a mudança ocorrida e os resultados positivos, até mesmo por haver uma distância temporal entre essas duas variáveis. O segundo fator está relacionado com a ‘resistência de grupo’. Por fim, o último fator apresenta relação com a ‘defesa de grupos de interesse’. Diante desse contexto, a nova metodologia de programação pôde ser sedimentada, havendo expectativas no sentido de que haja uma continuidade histórica em sua utilização e conseqüente exteriorização até que novos fatores justifiquem sua substituição. Pode-se entender que essa sedimentação se tornou possível em função de haver uma participação relativa superior de fatores motivadores do que de fatores inibidores em todo o processo de institucionalização. Ademais, considerando-se os principais fatores que conduzem a mudanças organizacionais no ambiente brasileiro, percebe-se uma aderência no sentido de que a mudança, por um lado, tem influência de pressões econômicas, basicamente, maximização no uso dos recursos escassos, por outro lado, a mudança envolve a adoção de uma metodologia cuja aceitação, no âmbito teórico e prático, é bastante difundido.

O **Quadro 1** a seguir resume os fatores encontrados no processo de institucionalização de uma metodologia de programação de orçamento em uma unidade do SESC São Paulo.

Etapas do Processo de Institucionalização	Fatores Institucionais	Fatores Inibidores / Motivadores Identificados no Caso
Habitualização (pré-institucionalização)	<i>Forças do Mercado</i>	– Necessidade de maximização dos recursos, – Competitividade
	<i>Legislação</i>	– Mudança na legislação referente ao sistema de repasse
	<i>Mudanças tecnológicas</i>	– Mudanças na diretoria regional, – Remanejamento constante dos gestores.
Objetificação (Semi-Institucionalização)	<i>Monitoramento organizacional</i>	– Consenso dos gestores, – Evidências de outras unidades do SESC ou organizações privadas
	<i>Teorização</i>	– Utilização de pesquisadores/consultores externos
Sedimentação (Institucionalização Total)	<i>Impactos positivos</i>	– Percepção do valor acrescentado pela nova metodologia em termos de desempenho e controle das atividades,
	<i>Resistência de grupo</i>	– Reduzida resistência por parte dos agentes envolvidos direta ou indiretamente no processo.
	<i>Defesa de grupo de interesse</i>	– Existência de muitos grupos favoráveis à mudança

Quadro 1 – Fatores Determinantes do Processo de Institucionalização

5 Considerações Finais

O presente estudo buscou analisar a implementação bem-sucedida de uma metodologia de programação de orçamento em uma unidade do SESC São Paulo por meio da identificação dos fatores determinantes do sucesso dessa implementação, utilizando a teoria institucional como suporte teórico. Trata-se de uma mudança organizacional caracterizada como sendo incremental, uma vez que não provoca mudanças radicais ou quânticas na estrutura da organização, e que provoca tanto mudanças estruturais quanto comportamentais.

No caso analisado, os resultados permitiram constatar que os principais fatores identificados no processo de institucionalização da programação orçamentária foram: 1) necessidade de maximização dos recursos, 2) competitividade, 3) mudança na legislação

referente ao sistema de repasse, 4) mudanças dos gestores, 5) consenso dos gestores, 6) evidências de outras unidades do SESC ou organizações privadas, 7) utilização de consultores, 8) percepção do valor acrescentado pela nova metodologia em termos de desempenho e controle das atividades, 9) reduzida resistência por parte dos agentes envolvidos direta ou indiretamente no processo e 10) existência de muitos grupos favoráveis à mudança. Cada um desses fatores está relacionado com um determinado fator institucional e com uma determinada etapa do processo de institucionalização.

Adicionalmente, constatou-se que os principais fatores que conduzem a mudanças organizacionais no ambiente brasileiro – influência de pressões econômicas e adoção de metodologias universalmente aceitas – também estiveram presentes como fatores motivadores do processo de mudança organizacional relatado.

Pode-se afirmar que o processo de mudança organizacional foi bem-sucedido por haver, relativamente, mais fatores motivadores da mudança do que fatores inibidores, embora não se tenha ponderado a influência relativa de cada um desses fatores nos resultados.

É preciso destacar algumas limitações deste estudo. Primeiramente, embora tenha existido algum esforço nessa direção, não houve uma tentativa mais profunda de analisar a mudança organizacional ocorrida dentro de uma cultura organizacional tipicamente brasileira, ou como diria Machado-da-Silva e Gonçalves (1999, p. 226), não houve uma tentativa mais profunda de considerar o contexto institucional de referência, especificamente, o local, o regional e o nacional. Em segundo lugar, seria preciso considerar uma amplitude de tempo maior para obter indícios mais precisos acerca do sucesso da mudança organizacional ocorrida. Por fim, e não menos importante, é preciso destacar que ao invés de representar fases de uma seqüência temporal, as fases do processo de institucionalização, segundo a ótica de Tolbert e Zucker (1999), podem ocorrer simultaneamente, de maneira que considerá-las isoladamente exclui o efeito conjunto dos fatores analisados (BERGER e LUCKMANN, 2004).

Futuras pesquisas podem incluir na análise da mudança organizacional, dentro de uma visão integrada, outras abordagens organizacionais, tais como, contingencial, comportamental e econômica, que permitem a inclusão de dimensões adicionais do objeto de estudo e, portanto, um entendimento ampliado dos fatores motivadores ou inibidores da mudança. Ademais, uma nova inserção no caso em análise poderá investigar se de fato as mudanças foram sedimentadas e se está em andamento o processo de exteriorização dos novos conceitos relativos à metodologia de programação de orçamento implementada.

Referências Bibliográficas

AIDAR, M. M.; BRISOLA, A. B.; MOTTA, F. C. P.; WOOD Jr., T. Cultura organizacional brasileira. In: WOOD Jr., T. (coord.). *Mudança organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas*. São Paulo: Atlas, 1995. p. 32-56.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 2004.

BIO, S. R. Desenvolvimento de sistemas contábeis-gerenciais: um enfoque comportamental e de mudança organizacional. Tese de Doutorado. FEA-USP. São Paulo, 1987.

CALDAS, M. P.; WOOD Jr., T. Para inglês ver: importação de tecnologia gerencial no Brasil. In: CALDAS, M. P.; WOOD Jr., T (coord.). *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 27-45.

- DAFT, R. L. *Teoria e projeto das organizações*. 6 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1997.
- DONALDSON, L. Teoria da contingência estrutural. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. *Handbook de estudos organizacionais: modelos e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 105-133.
- DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality. In: DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W (edits). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 63-82.
- FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W (edits). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 232-263.
- GERDIN, J.; GREVE, J. Forms of contingency fit in management accounting research – a critical review. *Accounting, Organizations and Society*. v. 29, 2004. p. 303-326.
- HAGE, J. T. Organizational innovation and organizational change. *Annual Review of Sociology*. v. 25, 1999. p. 597-622.
- HALL, R. H. *Organizações: estruturas, processos e resultados*. 8 ed. São Paulo:Atlas, 2004.
- KAPLAN, R. S. Innovation action research: creating new Management theory and practice. *Journal of Management Accounting Research*. v. 10, 1998. p. 89-118.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Nota técnica: a teoria institucional. In: CLEGG, S. R. et al. *Handbook de estudos organizacionais: modelos e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1, p. 220-226.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W (edits). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 41-62.
- MILLER, D.; FRIESEN, P. H. Structural change and performance quantum versus piecemeal-incremental approaches. *Academy of Management Journal*. Dez., v. 25, n. 4, 1982. p. 867-892.
- _____.; _____. Momentum and revolution in organizational adaptation. *Academy of Management Journal*. Dez., v. 23, n. 4, 1980. p. 591-614.
- MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- PARK, D.; KRISHNAN, H. A. Understanding the stability-change paradox: insights from the evolutionary, adaptation, and institutionalization perspectives. *International Journal of Management*. Set., v. 20, n. 3, 2003. p.265-270.
- SCOTT, W. R. The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*. v. 32, 1987. p. 493-511.
- SELZNICK, P. Institutionalism “old” and “new”. *Administrative Science Quarterly*. v. 41, 1996. p. 270-277.
- THIOLLENT, M.; *Pesquisa-Ação nas Organizações*. 1. ed., São Paulo: Editora Atlas 1997.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. R. *et al. Handbook de estudos organizacionais: modelos e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1, p. 196-219.

WOOD Jr., T. Mudança organizacional: introdução ao tema. In: WOOD Jr., T. (coord.). *Mudança organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas*. São Paulo: Atlas, 1995. p. 15-31.

YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. 2 ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1994.

ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. In: DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W (edits). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 83-107.