

**MUDANÇA ESTRATÉGICA, ESQUEMAS INTERPRETATIVOS E CONTEXTO INSTITUCIONAL:  
UM ESTUDO DE CASO LONGITUDINAL**

Sandro A. Gonçalves<sup>1</sup>

**Resumo**

O presente trabalho aborda o fenômeno da mudança em uma organização brasileira, com base na construção de um quadro teórico que se sustenta na perspectiva institucional de análise. No plano teórico, tal quadro analítico de referência procura articular os conceitos de cognição e esquemas interpretativos, de um lado, e de ambientes técnico e institucional, de outro. Na esfera empírica, efetiva-se avaliação longitudinal do processo de mudança de uma empresa pública. A análise dos dados tornou evidente a ocorrência de mudança estratégica na empresa pública, resultantes da estreita articulação entre os esquemas interpretativos do grupo dirigente e o contexto institucional de referência da organização. Assim, a análise dos resultados do caso empresarial permite concluir que o quadro teórico de referência proposto parece ser adequado para o estudo da mudança organizacional em diferentes contextos ambientais.

Palavras-chave: mudança organizacional, teoria institucional, cognição em organizações.

**Abstract**

This paper deals with strategic change in one Brazilian organization on the basis of a theoretical framework of institutional approach. In the theoretical domain, the proposed framework of analysis of organizational change is constructed by articulating the concepts of cognition and interpretive schemes, in one hand, to the concepts of technical and institutional environments, on the other. In the empirical domain, a longitudinal evaluation of the process of change in one chosen organization a public bureaucracy, was carried out. Data evaluation clearly showed that strategic change in the public bureaucracy did occur as a result of the tight articulation between interpretive schemes and institutional context of reference. The results of the case studied allowed to conclude the proposed theoretical framework is suitable for analysis of organizational change in diverse institutional environments.

Key Words: organizational change, institutional theory, cognition in organizations.

**1. Introdução**

A abordagem do tema mudança organizacional na perspectiva da relação que se estabelece entre organização e ambiente implica, na maioria das análises encontradas na literatura especializada, a descrição dos elementos e das tendências contextuais, de um lado, e dos aspectos estruturais e processuais das organizações, de outro. É a partir desses componentes que se examinam questões relacionadas ao desempenho organizacional, normalmente expresso em função dos conceitos de eficiência e de eficácia.

Nesse âmbito, subjacente às noções de estratégia e de mudança organizacional, está a idéia de ambiente dinâmico, porém dado, ao qual a organização se adapta ou pretende se antecipar por meio da maximização da relação custo/benefício. Esse pressuposto voluntarista contempla o paradigma da racionalidade, à medida que se centra em seu aspecto formal, mas parece subestimar ou ignorar sua dimensão substantiva. Mesmo nos estudos que incluem noções de cultura organizacional, o conceito de racionalidade é tratado, no mais das vezes, como endógeno, isto é, como construído e transformado na interação dos membros organizacionais, em que a organização é vista como fenômeno reificado, que pensa o ambiente e suas mudanças a partir de suas próprias experiências.

---

<sup>1</sup> Universidade Positivo - UP

Na visão dos institucionalistas, entretanto, a relação entre organização e ambiente ocorre por meio da conformidade ou da aceitação de padrões decorrentes da interação dos elementos ambientais, em que se incluem também as relações interorganizacionais. Segundo Machado-da-Silva e Fonseca (1993), as organizações desenvolvem-se a partir da adesão às orientações definidas e institucionalizadas na sociedade, que contribuem para a legitimação de suas atividades, tendendo, dessa forma, à homogeneidade. Esse fenômeno resulta do isomorfismo, entendido como o processo de modificação organizacional rumo à compatibilidade com as características ambientais, que reduz a diversidade e a instabilidade dos arranjos estruturais em um dado campo institucional.

Nessa perspectiva, analisa-se a organização como sistema aberto também no plano cognitivo, cujas categorias e variáveis tomadas como relevantes para o entendimento do ambiente são, em alguma medida, influenciada pelo contexto e pela história do próprio ambiente no qual a organização se insere. O pressuposto básico é o de que o ambiente pode ser mais adequadamente compreendido quando visualizado em termos de fenômenos objetivos, cujo significado organizacional é intersubjetivamente estabelecido pelos membros que integram as organizações.

Em face do exposto, o objetivo do presente artigo é tratar da mudança organizacional a partir da compreensão do trinômio ambiente-interpretação-organização. Para tanto, procura-se, no plano teórico, integrar as abordagens cognitiva e institucional de análise da mudança organizacional, e, no plano empírico, ilustrar essa possibilidade com a apresentação dos resultados de dois estudos de caso realizados em duas organizações brasileiras: uma do setor financeiro e outra do setor de infra-estrutura.

### 1.1 Cognição e Esquemas Interpretativos

A racionalidade, entendida como aplicação ou uso da razão, comporta em Weber (1944) dois modos, entre outros, bastante difundidos na literatura especializada: a racionalidade formal, que se distingue pelo cálculo utilitário de conseqüências no estabelecimento de relações entre meios e fins; e a racionalidade substantiva, que se caracteriza pelos valores e crenças que proporcionam apoio e legitimidade contextual às ações organizacionais.

A partir dessa distinção podem-se identificar duas grandes tendências na abordagem cognitiva<sup>2</sup> das organizações, em que Simon (1979) é referência obrigatória, a saber:

- 1) Os estudos que reconhecem as limitações cognitivas à racionalidade formal, mas mantêm a hipótese racional subjacente em seus modelos, visando a diminuir o hiato entre o real e o ideal; concentram-se na calculabilidade da ação e tem na forma o objeto de suas preocupações.
- 2) Os estudos que têm nos valores da ação seu objeto, buscando analisar em sua origem e em sua dinâmica as bases do estabelecimento de padrões intra e interorganizacionais.

No plano teórico, parece haver claro antagonismo<sup>3</sup> entre a posição a-espacial e temporalmente limitada da primeira tendência, e a postura contextual presente na segunda. Em outras palavras, uma das principais

---

<sup>2</sup> A expressão abordagem cognitiva é empregada aqui, *lato sensu*, para designar teorias e estudos que partem do trinômio estímulo-interpretação-resposta, distinguindo-se da lógica determinística inerente ao binômio estímulo-resposta.

críticas que se pode fazer aos estudos centrados na forma é o risco de simplificação excessiva, na qual se incorre ao desvincular a organização de seu contexto histórico. Tal situação é identificada por Spink (1991: 23) como o processo de reificação, cujo resultado afeta tanto os mistificados quanto os mistificadores. Em adição, para Vasconcelos (1993), os dois modos de racionalidade não existem separadamente, pois a racionalidade formal pressupõe um fim a ser atingido, e a racionalidade substantiva não existe sem a possibilidade de efetivação.

Nessa linha de raciocínio, a questão que se pode colocar versa simultaneamente sobre o elemento mediador – a interpretação - dado em função dos valores e das crenças subjacentes ao cálculo da ação, e a relação que se estabelece entre a cognição dos membros organizacionais e o ambiente. Cabe ressaltar que as duas tendências, por tratarem de aspectos distintos do mesmo fenômeno, não parecem apresentar relação de mútua exclusão; pelo contrário, complementam-se para a compreensão dos fenômenos organizacionais.

Dentre as alternativas existentes para a compreensão da variabilidade de interpretações possíveis de uma situação específica, encontra-se o conceito de esquemas interpretativos, que pode ser definido como o conjunto de crenças, valores e idéias que proporciona ordem e coerência às estruturas e aos sistemas em uma organização (Machado-da-Silva e Fonseca, 1995; Hinings e Greenwood, 1989). Os esquemas interpretativos são específicos para cada organização. Assim, por mais que pressões isomórficas existentes no ambiente pressionem no sentido da homogeneização das estruturas e das estratégias de ação, sempre haverá diversidade em função da especificidade das interpretações em cada organização.

O pressuposto fundamental é que existe um conjunto de crenças e valores comuns que permeia as visões e as interpretações individuais e representa um sistema cognitivo compartilhado, possibilitando, assim, que se fale em cognição do grupo ou da organização. Os esquemas interpretativos configuram, segundo Hinings e Greenwood (1989), a natureza ampla dos propósitos organizacionais e sua missão, os princípios apropriados de organização e os critérios de avaliação de desempenho. Possuem, portanto, papel fundamental no delineamento da estratégia, uma vez que implicam uma visão de mundo, base da estratégia, e interferem na sua formulação por meio dos vieses cognitivos.

O surgimento e a consolidação de um sistema de valores e crenças na organização resulta da complexidade e da distribuição diferenciada de informações e de poder dentro da própria estrutura (Gagliardi, 1986). Desse modo, os valores e as crenças influenciam na delimitação do desenho organizacional e das estratégias ao indicarem as operações e os arranjos prioritariamente observados, além de formarem a imagem transmitida ao contexto externo sobre o que se pode esperar da organização (Deal e Kennedy, 1982). Em suma, os valores e as crenças refletem duas dimensões vinculadas, consideradas importantes para o funcionamento organizacional.

Desse ponto de vista, o entendimento da mudança ou da inércia em organizações passa pela compreensão da capacidade de indivíduos e de grupos expressarem e imporem seus valores e crenças, à

---

<sup>3</sup>“Discussões sobre a possibilidade de se considerar a ação racional como instrumental ou governada por regras, ou sobre a pertinência de se dar campo para ambas as leituras, estão notavelmente vivas em antropologia, mas também se encontram em outras áreas, mesmo na ciência econômica” (Hollis, 1996:640/641).

medida que a organização estabelece seus objetivos. Implica, também, a capacidade de tais indivíduos e grupos mobilizarem recursos que permitam a ação organizacional em direção a certos objetivos, em detrimento de outros. A estrutura de distribuição da força produtiva, de materiais, de verbas, de informações e de habilidades reflete o esforço daqueles que detêm o poder na organização, em determinado momento da vida organizacional, para facilitar a manifestação e a legitimação de seus valores e crenças (Ranson, Hinings e Greenwood, 1980). Assim, a influência dos indivíduos e dos grupos que atuam nas organizações depende do tipo de relação com o esquema interpretativo prevalente. O predomínio de determinado esquema interpretativo, bem como a extensão do comprometimento dos agentes, decorrem, portanto, das relações de poder existentes, enquanto particularmente associadas à vinculação entre valores e crenças.

Diversos grupos procuram fazer com que seus valores e crenças predominem e, à medida que são bem sucedidos, esses valores e crenças se tornam referências para a ação de outros agentes organizacionais, que podem compartilhá-los ou não. O processo de dominação ocorre porque a dinâmica organizacional possibilita aos grupos participantes disseminarem suas províncias de significado. Desse modo, se as propostas de um determinado grupo são implementadas e obtêm resultados positivos, abre-se a possibilidade de que a sua província de significado seja institucionalizada, convertendo-se no padrão dominante de interpretação e de orientação da conduta dos atores organizacionais (Ranson, Hinings e Greenwood, 1980; Greenwood e Hinings, 1988).

Esse emprego do conceito de esquemas interpretativos para a análise organizacional deriva da teoria da estruturação de Giddens (1989), em que três eixos relacionam o domínio institucional e o domínio da ação: estrutura, modalidade e interação. É por meio deles que se dá o processo de estruturação, de estabelecimento de um padrão de relacionamento no mundo social.

Os esquemas interpretativos dos dirigentes oferecem uma explicação sobre como as organizações lidam efetivamente com seus ambientes em mudança, como identificam respostas apropriadas e se renovam. Barr, Stimpert e Huff (1992) apresentam um modelo mediante o qual sugerem que os esquemas interpretativos dos dirigentes se devem atualizar, para que se mantenham em sintonia com as mudanças no ambiente. A ausência de mudança nos esquemas interpretativos dos dirigentes pode resultar no declínio da organização, à medida que pode impedi-los de perceber problemas, atrasando mudanças na estratégia e conduzindo a ações ineficazes no novo contexto ambiental.

Nessa perspectiva, a mudança de visão tanto da liderança quanto dos demais membros organizacionais dependerá, em algum grau, da alteração nos esquemas interpretativos (Bartunek, 1984). De acordo com Gagliardi (1986), na fase inicial de funcionamento da organização, um líder ou um grupo de líderes leva a efeito a definição e a divisão de tarefas, impondo suas idéias com base em seus valores e crenças e seu conhecimento do contexto ambiental. Suas concepções, em geral, não são ainda compartilhadas pelos outros atores da organização, mas orientam o comportamento na direção desejada (principalmente nas áreas em que a liderança tem controle direto). Se a estratégia inicialmente adotada obtiver sucesso, os valores e as crenças da liderança consolidam-se e tornam-se referência para a ação dos integrantes da organização. À medida que os valores e as crenças se revelem eficazes para lidar com as demandas e as adversidades do contexto

institucional, o nível de identificação dos atores organizacionais pode aumentar: os valores/crenças passam a ser cada vez mais compartilhados, cristalizando-se e influenciando crescentemente o comportamento de indivíduos e grupos na organização.

Um exame mais detalhado da relação que se estabelece entre o ambiente e os esquemas interpretativos dos membros da organização é oferecido pelos institucionalistas, conforme Machado-da-Silva e Fonseca (1996: 213):

De acordo com os institucionalistas, as organizações estão inseridas em um ambiente constituído de regras, crenças e valores, criados e consolidados por meio da interação social. Nesse sentido, a sua sobrevivência depende da capacidade de atendimento a orientações coletivamente compartilhadas, cuja permanente sustentação contribui para o êxito das estratégias implementadas e, por conseguinte, para o pleno funcionamento interno. Assim, diante das mesmas prescrições ambientais, as organizações também competem pelo alcance da legitimidade institucional, o que torna suas práticas cada vez mais homogêneas, ou isomórficas.

Esse isomorfismo, ou processo de modificação organizacional rumo à compatibilidade com as características ambientais, segundo Machado-da-Silva e Fonseca (1993: 148), decorre da influência de mecanismos coercitivos, miméticos e normativos, reduzindo a variedade e a instabilidade dos arranjos estruturais vigentes em um campo institucional.

De acordo com DiMaggio e Powell (1983), o isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais e informais exercidas por uma organização sobre outra que se encontra em condição de dependência. Em face de ambientes legal e político comuns, a ação organizacional pode constituir-se como resposta a diretrizes governamentais. A imposição de regras e procedimentos padronizados pode ocorrer, também, a partir das relações de autoridade como no caso da adoção, por parte de uma subsidiária, de procedimentos operacionais compatíveis com a política ditada pela empresa matriz. O isomorfismo coercitivo, no entanto, pode não proceder necessariamente de escolhas plenamente conscientes, uma vez que diante da escassez de informações, uma ação pode ser efetuada de acordo com normas postuladas socialmente, pelo menos para manter a legitimidade da organização em seu campo.

O segundo mecanismo de mudança isomórfica é mimético: fundamenta-se na adoção, por parte de uma organização, de procedimentos e arranjos estruturais implementados por outras organizações, a fim de reduzir a incerteza ocasionada por problemas tecnológicos, objetivos conflitantes e exigências institucionais. Modelos de ação podem ser assim incorporados indiretamente, mediante a transferência e a rotatividade de empregados, ou diretamente, por meio, por exemplo, da contratação de firmas de consultoria. Organizações também podem apresentar um comportamento mimético, ao verificar o sucesso de outras organizações atuantes no mesmo ramo de atividades. A popularidade dos modelos japoneses de gestão, em especial, já estimulou o mimetismo entre corporações norte-americanas e, após, entre organizações brasileiras, como modo de incrementar a produtividade por meio do aperfeiçoamento da qualidade de produção, mantendo, desse modo, a legitimidade institucional.

DiMaggio e Powell (1983) sugerem, ainda, que o grau de profissionalização é, talvez, o fator mais importante como mecanismo normativo que cumpre considerar para o entendimento das pressões acarretadas

pelo isomorfismo ambiental. A profissionalização envolve o compartilhamento de um conjunto de normas e rotinas de trabalho pelos membros de determinada ocupação. Universidades, associações e entidades de treinamento representam alguns veículos para a transmissão de regras normativas de ação profissional, disseminadas em nível organizacional por meio de mecanismos como recrutamento, seleção ou promoção. O isomorfismo normativo conduz a formas comuns de interpretação e de ação em face dos problemas e das exigências organizacionais, institucionalizadas em subculturas ocupacionais.

A influência de cada um desses mecanismos institucionais na ação organizacional pode ocorrer independentemente de qualquer evidência aparente de acréscimo na eficiência interna. O isomorfismo, afinal, é um mecanismo vantajoso para as organizações, já que a similaridade facilita as transações interorganizacionais e favorece o seu funcionamento interno pela incorporação de regras socialmente aceitas. Ao demonstrar que atua conforme normas coletivamente compartilhadas, uma organização pode conseguir reconhecimento externo e assegurar o seu desenvolvimento, criando melhores oportunidades de expansão por meio da maximização de sua capacidade de obtenção de recursos e de adoção de possíveis inovações (DiMaggio e Powell, 1983; Meyer e Rowan, 1983).

Ainda assim, reconhecer que estruturas e estratégias organizacionais estão sujeitas a pressões isomórficas não elimina a possibilidade de ação por parte da organização no sentido de exercer certo grau de autonomia e de controle sobre as condições do ambiente, visando ao alcance de seus objetivos e à manutenção de seus interesses. Essa capacidade pode ser particularmente observada em organizações poderosas o suficiente para influenciar estrategicamente suas redes relacionais, criando demandas para seus produtos, seja mediante arranjos interorganizacionais, formais ou informais, seja fixando seus objetivos diretamente no ambiente competitivo. Nesse sentido, mesmo as tentativas de controle organizacional realizam-se dentro de uma ordem normativa constituída no ambiente institucional.

Portanto, os mecanismos que pressionam em direção do isomorfismo são fundamentais para o entendimento da dinâmica da mudança, em especial quando considerados em relação aos esquemas interpretativos dos dirigentes das organizações. A articulação entre os três mecanismos na análise do processo de transformação são relevantes em qualquer contexto institucional. Contudo, o peso específico de cada mecanismo depende da situação e da história sociocultural de cada sociedade. Em sociedades com forte tradição democrática e com alto nível de competição na oferta de bens e serviços, por exemplo, a tendência é que predominem os mecanismos miméticos e normativos de pressão para a estabilidade e mudança organizacional. Já em sociedades de tradição autoritária em seu processo de formação sociocultural, a tendência é de predominância dos mecanismos coercitivos de manutenção e de transformação social.

## 1.2 Teoria Institucional: a Vertente Cognitiva

O que usualmente se compreende sob o título de Teoria Institucional constitui o resultado da convergência de influências de corpos teóricos originários principalmente da ciência política, da sociologia e da economia, que buscam incorporar em suas proposições a idéia de instituições e de padrões de comportamento,

de normas e de valores, de crenças e de pressupostos, nos quais se encontram imersos indivíduos, grupos e organizações.

Scott (1995a) identifica três grandes vertentes que predominam nas temáticas institucionalistas, tendo em mente que não se tratam de posturas mutuamente exclusivas, mas da busca por melhor compreensão de aspectos distintos do mesmo fenômeno. No Quadro 1 sintetiza-se o que esse autor entende como variações de ênfase e suas diferenças analíticas.

	regulativo	normativo	cognitivo
Base da submissão	utilidade	obrigação social	aceitação de pressupostos
Mecanismos	coercitivo	normativo	mimético
Lógica	instrumental	adequação	ortodoxa
Indicadores	regras, leis e sanções	certificação e aceitação	predomínio e isomorfismo
Base de legitimação	legalmente sancionado	moralmente governado	culturalmente sustentado, conceitualmente correto

**QUADRO 1 - VARIAÇÕES DE ÊNFASE - TRÊS PILARES INSTITUCIONAIS**

Fonte: SCOTT, W. R. Institutions and organizations. London: Sage Publications, 1995a: 59.

A vertente cognitiva do institucionalismo tem apresentado uma visão diferenciada da função simbólica da atividade política dos líderes. Essa diferenciação sustenta-se no pressuposto de que a liderança é incapaz de controlar as atividades organizacionais, particularmente seus resultados. Em uma visão mais clínica, líderes têm sucesso não pela elaboração e alcance de objetivos ou controle de eventos, mas por gerenciar a interpretação dos eventos (Scott, 1995b: 42).

Scott (1995b) entende que são os sistemas cognitivos que definem e modelam a realidade social. Para o autor, foram Berger e Luckmann (1967) quem, de modo mais consistente, chamaram a atenção para a definição coletiva na qual, em processo interativo, indivíduos modelam suas realidades sociais: primeiro, criando-as, e então as apresentando como algo objetivo e externo às suas próprias ações.

Esse modelar da realidade social ocorre em primeiro momento pelo hábito, que propicia importante ganho psicológico por reduzir a ansiedade inerente ao processo de decisão, à medida que padroniza a ação, reduzindo a necessidade continuada de escolhas. O hábito é, enquanto processo, condição de toda institucionalização. Na institucionalização, segundo Berger e Luckmann (1967: 57), ocorre que sempre há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores, que produzem instituições cujas ações do tipo X deverão ser executadas de maneiras específicas e por atores do tipo X. Dessa forma, uma vez estabelecidas, as instituições, pelo simples fato de existirem, controlam a conduta humana, ao conduzirem por meio de seus padrões para uma direção em oposição a muitas outras teoricamente possíveis.

Aceitando esse argumento, é necessário adequar o conceito de instituição apresentado à definição de ambiente empregada na literatura organizacional. Conforme Scott (1995a), foram John W. Meyer e Brian Rowan que primeiramente propuseram a ampliação conceitual da visão de ambiente como constituído de fluxos e trocas técnicas, de um lado, com a percepção da existência de regras e sistemas de crenças institucionais; de outro, que representam fonte independente de formas racionais de organizações. Segundo a definição de DiMaggio e Powell (1983) e de Scott e Meyer (1983), o ambiente técnico caracteriza-se pela troca de bens e serviços, enquanto o ambiente institucional conduz ao estabelecimento e à difusão de normas de atuação,

necessárias para o alcance da legitimidade contextual. Desse modo, organizações submetidas a pressões do ambiente técnico e do ambiente institucional são avaliadas, respectivamente, pela eficiência e pela adequação às exigências sociais.

Vale assinalar, em conformidade com Scott (1995b), que a distinção entre ambientes técnico e institucional pode trazer consigo certa confusão analítica, se forem tomados como bases excludentes de estudo e não como duas facetas de uma mesma dimensão. Em última instância, os mercados são sistemas estruturados institucionalmente, sustentados por crenças relativas à propriedade privada e por normas que regulam a honestidade das trocas.

As duas dimensões ambientais - técnica e institucional - exemplificam dois significados contrastantes da racionalidade. Ambientes técnicos incorporam a conotação de que estruturas racionais são aquelas que eficientemente e efetivamente produzem bens e serviços específicos - que eficazmente realizam objetivos específicos. Ambientes institucionais representam a conotação contida no conceito de *rationale*: a extensão na qual a organização particular é capaz de interpretar um valor, uma teoria, uma explicação que justifica ações passadas, e fazê-lo de modo compreensível e aceitável (Scott, 1995b: 47).

Nesse âmbito, quando se fala em eficiência, e em arranjos estruturais que maximizam a eficiência, pode-se tratar tanto da estrutura organizacional quanto da estrutura da indústria e do mercado no qual se insere a organização. Em suma, pode-se falar tanto da ascensão ou da decadência de uma organização, como de todo um segmento de determinada economia.

Ao se abordar a estrutura de uma indústria, por exemplo, pode-se alcançar, segundo Scott (1992), razoável consenso sobre como definir e como operacionalizar o conceito de ambiente técnico, em função de noções tais como as de dependência e de incerteza. Estas duas condições, além de caracterizarem a estrutura do ambiente, também estabelecem formas estruturais e de comportamento para as organizações que nele se inserem.

Machado-da-Silva e Fonseca (1996) assinalam que é fundamental entender que a natureza da atividade de cada organização determina a maior ou a menor importância de cada um desses ambientes (técnicos ou institucionais) na formulação das estratégias de ação. Por exemplo: indústrias tendem a se modelar mais pelos ambientes técnicos, uma vez que o controle ambiental é exercido sobre os resultados, em termos de quantidade e de qualidade de bens; já hospitais precisam considerar fortemente os ambientes institucionais, uma vez que o controle ambiental incide sobre estruturas e práticas, sobre a adequação da forma organizacional às pressões sociais; em situação intermediária encontra-se o setor bancário, que parece sofrer pressões ambientais de caráter técnico e institucional em igual intensidade.

Nesse sentido, os dirigentes definem ações de acordo com a sua interpretação da situação ambiental, conforme acima exposto. Entretanto, orientam-se pelo contexto que melhor se encaixa ao esquema interpretativo prevaletente na organização: o contexto institucional de referência. Pode-se afirmar, então, que a apreensão do ambiente técnico e do ambiente institucional em particular requer a distinção de níveis de análise: local, regional, nacional e internacional. Machado-da-Silva e Fonseca (1996, p. 110) sugerem que nos dias atuais a organização mais competitiva é aquela que absorve as concepções subjacentes à sustentação do

padrão de concorrência internacional, e as aplica na definição de estratégias coerentes de ação. No entanto, uma organização que percorre uma trajetória de sucesso a partir de estratégias alinhadas ao contexto institucional nacional talvez encontre dificuldades em adotar práticas legitimadas em um contexto institucional mais abrangente, sobretudo se elas envolverem mudanças estratégicas. Como sustentam Hinings e Greenwood (1989), somente em condições críticas é possível implementar mudanças fundamentais, que impliquem a reorientação dos esquemas interpretativos. Quando o desempenho organizacional é satisfatório, tende-se à adoção de mudanças de caráter incremental, consistentes com a lógica interna em voga na organização.

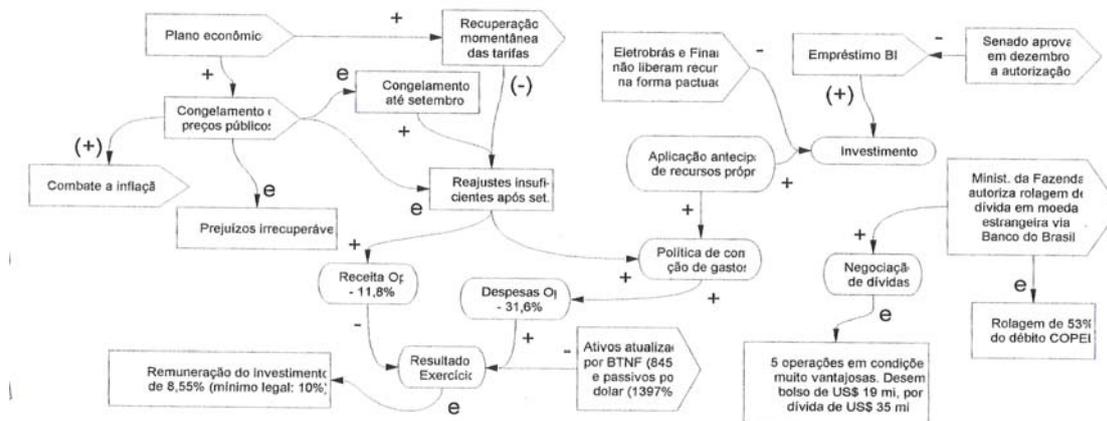
Embora quase todos destaquem a influência do ambiente na deflagração de um processo de mudança, raramente permitem atestar que o impacto do ambiente é diferenciado, conforme a delimitação que a própria organização faz do seu campo de atuação. Cabe, pois, reafirmar a noção adotada neste trabalho que o ambiente é, de certa forma, uma elaboração cognitiva: as empresas com que concorrer, o rol de fornecedores e clientes, enfim o domínio de atuação é uma opção organizacional regida pela concepção de mundo.

A mudança organizacional se processa a medida que novos valores e regras se incorporam ao contexto institucional de referência. As regras e os significados compartilhados no interior da organização podem servir como *buffers* (ou amortecedores) que dificultam a assimilação de práticas emergentes em um contexto mais amplo, caso tais práticas não se coadunem com os valores e as crenças vigentes.

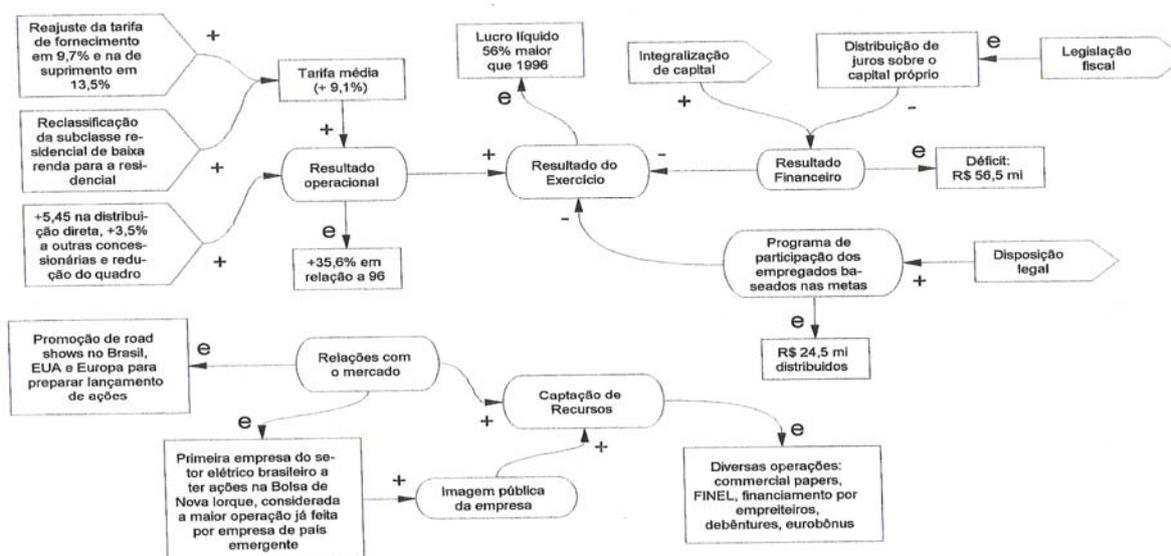
Portanto, a par da necessidade de consideração dos três pilares institucionais (regulativo, normativo e cognitivo) mencionados por Scott (1995a) em cada situação concreta de análise da mudança, seja de uma organização ou de todo um segmento organizacional, há também que se levar em conta a noção de contexto institucional de referência: local, regional, nacional e internacional. O conceito de contexto institucional de referência, ao trazer à tona a distinção analítica entre ambientes técnicos e institucionais em diferentes níveis de análise, enriquece sobremaneira a abordagem da dinâmica de transformação organizacional.

Em sociedades mais homogêneas, a distinção entre os níveis pode ser pequena e, até, irrelevante. Entretanto, em sociedades em que a diversidade de condições de competição e de mercado, de um lado, e de condições culturais e sociais, de outro, constitui fator preponderante, a consideração das pressões institucionais nos diferentes níveis e a sua articulação com os esquemas interpretativos dos dirigentes organizacionais pode propiciar interpretações mais adequadas do fenômeno da estabilidade e da mudança organizacional.

Em síntese, há, em alguma medida, influência do contexto ambiental e de suas transformações sobre os sistemas cognitivos compartilhados das por meio dos mecanismos isomórficos, ilustrados pelas figuras 1 e 2.



**FIGURA 1 - MAPA COGNITIVO SOBRE FINANÇAS EM 1990**



**FIGURA 2 – MAPA COGNITIVO SOBRE FINANÇAS EM 1997**

O segundo caso em exame é o referente à Companhia Paranaense de Energia (COPEL), sociedade de economia mista que detinha a concessão do setor elétrico no Estado do Paraná, possuindo, em 1997, 8.065 empregados e lucro líquido superior a R\$ 216 milhões. Na investigação procurou-se avaliar a influência dos ambientes institucional e técnico sobre os esquemas interpretativos dos dirigentes da empresa, no período compreendido entre 1990 e 1997 (Gonçalves, 1998).

A partir da análise dos dados, pode-se identificar dois momentos bastante distintos: no primeiro deles, entre 1990 e 1993, as preocupações eram internas, orientadas principalmente pelos imperativos de redução do quadro de pessoal e de custos em geral, racionalização da estrutura física e investimentos em tecnologia de informação. No segundo, entre 1994 e 1997, apesar de permanecerem presentes as preocupações do primeiro momento, sob a influência do movimento de reforma do Estado brasileiro e da estabilização econômica – além

das medidas governamentais de incentivo ao desenvolvimento industrial – os dirigentes da COPEL voltaram-se, claramente, para a implantação de práticas organizacionais características da lógica de empresas do setor privado, envolvendo novas orientações, entre as quais se destacam: a) a diversificação nas fontes de captação de recursos com a utilização de mecanismos que se estenderam desde os recursos próprios e de agências de financiamento (FINEP, BID e BNDES), que tradicionalmente eram empregadas, até instrumentos do mercado financeiro nacional (debêntures e ações) e internacional (*commercial papers*, eurobônus, ações na Bolsa de *New York*, *ADR's*), passando, ainda, pelo uso de investimentos privados diretos, na forma de subconcessão, antecipação de recursos junto a empreiteiras e co-geração. de energia; b) a ênfase no treinamento gerencial, com a adoção de um modelo de gestão baseado na qualidade total; e c) a inclusão, a partir de 1995, do planejamento de *marketing* voltado para a busca de novos negócios, afora a energia hidroeétrica.

Em seu conjunto, os dados permitiram inferir que a mudança nos esquemas interpretativos os dirigentes, no caso da COPEL, foi de caráter estratégico, implicando mudança fundamental os valores que orientaram as suas ações no período em exame, conforme se pode visualizar no Quadro 3.

O mecanismo que direcionou os dois momentos foi, sem dúvida, de natureza coercitiva, por meio das leis: a) 8.631/93, que extinguiu o regime de remuneração mínima garantida e transferiu para as concessionárias a responsabilidade de fixação das tarifas; b) 8.987/95, que dispõe sobre a concessão de serviços públicos, prevista no artigo 175 da Constituição Federal de 1988, da qual se ressalta a figura da subconcessão; e c) 9.427/96, que cria a Agência Nacional de Energia, autarquia destinada a exercer o papel regulador e fiscalizador do Estado. Contudo, a maneira pela qual se efetivou foi predominantemente mimética, por meio da influência de grandes consumidores, de visitas a empresas estrangeiras do mesmo ramo de atividades, bem como pela participação de consultorias especializadas na área de gestão empresarial.

<b>Categorias <sup>(1)</sup></b>	<b>90</b>	<b>91</b>	<b>92</b>	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>
Racionalização de custos	3	3	2	3	2	3	3	2
Reorganização de processos	2	2	1	2	1	2	3	2
Relação: mudanças org. com mudanças ambientais	1	2	2	2	2	3	2	3
Diversificação de negócios e fontes de financiamento	2	2	1	2	3	3	3	3
Técnicas gerenciais típicas de empresas privadas	1	1	2	3	3	3	3	3
Valorização de pessoal e treinamento gerencial	2	1	3	3	3	3	3	3

**QUADRO 2: PRINCIPAIS ORIENTADORES DA GESTÃO**

<sup>(1)</sup> os números indicam a importância relativa atribuída a cada categoria (1 = importante; 2 = muito importante; 3 = altamente importante) em função da relevância que ocuparam tanto nos mapas cognitivos elaborados para o período, quanto nas entrevistas realizadas.

Fonte: GONÇALVES, S. A. Ambientes institucional e técnico e esquemas interpretativos: o caso da Companhia Paranaense de Energia - COPEL. Curitiba, 1998.

No caso dos monopólios de energia, a estabilidade do ambiente no qual a COPEL operava, no período em análise, possibilitou que seus dirigentes optassem pela definição de uma estratégia distinta de outras concessionárias em outras unidades federativas brasileiras. Desse modo, apesar da grande força coercitiva das pressões institucionais, em ambos os momentos, a leitura organizacional do ambiente, que decorreu do esquema interpretativo prevalecente na empresa, condicionou o ritmo e a intensidade das mudanças, bem como a sua forma de implementação.

O contexto institucional de referência que maior influência exerceu sobre os esquemas interpretativos do grupo dirigente das organizações foi o nacional. Apesar das significativas diferenças no que concerne às suas áreas de atuação (setor financeiro e setor de infra-estrutura, respectivamente) e nas suas condições de mercado (concorrencial e monopolística, respectivamente), no caso as mudanças parecem estar relacionadas às transformações em curso no modelo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Como complemento, no caso COPEL, o caráter estratégico da mudança deveu-se à crise financeira generalizada no setor de infraestrutura, ao fim da garantia legal de rentabilidade mínima e à tendência por enfatizar o papel regulador e fiscalizador do Estado, em detrimento de sua ação direta na produção de bens e serviços. É a partir do fenômeno da globalização que os temas relacionados à reforma do Estado adquiriram força crescente, na agenda de discussões governamentais.

A par dos debates sobre a competitividade da indústria brasileira em ambiente globalizado e das sérias restrições à capacidade de investimento governamental, difunde-se a consciência do esgotamento do modelo vigente de Estado. Assim, no contexto institucional brasileiro dos anos noventa, destacam-se: a queda de barreiras às importações (principalmente em 1990 e 1992); volumes cada vez maiores de capitais estrangeiros financiando a poupança interna, a partir de 1992; forte crescimento da dívida pública interna da União; *déficits* na balança comercial a partir de 1995; o programa de desestatização (lei 8.031), em 1990, intensificado a partir de 1994 (decreto 1.024 de 29/07/94); o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995); e a estabilização monetária introduzida pelo Plano Real (1994).

## **2. Considerações Finais**

No caso brevemente relatado, o quadro teórico apresentado no início deste trabalho parece ter sido corroborado. As estratégias organizacionais adotadas pela COPEL, resultaram da articulação entre os esquemas interpretativos dos grupos dirigentes e o contexto institucional de referência de cada uma das organizações em análise. No caso da COPEL, a mudança estratégica tornou-se inevitável em face da força dos componentes ambientais, com o esgotamento do modelo de Estado vigente.

O que se pode concluir do exame do caso é que a articulação entre contexto institucional de referência e esquemas interpretativos dos dirigentes organizacionais oferece uma alternativa rica de possibilidades para o estudo do processo de mudança organizacional. Dessa forma, a análise de estratégias que se esgotam no interior da organização, como unidade racional sob condições de restrições ambientais pretensamente objetivas, está em questão.

Obviamente, a articulação entre cognição e instituições, como toda formulação teórica, depende de investigações empíricas continuadas para que se corrobore a validade de suas proposições. Trata-se, portanto, de investigar uma forma mais sutil, menos visível, de influência ambiental, na qual os próprios objetivos, aqui entendidos como preferências por certos cursos de ação em detrimento de tantos outros possíveis, dependem do suporte socialmente construído, da legitimidade institucional de suas propostas e, de certa maneira, do argumento de autoridade proporcionado por casos de sucesso e de expectativas futuras.

À guisa de conclusão, vale reforçar o argumento de que a influência ambiental não implica identidade de escolhas e ações, porquanto, entre os arranjos estruturais e estratégias legitimados no contexto e a ação efetiva das organizações, deve-se considerar as diferenças de interpretação. Essas diferenças de interpretação decorrem de distintas experiências e conhecimentos acumulados, de inovações e eventos aleatórios em cada caso específico, bem como da posição relativa, avaliada por critérios de eficiência e de eficácia, das organizações em seus espaços de competição.

## Referências

- BARR, P. S.; STIMPERT, J. L.; HUFF, A.S. Cognitive change, strategic action and organizational renewal. *Strategic Management Journal*, v. 13, p. 15-36, 1992.
- BARTUNEK, J.. Changing interpretive schemes and organizational restructuring: the example of a religious order. *Administrative Science Quarterly*, vol. 29, p. 355-372, 1984.
- BERGER, P. L., e LUCKMANN, T. *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. New York: Doubleday Anchor Book, 1967.
- DEAL, T.; KENNEDY, A. *Corporate Culture: the rites and rituals of corporate life*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1982.
- DIMAGGIO, P. J., POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, vol. 48, n. 2, p. 147-169, 1983.
- GAGLIARDI, P. The creation and change of organizational cultures: a conceptual framework. *Organization Studies*, v. 7, n. 2, p. 117-134, 1986.
- GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- GONÇALVES, Sandro A.. *Ambientes institucional e técnico e esquemas interpretativos: o caso da Companhia Paranaense de Energia - COPEL*. Curitiba, 1998. Dissertação de Mestrado. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná.
- GREENWOOD, R.; HININGS, C. R. Organizational design types, tracks and the dynamics of strategic change. *Organization Studies*, v. 9, n. 3, p. 293-316, 1988.
- HININGS, C. R., GREENWOOD, R. *The dynamics of strategic change*. New York: Basil Blackwell, 1989.
- HOLLIS, M. Racionalidade e razão. In: OUTHWAITE, W., BOTTEMORE, T., e outros (organizadores). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1996.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L., e FONSECA, V. S. Homogeneização e diversidade organizacional. In: XVII Encontro Anual da ANPAD. (1993: Salvador). *Anais... Salvador*. ANPAD, vol. 8, p. 147-159, 1993.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L., FONSECA, V. S. Configuração estrutural da indústria calçadista de Novo Hamburgo. In: Fensterseifer, Jaime E. (organizador). *O complexo calçadista em perspectiva: tecnologia e competitividade*. Porto Alegre: Ed. Ortiz, p. 217-242, 1995.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L., e FONSECA, V. S. Competitividade organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica. *Organizações e Sociedade*, volume 4, n. 7, p. 97-114, dez. 1996.

- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. (Eds). *Organizational Environments: ritual and rationality*. London: Sage Publications, 1983.
- RANSON, S.; HININGS, B.; GREENWOOD, R. The structuring of organizational structures. *Administrative Science Quarterly*, v. 25, n. 1, p. 01-17, 1980.
- SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. The organization of societal sectors. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. (Eds). *Organizational Environments: ritual and rationality*. London: Sage Publications, 1983.
- SCOTT, W. R. *Organizations: natural, rational and open systems*. 3. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1992.
- SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks (California): Sage Publications 1995a.
- SCOTT, W. R. Symbols and organizations: from Barnard to the institutionalists. In: Williansom, Oliver R. *Organization Theory*. New York: Oxford University Press, 1995b.
- SIMON, H. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: FGV, 1979.
- SPINK, P. O resgate da parte. *Revista de Administração de Empresas*, v. 26, n. 2, p. 22-31, 1991.
- VASCONCELOS, F. C. Racionalidade e Organizações: uma visão analítica. In: XVII Encontro Anual da ANPAD. (1993: Salvador). *Anais... Salvador*: ANPAD, v. 9, 1993.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1944.