

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO

LEONARDO MENNA BARRETO CEREZER

**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre

2017

LEONARDO MENNA BARRETO CEREZER

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Orientador: Prof. Dr. Fabio Bitencourt Meira

Prof. Dr. Fábio Vizeu

Prof. Dr. Fernando Dias Lopes

Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Cerezer, Leonardo Menna Barreto

O processo de institucionalização do planejamento estratégico no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul / Leonardo Menna Barreto Cerezer. -- 2017.

122 f.

Orientador: Fabio Bitencourt Meira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Processo de Institucionalização . 2. Teoria Neoinstitucional. 3. Planejamento Estratégico. I. Meira, Fabio Bitencourt , orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Dedico esta realização à minha família pela compreensão habitual, especialmente, à Ana Luiza, minha esposa, pelo incentivo nos momentos mais difíceis, à Berenice, minha mãe, ao Cezar, meu pai, à Juliana, minha irmã, à Vera, minha sogra, ao Ramiro e ao Henrique, meus cunhados, pelo apoio incondicional.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fabio Meira, agradeço pelas orientações, suportes e por acreditar na proposta. Aos professores da banca de qualificação, Prof. Dr. Fernando Dias Lopes e Prof. Dr. Takeyoshi Imasato, agradeço pelas sugestões e interesse na pesquisa. Ao Prof. Dr. Fabio Vizeu que aceitou compor minha banca, aos colegas de trabalho, aos entrevistados desta pesquisa, o meu muito obrigado pelas contribuições que fizeram.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRGS e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o meu agradecimento pela oportunidade de aprendizagem e crescimento.

Aos incentivadores e idealizadores, André Dietrich, Verônica Gularte, Sandro Bergue e Marcelo Peres, os meus sinceros agradecimentos.

Aos demais familiares, amigos, colegas e colaboradores desta jornada que não citei nominalmente, mas que sabem que foram importantes nesta caminhada, a minha gratidão.

RESUMO

Em setembro de 1997, foi designada uma comissão de estudos para a implantação do Programa de Qualidade Total no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Era o início da implantação de práticas gerenciais no TCE-RS. Reformas na gestão pública emergiram nesse período por uma mudança na concepção de gestão do Estado, redefinindo, ao menos em parte, as estruturas de organização do Estado. O planejamento estratégico ganhou força na esfera pública brasileira a partir de 1994, no âmbito das reformas. Diante dessa conjuntura, ocorreu a implantação do planejamento estratégico (PE) no TCE-RS em 2002. Esta pesquisa estuda o processo de institucionalização do PE neste órgão público, adotando a perspectiva neoinstitucional de análise. A revisão teórica contemplou a teoria neoinstitucional, apontando para o processo de institucionalização. Concomitantemente, procedeu-se à análise documental para reconstituir a trajetória do fenômeno estudado. Também foram realizadas entrevistas com servidores públicos que participaram do processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS. Como critério de análise e compreensão do processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS, foi adotado, como escala de medida, o resultado conjunto dos efeitos observáveis das seis dimensões propostas por Tolbert e Zucker (1999): processos, características dos adotantes, ímpeto para difusão, atividade de teorização, variância na implementação e taxa de fracasso estrutural. A análise conjunta das dimensões possibilitou compreender o processo de institucionalização e aproximá-lo ao estágio de total institucionalização, contemplando o objetivo geral da pesquisa. Com isso, considera-se que o problema de pesquisa foi respondido adequadamente, e os objetivos alcançados, ainda que dentro dos limites desta dissertação. Uma limitação importante da pesquisa diz respeito ao fato de terem sido contemplados somente agentes internos ao órgão, com entrevistas restritas aos atores envolvidos no processo analisado, o que pode ter resultado enviesado. Ainda, a tentativa de recuperar a trajetória do processo via análise documental, pode ter seu resultado questionado. Essas limitações, acrescidas do fato de não ter sido possível, dado o estreito cronograma, avançar a análise ao nível do campo organizacional do TCE-RS, abrem caminho para a sua continuidade.

Palavras-chave: Processo de Institucionalização. Teoria Neoinstitucional. Planejamento Estratégico.

ABSTRACT

In September 1997, a study committee was set up to implement the Total Quality Program at Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). It was the beginning of the implantation of managerial practices in the TCE-RS. Reforms in public management emerged during this period by a change in the conception of state management, redefining, at least in part, the structures of state organization. Strategic planning has gained strength in the Brazilian public scenery since 1994, within the scope of the reforms. Given this situation, strategic planning was implemented in the TCE-RS in 2002. This research studies the process of institutionalization of the strategic planning in this public organization, adopting the neoinstitutional perspective of analysis. The theoretical revision contemplated the neoinstitutional theory, pointing to the process of institutionalization. At the same time, a documentary analysis was made to reconstruct the trajectory of the studied phenomenon. Furthermore, interviews were also conducted with public servants who participated in the process of institutionalizing strategic planning in TCE-RS. As a criterion of analysis and understanding of the process of institutionalization of strategic planning in TCE-RS, the joint result of the observable effects of the six dimensions proposed by Tolbert and Zucker (1999) was adopted as a measurement scale: processes, characteristics of the adopters, impetus for diffusion, theorizing activity, variance in implementation, and structural failure rate. The joint analysis of the dimensions made it possible to understand the institutionalization process and bring it closer to the stage of total institutionalization, contemplating the general objective of the research. With this, it is considered that the research problem was adequately answered, and the objectives achieved, although within the limits of this study. An important limitation of the research is that only internal agents were considered, with interviews restricted to the actors involved in the analyzed process, which may have skewed result. Yet, the attempt to recover the trajectory of the process through documentary analysis, may have its result questioned. These limitations, added by the fact that it was not possible, given the narrow schedule, to advance the analysis at the level of the organizational field of the TCE-RS, open the way for its continuity.

Keywords: Institutionalization Process. Neoinstitutional Theory. Strategic Planning.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGCI – Assessoria de Gestão e Controle Interno

APG – Administração Pública Gerencial

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

BAR – *Brazilian Administration Review*

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BSC – *Balanced Scorecard*

BSI – *British Standards Institution*

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DP – Descrição de Processo

EBSCO – Bancos de dados de pesquisa

EC – Emenda Complementar

ESGC – Escola Superior de Gestão e Controle

IRB – Instituto Rui Barbosa

ISO – *International Organization of Standardization*

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MQ – Manual da Qualidade

NAP – Nova Administração Pública

PAT – Planos de Ação do TCE

PE – Planejamento Estratégico

PET – Planejamento Estratégico do TCE-RS

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PGQP – Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade

POP – Procedimento Operacional Padrão

PROMOEX – Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios

PUC-RS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

RAC – Revista de Administração Contemporânea

RAE – Revista de Administração de Empresas

RAP – Revista de Administração Pública

SCIELO – Scientific Electronic Library Online

SGQ – Sistema de Gestão da Qualidade

SPELL – Scientific Periodicals Electronic Library

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

UCS – Universidade de Caxias do Sul

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Processos inerentes à institucionalização..... | 33 |
| Figura 2 - Curva tradicional de institucionalização..... | 38 |
| Figura 3 - Estrutura metodológica da pesquisa..... | 64 |
| Figura 4 - Linha do tempo do processo de institucionalização do planejamento estratégico..... | 67 |
| Figura 5 - Processos inerentes à institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS.. | 78 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Estágios de institucionalização e dimensões comparativas..... | 37 |
| Quadro 2 – Estudos anteriores realizados sobre processo de (des)institucionalização..... | 58 |
| Quadro 3 – Fontes de evidências, pontos fortes e pontos fracos..... | 60 |
| Quadro 4 – Métodos e fontes de pesquisa..... | 65 |
| Quadro 5 – Resultados das pesquisas de acordo com os estágios de institucionalização e dimensões comparativas..... | 89 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA | 17 |
| OBJETIVOS | 19 |
| Objetivo Geral | 19 |
| Objetivos Específicos | 19 |
| JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA | 20 |
| 1 REVISÃO DE LITERATURA | 22 |
| 1.1 A TEORIA NEOINSTITUCIONAL E SEUS FUNDAMENTOS | 22 |
| 1.2 PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO | 31 |
| 1.3 ESTUDOS ANTERIORES REALIZADOS SOBRE PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO | 39 |
| 2 METODOLOGIA | 59 |
| 3 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS | 67 |
| 3.1 A DIMENSÃO COMPARATIVA DE PROCESSOS | 71 |
| 3.2 A DIMENSÃO COMPARATIVA CARACTERÍSTICA DOS ADOTANTES..... | 79 |
| 3.3 AS DIMENSÕES COMPARATIVAS DA TEORIZAÇÃO E DO ÍMPETO PARA DIFUSÃO | 81 |
| 3.4 AS DIMENSÕES COMPARATIVAS DA VARIÂNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO E DE TAXA DE FRACASSO ESTRUTURAL | 85 |
| ANÁLISE DE ACORDO COM AS DIMENSÕES COMPARATIVAS: CONCLUSÃO..... | 88 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 90 |
| REFERÊNCIAS | 95 |
| ANEXO 1 - MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA | 101 |
| ANEXO 2 - IDENTIDADE ORGANIZACIONAL | 102 |
| ANEXO 3 - MAPA ESTRATÉGICO DO TCE-RS | 103 |
| ANEXO 4 – ORGANOGRAMA DO TCE-RS | 104 |
| ANEXO 5 – DESCRIÇÃO DO NEGÓCIO DO TCE-RS | 105 |
| ANEXO 6 – TERMO DE SOLICITAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA NO TCE- RS..... | 106 |
| ANEXO 7 – RELAÇÃO DE DOCUMENTOS CONSULTADOS..... | 107 |
| ANEXO 8 - ROTEIRO DE ENTREVISTAS | 117 |
| ANEXO 9 – TERMO DE CONSENTIMENTO PARA A REALIZAÇÃO DE ENTREVISTA | 118 |
| ANEXO 10 – OPORTUNIDADES DE MELHORIAS SUGERIDAS PELOS ENTREVISTADOS | 121 |

INTRODUÇÃO

As transformações na administração pública brasileira se desenvolvem em processo contínuo, com interações entre as esferas pública e privada e influências mútuas. A inserção dos valores gerenciais privados na área pública, caracterizados pela transferência de ferramentas gerenciais, é exemplo desse fenômeno. A apropriação de ferramentas gerenciais oriundas da iniciativa privada precisa ser entendida no contexto de reforma do Estado, a qual envolveu a mudança institucional de seu papel em relação à sociedade. O processo de transformação no ordenamento constitucional, a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, foi um marco relevante para a compreensão do processo de reforma do aparelho do Estado brasileiro. Esse movimento de mudança institucional foi orientado para uma atuação gerencial, que diz priorizar o alcance de resultados efetivos nas ações do poder público (BERGUE, 2011).

A administração pública gerencial (APG) ou nova gestão pública (NGP), tradução direta do termo inglês *new public management* (NPM), estaria baseada na redução crescente das diferenças entre gestão do setor público e do setor privado com foco em resultados, em vez de em procedimentos (HOOD, 1995). A APG foi implementada, no Brasil em 1995 pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Ela se inspira, mas não é uma cópia fiel, na administração de empresas, introduzindo modificações no modelo de gestão burocrático pela ênfase na busca por resultados (BRESSER-PEREIRA, 1995). As reformas emergiram num contexto que influenciou a adoção de práticas tipicamente gerenciais, em oposição às tipicamente burocráticas, nos órgãos públicos.

Então, a partir dos anos 1990, há um cenário de pressão por maior eficiência nas ações promovidas pelo Estado brasileiro, e a implantação do planejamento estratégico na administração pública ocorreu atrelada a este fato. Organizações públicas passaram a buscar alinhamento com foco em resultados para atender as exigências da reforma, sob a alegação de que havia esta demanda da parte dos cidadãos. Portanto, a NGP apresentou-se com objetivo de fazer a administração pública operar inspirada em empresas privadas para, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia no novo papel de prestadora de serviços (MOTTA, 2013).

O alinhamento aos preceitos do neoliberalismo, com a redução do tamanho do Estado e as privatizações, reorienta a administração pública a ocupar-se das funções exclusivas e essenciais do Estado. Cidadãos passam a ser “clientes” e as promessas de

reinvenção da administração pública trazem um otimismo idealizado de maior qualidade e eficiência. Por outro lado, as críticas à nova gestão pública alegam que os controles tradicionais não foram extintos e que práticas privadas resultam em ganhos apenas moderados. Incorporar a eficiência privada prevendo êxito imediato resultou em ilusão porque organizações privadas e públicas possuem características operacionais e finalidades distintas. A NGP, como qualquer outra ideologia, é uma concepção normativa que aparece como positiva e natural (MOTTA, 2013).

Assim, a APG acontece, no Brasil, quando a ideologia neoliberal e a consolidação política democrática coexistem, em meados dos anos 1990. A postura política neoliberal foi impulsionada pela crise do nacional-desenvolvimentismo e teve influência do patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro. A APG surge então como o modelo adequado ao diagnóstico da crise do Estado, em linha com as recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. Na dimensão da gestão, os administradores públicos colocariam em prática as ideias e ferramentas utilizadas no setor privado, “criticamente” adaptadas ao setor público (DE PAULA, 2005b). Portanto, reduzir o tamanho do Estado e “modernizar” a administração pública fazia parte dessa agenda política espelhada nos modelos de gestão privados. Exemplos desses modelos que podem ser citados são o planejamento estratégico e a gestão pela qualidade total.

No Brasil, o planejamento estratégico ganhou força na esfera pública a partir de 1994 impulsionado pela reforma administrativa do aparelho do Estado (DE ARAUJO E SILVA & GONÇALVES, 2011). A reforma gerencial implicou então em mudanças nas organizações públicas, a partir de uma linha de atuação imposta, dado o contexto apresentado.

Desde então, a palavra estratégia tem sido utilizada com considerável frequência, o que ilustra sua importância no campo da gestão pública. No entanto, há um latente poder de controvérsia quanto a essa prática pelo fato de ser considerada exagerada. A palavra estratégia e o adjetivo estratégico passaram a fazer parte do vocabulário comum nos anos 80. Já em meados dos anos 90, sindicalistas e funcionários públicos passaram a preparar seus discursos com as palavras estratégia ou estratégico. Geralmente, sua utilização possui conotação positiva com intuito de destacar a importância do projeto em questão e o *status* elevado de seus propósitos, sugerindo pensamento e planejamento coerentes associado ao rótulo estratégico (WHIPP, 2004).

Henry Mintzberg foi um dos que trouxeram para debate as diferenças entre planejamento estratégico e gestão estratégica. A principal crítica ao modelo de planejamento estratégico é que esse impõe uma racionalidade hierárquica e autoritária que impede a participação coletiva e isola a organização de seus clientes e colaboradores. Por outro lado, o modelo de gestão estratégica defende a troca de centralização e comando por pluralismo e aprendizagem (FARIA e IMASATO, 2007). O argumento central que Mintzberg fornece é que as organizações devem engajar-se no pensamento estratégico, o qual envolve a intuição e a criatividade, não estando sujeito a categorias preestabelecidas do planejamento defendido por muitos especialistas. Mintzberg ataca as suposições falaciosas de que a predição é possível, de que os estrategistas podem ser separados dos objetos de suas estratégias e de que o processo estratégico pode ser formalizado (WHIPP, 2004).

Ocorreram rupturas no âmbito da sociologia, da teoria organizacional e de outras ciências relacionadas, para que o pressuposto da escolha racional em estratégia começasse a ser questionado. Simon, por exemplo, desenvolveu a perspectiva da racionalidade limitada, afirmando que há limitações cognitivas dos decisores e na quantidade e qualidade das informações disponíveis, possibilitando apenas decisões racionalmente limitadas (CRUBELLATE, GRAVE e MENDES, 2004). Nesse mesmo norte, Selznick identifica no neoinstitucionalismo a inclusão nos estudos organizacionais da ideia de racionalidade limitada como princípio da tomada de decisão e interação, além de não negar a racionalidade do agente e a consequente capacidade de agência (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e CRUBELLATE, 2005).

Outro exemplo de questionamento do pressuposto da escolha racional em estratégia na teoria organizacional foi quando Weick propôs que o ato de planejar estava mais vinculado à organização da realidade e da experiência passada dos decisores que à antecipação do futuro. Weick também afirmara que o ambiente é socialmente construído, isto é, os próprios atores criam o ambiente ao qual se adaptarão, sendo essa uma noção construtivista do ambiente e da realidade. O pressuposto racionalista de realidade e ação passa a receber contraposição principalmente com as rupturas paradigmáticas levadas adiante na teoria organizacional. Assim, perspectivas alternativas de entendimento da formulação estratégica passaram a ser desenvolvidas a partir de diferentes pressupostos quanto à realidade e quanto às formas pelas quais se dá o relacionamento entre organização e ambiente. Ao contrário da busca por respostas racionais e diretas a demandas objetivas, tal relação passa a ser vista como processo

subjetivo ou intersubjetivo de definição das características e das variáveis ambientais com que se confronta, resultando em ações que quase nunca preenchem todos os requisitos do modelo racional, já que é essencialmente dependente de aspectos cognitivos dos indivíduos e grupos responsáveis pelas decisões. Weick ainda menciona a possibilidade de nessa perspectiva fenomenológica a relação entre plano e ação se inverter: a estratégia como esforço de justificação de ações já desencadeadas, ao invés de receita racional para a ação (CRUBELLATE, GRAVE e MENDES, 2004).

Na perspectiva neoinstitucional, o pensamento estratégico passa a ser entendido como produto da imersão social dos agentes organizacionais. Isso significa dizer que o pensamento estratégico é condicionado ou influenciado por padrões coercitivos, normativos e cognitivos predominantes no contexto ambiental das organizações. A superação da dicotomia instituição-agência estratégica se faz relevante para o fortalecimento do poder explicativo da teoria neoinstitucional assim como para uma melhor compreensão do fenômeno da estratégia em organizações (CRUBELLATE, GRAVE e MENDES, 2004).

Na perspectiva institucional de análise, verifica-se que o intuito primordial da adoção das práticas importadas para o Brasil é a legitimidade, especialmente por se considerar a representação estrangeira como algo desejável e de valor (CALDAS, 1999). Ou seja, uma explicação para a possibilidade de institucionalização do planejamento estratégico é a legitimidade, seja pelas ideias de planejamento, precisão científica, controle e pragmatismo, seja pelo utilitarismo econômico (MACHADO-DASILVA e VIZEU, 2007).

Desse modo, a adoção das práticas gerenciais não ocorre especificamente no sentido de aumentar o desempenho gerencial, mas sim com o objetivo de conformidade aos critérios institucionais de referência. O uso da palavra “estratégia” pode ser realizado no intuito de legitimar práticas organizacionais, em que o termo apresenta conotação positiva às atividades e ações associadas a ela, propiciando por si só maior *status* (WHIPP, 2004).

Com base nos argumentos de Meyer e Rowan e de DiMaggio e Powell, a estratégia pode ser utilizada para conferir legitimidade organizacional e aos atores e suas ações. Por outro lado, também pode ser compreendida como resultante de padrões institucionalizados no ambiente. Assim, na análise da estratégia deve-se considerar não apenas os aspectos formais e predeterminados, mas principalmente os aspectos

emergentes que surgem no cotidiano da organização (CRUBELLATE, GRAVE e MENDES, 2004).

No processo de institucionalização da estratégia, os consultores organizacionais e os escritórios de consultoria são agentes que atuam no processo. Além deles, também as escolas de negócios, os gurus da administração e os grupos profissionais. A academia e as organizações são simultaneamente estruturadas e estruturantes na área da estratégia. A propósito, escolas de negócios norte-americanas influenciaram na formação de conceitos e modelos de estratégia em duas das primeiras escolas de gestão do país: a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (FGV-EAESP). O processo de institucionalização da estratégia no Brasil ocorre a partir dos mesmos pressupostos do fenômeno no contexto norte-americano, com a agravante de que, no Brasil, o sentido normativo das práticas gerenciais importadas (especialmente dos Estados Unidos) tem um substrato cultural local, denominado “fascínio pelo estrangeiro” (MACHADO-DA-SILVA e VIZEU, 2007). A base de legitimidade construída pela tese de capitalismo gerencial ou de mercado, desenvolvida nos EUA, fez com que a área passasse a ser tratada como *strategic management* (com foco no mercado e na grande empresa) em vez de, por exemplo, *strategic administration* (com foco no Estado e na administração pública) (FARIA e IMASATO, 2007). Isso refletiu no Brasil, já que ferramentas gerenciais foram importadas, principalmente, dos EUA. Em um primeiro momento para a iniciativa privada e, em um segundo momento, para o setor público.

A adoção de uma ferramenta gerencial em um órgão público deve respeitar as peculiaridades inerentes aos princípios, aos conceitos e à linguagem que caracterizam a natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão, que as diferenciam daquelas da iniciativa privada. *Grosso modo*, a organização pública se caracteriza por seu fim precípua de atendimento à sociedade, enquanto a iniciativa privada busca o lucro. O planejamento estratégico em órgãos públicos aponta para a necessidade de considerar o conjunto de fatores que influenciam o comportamento da administração pública, sua estrutura e a forma de ser. Durante os anos 90, eventos simultâneos influenciaram as mudanças na gestão pública, como os princípios da administração pública, especialmente o da eficiência, e o gerencialismo, que valorizava novas formas de organização pública. Nesse sentido, movimentos neoconservadores buscaram aumentar a eficiência do Estado baseando-se em propostas neoliberais e no movimento

gerencialista, resultando em uma (nova) administração pública que trouxe práticas, valores e ideias de administração de empresas para a área pública. O gerencialismo recebeu influência do *management*, composto por quatro pilares: escolas de administração, consultorias, mídia de negócios e gurus empresariais. Esse movimento trouxe a crença de que o setor privado é mais eficiente do que o setor público, propondo assim que práticas empresariais fossem aplicadas à administração pública (DE PAULA, 2005a). Nesse mesmo sentido, Matias-Pereira (2007) supõe falácias como o pressuposto de que a gestão empresarial é inerentemente superior à gestão pública e de que o papel dos cidadãos pode ser reduzido ao de consumidores.

A importação de instituições e ferramentas de gestão típicas da iniciativa privada ocorreu atrelada a esses fatos. Para Bresser-Pereira (2005), importar instituições significa introduzir alterações substanciais nas experiências estrangeiras e desenvolver novas ideias para alcançar instituições adaptadas às necessidades brasileiras. Entretanto, o processo de mudança institucional visualizado supôs que as ferramentas gerenciais importadas teriam validade universal. Martins (2005) chega a afirmar que o deslumbramento por modismos gerenciais considerados panaceias (soluções instantâneas para grandes problemas organizacionais, sem prévia problematização crítica) tende a modelar a percepção sobre os problemas, ocasionando uma propensão para baixa sustentação, desperdício e estresse organizacional. Isso leva De Paula (2005a) a afirmar que a nova administração pública não se orienta para a solução de questões enfrentadas pelo setor público: elaboração de práticas específicas para o setor público, a inter-relação entre administração e política e a democratização do Estado. Assim, quando não há a devida adaptação ao setor público, as ferramentas oriundas do setor privado dificultam a construção de soluções para a área estatal. Por outro lado, a contextualização e adaptação dessas ferramentas gerenciais ao setor público poderiam auxiliar no cumprimento do seu papel (DE PAULA, 2005a).

As ferramentas de gestão, tais como gestão pela qualidade e planejamento estratégico, foram então propostas na forma de “pacotes”, de forma instrumental em resposta aos pressupostos conceituais vigentes (racionalidade, ineficiência da gestão pública, supremacia da gestão empresarial). O esforço de absorção de ferramentas de gestão exógenas ao setor público sugere influência da crença na superioridade e na eficiência que revestem os modelos gerenciais produzidos não somente no Exterior, mas especialmente na iniciativa privada. Pode-se considerar a existência de estágios de transposição de ferramentas gerenciais: do estrangeiro (ambiente de produção original)

para setor privado (importador primário) e desses para o setor público (importador secundário). Outro fator, de fundo simbólico, está relacionado à necessidade de a administração demonstrar o empenho de esforços orientados para a modernização do sistema de gestão da organização, em busca de legitimidade, perspectiva explicitada pela abordagem institucional. O tema e o termo modernização são recorrentes em diferentes momentos da administração pública brasileira e revelam conteúdo retórico, baseando-se na apropriação de novos conceitos gerenciais. Com o fomento de organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estiveram em curso no País programas de modernização com diferentes escopos como, por exemplo, o Programa de Modernização do Controle Externo de Estados e Municípios (Promoex), que operou no âmbito dos Tribunais de Contas (BERGUE, 2011), incentivando a adoção de instrumentos de gestão, tal como o planejamento estratégico.

A relação entre organização e ambiente propiciada pela perspectiva institucional de análise pode ser útil para a compreensão desse fenômeno. Para isso, o pesquisador deve passar a direcionar seu foco para o processo de formulação e implementação de estratégias da maneira como realmente ocorre na prática, ou seja, verificar como a estratégia é formulada e adotada nas organizações, os atores sociais envolvidos, os conhecimentos técnico-científicos utilizados por esses atores, os procedimentos utilizados para comunicação e difusão da estratégia dentro e fora da organização, a transmissão dos conhecimentos gerados pela adoção da estratégia, o nível de discricionariedade na tomada de decisão estratégica, a dependência institucional e a inserção sociocultural da estratégia, e assim por diante (MACHADO-DA-SILVA, 2004).

DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) é órgão da Administração Pública Direta Estadual responsável pela fiscalização de aproximadamente 1.260 órgãos e entidades nas esferas municipal e estadual (TCE, 2014). Suas competências estão previstas no artigo 71 da Constituição da República e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (BRASIL, 1988; RIO GRANDE DO SUL, 1989). Em setembro de 1997, de uma comissão de estudos para a implantação do Programa de Qualidade Total. De acordo com documentos históricos consultados, a

implantação deste Programa de Qualidade no TCE-RS ocorreu visando ao aumento da produtividade, à redução do estoque de processos e a uma maior agilidade na tramitação dos mesmos. Em 2002, ocorreu a implantação do planejamento estratégico do TCE-RS¹, sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), publicada em 2000, um importante marco de mudança no ambiente institucional. Nos anos subsequentes, houve uma série de revisões. Atualmente, está em vigor a revisão do planejamento estratégico aprovada em dezembro de 2014 para o período 2015-2019. Nessa edição, foram instituídas novas práticas (incorporação da gestão de riscos em um projeto estratégico, por exemplo) e redefinidos a identidade institucional do órgão (missão, visão, política da qualidade, valores e estratégias), os objetivos estratégicos, os indicadores e as iniciativas estratégicas (projetos relevantes para o aperfeiçoamento do Tribunal). As metodologias utilizadas foram a matriz *SWOT* (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) e o *balanced scorecard* (mapa estratégico) para o estabelecimento de objetivos, seus respectivos indicadores e metas institucionais. A execução do projeto foi alvo de licitação para contratação de uma consultoria, responsável pela programação do processo demonstrada no Anexo 1. A Identidade Organizacional é exibida no Anexo 2.

O Mapa Estratégico (Anexo 3) passou a ser um instrumento de comunicação e controle das estratégias, organizando e apresentando os objetivos institucionais. De acordo com TCE (2014), contribui, também, para que os resultados sejam monitorados, analisados e realinhados sistematicamente ao contexto onde a organização está inserida. Esses exemplos de práticas gerenciais implantadas no TCE-RS vêm ocorrendo na administração pública de forma mais intensa, a partir dos anos 1990, em um contexto de pressão por maior eficiência do Estado. Reformas de gestão pública emergiram nesse período em que ocorreu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, tendo como diretriz o princípio da eficiência, referenciado, inclusive, no âmbito normativo da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de

¹ Nos portais eletrônicos institucionais das cortes de contas estaduais identificou-se que dos 27 (vinte e sete) Tribunais de Contas Estaduais, em pelo menos 24 (vinte e quatro) há planejamento estratégico implantado: TCE-AC, TCE-AM, TCE-BA, TCE-CE, TCE-DF, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MG, TCE-MT, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-PR, TCE-RJ, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RR, TCE-RS, TCE-SC, TCE-SE, TCE-SP e TCE-TO. Isso pode ter ocorrido, em parte, por decorrência do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX, cujo objetivo foi fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Um dos componentes deste programa, elaborado por volta do ano de 2006, foi o financiamento das metodologias de planejamento estratégico e modernização administrativa por parte do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

junho de 1998. Essa etapa marca uma mudança na concepção de gestão do Estado, com enfoque na administração pública gerencial, definida como orientada a resultados, visando atender demandas da sociedade (BRESSER-PEREIRA e GRAU, 2006). Portanto, houve um processo de mudança pelo qual passou a administração pública nas últimas décadas, processo que redefiniu, ao menos em parte, as estruturas de organização do Estado.

Este breve histórico leva à questão da adoção de instrumentos gerenciais na administração pública, o que tem implicações, pois certas ferramentas passaram a ser utilizadas sistematicamente. O setor público é conhecido por sua atratividade como laboratório de experimentação gerencial, já que os serviços públicos vêm sendo remodelados através de mecanismos que os aproximam do ramo empresarial. As mudanças vêm ocorrendo contra um pano de fundo de crises financeiras governamentais (WHIPP, 2004). O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), inserido neste contexto, tem adotado em seus processos de trabalho ferramentas gerenciais oriundas da iniciativa privada.

Nesse sentido, em um contexto de utilização de instrumentos gerenciais por órgãos da administração pública, formula-se o problema de pesquisa: *como ocorre o processo de institucionalização do planejamento estratégico no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e em que estágio se encontra?*

OBJETIVOS

Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é analisar e compreender o processo de institucionalização do planejamento estratégico no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Objetivos Específicos

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- a) Compreender e validar as categorias de análise que definem estágios do processo de institucionalização em dimensões comparativas;

- b) Identificar as categorias e dimensões comparativas nos documentos analisados e na percepção de atores-chave sobre o processo de institucionalização do planejamento estratégico;
- c) Analisar o processo de institucionalização do planejamento estratégico para identificar em que estágio se encontra atualmente.

JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

A escolha do tema justifica-se pelo fato de que práticas de gestão permanecem em desenvolvimento no TCE-RS. Recentemente, o planejamento estratégico foi revisado, incorporando inovações, tais como gestão de riscos em um projeto estratégico. Vale observar que iniciativas gerenciais no Tribunal gaúcho datam de 1997, tendo a primeira edição do plano estratégico ocorrido em 2002².

O fato de o pesquisador ser servidor público do TCE-RS e estar envolvido diretamente com o objeto de pesquisa, pode também justificar a escolha do tema. Atuo na Assessoria de Gestão e Controle Interno (AGCI), cujas atribuições incluem a condução do processo de planejamento estratégico, da ISO 9001 e da gestão de riscos. Além disso, para que eu pudesse me afastar das atividades profissionais nos horários das aulas do mestrado acadêmico, houve uma exigência normativa do TCE-RS de que o tema abordado na dissertação tivesse pertinência temática com a atuação no órgão de controle externo estadual. É também desejável que uma dissertação produzida na Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul possibilite a reflexão quanto à gestão de órgãos públicos do Estado.

A relevância do tema que está sendo abordado deve-se ao fato que o setor público necessita de estudos e pesquisas que possibilitem repensar suas ações e seus focos de atuação. As práticas e o conhecimento desta pesquisa podem ter implicações diretas para a gestão do órgão. Do ponto de vista teórico, o estudo poderá complementar os conhecimentos existentes a respeito do processo de institucionalização de práticas gerenciais na esfera pública. Uma melhor compreensão do tema poderá fornecer subsídios para tornar esses processos mais orientados ao contexto da organização,

² Consulta realizada em 13-12-2015.
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/sgq>.

contribuindo para a formação de uma postura crítica. Portanto, este estudo pretende resultar em contribuição para a sociedade acadêmica e para o TCE-RS, ao produzir conhecimento útil para organização.

Quanto à viabilidade desta pesquisa, o TCE-RS disponibiliza, na sua página na *internet*, na *intranet* e em arquivos e documentos, informações relativas às ferramentas gerenciais utilizadas pela organização. Dentre elas encontram-se todos os planos estratégicos formalizados, bem como o histórico da implantação das ferramentas de gestão. Além disso, pelo fato de o pesquisador ser servidor público efetivo daquele órgão desde 2012, tem o acesso às informações, bem como aos servidores que participaram, direta ou indiretamente, dessa implantação no órgão de controle externo gaúcho.

A exposição desta dissertação está organizada em 5 seções. Na introdução fez-se uma contextualização seguida da definição do problema, objetivos geral e específicos e justificativa da pesquisa. Na próxima seção está a revisão teórica da teoria neoinstitucional com enfoque no processo de institucionalização. Na sequência é apresentada a metodologia, caracterizada pela utilização da abordagem qualitativa e estudo de caso. O capítulo seguinte faz a discussão e análise com base nas informações coletadas, a partir do referencial teórico. As considerações finais retomam os objetivos da pesquisa e sintetizam os principais resultados encontrados na análise dos dados.

1 REVISÃO DE LITERATURA

Esta revisão teórica contempla a teoria neoinstitucional, apontando para o processo de institucionalização, em vista dos objetivos da pesquisa, além de levantamento a respeito da atualização das publicações sobre o tema.

1.1 A TEORIA NEOINSTITUCIONAL E SEUS FUNDAMENTOS

No campo de estudos organizacionais, a adesão à perspectiva institucional de análise é crescente no Brasil e no exterior. Provavelmente devido à constatação de que poucas teorias vêm sendo tão frutíferas como essa. Talvez isso se deva ao fato de que tal abordagem esteve sujeita a crítica intensa, principalmente dos adeptos dela ou, pelo menos daqueles que exploram a sua interface com outras vertentes de análise das organizações. Tal crítica geralmente é realizada com base em articulações conceituais, que passam pela identificação de supostas decorrências do processo de institucionalização e culminam na sugestão de determinismo da teoria neoinstitucional (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e CRUBELLATE, 2005).

Em 1957 acontece uma publicação considerada pioneira na abordagem institucional dos estudos organizacionais: *Leadership in Administration*, de Philip Selznick (DIMAGGIO e POWELL, 1991), que diferencia organização e instituição. A primeira como instrumento técnico e racional para executar um serviço, através de energias humanas para finalidade específica, enquanto a segunda sendo produto das pressões e necessidades sociais, ou seja, um organismo adaptável e receptivo (SELZNICK, 1972). Pouca atenção era atribuída às organizações pelo “velho institucionalismo” (SCOTT, 1995), para o qual o ambiente estava circunscrito a uma base local, enquanto que no neoinstitucionalismo o ambiente abandona a noção de territorialidade e volta-se para setores, áreas, campo. Ocorre distanciamento entre o “velho institucionalismo”, que defende heterogeneidade, transformação e diversidade, e o neoinstitucionalismo, que fala em homogeneidade, reprodução e adaptação. Ambas abordagens concordam que a institucionalização restringe a racionalidade organizacional, no entanto identificam diferentes fontes de restrição. Enquanto o “velho institucionalismo” enfatiza que a priorização de que certos interesses dentro da organização é devido a alianças políticas, o neoinstitucionalismo destaca a relação entre

estabilidade e legitimidade, e o poder de acordos comuns que raramente estão articulados de uma maneira explícita. O neoinstitucionalismo, na teoria organizacional, concentra-se em estruturas organizacionais e nos processos, tendo como ponto de partida a homogeneidade de práticas encontradas nas organizações. O neoinstitucionalismo acredita que a institucionalização é fundamentalmente um processo cognitivo. Tais diferenças, ao invés de uma marca, resultam da adoção de outros princípios ontológicos e epistemológicos pela teoria neoinstitucional (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e CRUBELLATE, 2005).

De acordo com Brelàz (2012), há muita controvérsia na literatura sobre o que é uma instituição, podendo ser utilizada uma definição ampla que inclui tanto organizações formais como procedimentos e regras formais e informais que estruturam comportamentos. Pondera que DiMaggio e Powell definem instituições como regras, procedimentos, normas, *scripts* cognitivos, símbolos e modelos que compõem uma estrutura de significados que guiam ações. Acrescenta que Greenwood *et al.* definem instituições como comportamento social repetitivo, sustentado por sistemas normativos e entendimentos cognitivos que permitem a autorreprodução da ordem social. Por fim, argumenta que Scott contribui definindo instituições como sendo formadas por elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos que em conjunto com atividades associadas e recursos, proveem estabilidade e sentido à vida social. Os três pilares de Scott serão aprofundados posteriormente.

O neoinstitucionalismo foi introduzido pelos trabalhos de Meyer e Rowan e Zucker. Somados a eles, DiMaggio e Powell, Tolbert e Zucker, Meyer e Scott, estabelecem as construções conceituais para o moderno institucionalismo organizacional. Em seu estudo, Tolbert e Zucker identificaram que aqueles que adotam primeiro uma ideia ou um modelo inovador têm a intenção de tornar mais eficaz a operação, enquanto os que o fazem posteriormente têm como objetivo obter legitimidade, parecendo modernos, eficientes e racionais (GREENWOOD *et al.*, 2008).

Pelo menos três métodos de análise tratam por ângulos diferentes o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, a partir dos anos 80, reivindicando o título de “neoinstitucionalismo”: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política, estendendo-se das regras de uma

ordem constitucional até as convenções que governam o comportamento dos sindicatos, ou as relações entre bancos e empresas. Assim, há uma tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais, buscando combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos. Por intermédio das ações de indivíduos, as instituições exercem influência sobre as situações políticas (HALL e TAYLOR, 2003).

Os neoinstitucionalistas fornecem, geralmente, dois tipos de respostas ao questionamento de como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos: pela perspectiva calculista e pela perspectiva cultural. A primeira dá ênfase ao aspecto instrumental do comportamento humano na busca de maximizar rendimentos em relação aos objetivos definidos. Nessa perspectiva são examinadas todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem o melhor benefício. Assim, as instituições afetam os comportamentos dos indivíduos ao incidirem sobre as expectativas de um ator quanto às ações que os outros atores são suscetíveis de realizar em reação às suas próprias ações ou ao mesmo tempo que elas. Por outro lado, a perspectiva cultural reconhece que o comportamento humano é racional e orientado para fins, entretanto enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamentos já conhecidos para atingir seus objetivos. Nessa perspectiva, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação para definição de uma linha de ação. As instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar. Os teóricos do institucionalismo histórico recorrem a ambas perspectivas quando tratam da relação entre instituições e ações na sua análise. Esses teóricos prestaram atenção ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais, ao conferirem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão: certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros ganhadores. Embora chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, é raro que os teóricos do institucionalismo histórico afirmem que as instituições são o único fator que influencia a vida política. Ou seja, procuram situar as

instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das ideias (HALL e TAYLOR, 2003).

Um segundo neoinstitucionalismo desenvolvido em paralelo é o institucionalismo da escolha racional, originado no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Inspirou-se no paradoxo de que se os postulados clássicos da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. Assim, no final dos anos 70, os teóricos da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada. Esses teóricos postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências. Tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade. Os regulamentos do Congresso norte-americano então são explicados em termos dos ganhos obtidos nas trocas entre seus membros. Consideram que a permanência das instituições não raro depende das vantagens que pode oferecer (HALL e TAYLOR, 2003).

Paralelamente a esses desenvolvimentos da Ciência Política, um neoinstitucionalismo desenvolveu-se na Sociologia: o institucionalismo sociológico, que surgiu no quadro da teoria das organizações no fim dos anos 70. Desde Max Weber, sociólogos consideravam as estruturas burocráticas que dominavam o mundo moderno (ministérios, empresas, escolas etc.) como resultado da elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, tendo formas similares devido à racionalidade ou à eficácia inerentes a elas. Em direção contrária, neoinstitucionalistas passaram a afirmar que as formas e procedimentos das organizações modernas eram adotadas não necessariamente porque aumentassem a sua eficácia, mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Assim, os sociólogos institucionalistas “escolhem uma problemática que envolve a explicação de por que as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais”. Seus teóricos tendem a definir as instituições de maneira mais global

que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana, além das regras, procedimentos e normas formais. Institucionalistas sociológicos enfatizam a natureza interativa entre as instituições a ação individual, repousando sobre uma espécie de raciocínio prático pelo qual o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona para estabelecer uma linha de ação. Descrevem então um universo de indivíduos ou de organizações em busca de definir suas identidades conforme modos socialmente apropriados e sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões de legitimidade social. Nesse método de análise, alguns institucionalistas enfatizam o fato de que a expansão do papel regulador do Estado moderno impõe práticas às organizações, enquanto outros salientam a crescente profissionalização de numerosas esferas de atividade que possibilita comunidades profissionais que impõem a seus membros determinadas normas ou práticas. Há ainda as práticas institucionais comuns consideradas nascentes de um processo de discussão mais interpretativo entre os atores de uma rede para enfrentamento de problemas comuns, ocorrendo em diversos foros (escolas de gestão, colóquios etc.), aparecendo aí as dimensões interativa e criativa do processo pelo qual as instituições são socialmente construídas. O institucionalismo sociológico define as vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências dos atores, enquanto os institucionalistas da escolha racional têm que aceitar como dadas (HALL e TAYLOR, 2003). Apresentadas as três vertentes do neoinstitucionalismo a título introdutório, será adotada para esse estudo a perspectiva sociológica.

A orientação sociológica recebeu influências relevantes de Émile Durkheim e de Berger e Luckman, cujo foco está na investigação da natureza e origem da ordem social. A atenção ao sistema cognitivo foi a base para o desenvolvimento da tendência sociológica do neoinstitucionalismo. A década de 70 foi palco da crise do paradigma estrutural-funcionalista e a resultante pluralidade suscitada nos estudos organizacionais, com críticas ao caráter fechado das proposições, à ausência de visão histórica e à natureza marginal dos aspectos políticos. Tal processo foi decisivo na revitalização da teoria organizacional, possibilitando a aparição de novas correntes de investigação como, por exemplo, o neoinstitucionalismo (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999).

O neoinstitucionalismo, na teoria organizacional, concentra-se em estruturas organizacionais e nos processos, tendo como ponto de partida a homogeneidade de

práticas encontradas (DIMAGGIO e POWELL, 1991). O foco da teoria neoinstitucional está na relação entre as organizações e o ambiente no qual estão inseridas (SCOTT, 1987). Nos primeiros estudos realizados sob a perspectiva institucional, a distinção entre ambiente técnico e ambiente institucional eram vagas, mas em investigações posteriores foram utilizados critérios mais específicos. Por exemplo, no ambiente técnico as organizações lançam seus produtos ou serviços no mercado, sendo premiadas ao exercer um controle eficiente sobre o processo de trabalho. O “racional” é o que permite as organizações serem eficientes, produzir bens ou serviços aceitos pelo mercado. Por outro lado, no ambiente institucional as organizações buscam apoio e legitimação ao conformar-se com normas e requisitos. A ação racional está representada nos procedimentos capazes de proporcionar legitimidade organizacional. Assumir a perspectiva institucional traz como consequência enfatizar os elementos culturais e sociais no estudo das organizações, assim como identificar os valores fundamentais de um determinado contexto que seja formador das práticas organizacionais (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999). Nesse sentido, as organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos prevalecentes e institucionalizados no ambiente. Organizações que fazem isto aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos. Assim, o sucesso organizacional depende de fatores que vão além da eficiência na coordenação das atividades de produção. Independentemente de sua eficiência produtiva, organizações inseridas em ambientes institucionais altamente elaborados legitimam-se e ganham os recursos necessários a sua sobrevivência se conseguirem tornar-se isomórficas no ambiente (MEYER e ROWAN, 1977).

O artigo de Meyer e Rowan ofereceu novos modos de pensar a estrutura formal e a natureza da decisão organizacional por meio da qual se produz a estrutura, a partir da ideia que as estruturas formais têm tanto propriedades simbólicas como capacidade de gerar ação. Esses autores esforçaram-se para compreender as implicações do uso da estrutura formal para propósitos simbólicos, particularmente no sentido de ressaltar as limitações de explicações de cunho mais racional da estrutura (TOLBERT e ZUCKER, 1999).

Ao relativizar a eficiência econômica, tanto DiMaggio (1988) quanto Meyer e Rowan (1977) afirmam que a abordagem neoinstitucional considera central a busca de legitimidade no ambiente. A organização mobiliza-se para estabelecer relações institucionais e para obter suporte cultural no atingimento de seus objetivos. As

estratégias de legitimidade vão ao sentido de obter aprovação social. Essa dinâmica do ambiente institucional tende a produzir um isomorfismo estrutural nas organizações à medida que intensificam sua interação.

Isomorfismo é o conceito que procura captar o processo de homogeneização ao analisar como uma organização reflete uma realidade socialmente constituída. É definido como um processo de restrição que força uma unidade da população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais (DIMAGGIO e POWELL, 1983). Nesse sentido, as organizações buscam adotar linhas de ação já definidas e racionalizadas na sociedade visando obter legitimidade (MEYER e ROWAN, 1977) mediante mecanismos de influência que operam nas organizações de um mesmo ambiente, os quais são detalhados a seguir (DIMAGGIO e POWELL, 1983):

a) Isomorfismo coercitivo: deriva de influências políticas e do problema da legitimidade. A organização é submetida a pressões exercidas sobre a organização por outras das quais depende;

b) Isomorfismo mimético: a incerteza encoraja a imitação. Quando as tecnologias organizacionais são insuficientemente compreendidas, quando as metas são ambíguas ou o ambiente cria uma incerteza, as organizações podem vir a tomar outras organizações como modelo. Os modelos podem ser difundidos involuntariamente, indiretamente por meio de transferência ou rotatividade de funcionários, ou explicitamente por organizações como firmas de consultoria ou associações;

c) Isomorfismo normativo: deriva principalmente da profissionalização. São estabelecidos padrões por uma classe profissional. Dois aspectos da profissionalização são fontes importantes de isomorfismo: apoio da educação formal e o crescimento e constituição de redes profissionais que perpassem as organizações e por meio das quais novos modelos são rapidamente difundidos. Outro importante mecanismo estimulador do isomorfismo normativo é a seleção de pessoal (contratação de pessoal da mesma indústria, de um grupo restrito de instituições de treinamento, gerentes escolhidos nas mesmas universidades tomarão decisões similares).

Esses três mecanismos são de difícil separação empírica. Destaca-se que isomorfismo e eficiência econômica estão dissociados, pois não há evidência de causalidade direta entre ambos. Contudo, organizações semelhantes tornam-se mais legítimas, mais respeitadas e mais reconhecidas. Na medida em que aumenta a eficácia organizacional, a razão sempre recairá no fato de que as organizações estão sendo

recompensadas por serem semelhantes a outras em seus campos. No entanto, nada disso assegura que as organizações que agem de maneira semelhante a outras operem mais eficientemente do que aquelas que não o fazem (DIMAGGIO e POWELL, 1983).

Os neoinstitucionalistas sugerem que as práticas organizacionais são determinadas pela legitimidade que lhe transferem os costumes e as normas aceitas coletivamente. Nesse sentido, legitimidade está fortemente relacionada com o grau de apoio cultural que obtém a organização. Assim, as organizações buscam um comportamento isomórfico como autodefesa para os problemas que ainda não possuem soluções próprias (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999).

De acordo com Scott (1995), a divergência mais frequente na vertente sociológica diz respeito à ênfase atribuída aos elementos institucionais que dividem a perspectiva em três pilares que fundamentam a ordem institucional: regulativos, normativos e culturais-cognitivos.

Elementos regulativos salientam a configuração da regra, monitoramento e dimensão obrigatória na vida social (SCOTT, 2008). A prioridade a um processo estrito de regulamentação da ação nas organizações se aproxima de uma visão clássica que defende que atores têm interesses naturais que perseguem racionalmente. Aqui se volta à ideia do indivíduo motivado para atender seus interesses em uma lógica utilitarista de custo-benefício (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999).

Já os elementos normativos introduzem uma dimensão obrigatória na vida social, prescritiva e avaliativa (SCOTT, 2008). Essa proposição tenta desvendar em que as opções estruturais assumidas pelas organizações são derivadas da pressão exercida pelas normas e valores. Transmite uma ideia de estabilidade, pois os valores e as normas são interiorizados pelos indivíduos com o passar dos anos ao serem praticados repetidamente, transformando-se em obrigação social (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999).

Elementos culturais-cognitivos enfatizam concepções compartilhadas que constituem a natureza da realidade social e os padrões através dos quais o significado é obtido (SCOTT, 2008). Valoriza então as interpretações subjetivas das ações somadas com as representações que os indivíduos fazem de seus ambientes configuradores de suas ações. Considera as organizações como realidades socialmente construídas, com distintas capacidades e meios para a ação (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999).

Neste sentido, as estruturas institucionais fundamentam-se nas pressões de natureza regulativa, normativa e cognitiva existentes no campo organizacional, as quais

são (re)definidas a partir da interação entre os atores organizacionais (SCOTT, 1995). As estruturas institucionais regulativas abrangem regras, sanções e recompensas que regularizam o comportamento dos atores de determinado campo organizacional. As regras oferecem estabilidade à atividade social e ao mesmo tempo constroem ações, fornecendo subsídios para interações e decisões. Já as estruturas institucionais normativas dizem respeito aos valores e às normas, os quais podem mudar de acordo com a legitimação de novos valores. O entendimento dos papéis construídos socialmente é relevante para identificar as principais fontes de valores que constituem o campo organizacional. As estruturas institucionais cognitivas especificam os atores desejáveis, feições estruturais, procedimentos e significados associados a essas ações, providenciando as estruturas para a construção dos sistemas normativos e regulativos, considerando condições objetivas e subjetivas interpretadas pelos atores. Neste norte, à medida que acontecem interações entre os atores, definem-se significações, regras e normas comuns dentro de um campo organizacional (MACHADO-DA-SILVA e COSER, 2006). O enfoque preferencial do neoinstitucionalismo desenvolvido por Meyer, DiMaggio, Scott, Powell e Rowan destaca o papel dos processos cognitivos e os sistemas simbólicos (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999). Desse modo, um dos pressupostos centrais é o de que a realidade é socialmente definida e construída, na medida em que os agentes sociais interagem e definem para si, por processos pouco conscientes ou intencionais, o significado do mundo circundante (CRUBELLATE, GRAVE e MENDES, 2004).

Tolbert e Zucker (1999) falam em um objetivo ambicioso de construir uma ponte entre os dois modelos distintos de ator social subjacentes à maioria das análises organizacionais: ator racional e modelo institucional. O primeiro pressupõe que os indivíduos estão envolvidos em cálculos utilitários dos custos e benefícios das alternativas de ação. O último baseia-se na premissa de que os indivíduos “sobre-socializados” aceitam e seguem normas sociais sem questioná-las, apenas considerando seus interesses particulares. Tolbert e Zucker (1999) sugerem que estes dois modelos representam dois polos de um *continuum* de processos de tomada de decisão e comportamentos. Para as autoras, um problema-chave para a teoria e para a pesquisa é especificar as condições sob as quais o comportamento aproximar-se-á de um lado ou outro deste *continuum*, o qual pode ser explorado através da clarificação dos processos de institucionalização.

1.2 PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

O estudo da institucionalização é relevante para compreender as causas que conduzem à emergência, à manutenção e à transmissão de uma ordem social (BERGER e LUCKMANN, 1978). Ao estudar instituições faz-se necessário resgatar sua construção histórica e as influências do meio social, sendo a institucionalização aquele processo pelo qual uma organização passa com o decorrer do tempo, na sua particular trajetória histórica, inseridos aí os indivíduos que nela laboram, os grupos com interesses distintos e a forma como vai se adaptando ao seu ambiente (SELZNICK, 1972). Essa definição de institucionalização é alterada com o surgimento da nova versão do institucionalismo sociológico, particularmente com a obra de Meyer e Rowan, ao defenderem que as organizações respondem a influências do ambiente formatadas por meio de valores, crenças e mitos compartilhados, os quais são recursos simbólicos para legitimação e reconhecimento social.

Meyer e Rowan se apoiaram no conceito de instituição desenvolvido por Berger e Luckman, ao ressaltar o papel das normas culturais e dos elementos do contexto institucional, como as normas profissionais e os organismos do estado no processo de institucionalização (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999). No entanto, Meyer e Rowan (1977) definiram institucionalização como o modo pelo qual processos sociais, obrigações ou circunstâncias assumem a condição de norma nas ações sociais, diferenciando-se assim da proposição de Selznick (1972), pois as organizações perdem certo controle sobre o ambiente defendido por aquele autor.

Para Berger e Luckman (1978), a ordem social não faz parte da “natureza das coisas” e não pode ser derivada das “leis da natureza”. A ordem social existe unicamente como produto da atividade humana, a qual está sujeita ao hábito. Qualquer ação repetida com determinada frequência molda-se em um padrão que pode ser reproduzido. O hábito implica que a ação pode ser novamente executada no futuro da mesma maneira e com o mesmo esforço econômico. A formação do hábito acarreta o importante ganho psicológico de fazer estreitarem-se as opções na medida em que possam existir diversas maneiras de realizar determinado projeto, o hábito reduz a uma única, o que liberta o indivíduo da carga de muitas decisões, dando-lhe um alívio psicológico, bem como fornecendo direção e especialização da atividade e oferecendo um fundamento estável. Esses processos de formação de hábitos precedem toda institucionalização. A institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação

recíproca de ações habituais por tipos de atores, ou seja, qualquer uma dessas tipificações é uma instituição. As tipificações das ações habituais que constituem as instituições são sempre partilhadas, acessíveis a todos os membros do grupo social particular, e a instituição tipifica os atores individuais assim como as ações individuais, ou seja, pressupõe que determinadas ações serão executadas por atores determinados. As instituições também implicam a historicidade e o controle. As instituições têm sempre uma história, da qual são produtos. Nesse sentido, compreender uma instituição sem entender o processo histórico em que foi produzida torna-se impossível. Além disso, as instituições controlam a conduta humana ao estabelecerem padrões de ações, que a canalizam em uma direção por oposição às muitas outras que seriam teoricamente possíveis (BERGER e LUCKMANN, 1978).

Com a aquisição da historicidade, as formações adquirem ou aperfeiçoam uma qualidade que era incipiente: a objetividade. O processo pelo qual os produtos exteriorizados da atividade humana adquirem o caráter de objetividade é a objetivação. A objetivação (realidade objetiva que é exteriorizada pelos indivíduos) é expressão da subjetivação (realidade subjetiva, interna aos indivíduos). O homem, o produtor, e o mundo social, produto dele, têm uma relação dialética, ou seja, o homem (em coletividade) e seu mundo social atuam reciprocamente um sobre o outro. A exterioridade e a objetivação são momentos de um processo dialético contínuo. As instituições são cristalizadas, como se possuíssem realidade própria. Embora as rotinas transportem a tendência a persistir, a possibilidade de mudá-las ou aboli-las permanece ao alcance da consciência. A institucionalização não é um processo irreversível, podendo ocorrer a desinstitucionalização (BERGER e LUCKMANN, 1978).

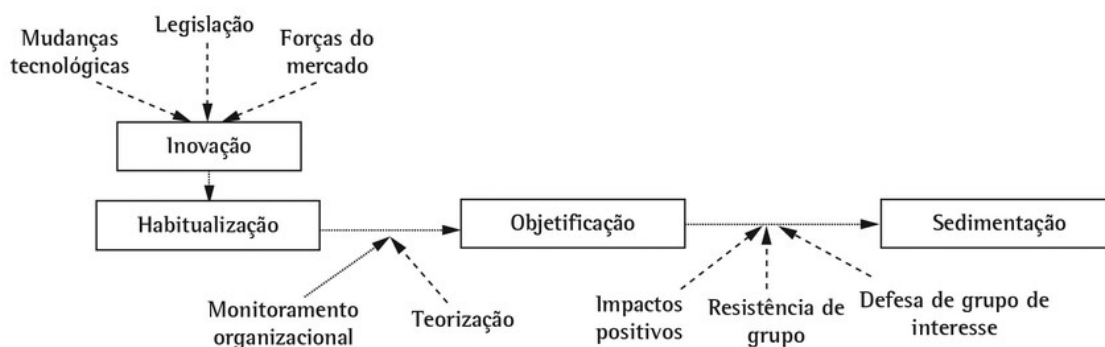
O terceiro momento desse processo é a interiorização, em que o mundo social objetivado é reintroduzido na consciência no curso da socialização. Por sua vez, as experiências humanas que ficam retidas na consciência são sedimentadas, isto é, consolidam-se na lembrança como entidade reconhecíveis e capazes de serem lembradas. Por fim, o mundo institucional exige legitimação, que são os modos pelos quais pode ser explicado e justificado, e a institucionalização não acontece ao acaso, mas sim como resultado de um processo histórico (BERGER e LUCKMAN, 1978).

Além de Berger e Luckman (1978), Tolbert e Zucker (1999) também apresentam uma perspectiva sobre o processo de institucionalização. Para essas autoras, o processo de institucionalização é um processo de formação e conservação de grupos sociais duradouros. Tolbert e Zucker (1999) defendem que a criação de uma nova estrutura

demanda esforço de ação humana para a sua produção, e que um conjunto de processos ordenados pode ser desencadeado por mudanças tecnológicas, legislação e forças de mercado, por exemplo.

A partir de uma inovação, os seguintes processos sequenciais ocorreriam: habitualização, objetificação e sedimentação. A figura 1 apresenta as forças causais críticas sobre a dimensão “processos inerentes à institucionalização” de um instrumento de gestão. No estágio pré-institucional estão as forças causais externas à organização oriundas de mudanças de tecnologia, de legislações e das forças do mercado, as quais podem induzir a introdução de inovações nas organizações e, conseqüentemente, a criação de novos hábitos. A objetificação faz parte do próximo estágio: semi-institucionalização. Aqui o novo elemento institucional se torna disperso na organização, pois essa já se vale de informações dos resultados da implementação em outras organizações. O último estágio é o da total institucionalização, no qual ocorre a sedimentação, que é a propagação e perpetuidade da estrutura por um período de tempo considerável. A total institucionalização ocorre pela continuidade do uso e da manutenção da estrutura por gerações sucessivas de membros nas organizações (TOLBERT e ZUCKER, 1999).

FIGURA 1 – Processos inerentes à institucionalização



Fonte: Tolbert e Zucker (1999, p. 205)

As organizações muitas vezes buscam inovações a fim de obter legitimidade institucional e poder político. Essa atitude pode fazer com que elas se tornem cada vez mais parecidas umas com as outras (DIMAGGIO e POWEL, 1983). Tolbert e Zucker (1999) defendem que o início do processo de institucionalização ocorre a partir da fase inicial dos processos de mudança.

Habitualização é o desenvolvimento de comportamentos padronizados para a solução de problemas enquanto a objetificação é o desenvolvimento de significados gerais socialmente compartilhados ligados a esses comportamentos. Portanto, objetificação é o processo de generalização do significado após os comportamentos terem sido padronizados no processo de habitualização. Sedimentação, por sua vez, é o processo em que as ações adquirem a qualidade de exterioridade, ou seja, está relacionado à transmissão das tipificações aos novos membros (TOLBERT e ZUCKER, 1999).

De acordo com Tolbert e Zucker (1999), a habitualização abrange a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas organizacionais específicos, assim como a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização, ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes. Esses processos resultam em estruturas que podem ser classificadas como um estágio de pré-institucionalização. Para essas autoras, os decisores organizacionais podem compartilhar uma base comum de conhecimentos e ideias que tornem a inovação factível e atraente. Organizações que estão passando por um problema podem, como parte inerente de sua procura por soluções, também levar em consideração as soluções desenvolvidas por outros. No estágio de pré-institucionalização, muitas organizações podem adotar uma dada estrutura. Entretanto, serão provavelmente um conjunto circunscrito de organizações similares, possivelmente organizações interconectadas, que enfrentam circunstâncias parecidas, e sendo assim, são considerados como homogêneos. Os agentes que têm o poder de influenciar as decisões organizacionais utilizar-se-ão de suas observações sobre o que vem acontecendo em outras organizações, ocorrendo ímpeto para a difusão das soluções, em geral, pela imitação. No início do processo de institucionalização há baixo nível de teorização acerca das novas estruturas propostas. Quando se analisa a quantidade de soluções encontradas nas organizações, observa-se considerável variância em decorrência da grande diversidade de abordagens realizadas pelos agentes, resultando em alta taxa de fracasso dos processos de institucionalização durante a habitualização. Nessa fase, as organizações ainda estão diferentes umas das outras, pois somente os atores individuais percebem a ação que desencadeia o início do novo processo de institucionalização. A imitação, nessa fase, pode ocorrer, embora não haja consenso sobre a utilidade dessa inovação (TOLBERT e ZUCKER, 1999).

O movimento em direção a um status mais permanente e disseminado está baseado na fase seguinte, a objetificação, que acompanha a difusão da estrutura. A

objetificação envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores organizacionais sobre o valor da estrutura e as crescentes adoções pelas organizações com base nesse consenso, o qual pode surgir através de dois mecanismos. De um lado, as organizações podem utilizar evidências colhidas de diversas fontes (observações, notícias, etc.) para avaliar os riscos de adoção da nova estrutura. Quanto mais organizações tiverem adotado a estrutura, maior probabilidade terão os decisores de perceber uma tendência favorável ao equilíbrio relativo dos custos e benefícios. Como há incerteza nos resultados de diferentes escolhas, os tomadores de decisão utilizarão informações obtidas por meio de observações das escolhas de outros, bem como seu próprio julgamento para determinar qual é a “melhor” escolha. Nesse sentido, quando uma escolha é mais disseminada, é mais provável que venha a ser percebida como uma escolha ótima (TOLBERT e ZUCKER, 1999).

A objetificação e difusão da estrutura podem ter como ponta de lança o *champion* (defensor de uma causa), que geralmente será um conjunto de indivíduos com interesse material na estrutura. Por exemplo: o papel desempenhado por consultores na adoção de práticas de qualidade total e de planejamento estratégico. *Champions* terão maior probabilidade de surgir quando houver um grande “mercado” potencial para inovação (por exemplo, quando mudanças no ambiente tiverem afetado negativamente determinadas organizações). Para serem bem sucedidos, os *champions* devem realizar duas tarefas de teorização: (a) a definição de um problema organizacional genérico, o que inclui a especificação de um conjunto ou categoria de atores organizacionais caracterizados pelo problema; e (b) a justificação de um arranjo estrutural formal particular como a solução para o problema com bases lógicas e empíricas. A primeira envolve gerar reconhecimento público da existência de insatisfação ou de fracasso organizacional característico de determinado grupo de organizações; a segunda envolve o desenvolvimento de teorias que diagnostiquem as fontes de insatisfação ou de fracasso, de modo compatível com a apresentação de uma estrutura como solução. Estruturas que se objetificaram e foram amplamente disseminadas podem ser caracterizadas como estando no estágio de semi-institucionalização. Nesse estágio, é típico que os adotantes sejam bastante heterogêneos, pois há normatização e imitação decorrentes desse processo. O ímpeto da difusão deixa de ser simples imitação para adquirir uma base mais normativa. Conforme a teorização vai se desenvolvendo, deve ocorrer uma diminuição da variação na forma que as estruturas tomam em diferentes organizações. Nesse sentido, há uma redução das variações dos elementos institucionais

obtidos resultantes dos esforços de teorização e de justificação das práticas adotadas. Assim, nesse estágio a variância na implementação é caracterizada como moderada, ocorrendo uma redução na taxa de fracasso estrutural, indo de alta para moderada, e acontecendo uma alta atividade de teorização. Estruturas que passam pelo processo de objetificação se tornam razoavelmente bem difundidas (TOLBERT e ZUCKER, 1999). O processo de homogeneização inicia na fase de objetificação. Para DiMaggio e Powell (1983), esse processo é impactado pelo Estado e pelas profissões, que se transformaram nos maiores racionalizadores desde a segunda metade do século vinte. Realizando uma aproximação entre o processo de objetificação de Tolbert e Zucker (1999) com os ensinamentos de DiMaggio e Powel (1983), podem ser observados efeitos isomórficos sobre a organização na fase de objetificação. Soluções de problemas buscadas em outras organizações fazem parte do isomorfismo mimético. Já a ação de profissionais e consultores, como *champions*, na definição da escolha de elemento institucional está caracterizada como isomorfismo normativo (TOLBERT e ZUCKER, 1999).

Por fim, há a sedimentação. A institucionalização total envolve sedimentação, processo que se apoia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização, caracterizando-se tanto pela propagação de suas estruturas por todo o grupo de atores teorizados, como pela perpetuação de estruturas por um período consideravelmente longo de tempo. Isto é, continuidade da utilização e manutenção da estrutura por gerações nas organizações. Assim, a sedimentação caracteriza-se pela propagação das estruturas e continuidade por um período longo de tempo. A chave para a compreensão do processo de sedimentação é a identificação dos fatores que afetam a abrangência do processo de difusão e conservação de uma estrutura a longo prazo. Nesse sentido, uma relação positiva fraca entre uma estrutura e os resultados desejáveis pode ser suficiente para afetar a difusão e a manutenção das estruturas, especialmente se seus detentores continuam envolvidos em sua teorização e promoção. Entretanto, a tarefa de demonstrar o impacto e a ligação entre a estrutura e os resultados previstos é complexa e com grau de dificuldade elevado. Assim, a institucionalização total da estrutura depende, provavelmente, dos efeitos conjuntos de diversas naturezas: uma relativa baixa resistência de grupos de oposição, promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores e correlação positiva com resultados desejados (TOLBERT e ZUCKER, 1999).

Em suma, as ações habituais tornam-se tipificações em um primeiro momento. A partir da transmissão dessas tipificações, as mesmas passam a ser objetivadas, ou seja,

aceitas como fatos inegáveis, ganhando caráter normativo. Assim, crenças compartilhadas originam uma realidade socialmente construída, institucionalizada e legitimada perante a sociedade. Desse modo, o processo de institucionalização é condicionado pela lógica da conformidade às normas socialmente aceitas, que constitui parâmetros de ação para os atores sociais.

Portanto, Tolbert e Zucker (1999) propõem a identificação dos estágios de institucionalização conforme apresentado no quadro abaixo: pré-institucional, semi-institucional e de total institucionalização. Cada um desses estágios deve ser compreendido por meio de seis dimensões: processos, características dos adotantes, ímpeto para difusão, atividade de teorização, variância na implementação e taxa de fracasso estrutural.

QUADRO 1 - Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

| Dimensões | Estágios de Institucionalização e dimensões comparativas | | |
|-------------------------------|--|---------------------|---------------------------|
| | Pré-Institucional | Semi-Institucional | Total Institucionalização |
| Processos | Habitualização | Objetificação | Sedimentação |
| Características dos adotantes | Homogêneos | Heterogêneos | Heterogêneos |
| Ímpeto para difusão | Imitação | Imitativo/Normativo | Normativa |
| Atividade de teorização | Nenhuma | Alta | Baixa |
| Variância na implementação | Alta | Moderada | Baixa |
| Taxa de fracasso estrutural | Alta | Moderada | Baixa |

Fonte: Tolbert e Zucker (1999)

No entanto, a aplicabilidade desse quadro de referência requer a consideração de determinado número de problemas: (a) como e quando as escolhas ou linhas de ação alternativas se tornaram socialmente definidas; (b) quem age para causar a mudança e para difundi-la para organizações múltiplas, e por quê; e (c) quais são os benefícios potenciais de se criarem estruturas semelhantes, ou de convergir para as mesmas estruturas, que levam ao isomorfismo institucional (TOLBERT e ZUCKER, 1999).

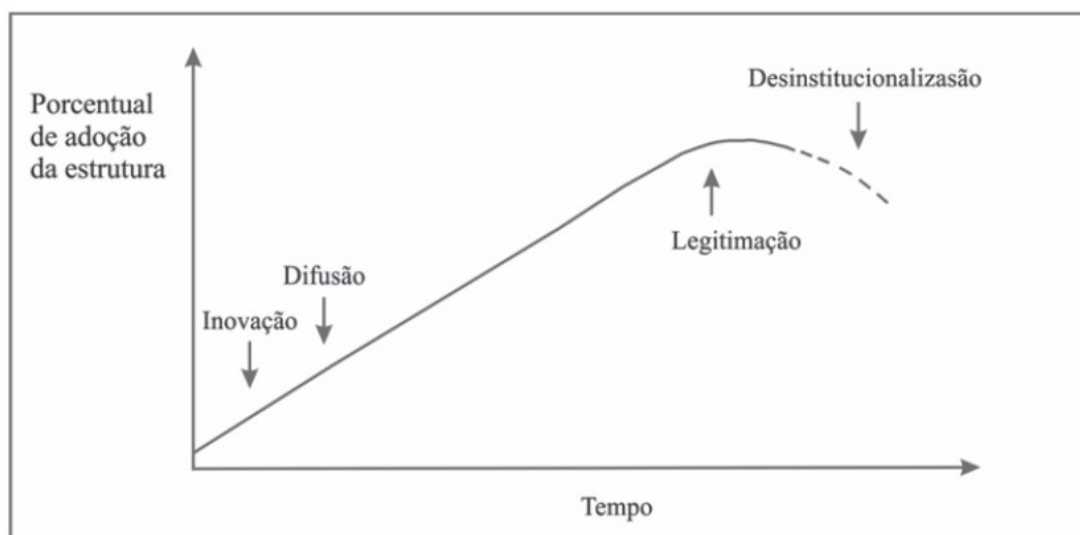
As análises sobre o nível de institucionalização das estruturas contemporâneas poderiam auxiliar organizações no processo de decisão sobre a manutenção ou não de uma determinada estrutura para um melhor funcionamento da organização ou em direção ao que se deseja para ela (TOLBERT e ZUCKER, 1999). Tolbert e Zucker (1999) advertem que a criação de indicadores para essa finalidade é uma tarefa controversa. Contudo, para elas essa controvérsia não é exclusividade dos processos de

institucionalização, pois em um mesmo grau de dificuldade se encontram os indicadores padronizados de produtividade, eficácia e incerteza. Para se obter resultados plausíveis, as autoras recomendam que qualquer que seja a metodologia utilizada para coletar os dados, ela deverá ser apoiada na triangulação de fontes e métodos.

Estudos demonstram que no processo de institucionalização, mesmo após práticas e estruturas estarem institucionalizadas, seus significados ainda sofrem mudanças. Estudos de nível macro, geralmente focado no nível do campo, negligenciam micro processos, incluindo aspectos políticos (ZILBER, 2008).

O reverso do processo de institucionalização é a desinstitucionalização, que requer uma grande mudança no ambiente (com alterações duradouras), permitindo que atores interessados em outras estruturas se oponham à existente ou explorem suas desvantagens (TOLBERT e ZUCKER, 1999). Lawrence, Winn e Jennings (2001) defendem que o processo de institucionalização apresenta as seguintes fases: inovação, difusão, legitimação e desinstitucionalização. Para esses autores o processo completo do surgimento de um novo elemento institucional é demonstrado pela figura 2. É possível observar que com o decorrer do tempo ocorre a mudança de fases, crescendo o percentual de adoção da estrutura desde a inovação, passando pela difusão, atingindo o pico na legitimação e decrescendo na desinstitucionalização. Também há complexidade em identificar o estágio de institucionalização neste quadro de análise.

FIGURA 2 – Curva tradicional de institucionalização



Fonte: Lawrence, Winn e Jennings (2001)

Observa-se que pela visão de Lawrence, Winn e Jennings (2001), o processo completo de institucionalização de um novo elemento institucional possui ainda a fase que considera o seu desaparecimento: a desinstitucionalização.

Desse modo, o processo de institucionalização é condicionado pela lógica da conformidade às normas socialmente aceitas, que constitui parâmetros de ação para os atores sociais (MACHADO-DA-SILVA, 2003). Os processos institucionalizados tendem a permanecer aceitos até o momento em que atores passem a discordar e invalidar mediante constante interação. Atividades inovadoras podem servir de base para deslegitimar modelos institucionais antigos e estabelecer novos, pois as organizações são afetadas pelo seu ambiente, bem como capazes de responder a essas influências. Assim, ambientes mais constituem do que afetam a identidade, a estrutura e as atividades das organizações (MACHADO-DA-SILVA e COSER, 2004). A homogeneização é resultado da regularidade proveniente da aceitação de determinada ação, que por ser interpretada como legítima, é reproduzida pelos agentes na prática social e se consolida como padrão institucionalizado, por ser consentida como escolha desejável e viável. Com o passar do tempo, o sentido do termo intersubjetividade parece ter sido modificado, em um primeiro momento, à subjetividade e, posteriormente, à objetividade, distorcendo o conceito de Berger e Luckmann. Talvez esse fato justifique o equívoco em se associar o neoinstitucionalismo com determinismo e dualismo, que vem caracterizando a análise da relação organização, instituição e ambiente como estática e objetivista. Assim, desvinculada da dimensão humana que permite posicioná-la em um ponto intermediário entre o voluntarismo e o determinismo para o entendimento do mundo social e também como abordagem relevante no campo dos estudos organizacionais (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e CRUBELLATE, 2005).

1.3 ESTUDOS ANTERIORES REALIZADOS SOBRE PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Importa ressaltar que o quadro de referência proposto por Tolbert e Zucker (1999) recebe críticas, dentre elas a de ser um quadro determinista e unidirecional (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA e CRUBELLATE, 2005). Entretanto, trata-se de um referencial útil para compreender e analisar o que propõe este estudo, pois, como se verá a seguir, a opção é validada por pesquisas anteriores.

Uma busca em redes de periódicos (EBSCO, SciELO, PERIÓDICOS DA CAPES, RAP, RAE, RAC, BAR, SPELL) localizou trabalhos que abordaram processos de institucionalização a partir do quadro de referência de Tolbert e Zucker (1999). As categorias de análise utilizadas nestes estudos serviram de referência para a investigação aqui empreendida. No portal de periódicos da CAPES, ao ser inserido o termo “processo de institucionalização” na busca por assunto, o resultado foi de 917 documentos, sendo 651 revisados por pares. Na plataforma EBSCO, ao serem pesquisados os termos “*Institutionalization Process AND Public Management*”, foram originados 22 resultados. Para os termos “*Institutionalization Process AND Strategic Planning*” resultaram 14 documentos, enquanto que “*Institutionalization AND Public Management*” trouxeram 158 resultados. Por fim, para os termos “*Institutionalization AND Public Administration*”, tendo como referência “*institutional theory*”, retornaram 8 registros.

No portal da RAP foram localizados 6 arquivos ao inserir o termo de busca “processo de institucionalização”. Realizada a busca através da palavra “institucionalização”, resultou a exibição de 16 documentos. No portal da RAE, foram referenciados 2 artigos na busca “texto completo” do termo “processo de institucionalização” e 14 para o termo “institucionalização”. Por fim, no portal da RAC foram localizados 5 artigos e 1 editorial a partir do termo “processo de institucionalização”, enquanto que na revista BAR foram encontrados 2 artigos com o termo “*institutionalization process*”. Na base de dados SPELL foi realizada busca por título de documento “processo de institucionalização”, retornando 17 documentos, e “institucionalização”, com 94 resultados.

Para a redação da dissertação, optou-se então por uma seleção de textos de referência que pudessem fundamentar as escolhas e a pretensão do pesquisador. Do referencial Tolbert e Zucker (1999) foram retiradas as categorias de análise.

A fim de situar a presente pesquisa no debate atual, cabe sublinhar alguns estudos recentemente realizados atinentes ao processo de institucionalização do planejamento estratégico. Além disso, examinar as metodologias, as categorias de análise e os objetos utilizados podem indicar caminhos a serem percorridos nesta pesquisa.

Farias Filho, Garcia e Herreros (2013) buscaram compreender de que forma ocorreu o processo de institucionalização do planejamento estratégico na Universidade Federal do Pará, tendo como objetivo observar e descrever as ações de tal processo de

acordo com a teoria institucional. Os autores utilizaram como categorias de análise os três estágios desenvolvidos por Tolbert e Zucker (1999). No primeiro estágio do processo de institucionalização (habitualização ou estágio pré-institucional), Farias Filho, Garcia e Herreros (2013) defendem o surgimento de novos arranjos estruturais em resposta a problemas diagnosticados, desenvolvendo-se essa nova estrutura de forma heterogênea, o que significa uma organização tentando se moldar às novas condições ambientais, geralmente sendo um estágio de curta duração.

No segundo estágio, apontado como objetificação, Farias Filho, Garcia e Herreros (2013) afirmam ocorrer a difusão da nova estrutura, com ampliação do campo de atuação, decorrente do monitoramento interorganizacional (processo mimético) e da teorização, que é consequência do primeiro e quando se identificam fontes de insatisfação ou de fracasso. Entendem que na teorização se encontram os defensores das regras de funcionamento e a difusão de procedimentos formalizados de seleção e os procedimentos de avaliação de desempenho, bem como o papel desempenhado por consultores na adoção de práticas organizacionais.

O primeiro estágio foi compreendido e utilizado por Farias Filho, Garcia e Herreros (2013) correlacionando-o ao Plano de Desenvolvimento Institucional 2001/2010, já que originou novos arranjos estruturais buscando se moldar às novas condições ambientais, com aprovação do novo Estatuto e do Regimento Geral da Universidade Federal do Pará. Esses fatos fundamentaram um novo modelo de gestão, a partir de mudanças estruturais (novas estruturas), concepção de novas regras (estatuto e regimento geral), significando um estágio de desenvolvimento e preparação de metas e estratégias para o sistema de planejamento institucional. Os autores compreenderam o estágio de objetificação na organização estudada a partir da ocorrência de normalização dos procedimentos e instrumentos. Os pesquisadores observaram os fatores que conduziram à semi-institucionalização, evidenciando a vinculação entre os objetivos e prioridades definidas e o conjunto de decisões operacionais que foram adotadas para o sistema de planejamento da Universidade. Nesta fase foram identificados arranjos, procedimentos e novas estruturas suficientemente disseminados e com certo grau de consenso entre os membros. Compreenderam a teorização como consequência do primeiro estágio, já que depois de atualizações bem-sucedidas surgiram práticas testadas para validação e avaliação de sua capacidade de generalização. Caso aprovadas e aceitas pelos membros da organização, os conceitos são organizados em uma nova teoria, caracterizando um paradigma. Ações como, por exemplo, os seminários de

planejamento, publicação de documentos e orientações para elaboração dos planos de gestão das unidades acadêmico-administrativas, foram evidências encontradas pelos autores nesse estágio. Além dessas, a análise de ambiência (ameaças e oportunidades, pontos fortes e pontos fracos), proposição de desafios a serem enfrentados, elaboração de ações e definição de indicadores, estabelecimento de metas também surgiram como evidências do estágio de semi-institucionalização. Uma proposta de uniformização de procedimentos também ocorreu, culminando no documento de criação de Subunidades na estrutura administrativa nas Unidades Acadêmicas, objetivando construir uma rede de planejamento interna. Para os autores do referido artigo, estas evidências consolidam o que Tolbert e Zucker (1999, p. 207) tratam como “desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização”.

Quanto à sedimentação, Farias Filho, Garcia e Herreros (2013) compreenderam que os procedimentos e instrumentos de planejamento concebidos e implantados na referida Universidade caracterizam-se pela propagação de suas estruturas por toda organização. Mesmo na ausência de oposição, a sedimentação pode ser prejudicada pela falta de resultados demonstráveis associados à estrutura. Desta forma, os principais fatores que contribuíram com o processo de institucionalização do planejamento da universidade foram: a) mudanças na legislação; b) necessidade de maximização de recursos (financeiro, humanos, materiais e tecnológicos); c) mudança na gestão superior; d) troca de experiência com outras organizações universitárias; e) participação de consultores; f) percepção de melhorias por parte de gestores da Universidade; g) grupos favoráveis à mudança eram superiores aos que se opunham (baixa resistência). Quanto à metodologia, a qual pode indicar os caminhos mais adequados para a pesquisa no TCE-RS, foi realizada análise documental e observações livres (durante o processo de planejamento) que estruturaram o método de pesquisa-ação. Os resultados demonstraram que o processo de planejamento estratégico se institucionalizou nas unidades acadêmicas, porém tal fenômeno encontrou limites e ainda está em estágio de pré-institucionalização em outras unidades, já que o sistema de acompanhamento praticamente não existiu.

Seguindo a mesma linha de compreensão e utilização das categorias de análise de Tolbert e Zucker (1999), Russo *et al.* (2014) investigaram a percepção dos gestores sobre o processo de institucionalização do *Balanced Scorecard* em uma empresa de saneamento. Uma diferença que pode ser sublinhada em relação ao estudo realizado por Farias Filho, Garcia e Herreros (2013) deveu-se ao fato de que abordaram também a

desinstitucionalização, além dos três estágios de habitualização, objetificação e sedimentação. Russo *et al.* (2014) afirmaram que a ocorrência da desinstitucionalização requer uma grande mudança no ambiente (com alterações duradouras) que pode permitir que atores interessados em outras estruturas se oponham consistentemente à existente ou explorem as desvantagens dela. Buscaram na visão de Lawrence, Winn e Jennings (2001) o processo completo do surgimento de um novo elemento institucional que vai além das fases que levam à constituição do novo elemento institucional (inovação, difusão e legitimação), existindo a fase que considera o seu desaparecimento (a desinstitucionalização). Com essa base teórica, examinaram os fatores que colaboraram para a institucionalização ou desinstitucionalização do *Balanced Scorecard*. Advertiram que a tarefa de identificar o estágio de institucionalização no qual se encontra um elemento institucional pode ser muito complexa, assim como reconhecer se o processo em questão é de institucionalização ou desinstitucionalização.

Russo *et al.* (2014) consideraram que os processos de institucionalização ou desinstitucionalização podem ser entendidos como um único processo, com a mudança somente do sentido, ou seja, o processo de institucionalização indo da inovação à sedimentação, enquanto que o processo de desinstitucionalização ocorrendo em sentido contrário, ou seja, da sedimentação até a extinção de qualquer nível de institucionalização, dependendo da intensidade que vier a ocorrer. Para a realização da pesquisa utilizaram um questionário eletrônico, por meio da escala Likert, que foi submetido a 416 gestores que estiveram diretamente envolvidos com a implementação e uso deste artefato na organização estudada. As análises foram realizadas em três etapas simultâneas e complementares: (1) foi identificada a percepção dos gestores da empresa quanto às práticas adotadas na organização, comparativamente ao proposto por Kaplan e Norton; (2) a partir desses dados foram analisados os fatores considerados relevantes para o processo de institucionalização/desinstitucionalização; (3) investigaram o estágio de institucionalização do BSC.

Russo *et al.* (2014) concluíram que os efeitos conjugados da força de diversos agentes que atuaram em função de interesses próprios, a falta de formação de um ambiente técnico institucionalizado e a falta das condições que sustentavam e mantinham os ambientes técnicos (saída da principal liderança) foram as principais causas que contribuíram para o processo de desinstitucionalização do BSC.

Seguindo as linhas gerais de Russo *et al.* (2014), houve pesquisa sobre forças causais críticas para os processos de institucionalização e desinstitucionalização do

planejamento, a qual foi realizada por Russo, Parisi e Pereira (2016) em uma concessionária brasileira de serviços públicos. As categorias de análise utilizadas por esses autores foram as seguintes: (a) mudanças tecnológicas, legislação, forças de mercado e processo de habitualização (para o estágio pré-institucional), buscando verificar os estímulos que causaram a mudança ou o rearranjo das práticas; (b) monitoramento, atividade de teorização e processo de objetificação (para o estágio semi-institucional), investigando mecanismos de monitoramento em busca de instituições alternativas, construção dos arranjos estruturais que atendessem às necessidades da organização e atores; (c) impactos positivos, resistências de grupos, defesas de grupos, difusão, legitimidade, heterogeneidade de usuários, processo de sedimentação (para o estágio de total institucionalização); (d) surgimento de instituições competidoras (desinstitucionalização e dissociação de benefícios do uso do artefato). A metodologia utilizada na pesquisa de campo foi a técnica da análise de discurso.

Russo, Parisi e Pereira (2016) afirmaram que tal prática encontrava-se em processo de desinstitucionalização devido à perda do patrocínio da alta administração, além do surgimento de um novo artefato que foi posicionado como concorrente. Identificaram 24 elementos correlatos da Teoria Institucional atuando como forças causais do processo de institucionalização e desinstitucionalização da prática de planejamento.

Artefatos gerenciais – assim entendidos um conjunto de ferramentas gerenciais além do planejamento estratégico – também foram objeto de pesquisas utilizando o processo de institucionalização descrito por Tolbert e Zucker (1999). Por exemplo, Junqueira *et al.* (2014) estudaram a institucionalização de artefatos gerenciais (Planejamento Estratégico, Avaliação de Desempenho, Valor Econômico Adicionado, Orçamento, *Benchmarking*, Método Kaizen) em uma indústria no Estado do Espírito Santo. A pesquisa teve o objetivo de apontar os fatores determinantes da institucionalização e da escolha dos mesmos, utilizando como metodologia a realização de entrevistas semiestruturadas com presidentes e diretores, além de observações a partir da participação em reuniões e pesquisa documental nos arquivos da organização.

Na dimensão processos, Junqueira *et al.* (2014) consideraram como critério de análise o aspecto temporal. Defendem que quanto mais tempo decorrido no processo de gestão da organização, maior a possibilidade do artefato ser aceito e não ser questionado. Na dimensão das características dos adotantes, consideraram que os heterogêneos estariam ligados à adoção ou transformação dos instrumentos gerenciais

de acordo com as necessidades e peculiaridades observadas na organização, enquanto que os homogêneos estariam vinculados à possibilidade de levar em consideração as soluções desenvolvidas por outras organizações que enfrentam situações semelhantes na mudança de sua estrutura de gestão. No que tange ao Ímpeto para Difusão, os artefatos gerenciais foram examinados quanto ao isomorfismo mimético e normativo (DIMAGGIO E POWELL, 1991).

Junqueira *et al.* (2014) alegaram que a limitação do instrumento de coleta de dados inviabilizou a identificação das três últimas dimensões propostas por Tolbert e Zucker (1999). Assim, verificaram os enquadramentos dos artefatos gerenciais em três dimensões, seguindo a proposição da pesquisa de Santana e Colauto (2010). Desta maneira, para que um instrumento gerencial pudesse ser inserido no estágio de pré-institucionalização, foi avaliado: (1) se desencadeou a criação de novos arranjos estruturais; (2) se gestores passaram a estudar a utilização de instrumentos de gestão; e (3) se foi proveniente de ideias dos gestores a utilização de instrumentos gerenciais, tomando como referência organizações que vivenciavam situações semelhantes. Na fase semi-institucional, foi observado: (1) se houve incentivos para a consolidação e difusão dos arranjos estruturais; (2) se os instrumentos gerenciais já haviam sido inseridos nas práticas de gestão de alguns departamentos; (3) se houve disseminação e incorporação dos instrumentos gerenciais nas práticas de outros. Para que um instrumento fosse alocado na fase de total institucionalização, observaram: (1) se existiram continuidade histórica e tendência para a consolidação dos arranjos estruturais estabelecidos; (2) se foram consolidados os instrumentos e as práticas de gestão em boa parte da organização, classificando-o como homogênea. Ou se tornou necessário o ajuste por parte de cada gestor a fim de melhor adequação em seu setor, classificando-o assim como heterogêneo; (3) se os instrumentos gerenciais foram incorporados às práticas de gestão da organização, resultando em monitoramento e controle por meio de normas e sanções.

Os resultados da pesquisa de Junqueira *et al.* (2014) apontaram que o planejamento estratégico estaria entre os artefatos totalmente institucionalizados na organização, pois possuía continuidade histórica e tendência para a consolidação dos arranjos estruturais estabelecidos, estando como prática de gestão há 8 anos, de maneira homogênea (presente em toda organização) e dispendo de monitoramento e controle. O principal fator isomórfico identificado para a adoção dos artefatos foi o mimético. Constataram que os presidentes e os diretores apresentaram à organização as “melhores

práticas” adotadas no mercado e, após aprovadas, contrataram consultoria para legitimar a adoção do artefato escolhido, o que justificaria o baixo nível encontrado de resistência na adoção dos mesmos.

Outro exemplo foi o estudo realizado por Pavão *et al.* (2015) em uma indústria do setor de confecções do Paraná, tendo como análise o processo de institucionalização da cultura da qualidade a partir da adoção das normas ISO. Utilizaram o conceito de isomorfismo (DIMAGGIO e POWELL, 1983) e a institucionalização como um processo (TOLBERT E ZUCKER, 1999). Os dados foram coletados por meio de entrevistas, análise de documentos e observações. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com quatro dos principais gestores envolvidos com o processo de institucionalização da ISO. Consideraram que a ampliação do número de entrevistados não significaria necessariamente uma melhor compreensão do fenômeno, tendo sido o número de gestores estabelecido pela saturação teórica, considerando também que as versões apresentadas são resultantes de processos sociais compartilhados, sendo finalizadas no momento em que observaram redundância nos dados coletados, sem acréscimo que justificasse novas entrevistas.

Pavão *et al.* (2015) buscaram compreender os fatores determinantes para a decisão de adoção da ISO e a identificação dos eventos posteriores que inibiam ou estimulavam a sua institucionalização. O roteiro de entrevista foi construído de acordo com a plataforma teórica utilizada, considerando os questionamentos desenvolvidos em estudos anteriores e a experiência e percepção dos pesquisadores. Para a dimensão processos, consideraram como critério de análise as respostas e observações em relação aos demais itens. Por exemplo, quando uma prática gerencial era utilizada por um grupo homogêneo e o ímpeto para difusão era mimético, a mesma era classificada no estágio pré-institucional. Já quando uma prática era adotada por grupos heterogêneos, observaram o ímpeto para difusão e, sendo normativo, examinaram a variância na implementação. No que tange ao ímpeto para difusão, as práticas gerenciais foram analisadas quanto ao isomorfismo mimético, normativo e coercitivo propostos por Powell e Dimaggio (1991).

Assim como Junqueira *et al.* (2014), Pavão *et al.* (2015) elaboraram perguntas para apenas 3 dimensões: processos, característica dos adotantes e ímpeto para difusão. Os achados da pesquisa sugeriram que os fatores determinantes do processo de institucionalização da cultura da qualidade estão relacionados à necessidade de legitimação. Contudo, consideraram que a partir do momento em que as pessoas

perceberam a qualidade como um fator relevante para a sobrevivência da organização, essas práticas passaram a ser adotadas com menor resistência. Constataram que o principal fator isomórfico identificado foi o mimético, já que os gerentes de produção, os administradores e os consultores apresentaram à indústria processos adotados por organizações que serviam como referência. Concluíram que a ISO encontrava-se institucionalizada na organização, estando na fase de sedimentação.

A relação entre o conceito de legitimidade e o fenômeno de institucionalização também foi estudada no âmbito da atividade de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União em um contexto de isomorfismo institucional por Freitas e Guimarães (2007). O referencial teórico desenvolvido buscou suporte na abordagem institucional, particularmente em relação aos conceitos de institucionalização, legitimidade e isomorfismo institucional. Foi realizada uma pesquisa documental, nos informativos internos, periódicos e sistemas de informações do Tribunal de Contas da União a partir de 1987. Também foram realizadas 18 entrevistas semiestruturadas com a utilização de um roteiro elaborado a partir do referencial teórico. Os entrevistados foram selecionados de acordo com as informações obtidas a partir do exame documental, conversas informais com membros da organização e menção feita por outros entrevistados. As entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas buscando-se a partir de convergências, divergências e questões emergentes, comparar e contrastar os achados com o referencial teórico.

Para efeito de análise, Freitas e Guimarães (2007) dividiram a atuação do TCU relativamente à atividade de auditoria operacional em três períodos: (1) até 1992, (2) de 1993 até 1998 e (3) de 1999 até 2004, cujos limites compreenderam eventos ou tendências significativas observadas. O primeiro período abrangeu as iniciativas embrionárias de introdução da atividade, a inclusão da competência para a realização de trabalhos de fiscalização operacional na Constituição Federal de 1988 e um esforço inicial de difusão desse tipo de trabalho em todo o TCU. O início do segundo período apresentou um declínio da atividade e, ao final, um impulso de revitalização da atividade, desta vez centrada em Programas de Governo. O terceiro período teve o início efetivo do Projeto de Cooperação Técnica com o Reino Unido, que contribuiu para o desenvolvimento da atividade de auditoria operacional. No primeiro período (até 1992), a habitualização correspondeu à introdução da auditoria operacional no órgão, com processos miméticos que resultaram nas primeiras experiências piloto e na adoção de novas estruturas de trabalho. A objetificação correspondeu ao processo de discussão

e divulgação de textos promovida pelo grupo que defendia a adoção dessa nova modalidade de auditoria, resultando na atribuição constitucional de competência para a realização de trabalhos dessa natureza. Por fim, a sedimentação correspondeu à difusão da prática por intermédio de treinamentos realizados em todas as unidades do TCU que passaram a realizar trabalhos de auditoria operacional de forma rotineira, sem resistências de grupos contrários e com a defesa de grupos que acreditavam na prática.

De igual maneira, na segunda metade do segundo período analisado (1993-1998) e no terceiro período (1999-2004), Freitas e Guimarães (2007) observaram a repetição desse ciclo em relação a um tipo particular de auditoria operacional, dirigido para a análise de programas públicos. O estágio de habitualização ocorreu a partir de processos miméticos que resultaram em experiências-piloto e novas estruturas de trabalho voltadas para a avaliação de programas. O estágio de objetificação compreendeu a nova etapa de teorização e monitoramento da prática de avaliação de programas em outras Entidades Fiscalizadoras Superiores de outros países, com a presença ativa de defensores da modalidade. Por sua vez, a sedimentação foi observada com a criação e a manutenção das novas estruturas de trabalho até 2004.

Freitas e Guimarães (2007) defenderam que processo de institucionalização é cíclico, ou em espiral, no qual os processos que desencadeiam e levam à institucionalização de uma atividade se repetem ao longo do tempo, provocando modificações no modo como a atividade se estrutura, devendo ser vistos com cautela os processos sequenciais propostos por Tolbert e Zucker (1999). A atividade de auditoria operacional no TCU teria alcançado o estágio de total institucionalização em duas ocasiões. Os resultados da análise da atividade de auditoria operacional sugeriram que os conceitos de isomorfismo e legitimidade estão relacionados, favorecendo o correspondente processo de institucionalização naquele Tribunal.

Em outra pesquisa que correlacionou o processo de institucionalização com legitimação, Russo *et al.* (2012) estudaram o processo de institucionalização do *Balanced Scorecard* na obra “A estratégia em ação”, de Kaplan e Norton, buscando evidenciar se o modelo do BSC proposto possuía elementos que favoreciam a sua institucionalização. Utilizaram técnicas de análise de conteúdo adequadas para aplicação de análise de comunicações de massa, contemplando pré-análise, codificação, categorização e inferência. A fase de pré-análise foi executada através de procedimentos de leitura preliminar, formulação de questões investigativas e variáveis de interesse, relacionando o *Balanced Scorecard* com a Teoria Institucional a partir da

fundamentação teórica, para direcionamento da fase de codificação. Na fase de codificação, foram definidas as regras de recorte do texto a partir da forma metodológica, para o que seria considerada uma evidência de contribuição para a institucionalização do *Balanced Scorecard* nas organizações adotantes desse artefato. Isso ocorreria quando fosse encontrada no texto a expressão *Balanced Scorecard* e/ou a palavra *scorecard*, ou então, mesmo não citando tal expressão ou palavra, o conteúdo fizesse referência a estas, fossem identificadas frases, orações e parágrafos que pudessem definir um sentido específico e que pudessem estar relacionados a uma das questões e variáveis.

Russo *et al.* (2012) definiram como regra de enumeração a frequência de ocorrências em cada uma das categorias tratadas seguindo as respectivas regras de codificação. Cada uma das evidências identificadas na obra foi classificada de acordo com as forças causais críticas, que foram os esforços que contribuíram para o estabelecimento dos estágios de institucionalização. Identificaram 404 evidências classificadas de acordo com os estágios de Tolbert e Zucker (1999) e as ações em busca da legitimação do planejamento proposta por Scott (1995). Concluíram que a obra tem preocupação em legitimar o artefato junto às organizações, entretanto sem focar na sua institucionalização, o que poderia explicar, em parte, as dificuldades encontradas para implantar a metodologia do *Balanced Scorecard*.

Também merecem destaque outras pesquisas realizadas com foco nos estágios de institucionalização de Tolbert e Zucker (1999), a fim de compreender de que modo as categorias de análise foram entendidas e utilizadas por outros autores. Por exemplo, o processo de institucionalização da atividade de auditoria da Controladoria Geral do município de Fortaleza foi analisado por Teixeira *et al.* (2007). Foram realizadas 3 entrevistas, com atores chave, e aplicados 41 questionários, com auditores da Controladoria e gestores da Prefeitura. Constataram que a criação e desenvolvimento da Controladoria, bem como suas atividades de auditoria são marcados por processos isomórficos, por meio dos quais modelos e práticas adotadas em outras instituições do seu campo organizacional, em especial a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, têm exercido papel central. Observaram baixo grau de resistência e alto grau de apoio, por parte dos profissionais da área e da liderança política. Concluíram que as etapas de institucionalização são cíclicas e que, desse modo, não seguem um ordenamento engessado. Para eles, o modelo proposto por Tolbert e Zucker (1999) é útil para analisar as etapas de pré, semi ou total institucionalização de um processo.

Entretanto, ressaltam que deve ser utilizado com ponderação, já que os três estágios de institucionalização podem ser simultâneos, cíclicos, e não sequenciais.

Outro exemplo foi o estudo realizado por Santana, Colauto e Carrieri (2011), no qual identificaram a forma pela qual os instrumentos gerenciais (Planejamento Estratégico, BSC, Orçamento, etc.) de uma empresa brasileira do setor elétrico se configuram de acordo com os estágios de institucionalização propostos por Tolbert e Zucker (1999). Santana, Colauto e Carrieri (2011) efetuaram triangulação de dados ao coletarem evidências por meio de questionários estruturados, de entrevistas não estruturadas e de análise dos Relatórios Anuais referentes ao período de 1998 a 2008.

Assim como Junqueira *et al.* (2014) e Pavão *et al.* (2015), Santana, Colauto e Carrieri (2011) elaboraram perguntas para apenas 3 dimensões: processos, característica dos adotantes e ímpeto para difusão. Da mesma forma que Junqueira *et al.* (2014), na dimensão processos consideraram como critério de análise o aspecto temporal, por também entenderem que quanto mais tempo o instrumento faz parte do processo de gestão de uma organização, maiores são as chances de este instrumento ser aceito e não ser questionado. Na dimensão característica dos adotantes, classificaram os instrumentos gerenciais como homogêneo ou heterogêneo, sendo que o primeiro significa que os gestores da organização adotam instrumentos semelhantes devido à similaridade das situações vivenciadas, levando em conta as soluções desenvolvidas por outras organizações que passaram por circunstâncias similares na estrutura de gestão. A característica heterogênea está ligada à adoção ou à transformação dos instrumentos gerenciais de acordo com as necessidades e peculiaridades da organização. Essa interpretação da categoria de análise denominada característica dos adotantes foi a mesma utilizada por Junqueira *et al.* (2014). Para a dimensão ímpeto para difusão, os instrumentos gerenciais foram avaliados quanto ao isomorfismo mimético e normativo propostos por Dimaggio e Powell (1991). Por apresentar um foco mais externo, consideraram que o isomorfismo coercitivo não auxiliaria o entendimento do ímpeto para difusão dos instrumentos gerenciais dentro da organização, apesar de não ser possível desconsiderá-lo em determinadas situações.

Santana, Colauto e Carrieri (2011) argumentaram que os efeitos encontrados em outras organizações são determinantes para a decisão de adoção, em conformidade a um comportamento imitativo. Para eles, no aspecto normativo, o administrador identificaria um conjunto de organizações que enfrentam situações já definidas, incorporando como sendo uma norma geral. Para que um instrumento fosse classificado na fase de pré-

institucionalização, os autores analisaram simultaneamente as características das três dimensões. Desse modo, para o estágio de pré-institucionalização, observaram o que desencadeou a criação de novos arranjos estruturais a partir das necessidades da organização. Na fase de semi-institucionalização, os autores verificaram se houve incentivos para a consolidação e difusão dos arranjos estruturais por meio de *champions*, assim como se os instrumentos já estavam inseridos nas práticas de gestão de alguns departamentos, seja de forma semelhante ou distinta, considerando as peculiaridades de cada um deles, e se havia a tentativa de difundi-los a outros departamentos. Observaram também se foram criados mecanismos de controle, por meio de normas e sanções. Na fase de total institucionalização, verificaram se houve continuidade histórica e tendência para a consolidação dos arranjos estruturais estabelecidos.

Os resultados da pesquisa de Santana, Colauto e Carrieri (2011) mostraram, por exemplo, que o planejamento estratégico de logística e infraestrutura estariam no estágio de semi-institucionalização, enquanto o planejamento estratégico global e o *Balanced Scorecard* encontravam-se no estágio de total institucionalização. As conclusões extraídas da pesquisa reforçaram a ideia de que o critério tempo é um fator que exerce considerável influência na institucionalização dos instrumentos, pois à medida que os instrumentos vão sendo integrados aos hábitos e rotinas dos setores, mais eles se tornam legítimos e, por isso, são criados mecanismos sociais não apenas para controle, mas também como forma de difundi-los e consolidá-los na prática da gestão organizacional.

Nessa mesma linha, também podem ser citados outros estudos, como o realizado por Gomes *et al.* (2013) sobre a institucionalização da controladoria no âmbito do poder executivo municipal no estado do Ceará, no qual concluíram estar na fase de objetificação, após a realização de entrevista e de questionário com controladores e servidores dos municípios integrantes do Fórum de Controladores dos Municípios do Estado do Ceará. Os principais resultados verificados na entrevista foram obtidos utilizando-se a técnica de agrupamento das falas dos entrevistados, que foram os ocupantes do cargo de controlador dos municípios estudados. À pergunta: “Em sua opinião, qual o fator que motivou a implantação desta Controladoria?”, três entrevistados responderam que a implantação da Controladoria deveu-se à obrigação legal e três responderam que foi devida à vontade própria da Prefeitura. Questionaram sobre a inspiração em outras Controladorias já existentes para a implantação, e dois

entrevistados optaram por não responder, enquanto um afirmou ter se baseado na Controladoria Geral da União e três afirmaram não ter se inspirado em outras Controladorias, mas sim estruturadas por meio de consultoria. Visando identificar o resultado quanto à implantação da Controladoria no município, perguntaram aos entrevistados se esta vem alcançando os resultados esperados. Neste quesito, quatro controladores afirmaram atingir as metas traçadas. Identificaram que os controladores dos municípios estudados não eram os mesmos que foram nomeados na implantação da Controladoria e que as Controladorias foram criadas por meio de consultoria, não havendo participação das demais secretarias no âmbito da Prefeitura.

Gomes *et al.* (2013) destacaram a base normativa, observando que a Controladoria vem atuando de acordo com as legislações pertinentes, embora a área pública seja permeada por regras e legislações. Verificaram uma maior aderência às características da fase de objetificação (procedimentos definidos, atividades relativamente difundidas), em que pese apresentasse também leves traços da fase de habitualização (encaminhando-se para a padronização das atividades). Quanto à fase de sedimentação, o reconhecimento da estrutura da Controladoria ainda não estava totalmente difundido.

Os estágios de institucionalização também foram estudados por Parisotto, Souza e Machado Júnior (2014) tendo como objeto a comunicação científica em administração. A pesquisa propôs um modelo conceitual a partir da defesa de que o conhecimento científico, gerado a partir das teses e dissertações produzidas nos programas de pós-graduação *Stricto Sensu* de Administração do Brasil, é institucionalizado por meio da comunicação científica, influenciada por mecanismos isomórficos coercitivos. Os mecanismos coercitivos estariam relacionados à influência exercida pela CAPES, tendo em vista o seu papel de órgão avaliador dos programas de pós-graduação. As categorias de análise foram compreendidas e utilizadas pelos pesquisadores da seguinte maneira: no estágio de pré-institucionalização, os autores afirmaram que as pesquisas costumam apresentar grande diversidade, pois teses, dissertações e artigos apresentados em congressos geralmente trazem inovações nos temas, abordagens e métodos utilizados, porém, seu alcance limitado e, sua natureza sujeita a aprimoramento, pode fazer com que essas pesquisas não sejam utilizadas como referências. O processo de habitualização nesse modelo ocorre quando os artigos resultantes das teses e dissertações são apresentados ou publicados em anais de eventos científicos e as próprias teses e dissertações são depositadas em seu formato original ou

o seu resumo em bibliotecas digitais das universidades na qual foram defendidas e no banco de tese da CAPES. No estágio de semi-institucionalização, o conhecimento estará indo em direção a um status mais permanente, o da objetificação. Nesse estágio, as pesquisas estão mais disseminadas, uma vez que artigos publicados em periódicos normalmente exigem padrões de qualidade mais apurados, tanto em termos do referencial teórico atual quanto dos métodos empregados, geralmente com avaliação por pares, o que torna seu conteúdo mais confiável. Além disso, os periódicos qualificados pela CAPES, seriam considerados legítimos no meio acadêmico. No estágio de total institucionalização, os trabalhos seriam publicados em periódicos considerados de alta qualidade e por isso, com alta visibilidade e legitimidade, aumentando a possibilidade de que sejam referenciados em outras pesquisas. As publicações institucionalizadas se tornaram visíveis, foram publicadas, distribuídas e o conhecimento está devidamente preservado, e, então foram legitimadas, ocorrendo, portanto, a sedimentação, pois essas publicações estarão disponíveis para consulta e referência por diversas gerações de pesquisadores, atingindo amplitude e profundidade.

Parisotto, Souza e Machado Júnior (2014) concluíram que as teses, dissertações e artigos delas resultantes estavam em um estágio de pré-institucionalização. Semi-institucionalizados estariam os artigos publicados em periódicos que não tenham fator de impacto ou o índice h (utilizado como forma de avaliar individualmente o impacto do pesquisador), e totalmente institucionalizados seriam considerados os artigos resultantes das teses e dissertações que são publicados em periódicos com fator de impacto ou o índice h, devido à possibilidade de reconhecimento e citação da pesquisa por outros pesquisadores ser aumentada.

As etapas de institucionalização também foram analisadas por Alves, Castro e Souto (2014), tendo como objeto o curso de administração pública a distância da Universidade Federal de Lavras. Na fase de coleta de dados da pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os principais atores envolvidos na implementação e na continuação dos cursos à distância. Foram realizadas 11 entrevistas, tendo cada uma 29 questões. Realizaram a análise de conteúdo com apoio do *software* livre *Weft Qualitative Data Analysis*, ferramenta para análise de dados textuais, a partir de categorias previamente estabelecidas.

Para Alves, Castro e Souto (2014), as três fases da institucionalização acontecem de forma cíclica, não linear. As categorias de análise foram compreendidas e utilizadas da seguinte maneira. Habitualização estaria dividida em subcategorias: inovação (ação

que produz modificações), estrutura (a forma pela qual o trabalho é dividido em tarefas diferentes e como essas são coordenadas), monitoramento interorganizacional (análise de outras organizações para buscar ações legitimadas) e políticas e procedimentos (novos arranjos organizacionais adquirem políticas e procedimentos específicos dentro da organização). Objetificação teria as subcategorias: consenso social (quanto maior o grau de institucionalização, menor é a resistência e maior é o consenso social sobre o valor da estrutura), difusão da estrutura (as formas organizacionais se tornam mais legítimas quando se espalham), presença de *champions* (um grupo que tem interesse na estrutura pode promover a sua difusão). Sedimentação estaria subdividida nas seguintes subcategorias: resultados positivos (correlação positiva entre a institucionalização e os resultados), continuidade da estrutura (continuidade histórica da estrutura adotada) e baixa resistência (a baixa resistência assegura a perpetuação da estrutura no tempo). Foram ainda examinadas as categorias legitimação e isomorfismo.

Alves, Castro e Souto (2014) concluíram que estava ocorrendo o processo de institucionalização em um estágio moderado de habitualização e objetificação, e um estágio de baixa sedimentação. A moderada habitualização foi evidenciada tendo em vista que o processo ainda é falho em relação à normalização das políticas e procedimentos. A moderada objetificação foi identificada pelo fato de que mesmo existindo um grupo que trabalha em prol dessa estrutura (os *champions*), e estar sendo difundida dentro da Instituição, ainda não há um consenso sobre o valor dessa estrutura. A razão de ter sido observada uma baixa sedimentação devia-se ao fato de que ainda havia grupos de resistência na organização, e que a continuidade da estrutura vivia um momento incerto, que dependia da continuação de uma política pública. E, quanto aos resultados, obtiveram indícios de o curso estar tendo bons resultados, mas que ainda havia aspectos falhos que poderiam impactar negativamente esses resultados.

Por sua vez, Souza e Freitas (2015) realizaram um estudo sobre os estágios de institucionalização da atividade de administrador no Brasil. Utilizando o arcabouço teórico da teoria institucional, os autores buscaram compreender fatores como a legitimidade e a sedimentação do profissional administrador, baseado na ideia de padrões de comportamento, normas, valores, crenças, pressupostos, regras e contratos que envolvem as relações de indivíduos, grupos e organizações. Para tanto, os autores buscaram entender a habitualização, a objetificação e a sedimentação no processo de institucionalização da profissão de administrador.

A habitualização foi identificada por Souza e Freitas (2015) a partir de um resgate histórico a contar do surgimento da organização industrial, passando pelo que ficou conhecido como Administração Científica, e também pela criação do primeiro curso de administração nos EUA, em 1881. No Brasil, uma ação emblemática citada pelos autores foi a criação do Instituto da Organização Racional do Trabalho e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), os quais tinham como objetivo formar técnicos para os quadros funcionais da administração pública. Paralelamente a esses fatos, mencionaram que ocorreu a criação do cargo de técnico em administração, sendo a primeira formação específica na área de administração no Brasil. Em 1944 aconteceu a criação da Fundação Getúlio Vargas e posteriormente, no seu interior, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) e Escola de Administração do Estado de São Paulo (EAESP). Concluíram a seção de aplicação da categoria de análise habitualização afirmando que a administração foi uma área de conhecimento específico decorrente do processo de industrialização e desenvolvimento do capitalismo e de empresas, embora no Brasil ainda fosse muito vinculada às operações, associada ao “executar” e desprovida de qualquer aparato legal relacionado à regulamentação da profissão.

Quanto à categoria de análise objetificação, Souza e Freitas (2015) utilizaram o monitoramento organizacional como uma de suas subcategorias, afirmando que quanto maior o grupo das adotantes, maior será a probabilidade de serem percebidas tendências favoráveis ou desfavoráveis àquela solução. Outro aspecto utilizado pelos autores nesta categoria de análise é quando as tarefas de teorização são realizadas com a finalidade de adquirir a legitimidade cognitiva e normativa, resultando em práticas e estruturas objetificadas e amplamente disseminadas. A força da difusão adquire uma base normativa e, paulatinamente, deixa de ser uma simples imitação, refletindo a teorização implícita ou explícita das práticas e estruturas. A aplicação dessa categoria ao caso empírico pelos autores teve como referência que a partir da década de 60 as práticas e estruturas vinculadas à profissão do administrador foram objeto de teorizações, a exemplo da regulamentação da profissão e organização do currículo mínimo do curso de bacharel em Administração.

No tocante à categoria de análise sedimentação, Souza e Freitas (2015) enumeraram 9 aspectos que sinalizaram que a institucionalização do campo da administração e da profissão de administrador não estaria completa, carecendo de um maior fortalecimento em suas bases conceituais. Dentre os 9 aspectos citados estão: a

existência de uma hiperespecialização dentro do curso de administração; ênfase no ensino prático da administração, que ocorre em muitas universidades, em detrimento de um maior desenvolvimento do raciocínio e de aspectos relacionados à abstração e à capacidade analítica do administrador; limitação da produção científica em administração no Brasil devido a um padrão quantitativista e produtivista de avaliação; “colonialismo” em relação à literatura estrangeira. Concluíram que a estrutura da profissão de administrador possui uma base fortemente disseminada, já tendo passado do estágio de semi-institucionalização, e não sendo uma imitação de outras áreas, com perfil específico e diferenciado.

O processo de institucionalização também foi examinado na Câmara Municipal de São Paulo por Breláz e Alves (2013). Os autores discutiram a participação da sociedade civil nas audiências públicas do orçamento de 1990 a 2010 pela abordagem institucional das organizações. A coleta de evidências deste estudo de caso longitudinal foi feita por meio de documentos (notas taquigráficas das audiências públicas e notícias de jornal), entrevistas e observação direta. Concluíram que, apesar de institucionalizada, a participação encontra limitações normativas e cultural-cognitivas que moldam a participação de acordo com padrões de conduta existentes na interação entre parlamentar e sociedade, sedimentando o clientelismo orçamentário. Outros tipos de análise foram realizados por Frezatti *et al.* (2007) e Guerra e Ichikawa (2011). Os primeiros investigaram as respostas estratégicas às pressões institucionais utilizando o modelo desenvolvido por Oliver (1991) em conjunto com a abordagem do processo de institucionalização proposto por Tolbert e Zucker (1999). Creditaram a complementaridade das abordagens, com uma proposta que tentou aliar o processo de institucionalização às respostas que contestem de maneira contínua dado processo. Por outro lado, Guerra e Ichikawa (2011) propuseram a utilização conjunta da Teoria das Representações Sociais e da Teoria Institucional como uma opção para a análise de fenômenos organizacionais. Para o processo de institucionalização, recorreram principalmente aos autores Berger e Luckmann (1996) e Tolbert e Zucker (1999). Observaram que o início foi predominantemente determinista de ambas as teorias e, mais atualmente, houve a ênfase nos aspectos cognitivos.

Bergue (2009) estudou a gestão pela qualidade e certificação ISO 9001:2000 no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul pela lente da redução sociológica de Guerreiro Ramos. Embora não tenha como foco o processo de institucionalização, sua tese foi relevante para a presente pesquisa por ter ocorrido na mesma organização e

por abordar ferramentas de gestão. Próximo ao tema de Bergue (2009), Rosso (2011) trabalhou com a redução gerencial e a transposição do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil. Sua dissertação de mestrado, ao analisar o planejamento estratégico em um órgão público, também serviu de referência para a presente pesquisa. Por fim, Russo (2011) produziu uma dissertação analisando a institucionalização do *Balanced Scorecard* na SABESP. Tal estudo auxiliou a condução da pesquisa no TCE-RS quanto à análise, à compreensão e ao enquadramento das categorias explicativas ao caso empírico.

O experimento realizado por Russo (2011), bem como os demais citados nesta seção, indicam caminhos possíveis para esta pesquisa. Mas, além disso, seria talvez mais importante destacar as limitações e críticas ao modelo proposto por Tolbert e Zucker (1999) trazidas pelas pesquisas elencadas nesta seção. A complexidade de identificar o estágio de institucionalização de um elemento institucional e se o processo é de institucionalização ou de desinstitucionalização foi uma delas (RUSSO *ET AL.*, 2014). Também foi observado que alguns autores não investigaram as três últimas dimensões propostas por Tolbert e Zucker (1999), quais sejam: atividade de teorização, variância na implementação e taxa de fracasso estrutural. Alegaram que a limitação do instrumento de coleta de dados inviabilizou tal investigação. Pelo fato de Tolbert e Zucker (1999) terem atribuído escalas de avaliação classificadas como alta, moderada ou baixa, sem se preocupar com seu aprofundamento, optaram por seguir a proposição de pesquisa de Santana e Colauto (2010), abordando apenas as três primeiras dimensões: processos, características dos adotantes e ímpeto para difusão (JUNQUEIRA *ET AL.*, 2014; PAVÃO *ET AL.*, 2015; SANTANA, COLAUTO E CARRIERI, 2011).

Outros autores apontaram críticas ao entendimento de que o processo de institucionalização seria em etapas sequenciais, argumentando que o processo seria cíclico, em espiral, simultâneos, e não em etapas sequenciais, pois não seguem um ordenamento engessado (FREITAS E GUIMARÃES, 2007; TEIXEIRA *ET AL.*, 2007; ALVES, CASTRO E SOUTO, 2014). Essas considerações serão objeto de comparação com os achados desta pesquisa, momento em que ocorrerá reflexão crítica.

Portanto, foram identificados diferentes estudos que utilizaram o quadro referencial proposto por Tolbert e Zucker (1999), abordando estruturas, profissões, práticas, técnicas organizacionais, entre outros, de acordo com o quadro abaixo. Alguns deles aproximam-se do foco desta pesquisa, ressalvadas as peculiaridades de cada caso.

QUADRO 2- Estudos anteriores realizados sobre processo de
(des)institucionalização

| AUTORES | PROCESSO DE (DES)INSTITUCIONALIZAÇÃO ANALISADO |
|--|---|
| FARIAS FILHO, GARCIA E HERREROS (2013) | PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA UFPA |
| RUSSO <i>ET. AL.</i> (2014) | BSC EM UMA EMPRESA DE SANEAMENTO |
| RUSSO, PARISI E PEREIRA (2016) | PLANEJAMENTO EM UMA CONCESSIONÁRIA BRASILEIRA DE SERVIÇOS PÚBLICOS |
| JUNQUEIRA <i>ET. AL.</i> (2014) | ARTEFATOS GERENCIAIS EM UMA INDÚSTRIA NO ESPÍRITO SANTO |
| PAVÃO <i>ET. AL.</i> (2015) | CULTURA DA QUALIDADE (NORMA ISO) |
| FREITAS E GUIMARÃES (2007) | AUDITORIA OPERACIONAL NO TCU |
| RUSSO <i>ET. AL.</i> (2012) | BSC NA OBRA “A ESTRATÉGIA EM AÇÃO”, DE KAPLAN E NORTON |
| TEIXEIRA <i>ET. AL.</i> (2007) | ATIVIDADE DE AUDITORIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA |
| SANTANA, COLAUTO E CARRIERI (2011) | INSTRUMENTOS GERENCIAIS EM UMA EMPRESA BRASILEIRA DO SETOR ELÉTRICO |
| GOMES <i>ET. AL.</i> (2013) | CONTROLADORIA NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL NO ESTADO DO CEARÁ |
| PARISOTTO, SOUZA E MACHADO JÚNIOR (2014) | COMUNICAÇÃO CIENTÍFICA EM ADMINISTRAÇÃO |
| ALVES, CASTRO E SOUTO (2014) | CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A DISTÂNCIA NA UFLA |
| SOUZA E FREITAS (2015) | ATIVIDADE DE ADMINISTRADOR NO BRASIL |
| BRELÀZ E ALVES (2013) | PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO ORÇAMENTO NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO |
| RUSSO (2011) | BSC NA SABESP |

Fonte: elaboração própria

Neste capítulo de referencial teórico foram apresentados então aspectos relevantes que apoiaram a análise e a compreensão do processo de institucionalização do planejamento estratégico no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

2 METODOLOGIA

O pesquisador dedicou-se à análise documental, no período entre outubro de 2016 e maio de 2017. Preliminarmente, consultas ao plano estratégico, relatórios de gestão, arquivos históricos, informativos internos e periódicos armazenados na organização. Além disso, foi possível consultar os sistemas de informação do órgão e o sistema de gestão da qualidade, além das atas das reuniões de acompanhamento estratégico. O intuito foi mapear as etapas de implantação das ferramentas gerenciais no TCE-RS, sendo esta descrição relevante para que se possa compreender o que está abrangido na institucionalização do planejamento estratégico. Flick (2009) afirma que os documentos são formas de constituir processos e artefatos sociais. A partir da análise documental, foi possível reconstituir a história do fenômeno estudado. Os arquivos e documentos da organização proporcionaram evidenciar como ocorreu a reprodução social através de registros históricos sobre o planejamento estratégico. Ademais, também foram realizadas entrevistas com servidores públicos que participaram do processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS. Nesse sentido, o estudo teve abordagem qualitativa, visto que analisou a experiência de indivíduos com o objeto estudado.

Para Flick (2009), a pesquisa qualitativa procura explicar os fenômenos sociais por meio de análises de experiências individuais ou grupais, pelo exame de interações e também esmiuçar o modo como as pessoas constroem o mundo à sua volta. O pesquisador é parte importante do processo, seja por sua presença, seja por sua experiência e capacidade de reflexão. Considerando as características do fenômeno estudado, a abordagem qualitativa se mostrou adequada.

A definição da metodologia aqui descrita visa a dar sustentação à presente dissertação. O método utilizado nesta pesquisa foi o estudo de caso. De acordo com Yin (2010), quanto mais as questões da pesquisa procurarem explicar alguma circunstância presente (como ou por que algum fenômeno social funciona), mais o método do estudo de caso será relevante, sendo importante também quando as questões de pesquisa exigem uma descrição ampla e profunda de algum fenômeno social. O estudo de caso é então uma investigação de fenômenos em profundidade e em seu contexto real, podendo ser únicos ou múltiplos. A escolha por um estudo de caso único se justifica quando: (a) o caso selecionado é revelador a respeito do fenômeno que está sendo estudado; (b)

trata-se de uma situação previamente inacessível à investigação científica; (c) representa um caso crítico para testar uma teoria, ou um caso único/extremo (YIN, 2010).

De acordo com Yin (2010), um estudo de caso deve ter procedimentos de campo explícitos e bem planejados, enfatizando as principais tarefas ao coletar dados, incluindo: (a) obter acesso à organização ou às pessoas que serão entrevistadas; (b) possuir recursos necessários e suficientes para realizar a pesquisa; (c) desenvolver procedimentos para se auxiliar de outros pesquisadores. Yin (2010) descreveu fontes de evidências que podem ser utilizadas em um estudo de caso. Seus pontos fortes e fracos estão consolidados no quadro abaixo:

QUADRO 3 – Fontes de evidências, pontos fortes e pontos fracos.

| FONTE DE EVIDÊNCIA | PONTOS FORTES | PONTOS FRACOS |
|-----------------------|--|--|
| Documentação | <ul style="list-style-type: none"> - estável: pode ser revisada inúmeras vezes. - discreta: não foi criada como resultado do estudo de caso. - exata: contém nomes, referências e detalhes exatos de um evento. - ampla cobertura: longo espaço de tempo, muitos eventos e muitos ambientes distintos. | <ul style="list-style-type: none"> - capacidade de recuperação: pode ser baixa. - seletividade tendenciosa, se a coleta não estiver completa. - relato de vieses: reflete as ideias preconcebidas (desconhecidas) do autor. - acesso: pode ser deliberadamente negado. |
| Registros em arquivos | <ul style="list-style-type: none"> - os mesmos mencionados acima. - precisos e quantitativos. | <ul style="list-style-type: none"> - os mesmos mencionados acima. - acessibilidade aos locais devido a razões particulares. |
| Entrevistas | <ul style="list-style-type: none"> - direcionadas: enfocam diretamente o tópico do estudo de caso. - perceptivas: fornecem inferências causais percebidas. | <ul style="list-style-type: none"> - vieses devido a questões mal elaboradas. - respostas viesadas. - ocorrem imprecisões devido à memória fraca do entrevistado. - reflexividade: o entrevistado dá ao entrevistador o que ele quer ouvir. |

Fonte: adaptado de YIN (2010, p. 129).

Para a concretização desse estudo, considerou-se relevante definir os objetivos de cada um dos tipos de pesquisa qualitativa que foram utilizadas. A pesquisa documental teve por objetivo a identificação, no TCE-RS, de documentos que possibilitaram inferir, com base nas questões de estudo, a análise e a compreensão do processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS e o seu enquadramento em estágios. As entrevistas semiestruturadas a atores-chave que

participaram do processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS permitiram inferir sobre as questões examinadas, através de suas percepções, e realizar a triangulação dos dados obtidos, o que se mostrou valioso para qualificar a presente pesquisa.

Na pesquisa realizada, a entrevista foi essencial para colher dados que contribuíssem para responder ao problema de pesquisa. Todos os entrevistados são conhecedores do contexto do processo de planejamento estratégico na organização e estão ou estiveram envolvidos, direta ou indiretamente, na sua elaboração, na sua revisão ou na sua condução em algum momento da trajetória de institucionalização desta ferramenta. As escolhas consideraram também critérios de acessibilidade e disponibilidade, ressaltando a percepção de confiança empírica do pesquisador quanto à recorrência dos dados e à ausência de novos elementos capazes de contribuir para a compreensão do fenômeno. Os entrevistados foram selecionados considerando ainda as informações obtidas a partir de conversas informais com servidores da organização e por sugestão de outros entrevistados, objetivando acessar atores-chave que participaram do processo. As entrevistas foram realizadas de modo semiestruturado, pois o autor formulou previamente as perguntas e as respostas foram livres. O roteiro das entrevistas consta no Anexo 8 e foi elaborado de acordo com o referencial teórico utilizado e considerando os questionamentos desenvolvidos em estudos anteriores descritos na seção 1.3.

Foram realizadas 5 entrevistas com servidores, todos com cargo de Auditor Público Externo, que participaram do processo em estudo. Os entrevistados foram denominados “E1” a “E5” para preservar o anonimato. A utilização de entrevistas dependeu de anuência dos entrevistados e de que estes não seriam identificados. Optou-se por apresentar a linguagem oral em itálico.

As entrevistas foram agendadas previamente e tiveram a duração média aproximada de 1 hora, sendo a mínima de 43 minutos e a máxima de 1 hora e 37 minutos. Antes da realização das mesmas, foi enviado um e-mail aos entrevistados com as perguntas previamente elaboradas. Objetivou-se buscar evidências nas entrevistas que possibilitassem complementar as informações obtidas a partir da análise documental e realizar triangulação entre as fontes de evidências.

A primeira entrevista (E1) foi realizada no dia 30/05/2017. O entrevistado 1 exerce o cargo de auditor público externo no TCE-RS desde 1994, tendo atuado em

diversas áreas desde então. Quando atuou como Diretor participou mais ativamente do processo. Bacharel em Administração pela UFRGS.

A segunda entrevista (E2) foi realizada no dia 01/06/2017. O entrevistado 2 exerce o cargo de auditor público externo no TCE-RS desde 2001, com formação em Administração pela UFRGS. Atua como coordenador desde 2011.

A terceira entrevista (E3) foi realizada no dia 05/06/2017 com servidora aposentada. Atuou no TCE-RS no período de 1991 a 2016. Possui graduação em Processamento de Dados pela UFRGS e especialização em Análise de Sistemas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

A quarta entrevista (E4) foi realizada no dia 06/06/2017 com um ex Diretor do TCE-RS. Ingressou no órgão em 1982 e, desde então, atuou em diversos setores. É economista e pós-graduado em regulação de serviços públicos pela UFRGS.

A quinta entrevista (E5) foi realizada no dia 12/06/2017 com um servidor que trabalha no TCE-RS há 29 anos. Ao longo desses anos, exerceu a função de Coordenador, Supervisor, Diretor e Chefe de Gabinete. É bacharel em Ciências Contábeis e também em Ciências Jurídicas e Sociais, ambas pela PUC-RS, e Especialista em Gestão Pública pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

O registro dos dados colhidos nas entrevistas foi realizado com auxílio de gravação e anotações. Por ocasião das entrevistas, foi perguntado aos entrevistados acerca da sua concordância em gravar e nenhum deles apresentou objeção. Os dados coletados foram degravados e, posteriormente, submetidos aos entrevistados para concordância do conteúdo e autorização do seu uso.

Os instrumentos de pesquisa necessitaram ser capazes de estimar gradações, às quais são conferidos graus de subjetividade (Tolbert e Zucker, 1999). Isso foi realizado com o uso de fontes de evidências complementares, documentos e entrevistas, sendo as últimas provenientes de partícipes no processo de institucionalização do planejamento estratégico no Tribunal de Contas - RS.

Como critério de análise e compreensão do processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS, foi adotado como escala de medida o resultado conjunto dos efeitos observáveis das seis dimensões propostas por Tolbert e Zucker (1999): processos, características dos adotantes, ímpeto para difusão, atividade de teorização, variância na implementação e taxa de fracasso estrutural. Essa análise possibilitou aproximar o planejamento estratégico do TCE-RS a um dos estágios de institucionalização: pré-institucional, semi-institucional ou de total institucionalização.

Para cada uma das seis dimensões foram realizados questionamentos para a compreensão do processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS:

- 1) Processos: em que fase processual se encontra o planejamento estratégico na organização? Habitualização, objetificação ou sedimentação, considerando as características de cada fase como critério de análise, bem como o aspecto temporal?
- 2) Característica dos adotantes: a característica homogênea significa que a adoção do planejamento estratégico no TCE-RS levou em consideração as soluções desenvolvidas por outras organizações. A característica heterogênea está relacionada à adoção ou transformação do planejamento estratégico de acordo com as necessidades e peculiaridades da organização.
- 3) Ímpeto para difusão: o ímpeto para difusão do planejamento estratégico na organização se dá por imitação, normatização ou ambos?
- 4) Atividade de teorização: qual é intensidade atual? Nenhuma, alta ou baixa?
- 5) Variância na implementação: alta, moderada ou baixa? Analisando a implementação nas diversas diretorias e comparando os objetivos, indicadores e projetos estratégicos que foram produzidos em cada uma delas, pode-se dizer que a variância na implementação do elemento institucional é baixa, moderada ou alta?
- 6) Taxa de fracasso estrutural: alta, moderada ou baixa? Pode-se dizer que a taxa de fracasso na implementação do planejamento estratégico é baixa, moderada ou alta?

A análise conjunta das seis dimensões possibilitou compreender o processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS. As respostas de cada uma das dimensões influenciam a análise e compreensão do processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS. Por outro lado, o estágio de institucionalização em que se encontra o planejamento estratégico no TCE-RS também influencia cada uma das possíveis respostas obtidas nas perguntas das seis dimensões. Percebeu-se também que uma mesma evidência pode servir para analisar mais de uma dimensão, podendo ser constatada certa correlação ou aproximação entre elas.

Tolbert e Zucker (1999) partem do pressuposto de que conhecendo um conjunto de quatro características (processos, características dos adotantes, ímpeto para difusão e atividade de teorização) e de duas consequências dessas características (variância na

implementação e taxa de fracasso estrutural), relativas a um dado elemento institucional (na pesquisa em questão, o planejamento estratégico), é possível analisar a institucionalização desse elemento, enquadrando-o em estágios. A figura a seguir representa a estrutura metodológica utilizada na pesquisa.

FIGURA 3 - Estrutura metodológica da pesquisa



Fonte: elaboração própria

O quadro 4 relaciona as 6 dimensões examinadas de acordo com as evidências coletadas para a compreensão do processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS e as respectivas referências bibliográficas que subsidiaram as análises por meio de documentos e de entrevistas.

QUADRO 4 – Métodos e fontes de pesquisa

| DIMENSÃO | QUESTÕES DO ESTUDO DE CASO | REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA | FOCO DA ANÁLISE DOCUMENTAL | FOCO DAS ENTREVISTAS |
|-------------------------------|--|---|--|--|
| Processos | -Habitualização -Objetificação -Sedimentação | Meyer e Rowan (1977), DiMaggio e Powel (1983), Tolbert e Zucker (1999) | Identificar evidências que demonstrem como foi implementado o planejamento estratégico e o seu estágio de institucionalização na organização, considerando também o aspecto temporal como critério de análise. Analisar como ocorrem as reuniões de avaliação da estratégia. Habitualização: identificar estímulos que causaram a necessidade da mudança ou o rearranjo das práticas. Objetificação: identificar a normalização dos procedimentos e instrumentos, a difusão do planejamento estratégico do TCE-RS, participação de consultorias. Sedimentação: identificar os impactos positivos percebidos, se existem resistências de grupos, se é defendido por grupos. Incorporação às práticas da organização (monitoramento e controle por meio de normas). | Qual foi o processo histórico da implantação do planejamento estratégico? Ocorrem resistências ou defesas do planejamento estratégico? Os resultados do planejamento estratégico são avaliados como positivos? |
| Características dos adotantes | -Homogêneos -Heterogêneos -Heterogêneos | Meyer e Rowan (1977), DiMaggio e Powel (1983), Tolbert e Zucker (1999) | Considerar que a característica homogênea significa que a adoção do planejamento estratégico no TCE-RS levou em consideração as soluções desenvolvidas por outras organizações. A característica heterogênea está relacionada à adoção ou transformação do planejamento estratégico de acordo com as necessidades e peculiaridades da organização. | Homogênea é a adoção em forma de “pacote” e heterogênea é a transformação de acordo com as necessidades e peculiaridades da organização. |
| Ímpeto para difusão | -Imitação -Imitação/ Normatização -Normatização | DiMaggio e Powel (1983), Tolbert e Zucker (1999) | Identificar boletins de comunicação interna, intranet, e-mails, <i>workshops</i> /oficinas, atas, etc. que possibilitassem conhecer os mecanismos de difusão e a manutenção de novos conceitos na organização, identificando o tipo de difusão que ocorre atualmente. | Identificar quais são os mecanismos de difusão. |
| Atividade de teorização | - Nenhuma - Alta - Baixa | DiMaggio e Powel (1983), Tolbert e Zucker (1999) | Analisar evidências em documentos sobre as atividades de formulação e de elaboração de modelos teóricos para o uso do planejamento estratégico. | Identificar o processo de formulação teórica. |
| Variância na implementação | - Alta - Moderada - Baixa | Meyer e Rowan (1977), DiMaggio e Powel (1983), Tolbert e Zucker (1999) | Realizar comparações entre os indicadores, projetos e objetivos estratégicos em diferentes diretorias para evidenciar similaridades e diferenças no processo de implantação e de gestão. Acompanhamentos dos projetos, objetivos e indicadores estratégicos em relação aos resultados de cada área. | Relatos de entrevista tangenciam a questão. |
| Taxa de fracasso estrutural | - Alta - Moderada - Baixa | Meyer e Rowan (1977), Tolbert e Zucker (1999), Lawrence, Winn e Jennings (2001) | Evidenciar o fracasso ou o sucesso do processo de implantação e gestão do planejamento estratégico. | Identificar se o planejamento estratégico não teve ou não tem êxito. |

Fonte: adaptado de Tolbert e Zucker (1999)

Os documentos consultados que serviram de evidência para a compreensão do processo de institucionalização do planejamento estratégico estão listados no Anexo 7.

As seguintes fontes documentais foram utilizadas neste estudo:

- a) Documentação da Intranet e do Portal do TCE-RS;
- b) Atas de reuniões de acompanhamento estratégico;
- c) Manuais da organização sobre Planejamento Estratégico;
- d) Materiais de *workshops*/oficinas, seminários e apresentações sobre Planejamento Estratégico;
- e) Desdobramentos do Planejamento Estratégico para as diferentes diretorias;
- f) Planos de projetos e descrição de indicadores estratégicos;
- g) Edições dos Planejamentos Estratégicos (da primeira à atual);
- h) Materiais de divulgação: e-mails, convites, boletins informativos, etc.;
- i) Materiais de consultorias com conteúdo orientador para o processo em curso na organização;
- j) Manuais da Qualidade;
- k) Pesquisas de Clima Organizacional;
- l) Normativas acerca do assunto (resoluções, instruções normativas).

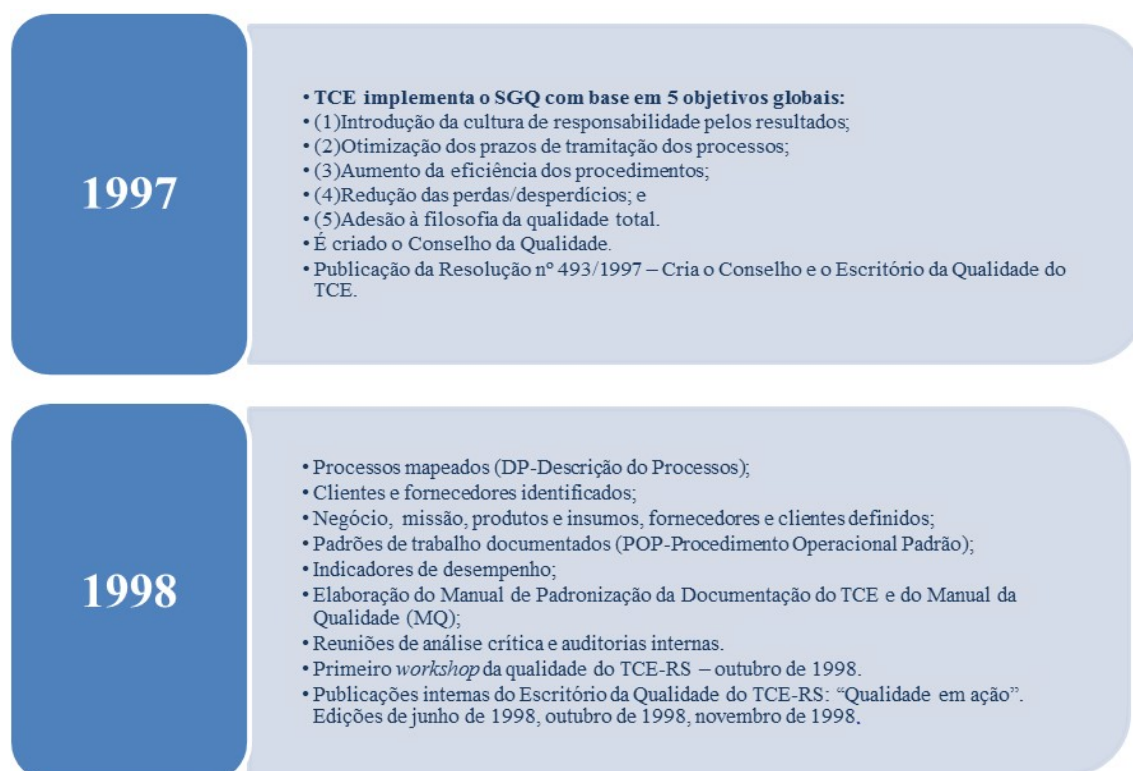
Cabe advertir que uma limitação importante da pesquisa diz respeito ao fato de terem sido contemplados somente agentes internos ao órgão, com entrevistas restritas aos atores envolvidos no processo analisado, o que pode ter resultado enviesado. Ainda, a tentativa de recuperar a trajetória do processo, que se iniciou em 1997, via análise documental dentro de um estreito cronograma, pode ter seu resultado questionado.

3 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo discute e analisa as informações coletadas como resultados da pesquisa, que possibilitou validar o modelo proposto por Tolbert e Zucker (1999) ao compreender o processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS. Com base nas recomendações das autoras e do método de estudo de caso único (YIN, 2010), utilizaram-se variadas fontes de evidências, cujos procedimentos metodológicos foram descritos no capítulo 2. A análise documental e as entrevistas foram analisadas e compreendidas de acordo com o referencial teórico e metodológico constituído, resultando, ao longo da pesquisa, ciclos de reconfiguração do espectro teórico a fim de ampliar, suprimir ou rearticular com as reinterpretações das informações obtidas.

Primeiramente, realizou-se análise dos documentos internos da organização para subsidiar a compreensão do atual estágio de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS. Para a compreensão dos resultados obtidos na análise das informações coletadas, optou-se por descrever a linha do tempo com alguns dos principais eventos envolvidos na institucionalização do planejamento estratégico na organização estudada, conforme apresentado na figura 4.

FIGURA 4 - Linha do tempo do processo de institucionalização do planejamento estratégico



1999

- Publicações internas do Escritório da Qualidade do TCE-RS: "Qualidade em ação". Edições de fevereiro de 1999, março/abril de 1999, maio de 1999, julho de 1999, setembro de 1999, novembro de 1999.

2001

- Publicações internas do Escritório da Qualidade do TCE-RS: "Qualidade em ação". Edições de janeiro/fevereiro de 2001, setembro de 2001.

2002

- Primeira edição do Planejamento Estratégico (2002-2005).
- Resolução nº 599/2002 – Aprova o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.
- Resolução nº 608/2002 – Altera a Resolução nº 599/2002, que aprovou o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.
- Publicações internas do Escritório da Qualidade do TCE-RS: "Qualidade em ação". Edições de maio de 2002, setembro de 2002.
- Publicação do jornal Correio do Povo de 21/06/2002 (página 11): Lançamento do Planejamento Estratégico 2002-2005.
- Publicação do jornal Correio do Povo de 13/07/2002 (página 8): TCE-RS projeta a modernização.

2003

- Revisão do Planejamento Estratégico (2003-2006).
- Revisão do Planejamento Estratégico (2004-2007).
- Publicação da Resolução nº 638/2003 – Dispõe sobre o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado.
- Carta de conscientização pessoal para a qualidade em maio de 2003 entregue aos Diretores, Supervisores, Coordenadores e Chefes de Gabinetes e de Setores do TCE para engajar os servidores para cumprimento da diretriz constante do Planejamento Estratégico que objetiva obter a certificação ISO 9001.

2004

- Revisão do Planejamento Estratégico (2005-2008).
- Publicação da Resolução nº 675/2004 - Dispõe sobre o Planejamento Estratégico no âmbito do TCE-RS.
- Publicação da Instrução Normativa nº 13/2004 – Dispõe sobre os procedimentos relativos à elaboração, execução e revisão dos Planos de Ação e do Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado.
- Certificação ISO 9001:2000 (Gestão da Qualidade).
- Reuniões do Conselho da Qualidade.

2005

- Revisão do Planejamento Estratégico (2006-2009).
- Publicação da Resolução nº 731/2005 - Dispõe sobre o Planejamento Estratégico no âmbito do TCE-RS.
- Implantação de Sistema Informatizado para gestão de documentos, projetos e planos de ação (ISODOC; ISOPROJECT; ESTRATEGY).
- Reuniões do Conselho da Qualidade e de Análise do Desempenho Global.

2006

- Revisão do Planejamento Estratégico (2007-2010).
- Publicação da Resolução nº 754/2006 – Aprova o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, para o período de 2007-2010.
- Publicação da Instrução Normativa nº 10/2006 – Dispõe sobre os procedimentos relativos à elaboração, à execução, ao controle e à revisão do Planejamento Estratégico do Plano de Ações do Tribunal de Contas do Estado.
- Conquista do Troféu Bronze no Prêmio Qualidade RS (PGQP) através da melhoria contínua do Sistema de Gestão da Qualidade e adoção de melhores práticas.
- Reuniões do Conselho da Qualidade e de Análise do Desempenho Global.

2007

- Revisão do Planejamento Estratégico (2008-2011).
- Publicação da Resolução nº 795/2007 – Aprova o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, para o período de 2008-2011.
- Recertificação na norma ISO 9001:2000 (Gestão da Qualidade).
- Reuniões do Conselho da Qualidade e de Análise do Desempenho Global.

2008

- Revisão do Planejamento Estratégico (2009-2012).
- Publicação da Resolução nº 832/2008 – Aprova o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para o período 2009-2012.
- Reuniões do Conselho da Qualidade e de Análise do Desempenho Global.

2009

- Revisão do Planejamento Estratégico (2010-2013).
- Certificação na norma ISO 9001:2008 (Gestão da Qualidade).
- Publicação da Resolução nº 869/2009 – Aprova o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para o período 2010-2013.
- Reuniões do Conselho da Qualidade e de Análise do Desempenho Global.

2010

- Revisão do Planejamento Estratégico (2011-2015).
- Recertificação na norma ISO 9001:2008 (Gestão da Qualidade).
- Publicação da Resolução nº 896/2010 – Atualiza o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para o período de 2011-2015.
- Reuniões do Conselho da Qualidade e de Análise do Desempenho Global.

2011

- Reuniões do Conselho da Qualidade e de Análise do Desempenho Global.

2012

- Monitoramento do Planejamento Estratégico através da publicação da Resolução nº 949/2012 (Conselho da Qualidade).
- Publicação da Resolução nº 958/2012 – Atualiza o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para o período de 2011-2015.
- Reuniões do Conselho da Qualidade e de Análise do Desempenho Global.

2013

- Recertificação na norma ISO 9001:2008 (Gestão da Qualidade).
- Reuniões do Conselho da Qualidade e de Análise do Desempenho Global.

2014

- Revisão do Planejamento Estratégico (2015-2019).
- Publicação da Resolução nº 1022/2014 – Atualiza o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para o período de 2015-2019.
- Reuniões do Conselho da Qualidade e de Análise do Desempenho Global.

2016

- Recertificação na norma ISO 9001:2008 (Gestão da Qualidade).
- Reuniões do Conselho da Qualidade e de Análise do Desempenho Global.

2017

- Migração para a norma ISO 9001:2015, abordando gestão de riscos e oportunidades e gestão de mudanças.
- Reuniões do Conselho da Qualidade e de Análise do Desempenho Global.

Fonte: elaboração própria

Os eventos acima descritos contribuíram para institucionalizar o planejamento estratégico no TCE-RS ao longo dos anos. Observou-se um comportamento cíclico, repetindo-se ao longo do tempo, a partir de ações de teorização e difusão quando dos processos de elaboração e de revisão. Por exemplo, reuniões foram realizadas com maior frequência, metodologia foi padronizada em informações documentadas, de forma repetitiva. O próprio processo de elaboração e revisão do planejamento estratégico foi padronizado em procedimentos documentados cujo produto resultante foi normatizado em resolução.

Nos anos 90 acontece o movimento chamado “Nova Gestão Pública”, o que pode explicar a entrada de ideais gerenciais e da qualidade total na organização estudada. Com base no exame documental e nas entrevistas realizadas, foi possível analisar como isso ocorreu e as motivações, bem como compreender o fenômeno estudado e os instrumentos utilizados para a sua realização. Os documentos mais antigos datam de 1997, enquanto os mais recentes de 2017. Já as entrevistas foram realizadas nos meses de maio e junho de 2017.

A análise documental possibilitou compreender a trajetória do planejamento estratégico na organização desde o seu início até o momento atual. De forma complementar, as entrevistas possibilitaram abordar questões de forma a aprofundar a compreensão obtida a partir da análise documental.

No planejamento estratégico vigente de 2015 a 2019, foi definido ao menos um indicador estratégico para cada objetivo constante no mapa estratégico, a fim de ser mensurado o alcance de tais objetivos, com acompanhamento ocorrendo em reuniões do conselho da qualidade e em reuniões de análise da gestão estratégica, as quais estão

formalizadas em atas. Atualmente constam 17 objetivos estratégicos sendo monitorados através de 37 indicadores estratégicos, definidos e detalhados no POP-AGCI-0017 (documento que descreve os indicadores estratégicos vigentes, detalhando as informações que constam no planejamento estratégico), sendo monitorados em reuniões de análise crítica, conforme POP-AGCI-0016 (documento que trata da metodologia das reuniões de acompanhamento da gestão estratégica). Em cada reunião do conselho da qualidade ou reunião de análise estratégica é realizada avaliação do desempenho organizacional, permitindo que a alta direção identifique as melhorias necessárias. Foram elaborados 22 projetos estratégicos visando alavancar os objetivos organizacionais para o planejamento estratégico 2015-2019.

Também foram examinadas as Pesquisas de Clima Organizacional que ocorrem anualmente no órgão, nas quais todos os servidores são convocados a participar. Por exemplo, ao serem questionados se conheciam claramente os objetivos estratégicos do Tribunal, 75,7% (em 2013), 73,5% (em 2014), 73% (em 2015) e 77,9% (em 2016) dos servidores indicaram conhecê-los. Ao serem perguntados se conheciam claramente os objetivos e metas relacionados às suas atividades, 82,8% (em 2013), 80,8% (em 2014), 79,8% (em 2015) e 83,6% (em 2016) responderam afirmativamente.

A seguir será apresentada a análise de cada uma das dimensões comparativas aplicadas nesta pesquisa (ver Quadro 1).

3.1 A DIMENSÃO COMPARATIVA DE PROCESSOS

Os elementos formais surgem das necessidades, preenchem lacunas existentes e assim vão penetrando nas organizações, com suas existências reforçadas pela opinião pública e pelo prestígio, difundindo-se e se institucionalizando (MEYER e ROWAN, 1977). O planejamento estratégico do TCE-RS, como elemento formalizado que é, desdobra-se para as diretorias e a setores vinculados no mapa estratégico, onde cada objetivo estratégico é associado a indicadores e a projetos estratégicos de responsabilidade de diversas áreas. Reuniões de acompanhamento da gestão estratégica acontecem, em média, semestralmente. Nelas são debatidos assuntos do planejamento estratégico, tais como o cumprimento da missão, o alcance da visão, o atingimento dos resultados previstos para os objetivos, indicadores e projetos estratégicos. Participam destas reuniões os conselheiros, os diretores, os supervisores, os assessores e os coordenadores. Além disso, também acontecem reuniões em nível tático (R3 – reunião

de cada diretoria, em separado, com os Supervisores dos setores subordinados a ela), nas quais são debatidos assuntos atinentes ao seu escopo de atuação (indicadores, projetos estratégicos, riscos, processos, mudanças, documentação, etc.). Em nível operacional, acontecem as reuniões de cada setor e de cada supervisão (R1 e R2, respectivamente), nas quais são debatidos assuntos em nível micro processuais.

Verificou-se que o movimento gerencial teve início nos anos 90 no TCE-RS, sendo que o planejamento estratégico vem ocorrendo desde 2002 nesse órgão, com arranjos estruturais sendo difundidos por toda a organização. Cada direção ajustou projetos e indicadores às necessidades e peculiaridades de sua gestão. O instrumento gerencial em estudo foi sendo incorporado às práticas da organização através de monitoramento e controle por meio de normas (resoluções e instruções normativas do planejamento estratégico e do Conselho da Qualidade, POP-AGCI-0016, POP-AGCI-0017, entre outros documentos relacionados no anexo 7).

Foi possível identificar documentos (vide anexo 7) contendo ações de teorização dos conceitos utilizados, bem como mecanismos para difusão de conhecimentos e estruturação de modelos, tais como: reuniões de trabalho, *workshops*/oficinas, treinamentos, palestras, seminários, *intranet*, boletins de comunicação interna e e-mails. Consultorias também participaram do processo estudado. Impactos positivos advindos do processo de planejamento estratégico foram sublinhados em documentos e entrevistas: processo participativo, visão de longo prazo (pensar a organização que se quer), objetivos, indicadores e projetos propiciando diretrizes organizacionais. Isso também pode ser percebido no excerto extraído da conversa com o entrevistado 1 a seguir destacado:

O planejamento estratégico como sendo o pensar estratégico é fundamental para as organizações. Vejo como um longo processo de aprendizagem de como pensar a estratégia, como um longo processo de construção. De um modo geral, pode-se dizer que o processo de planejamento estratégico procurou envolver todos os servidores do TCE-RS. No início, lembro-me de atividades de disseminação, oficinas, reuniões, atividades coletivas de sensibilização. Mais recentemente, estive participando de ações relacionadas ao planejamento estratégico, como reuniões e atividades de sensibilização. Lembro-me de encontros técnicos de disseminação de conceitos para consolidar a ideia de planejamento (E1).

O entrevistado 1 ainda salientou os esforços e a energia empenhada no processo:

Ao longo deste processo, percebo também diferentes esforços e muita energia empenhada neste processo para consolidar a ideia de pensar estrategicamente através do planejamento estratégico. É um processo em constante transformação e que depende de muitos esforços ainda (E1).

O entrevistado 2 seguiu a mesma linha do entrevistado 1 ao destacar o processo participativo:

Houve uma participação relevante dos servidores. A grande maioria participa querendo contribuir, levando ideias, se envolvendo no processo, na definição de objetivos, projetos, indicadores. Alguns [servidores] diziam que as suas contribuições não seriam levadas em conta, enquanto outros acreditavam que tudo o que falavam era levado em consideração nas decisões. Acredito que as decisões levavam em conta os insumos levantados pelos servidores, mas que a decisão final era sempre da alta administração (E2).

A entrevistada 3 corroborou as informações anteriores quanto à participação, ressaltando também a realização de ações de conscientização e preparação dos servidores para a introdução do planejamento estratégico no TCE-RS:

Primeiramente participei de uma fase de conscientização e preparação dos gestores para a implantação do Planejamento Estratégico no TCE. Posteriormente, quando o processo já estava estabelecido, participei das etapas iniciais de seu desenvolvimento em reuniões de brainstorm para identificação da Missão, Valores e Visão do TCE e de suas forças e fraquezas. A implantação foi um desafio e exigiu muito esforço da equipe que o conduziu, pois o processo de mudança requeria que os colaboradores de diversos níveis hierárquicos se comprometessem com alterações na realização seus processos (E3).

O entrevistado 4 sublinhou a utilização de consultoria e ressaltou que não se buscou inspiração em outros órgãos públicos e privados, mencionando o caráter normativo dado ao planejamento estratégico, possibilitando uma continuidade dos planos, ações e projetos:

Tudo começou com o Escritório da Qualidade do Tribunal de Contas, em que eu fui um dos integrantes. E a partir dali começamos a implementação inicial do sistema de gestão da qualidade, com a participação de um consultor. O que fizemos na época foi organizar aquele planejamento esparso que existia (documentos, normativas, etc.) no sentido de enquadrar isso em um sistema harmônico. Não buscamos inspirações em organizações privadas, tampouco em outros órgãos públicos. O TCE tem uma característica sui generis por ter mandatos presidenciais a cada dois anos. O planejamento estratégico foi institucionalizado mediante resolução e com isso garante uma continuidade, em que pese o Presidente possa alterar tal normativa, porém se vê atrelado aos planos e projetos lá expostos (E4).

O entrevistado 4 ainda complementou a questão anterior ao relatar a origem do Escritório da Qualidade, podendo ser conferido conteúdo mimético:

A busca pela certificação ISO, por exemplo, ocorreu a partir de uma iniciativa do Conselheiro [nome em sigilo do pesquisador], após uma visita realizada ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que possuía um processo de trabalho certificado. Foi dele a ideia de criar o Escritório da Qualidade (E4).

O entrevistado 5 referendou as afirmações anteriores e relatou o movimento pela qualidade total nos anos 90 e a realização de treinamentos para incorporação e disseminação da cultura da qualidade:

O processo começou em 1997 com o movimento pela qualidade total. Consultorias foram contratadas para auxiliar no processo. No início ocorreu a implantação do 5S e treinamentos. Lembro-me de muitos treinamentos no início para a disseminação da cultura da qualidade. Não se media nada na época: nem eficiência, nem qualidade, não havia metas de produção. Então, nos primeiros anos, lembro-me de muitas ações de treinamento (E5).

Além do papel destacado do Escritório da Qualidade para a introdução do planejamento estratégico no TCE-RS, percebeu-se a defesa por grupos de interesse, principalmente da Assessoria de Gestão (atualmente denominada AGCI), atuando como *champion*, e pouca resistência de grupos de oposição. De acordo com o entrevistado 1:

Na época da implantação, lembro-me de reações majoritariamente positivas. Não me lembro de reações contrárias, apesar de haver questionamentos e leituras céticas. Havia incompreensão do que era planejamento estratégico. A Alta Administração comprou esta ideia e foi convencida da importância da adoção do planejamento estratégico. Hoje temos a ideia bem incorporada pelos servidores, que veio se construindo e se consolidando ao longo do tempo. A AGCI sempre contou com servidores que possuem consciência mais presente e domínio conceitual que veem o Planejamento Estratégico também como justificativa para existência e sobrevivência da Assessoria de Gestão (AGCI) (E1).

O entrevistado 1 ainda ressaltou a presença de agentes de mudança difusos, os quais podem ser considerados grupos de interesse e grupos de oposição:

Agentes de mudança difusos que enxergam no processo de formalização do planejamento estratégico uma possibilidade de uma mudança e de incluir nele ações, também podem ser considerados grupos de interesse. Por outro lado, agentes de mudança difusos que não entendem o planejamento estratégico, ou entendem e não concordam por perceberem que poderia ser diferente, podem ser considerados grupos de oposição que têm alguma resistência, a qual não deve ser pensada como algo negativo, mas pelo fato de reconhecer uma possibilidade de mudança/transformação (E1).

A entrevistada 3 também sublinhou reações internas, posições favoráveis e contrárias, sendo mencionado novamente o Escritório da Qualidade como um entusiasta:

Um elemento de resistência era o entendimento de muitos servidores de que procedimentos de gestão propostos (documentação, controle, planejamento, indicadores) atrapalham seu trabalho, “roubando” tempo de execução das rotinas operacionais (como revisão de processos, por exemplo). Por outro lado, havia entusiastas, principalmente os que compuseram o primeiro grupo de trabalho denominado Escritório da Qualidade, que visou implantar um sistema de gestão que trouxesse mais eficiência ao funcionamento do TCE (E3).

O entrevistado 4 destacou uma resistência natural à mudança e a realização de cursos para apropriação de conhecimento relativo à inovação proposta na época:

Como toda ação institucional de mudança, é natural que haja resistência a qualquer mudança proposta. Afirmarções como “sempre foi assim” e questionamentos de “para que mudar?” fizeram parte do processo. Fizemos cursos para nos apropriar da novidade. Se havia resistência, havia pelo desconhecido, pois isso significaria mudança no modo de atuação das pessoas (E4).

O entrevistado 5 aproximou-se da resposta extraída do entrevistado 4 ao abordar a resistência à mudança. Além disso, mencionou ideias “importadas” de outras organizações para organizar o sistema de gestão do Tribunal e, conseqüentemente, o Escritório da Qualidade, o qual implantou o planejamento estratégico com o auxílio de uma consultoria. Afirmou ainda que posições favoráveis e grupos de defesa aumentaram a partir do momento em que os primeiros resultados foram alcançados:

Toda mudança traz resistência. Acredito que naquele período o contexto no Brasil era favorável à adoção da Gestão da Qualidade. Conselheiros passaram a viajar e trazer ideias de fora sobre sistema de gestão. Organizou-se um núcleo dentro do Tribunal (Escritório da Qualidade Total, o que depois veio a se tornar a Assessoria de Gestão) para implantar o planejamento estratégico e a gestão da qualidade, com auxílio de uma consultoria. A partir do momento em que os primeiros resultados foram alcançados, mesmos os mais simples a partir do 5S, posições favoráveis e grupos de defesa aumentaram (E5).

Questionado sobre os benefícios associados ao uso do planejamento estratégico, o entrevistado 1 destacou eixos de benefícios. A primeira dimensão de benefícios seria em relação ao Tribunal se repensar sobre quem é e quem pretende ser:

A primeira dimensão de análise desses benefícios seria em relação ao Tribunal se repensar sobre quem somos e quem pretendemos ser. E o processo de planejamento estratégico nos ajuda a fazer isso. Possibilita a nos repensarmos como organização dentro de um campo, dentro de um espaço. Um espaço que precisamos saber que é dinâmico, é complexo, portanto que não tem nada de rígido. Pensar como organização em um espaço que é mutável. É um campo extremamente delicado, fluido, pantanoso, difícil de lidar, multifacetado. E quando estamos falando de um ambiente assim, estamos falando de algo que precisa ser sistematicamente pensado e repensado (E1).

Para o entrevistado 1, a segunda dimensão de benefícios seria pensar em onde se quer chegar e como chegar até lá, elencando objetivos e estratégias:

Segundo aspecto importante do planejamento estratégico como benefício para a Instituição é no sentido de que ele nos habilita a pensar como nós reposicionar. Ele nos faz elencar objetivos, elencar estratégias. Bom, nós pensamos quem somos, vamos nos repensar, depois de sabermos quem somos, nós identificamos onde queremos chegar, temos a nossa visão. Aí vamos pensar em como chegar lá. Essa estrada a ser percorrida para chegar nesta visão, para cumprir a nossa missão, os caminhos para chegar na visão a partir da missão, por meio de estratégias que conduzirão a este caminho. Para chegar na consecução desses propósitos institucionais, o que precisamos fazer a partir de hoje (E1).

O terceiro eixo de benefícios destacados pelo entrevistado 1 é relativo ao componente comunicação:

O terceiro grande eixo de benefícios seria o componente da comunicação. O papel do Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988 necessita um repensar, e fazemos isso a partir de objetivos e estratégias. Precisamos comunicar não apenas isso para as pessoas, mas o repensar que foi mobilizado a partir do topo, que envolveu toda organização, necessitando lembrar, comunicar, atualizar sistematicamente quem somos, onde vamos, o que queremos, mas não no sentido de comunicação autoritária de dizer para onde vamos. Nesse sentido, o componente da comunicação é fundamental. Um contínuo repensar sobre os nossos objetivos (E1).

O entrevistado 1 ainda vislumbrou uma possibilidade de o planejamento estratégico vir a assumir futuramente características mais fluidas, dinâmicas e flexíveis:

Quem sabe nós termos um planejamento estratégico que nos permita estes repensares de forma mais frequente, de forma que as pessoas vejam o planejamento estratégico como algo mais vivo, que nos permita o repensar mais contínuo e fluido, com trilhas e desvios incorporados, aceito e entendido como planejamento, aceitando as características fluidas e dinâmicas do planejamento. Mesmo as estratégias precisam ter algum grau de flexibilidade para se adaptarem ao longo do tempo (E1).

Questionado sobre os benefícios associados ao uso do planejamento estratégico, o entrevistado 2 seguiu o norte do entrevistado 1 ao enfatizar o benefício de a organização parar para pensar onde quer chegar:

É o momento em que a organização reflete, mobiliza muitos servidores, para pensarmos onde queremos chegar, resultando em projetos, indicadores que devem ser monitorados e cumpridos. E a Instituição tem um norte que vai sendo ajustado ao longo do tempo. Alguns projetos mudam, outros são finalizados, assim como os indicadores (E2).

Por sua vez, a entrevistada 3 elencou alguns benefícios que seriam consequências de ações oriundas do planejamento estratégico, como a criação da Escola de Gestão e da Ouvidoria, desenvolvimento de novos sistemas informatizados e execução do projeto de remapeamento de processos:

Poderia relacionar muitos benefícios oriundos de ações planejadas no planejamento estratégico, como a implantação da Escola de Gestão e Controle, desenvolvimento de diversos sistemas de informática para atender demandas específicas ou à melhoria de processos (processo virtual/eletrônico, por exemplo) e a implantação da Ouvidoria. Todos os processos de desenvolvimento de pessoal tiveram o planejamento estratégico como base. Como exemplo mais recente poderia citar o remapeamento de processos (E3).

Para o entrevistado 4, a elaboração de indicadores e metas foi um benefício a ser destacado como parte do planejamento estratégico, impactando em maior celeridade na apreciação dos processos.

Antigamente levávamos 8 anos para julgar um processo e aí já havia acabado o mandato. Aí o Tribunal se impôs um prazo para julgamento de processos. Ao fazer isso, significava a necessidade de organizar-se para que cada etapa processual tivesse prazo (auditorias, instruções, parecer jurídico e voto dos conselheiros). Isto foi uma inovação que ocorreu. Então, em termos de eficácia da atuação do Tribunal, de melhorias e de processos, é evidente que o planejamento estratégico com suas metas, indicadores e reuniões gerenciais tenham internalizado na cultura da organização o controle de prazos, a melhoria da qualidade, e assim por diante (E4).

Assim como a entrevistada 3, o entrevistado 4 salientou alguns benefícios de ações resultantes do planejamento estratégico:

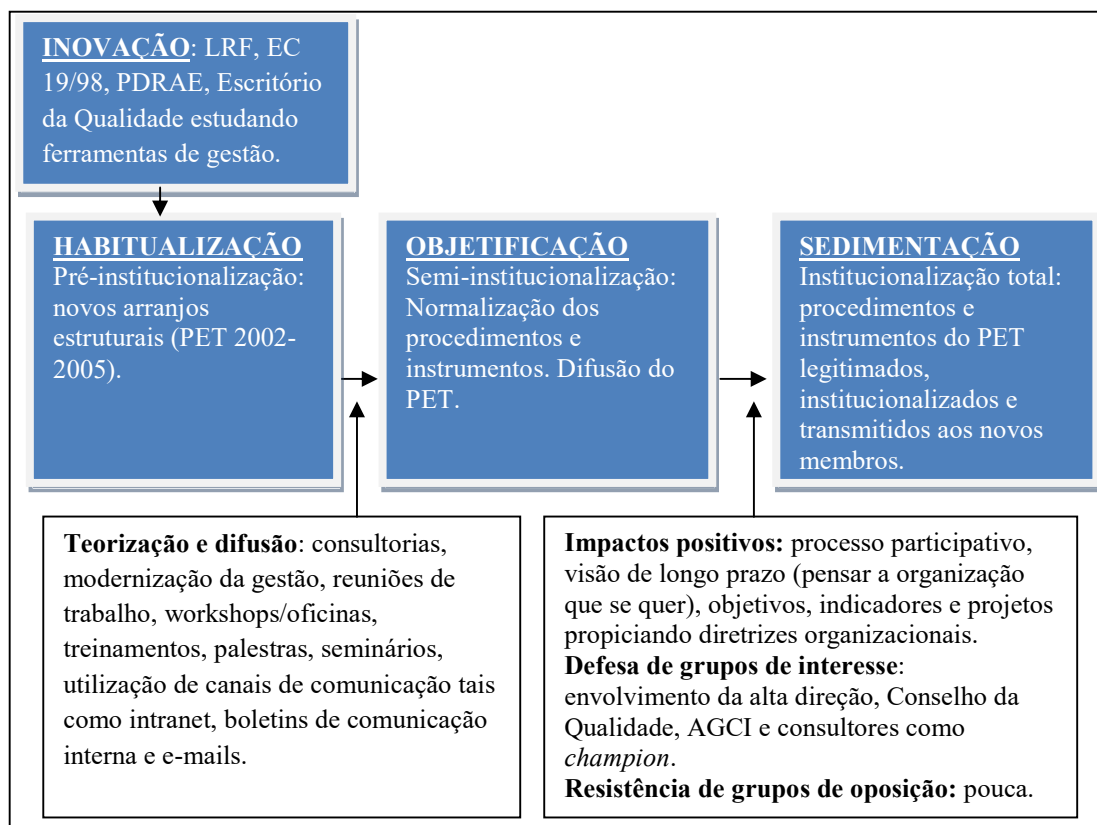
Como consequência de ações oriundas do planejamento estratégico, alguns benefícios podem ser citados: redução do tempo para emissão de decisões, redução do estoque de processos, melhoria de sistemas de informação, implantação do processo eletrônico, do projeto de Acompanhamento de Decisões e da Lei de Acesso à Informação, reforço da Ouvidoria, melhoria do portal (E4).

O entrevistado 5 também mencionou benefícios associados ao uso do planejamento estratégico, dentre eles saber aonde se quer chegar a partir da definição da visão e de objetivos:

Planejamento, organização, possibilidade de pensarmos em metas e objetivos. Tudo isso facilitou a administrar o órgão. A partir do planejamento estratégico se sabe aonde quer chegar, há objetivos definidos, há uma unidade na Casa. Existe uma sensação de unicidade onde todos colaboram para atingir os objetivos da organização. Como consequência, a produtividade melhorou a partir do aperfeiçoamento do processo (E5).

A figura 5 resume a análise e a compreensão dos principais dados levantados através dos documentos e das entrevistas de acordo com a dimensão comparativa de processos.

FIGURA 5 – Processos inerentes à institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS



Fonte: adaptado de Tolbert e Zucker (1999)

Com base em todos os pontos examinados e aqui expostos, acredita-se que o planejamento estratégico esteja na fase processual de sedimentação, pois está em uso no TCE-RS desde 2002, com reuniões de acompanhamento ocorrendo desde então para avaliação da estratégia, com diversas atualizações do planejamento estratégico (11 edições com revistas publicadas e distribuídas), com impactos positivos percebidos,

com defesa de grupos de interesse, com pouca resistência de grupos de oposição, tendo passado por momentos de teorização e difusão.

3.2 A DIMENSÃO COMPARATIVA CARACTERÍSTICA DOS ADOTANTES

O processo de institucionalização é iniciado em grupos homogêneos. Quando o elemento institucional está objetificado e, posteriormente, sedimentado, os grupos de atores que passam a utilizá-lo são de características diversas: heterogêneos (TOLBERT e ZUCKER, 1999). A adoção ou transformação do planejamento estratégico, representado também por objetivos, indicadores e projetos estratégicos, ocorreu no âmbito de cada direção de acordo com suas necessidades e peculiaridades, havendo utilização da ferramenta por diversos setores na organização. Perspectivas do mapa estratégico foram adaptadas à linguagem e à realidade do órgão público. Por exemplo, “financeira” foi substituída por “orçamentária”, e “cliente” por “sociedade”. Dentro destas perspectivas foram elencados objetivos estratégicos, vinculados a indicadores e projetos estratégicos, a fim de monitorar o alcance dos resultados pretendidos.

A característica homogênea pode significar que a adoção do planejamento estratégico no TCE-RS levou em consideração as soluções desenvolvidas por outras organizações, ou seja, trouxe a ferramenta pronta em forma de “pacote”. A característica heterogênea estaria relacionada à adoção ou transformação do planejamento estratégico de acordo com as necessidades e peculiaridades da organização (SANTANA, COLAUTO E CARRIERI, 2011; JUNQUEIRA *ET AL.*, 2014).

Questionado sobre a forma que ocorreu a adoção do planejamento estratégico, o entrevistado 1 afirmou que inicialmente houve reprodução de práticas consideradas como de sucesso, mas que com o decorrer do tempo houve ajustes, aprendizagem e que o planejamento estratégico foi incorporando as peculiaridades do órgão:

No início, a adoção do planejamento estratégico no TCE envolveu mais fortemente um caráter de reproduzir modelos e práticas tomadas como de sucesso, tanto em forma, quanto em discurso de sustentação. Com o transcurso do tempo, entendo que fomos realizando ajustes importantes. Fomos aprendendo, lapidando, incorporando nossas características e peculiaridades institucionais no modelo de planejamento estratégico (E1).

Por sua vez, o entrevistado 2 seguiu percepção similar, ao acreditar que houve uma customização do planejamento estratégico para a realidade do órgão, embora tenham sido observados os planejamentos de outras organizações:

Acredito que fazemos alguma customização. O Tribunal sempre olhou esta metodologia pronta (planejamento estratégico, BSC), mas a gente também põe a nossa cara. Claro que quando a gente faz o planejamento estratégico, olhamos as organizações ao redor para sabermos se podemos aproveitar boas práticas. Não nos isolamos do resto do mundo. Na última revisão do planejamento estratégico em 2014, observamos o planejamento estratégico do IRB e da ATRICON, os quais estão pensando nos Tribunais de Contas como um todo, de todo o país, e assim a gente tenta fazer um alinhamento (E2).

Majoritariamente os entrevistados entendem que o planejamento estratégico do TCE-RS considerou as necessidades e peculiaridades do órgão público, em que pese tenha recebido aportes de conhecimento de consultorias e de outros Tribunais de Contas. Expressam a opinião de que o planejamento estratégico foi adaptado à realidade e às peculiaridades do Tribunal com o decorrer dos anos:

Acho que a adoção do planejamento estratégico no TCE levou em consideração suas necessidades e peculiaridades, embora, obviamente, tenha recebido aportes de conhecimento advindos da contratação de cursos e consultorias, além da troca de experiências com outros Tribunais de Contas, ampliada com a participação do TCE no PROMOEEX - Programa de Modernização dos Tribunais de Contas. Acho que o processo veio amadurecendo ao longo dos anos e se incorporando ao universo dos seus gestores (E3).

Os próprios consultores tiveram que entender o Tribunal de Contas, conhecer as diferenças entre uma organização pública e uma empresa privada. Nós aprendemos com o consultor e ele aprendeu com o Tribunal. Houve uma adaptação do que era feito no setor privado, pois aqui deveria ter um fluxo diferente. Então, tivemos que adaptar o planejamento estratégico que as consultorias traziam para a realidade do Tribunal (E4).

Houve um aprendizado no decorrer dos anos. O planejamento estratégico iniciou de maneira bem simples, com algumas metas, até por falta de conhecimento de algumas pessoas. Foi evoluindo com o passar dos anos, sendo adaptado às nossas peculiaridades. O TCE-RS foi um dos pioneiros na sua esfera de atuação e serviu como exemplo para outros Tribunais (E5).

A partir das evidências coletadas, concluiu-se que as características dos adotantes tiveram um início homogêneo, entretanto se aproximaram de heterogêneo nos anos mais recentes. Isso se deve à continuidade do processo com as adaptações ocorridas a partir das necessidades e peculiaridades do TCE-RS.

3.3 AS DIMENSÕES COMPARATIVAS DA TEORIZAÇÃO E DO ÍMPETO PARA DIFUSÃO

As evidências coletadas sugerem que o processo de teorização e difusão do planejamento estratégico no TCE-RS tem picos nos períodos de elaboração ou revisão. Nessas épocas, apresentações, treinamentos, *workshops*/oficinas, seminários, reuniões e informativos internos ocorrem de forma sistemática a fim de realizar o processo de difusão e teorização aos servidores. Em alguns casos, mapas estratégicos, objetivos estratégicos e indicadores estratégicos foram produzidos como resultados desses eventos. As atividades foram sempre realizadas por equipes internas e, em algumas vezes, com suporte de consultorias contratadas. A difusão do conhecimento teve viés participativo, pois os servidores foram envolvidos no processo. As ações de teorização visavam qualificar e capacitar os servidores em certo nível de aprofundamento, a fim de auxiliarem a implantar a metodologia. O mapa estratégico atual foi construído na organização de forma customizada pelos servidores com o auxílio dos consultores. Datam de 1998 os registros dos primeiros eventos de teorização e de difusão. O primeiro *workshop* da qualidade foi realizado naquele ano. Logo se seguiram publicações internas do Escritório da Qualidade a fim de teorizar e difundir assuntos e ações atinentes a ferramentas da qualidade e planejamento estratégico. Em 2002, foi publicada matéria no jornal Correio do Povo para divulgar o lançamento do planejamento estratégico no TCE-RS. Em 2003 foi elaborada e distribuída uma carta de conscientização aos gestores do órgão a fim de engajar a todos para o cumprimento de diretrizes do planejamento estratégico. Mais recentemente, em 2014, momento em que houve a última revisão do planejamento estratégico do TCE-RS, atividades de teorização e difusão foram realizadas novamente: ações de sensibilização, treinamentos, *workshops*, plano de comunicação, metodologia padronizada em procedimentos operacionais e divulgada para os servidores, resoluções elaboradas, aprovadas e publicadas em diário eletrônico. Tudo isso consta registrado em um processo denominado “Revisão e elaboração do PET”. Também existe uma página na intranet denominada “Inova TCE” em que constam registros (inclusive fotográficos) das ações realizadas e dos produtos e resultados construídos.

Podem ser citados alguns eventos para teorizar e difundir a prática gerencial, tal como o seminário sobre planejamento estratégico municipal realizado no TCE-RS em 2013, com intuito de demonstrar a importância desta ferramenta e estimular os

municípios do estado do Rio Grande do Sul a adotarem este instrumento de gestão. Essa sensibilização foi voltada aos prefeitos, secretários e assessores, para desenvolver competências técnicas e gerenciais nos jurisdicionados. O Tribunal gaúcho identificou uma carência na adoção de ferramentas da qualidade na gestão dos municípios, atuando de forma pedagógica, em apoio às administrações no desenvolvimento de instrumentos facilitadores na condução dos planos de governo. O evento reuniu representações de mais de 100 prefeituras e de 50 câmaras de vereadores do Rio Grande do Sul, assim como dezenas de entidades da sociedade civil e de universidades. Inclusive seminários regionais foram realizados com o mesmo propósito (TCE, 2015).

Entretanto, revela-se que são relativamente poucos os documentos que evidenciam a ocorrência de teorização e de difusão do planejamento estratégico nos dias recentes. Estão mais restritos às reuniões de acompanhamento da gestão estratégica, realizadas semestralmente, onde são monitorados os objetivos, indicadores e projetos estratégicos, com divulgação das atas na intranet e em boletins. Nas pesquisas anuais de clima organizacional também são abordados tópicos do planejamento estratégico aos servidores como, por exemplo, se possuem conhecimento dos objetivos estratégicos. No último ano da pesquisa, em 2016, 77,9% dos servidores afirmaram conhecê-los. Nos anos anteriores, a partir de 2013, os resultados ficaram dentro da faixa de 73% a 75,7%. Além disso, o planejamento estratégico do TCE-RS é difundido por meio do seu portal, da sua *internet* e teve suas revistas distribuídas em eventos, visitas e reuniões institucionais. A elaboração e revisão do planejamento estratégico é um processo periódico e padronizado em procedimentos documentados e o seu resultado é normatizado em resolução.

Questionado sobre as inspirações e motivos para a adoção do planejamento estratégico, o entrevistado 1 afirmou ter a impressão de que a iniciativa partiu do corpo técnico:

A impressão que tenho é que o planejamento estratégico foi um estágio deste processo de profissionalização e qualificação do sistema de gestão oriundo da própria Assessoria de Gestão, talvez influenciada por alguma consultoria da época. Não nasceu da administração superior, mas sim do extrato intermediário, do corpo burocrático que convenceu a Presidência da importância da adoção. Tenho a impressão que nasceu no corpo técnico da Assessoria que hoje é a AGCI, pois seus técnicos sempre tiveram uma interface muito grande com outras instituições. Pode-se dizer que o nosso Tribunal de Contas foi vanguardista, pioneiro em relação a outros tribunais na adoção do planejamento estratégico (E1).

A mesma pergunta foi feita ao entrevistado 2. Para ele, a adoção do planejamento estratégico esteve ligada ao Escritório da Qualidade, o que veio a ser a Assessoria de Gestão posteriormente. A resposta então se aproxima ao entendimento exposto pelo entrevistado 1. De acordo com o entrevistado 2:

Eu acho que o movimento começou com a implantação do Escritório da Qualidade em 1998, momento em que ferramentas de gestão estavam aparecendo na administração pública brasileira. Contratação de consultoria também ocorreu. Além do Escritório da Qualidade, Conselheiros e Diretores também foram entusiastas. Lembro-me de o Conselheiro [nome em sigilo do pesquisador] ter sido um grande patrocinador da ideia. O grupo do Escritório da Qualidade estudou os modelos de gestão para o Tribunal se aperfeiçoar e isso fez com que o nosso Tribunal fosse um dos primeiros Tribunais de Contas a implantar um planejamento estratégico (E2).

Majoritariamente, os entrevistados concordam quanto à participação do Escritório da Qualidade para a adoção do planejamento estratégico.

O nascedouro foi o Escritório da Qualidade. Na medida em que [...] identificamos que o prazo para a entrega do produto pelo Tribunal era muito extenso, foi diagnosticado ser necessária uma modificação na forma de atuação do Tribunal para torná-lo mais ágil. A partir disso se pensou na adoção de um sistema de gestão institucionalizado que perpassasse uma administração. Via de regra, bons sistemas de gestão funcionam porque “fulano” conduziu. Ai ele se aposentou e o sistema “parou”. Ai significa que o sistema não é institucionalizado. O que não é o nosso caso (E4).

Para o entrevistado 2, “...consultoria talvez tenha ajudado a implantar o planejamento estratégico” (E2). O mesmo foi mencionado pelo entrevistado 4: “Para a introdução do planejamento estratégico, utilizamos consultoria, assim como para processo de revisão” (E4).

A entrevistada 3 também mencionou a participação de consultoria, além de citar o contexto externo como motivo para implantação do planejamento estratégico:

Considero que um ponto importante foi a contratação de consultoria, que envolveu uma série de palestras e de treinamentos para conscientizar os colaboradores na importância da adoção de um sistema de gestão. Acredito que o contexto nacional da época exerceu certa influência, com temas como neoliberalismo, privatizações, abertura econômica, reengenharia, etc. Mas acho que a pressão maior veio de discussões no Congresso Nacional sobre o papel dos Tribunais de Contas, tendo ainda projetos de lei que propunham a extinção dos Tribunais de Contas (E3).

Para o entrevistado 5, a (falta de) gestão organizacional (gerenciamento) da época colaborou para a introdução do planejamento estratégico:

O volume abundante do estoque de processos não julgados foi importante para a introdução do planejamento estratégico. Passou-se a fazer levantamentos para identificar quanto tempo demorava a julgar processos. Aí percebemos que necessitávamos de uma maior agilidade no que entregávamos para a sociedade. Faltava um gerenciamento de processos. Conselheiros não eram cobrados. Não se media nada antes do planejamento estratégico (E5).

O caráter normativo do planejamento estratégico foi reforçado pelo entrevistado 4: “O planejamento estratégico foi normatizado mediante resolução e com isso garantiu uma continuidade dos planos e projetos lá expostos” (E4). De fato, no anexo 7 constam evidenciadas diversas resoluções normatizando o planejamento estratégico, assim como instruções normativas dispendo sobre os procedimentos relativos à elaboração, execução e revisão dos Planos de Ação e do Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado, o que confirma a informação dada pelo entrevistado 4.

Com base nas evidências coletadas, pode-se interpretar que, no momento da pesquisa, o nível de teorização do planejamento estratégico era baixo, pois se intensifica em períodos em que acontece o processo de revisão, tendo o último ocorrido em 2014. Pode-se considerar que o ímpeto para difusão teve as duas características, imitativo e normativo, a primeira em um momento inicial e a segunda posteriormente:

A busca pela certificação ISO ocorreu a partir de uma iniciativa do Conselheiro [nome em sigilo do pesquisador], após uma visita realizada ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que possuía um processo de trabalho certificado. Foi dele a ideia de criar o Escritório da Qualidade (E4).

Conselheiros passaram a viajar e trazer ideias de fora sobre sistema de gestão. Organizou-se um núcleo dentro do Tribunal (Escritório da Qualidade Total, o que depois veio a se tornar a Assessoria de Gestão) para implantar o planejamento estratégico e a gestão da qualidade, com auxílio de uma consultoria (E5).

Atualmente, a característica normativa prevalece, pois os processos de difusão no TCE-RS ocorrem, principalmente, a partir de metodologia padronizada em informações documentadas (pautas obrigatórias das reuniões de análise do desempenho da gestão estratégica e resoluções para formalização do planejamento estratégico), de forma repetitiva (periodicidade definida).

3.4 AS DIMENSÕES COMPARATIVAS DA VARIÂNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO E DE TAXA DE FRACASSO ESTRUTURAL

Essas análises avaliam consequências do processo de institucionalização. Apesar de haver projetos e indicadores relacionados a objetivos estratégicos de responsabilidade de diferentes diretorias, há um único mapa estratégico alinhado à missão e à visão do órgão. O processo de implementação foi único envolvendo todas as diretorias e setores. Isso pode sugerir baixa variância de implementação, o que pode favorecer a disseminação, consolidação e padronização do planejamento estratégico.

As evidências documentais sugerem também baixa taxa de fracasso estrutural, tendo em vista a continuidade do uso desde 2002 por todas as diretorias, presidências, setores e servidores envolvidos. Questionado se o processo de institucionalização do planejamento estratégico estaria mais próximo de um fracasso ou de um sucesso, o entrevistado 1 respondeu que estaria em um caminho de sucesso:

Sem dúvida, mais próximo de um caminho de sucesso. O fato de termos uma história longa de quase duas décadas, significando mais tempo do que a existência de muitas empresas. Sucesso visto como um horizonte. Está na ideia da administração a necessidade de aperfeiçoamento constante (E1).

A mesma pergunta feita ao entrevistado 2, podendo considerar-se também um entendimento de que a taxa de fracasso estrutural é baixa:

Acredito que estaria mais próximo de um sucesso. Não que seja um sucesso, pois para isso teríamos que estar mais evoluídos, errando menos, mas eu acho que a gente faz um bom planejamento estratégico e tenta tirar os melhores frutos dele (E2).

A entrevistada 3 acredita que o fracasso ou o sucesso estrutural do planejamento estratégico podem advir de diversas variáveis, não necessariamente de ser um processo institucionalizado. Majoritariamente, os entrevistados expressam a opinião de que o processo de planejamento estratégico estaria mais próximo de um sucesso do que de um fracasso:

Eu apostaria que a institucionalização estaria mais próxima do sucesso, por entender que envolve o conhecimento consolidado por parte da AGCI na sua realização e um bom entendimento da sua finalidade pelos gestores e demais colaboradores, elementos importantes à realização do processo (E3).

Estaria mais próximo de um sucesso, mas eu diria que temos muito a melhorar. Hoje estamos bem, mas para melhorarmos precisamos conhecer o que há de melhor em termos de gestão e nos atualizar (E4).

Estaria mais próximo de um sucesso pela melhoria que ocorreu ao longo destes quase 20 anos. Com os pequenos ajustes que vêm sendo feitos, com aperfeiçoamentos constantes, estamos atrás de melhorias, inclusive na comunicação para e com a sociedade (E5).

Questionado sobre aspectos limitadores do processo de institucionalização do planejamento estratégico, o entrevistado 1 respondeu em direção a uma dificuldade de compreensão dos conceitos associados ao planejamento estratégico:

Acho que o principal aspecto limitador foi a dificuldade de compreensão de conceitos associados ao planejamento estratégico: conceitos do que é planejamento, o que é estratégia, a ideia de gestão, os quais não estão compartilhados na profundidade que acho necessário, apesar de estarem muito melhor do que estiveram no passado, mas menos do que precisaríamos para construir um planejamento estratégico mais próximo do que precisamos. A rigidez do modelo original trazido de fora de forma pré-pronto ao invés de partirmos de uma necessidade e construirmos o nosso modelo (E1).

O entrevistado também ressaltou aspectos facilitadores do processo de institucionalização do planejamento estratégico, tais como as peculiaridades do ambiente em que o órgão está inserido, que legitima a ferramenta, assim como a normatização e regulamentação dos processos afetos ao planejamento estratégico:

Talvez o principal aspecto facilitador seja a facilidade que nós temos de mostrar a importância de se ter um planejamento estratégico. O ambiente que estamos inseridos requer um planejamento estratégico. Com a complexidade do mundo que enfrentamos não se admite não termos um planejamento estratégico, cenário então receptivo. O fato de termos uma boa normatização e regulamentação dos processos afetos ao planejamento estratégico, sistemas que suportam este pensar estratégico, engajamento das pessoas e membros do Tribunal, que são bastante sensíveis a isto. Temos outras instituições que ficam no nosso entorno que também se valem desta ferramenta e legitimam esta ferramenta como necessária. O campo legitima esta ferramenta como algo necessário. Há ainda o próprio apelo e difusão da ferramenta na administração pública (E1).

A mesma pergunta foi feita à entrevistada 3, que salientou aspectos limitadores, como a ocorrência de alguma resistência de gestores, e facilitadores, como o apoio de outros gestores que acreditavam na proposta:

Acredito que algumas limitações se relacionaram à percepção de novos presidentes de que o planejamento estratégico seria conflitante com o seu “plano de governo”, ratificada pela expressão de gestores de que o planejamento lhes “tirava” tempo, pois tinham que trabalhar nas suas

atividades e “nas coisas da qualidade”, sobrecarregando, portanto, suas rotinas. Quanto aos elementos de facilitação, eu poderia citar o apoio dos gestores que acreditam nos resultados (E3).

Ao ser questionado sobre a mesma pergunta, o entrevistado 4 respondeu que a falta de consciência do valor do planejamento estratégico para a alta administração seria um aspecto limitador, enquanto que a estabilidade e continuidade dos servidores no órgão faz com que se mobilizem a pensar a organização a longo prazo:

Quanto aos aspectos limitadores, pode ser citada a falta de consciência do valor do planejamento estratégico para a alta administração, pois é ela quem define os rumos. Quanto aos aspectos facilitadores, lembro-me de um amadurecimento em termos de gestão organizacional ao passar dos anos, bem como o fato de os cargos da organização serem de provimento efetivo, garantindo uma estabilidade e continuidade dos servidores, o que faz com que pensem o TCE-RS em longo prazo (E4).

Para o entrevistado 5, o aspecto limitador teve relação com a resistência à mudança, enquanto que o aspecto facilitador estaria vinculado aos resultados almejados serem percebidos como necessários:

Como aspecto limitador, acredito que tenha sido a resistência natural à mudança, onde temos que sair da zona de conforto. O principal aspecto facilitador foi que os resultados passaram a ser percebidos como necessários pelas pessoas (E5).

Questionados sobre o surgimento, em algum momento, de ferramentas de gestão competidoras, que pudessem indicar um caminho para a desinstitucionalização e substituição do planejamento estratégico, os respondentes foram unânimes ao afirmar que o processo é de institucionalização e não de desinstitucionalização:

Não vejo instituições competidoras, mas sim agregadoras, como é o caso do GESPÚBLICA. Não vejo em processo de desinstitucionalização. Pelo contrário, vejo em processo de institucionalização. Quanto mais críticas, melhor para o aperfeiçoamento do processo, como, por exemplo, o que a tua pesquisa vem fazendo. O planejamento estratégico está consolidado, em processo de franca institucionalização e aperfeiçoamento. O núcleo conceitual é perene e vai permanecer, podendo ser alterado apenas o método, a nomenclatura. Compatível com o mundo e contexto que estamos inseridos (E1).

Não me lembro de metodologia que pudesse substituir o planejamento estratégico. Até acho que se estudou em algum momento a análise de cenários e a gestão por resultados, mas ambos não foram vistas como melhores do que o modelo do planejamento estratégico que temos (E2).

No início utilizamos ferramentas da qualidade, depois implantamos através de BSC e até hoje é assim. Talvez por desconhecimento nosso sobre a existência de práticas mais modernas e melhores, continuamos com o planejamento estratégico, utilizando a metodologia BSC. Não houve o surgimento de ferramentas que pudessem desinstitucionalizar e substituir esta ferramenta (E4).

Não me recordo de proposições para substituição ou eliminação do planejamento estratégico. Não se procurou uma ferramenta substituta ao planejamento estratégico. Talvez pela falta de termos profissionais dedicados exclusivamente a pensarem o Tribunal do futuro (E5).

Isto posto, pode-se considerar que houve uma baixa variância de implementação, assim como uma baixa taxa de fracasso estrutural neste processo que é de institucionalização.

ANÁLISE DE ACORDO COM AS DIMENSÕES COMPARATIVAS: CONCLUSÃO

Verificou-se que o planejamento estratégico vem se desenvolvendo desde 2002, requerendo investimentos de recursos financeiros, humanos, tecnológicos, de tempo, entre outros. Analisando cada uma das dimensões ao caso empírico, concluiu-se que: (a) a dimensão processual possui características do estágio de sedimentação; (b) quanto às características dos adotantes, as informações analisadas indicam serem heterogêneos; (c) quanto aos processos de difusão e teorização, as evidências apontam que o ímpeto para difusão se deu prevalentemente por normatização, enquanto que o nível de teorização atual do planejamento estratégico é baixo; (d) por fim, quanto ao processo de implementação, pode-se sugerir uma baixa variância, visto que o mapa estratégico é único, englobando todas as diretorias; e quanto à taxa de fracasso estrutural, tendo em vista a continuidade do uso desde 2002 por todas as diretorias, presidências, setores e servidores envolvidos, bem como os relatos dos entrevistados e documentos analisados, também se concluiu como baixa.

Portanto, de acordo com a análise conjunta das informações, concluiu-se que o planejamento estratégico está totalmente institucionalizado. Com base nas evidências documentais foi possível compreender o processo, enquanto que as entrevistas possibilitaram o aprofundamento e o esclarecimento de pontos não conclusivos documentalmente. O quadro 5 resume os resultados da pesquisa.

QUADRO 5 – Resultados da pesquisa de acordo com os estágios de institucionalização e dimensões comparativas

| Dimensão | Estágio pré-institucional | Estágio semi-institucional | Estágio de total institucionalização | Resposta encontrada |
|-------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|---|----------------------------|
| Processos | Habitualização | Objetificação | Sedimentação | Sedimentação |
| Características dos adotantes | Homogêneos | Heterogêneos | Heterogêneos | Heterogêneos |
| Ímpeto para difusão | Imitação | Imitação /normativo | Normativo | Normativo |
| Atividade de teorização | Nenhuma | Alta | Baixa | Baixa |
| Variância na implementação | Alta | Moderada | Baixa | Baixa |
| Taxa de fracasso estrutural | Alta | Moderada | Baixa | Baixa |

Fonte: Tolbert e Zucker (1999)

Portanto, o conjunto de fatores examinados para que o planejamento estratégico possa estar institucionalizado no TCE-RS foram propostos por Tolbert e Zucker (1999) em dimensões comparativas. Quatro delas (processos, características dos adotantes, ímpeto para difusão e atividade de teorização) são características observáveis a partir de um conjunto de atividades realizadas na organização e dos mecanismos desenvolvidos pelos atores. Por outro lado, as outras duas dimensões comparativas (variância na implementação e taxa de fracasso estrutural) são consequências das quatro primeiras dimensões quando se analisa o instrumento gerencial implantado. A compreensão de cada uma dessas dimensões aliada à percepção de como cada uma delas interage sobre as outras possibilitou a análise do processo de institucionalização do planejamento estratégico e o seu enquadramento em estágios. De acordo com o estudo realizado, as informações sugerem que o estágio de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS é de total institucionalização. Seguindo os ensinamentos de Tolbert e Zucker (1999), dentre as informações que evidenciaram tal afirmação estão a baixa resistência de grupos de oposição, o apoio por grupos defensores e a correlação positiva com os resultados desejados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de reformas que ocorreram na administração pública, nos anos 90, acontece o movimento chamado “Nova Gestão Pública”, tendo como consequência a entrada de ideais gerenciais e da qualidade total na organização estudada. O exame documental e as entrevistas realizadas apontaram como isso ocorreu e as motivações, bem como auxiliaram na compreensão do fenômeno estudado e dos instrumentos utilizados para a sua realização.

O objetivo geral deste estudo foi analisar e compreender o processo de institucionalização do planejamento estratégico no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, utilizou-se como quadro de referência as dimensões comparativas de Tolbert e Zucker (1999), possibilitando posicionar o planejamento estratégico do TCE-RS em um estágio de institucionalização. Assim, foi possível associar esse estágio às características do instrumento gerencial objeto deste estudo.

Nesta pesquisa, a revisão de literatura apontou para a Teoria Neoinstitucional a fim de subsidiar a análise e compreensão do processo de institucionalização do artefato gerencial. Isso possibilitou a reflexão sobre os estágios de institucionalização a partir de Tolbert e Zucker (1999). De forma mais ampla, a Teoria Neoinstitucional também possibilitou, através de seus fundamentos, a explicação de que:

a) as organizações muitas vezes buscam inovações a fim de obter legitimidade institucional e poder político (DIMAGGIO e POWEL, 1983);

b) as organizações respondem a influências do ambiente formatadas por meio de valores, crenças e mitos compartilhados, os quais são recursos simbólicos para legitimação e reconhecimento social (MEYER e ROWAN, 1977);

c) a abordagem neoinstitucional considera central a busca de legitimidade no ambiente a fim de obter aprovação social. A organização mobiliza-se para estabelecer relações institucionais e para obter suporte cultural no atingimento de seus objetivos (DIMAGGIO, 1988; MEYER e ROWAN, 1977).

Assim, os artefatos gerenciais podem ser adotados a fim de legitimar organizações e com isso obter aprovação social. Independentemente da eficiência que tal ferramenta possa proporcionar, ela pode ser adotada em uma organização pelo simples fato de que outras organizações a estão adotando. Com isso, organizações vão ficando semelhantes e, a partir daí, mais reconhecidas e respeitadas.

Portanto, a adoção das práticas gerenciais pode não ocorrer especificamente no sentido de aumentar o desempenho gerencial, mas sim com o objetivo de conformidade aos critérios institucionais de referência (WHIPP, 2004). Aqueles que adotam primeiro um modelo inovador têm a intenção de tornar mais eficaz a operação, enquanto os que o fazem posteriormente têm como objetivo obter legitimidade, a fim de parecerem modernos, eficientes e racionais (GREENWOOD *et al.*, 2008).

Para a implantação do planejamento estratégico no Tribunal de Contas gaúcho houve participação de consultores em elaborações e revisões do planejamento estratégico no TCE-RS, o que corrobora o argumento de Machado-da-Silva e Vizeu (2007): no processo de institucionalização do planejamento estratégico, os consultores organizacionais, as escolas de negócios, os gurus da administração e os grupos profissionais são agentes que atuam no processo.

A institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS pode ser vista como um processo contínuo explicado através de estágios: pré-institucional, semi-institucional e de total institucionalização. Em relação às dimensões comparativas, concluiu-se o seguinte:

- 1) Processos: as características observadas permitiram contextualizar o processo e apontar para uma fase de sedimentação;
- 2) Características dos adotantes: as informações analisadas indicam serem heterogêneos, a partir da continuidade do processo com as adaptações ocorridas para atender às necessidades e às peculiaridades do TCE-RS;
- 3) Ímpeto para difusão: dá-se de forma simultânea com a atividade de teorização, pois essa última envolve mecanismos de difusão baseados em reuniões de trabalho, *workshops*/oficinas, treinamentos e palestras, intranet e internet, boletins de comunicação interna, e-mails. A difusão estrutura e é estruturada pela teorização. Puderam-se perceber atividades de difusão ao longo dos anos, com intenção de levar o conhecimento a toda organização e público externo. Muitos foram os dados secundários obtidos apontando para uma ampla difusão ao longo do processo de institucionalização, principalmente de sua implantação e de suas revisões. Entretanto, nos anos recentes, poucos foram os documentos que evidenciaram a ocorrência de difusão do planejamento estratégico, podendo-se interpretar que, no momento da pesquisa, o ímpeto para difusão do planejamento estratégico é baseado na normatização, já que ocorrem a partir de metodologia

padronizada em informações documentadas (pautas obrigatórias das reuniões de análise do desempenho da gestão estratégica), de forma repetitiva (periodicidade semestral). O próprio processo de elaboração e revisão do planejamento estratégico é padronizado em procedimentos documentados cujo produto resultante é normatizado em resolução;

- 4) Atividade de teorização: o planejamento estratégico passou por um processo de teorização, principalmente no estágio inicial da sua idealização e quando de suas revisões. Puderam-se perceber atividades de teorização ao longo dos anos, que permitiram aprofundamentos de conhecimento a respeito do planejamento estratégico. Datam de 2014 as últimas atividades de teorização significativas, período em que houve a mais recente revisão do planejamento estratégico do TCE-RS, válido de 2015 a 2019. Atualmente, a atividade de teorização ocorre com baixa intensidade, pois o instrumento de gestão está consolidado e suas ações relacionadas a indicadores e a projetos estão em andamento. Benefícios são associados ao seu uso, não necessitando esforços contínuos de seus idealizadores para a manutenção deste artefato;
- 5) Variância na implementação e taxa de fracasso estrutural: trata-se de consequências das quatro dimensões comparativas anteriormente citadas. Observou-se baixa intensidade em ambas, pois o uso contínuo desde 2002, sendo padronizado, com teorização e difusão para um grupo heterogêneo de adotantes. Apesar da existência de vários objetivos, indicadores e projetos estratégicos de responsabilidade de variadas diretorias e da presidência, há um único mapa estratégico adotado na organização.

Os objetivos da pesquisa foram, em geral, contemplados. A análise empreendida pode fornecer subsídios às decisões do TCE-RS quanto a mudanças na aplicação do planejamento estratégico. O processo de institucionalização foi descrito, analisado e avaliado e foi possível sua compreensão nos limites do referencial teórico proposto. Com isso, considera-se que o problema de pesquisa não ficou sem resposta, encontrando-se o planejamento estratégico em estágio de total institucionalização, o que não impediu algumas considerações sobre melhorias que poderiam ser incorporadas ao processo de planejamento estratégico, as quais constam no anexo 10. Implicações sobre essa constatação podem ser referidas em termos de mudanças nas práticas organizacionais, tais como: processo decisório, procedimentos operacionais e arranjos

estruturais influenciados pelo pilar normativo, acontecendo a partir de metodologia padronizada em informações documentadas (pautas obrigatórias das reuniões de análise do desempenho da gestão estratégica), de forma repetitiva (periodicidade semestral). Um aspecto positivo da total institucionalização que pode ser citado refere-se à continuidade de projetos e planos da organização. Por outro lado, pode-se considerar negativo o fato de o processo não ser tão questionado por estar totalmente institucionalizado, mitigando possibilidades de melhorias no repensar do processo.

Cabe advertir que o modelo de análise proposto por Tolbert e Zucker (1999) pode estar sujeito a variações nas aplicações nos casos empíricos. Além disso, é de se supor que o quadro referencial proposto pelas autoras considera que os elementos institucionais estão em processo progressivo e contínuo de institucionalização, não considerando eventual desinstitucionalização que possa ocorrer entre os estágios ao final do processo de sedimentação. Assim como Freitas e Guimarães (2007), Teixeira *et al.* (2007) e Alves, Castro e Souto (2014), entende-se que o processo de institucionalização apresentou comportamento cíclico, repetindo-se ao longo do tempo, o que ocorre no TCE-RS quando dos processos de revisão, com intensa teorização, difusão e defesa por grupos. Isso leva à ideia de que os processos propostos por Tolbert e Zucker (1999) têm uma forma temporal espiralada. Cabe salientar que a classificação nas dimensões comparativas contou com a percepção e com a interpretação do pesquisador. Na utilização dos instrumentos de pesquisa foram estimadas gradações, às quais são conferidos graus de subjetividade, a partir de fontes de evidências complementares, ou seja, documentos e entrevistas. Concordando com Russo *et al.* (2014), a tarefa de identificar o estágio de institucionalização no qual se encontra um elemento institucional é complexa, assim como reconhecer se o processo em questão é de institucionalização ou desinstitucionalização.

Uma limitação importante da pesquisa diz respeito ao fato de terem sido contemplados somente agentes internos ao órgão, com entrevistas restritas aos atores envolvidos no processo analisado, o que pode ter resultado enviesado. Ainda, a tentativa de recuperar a trajetória do processo, que se iniciou em 1997, via análise documental em um curto espaço de tempo, pode ter seu resultado questionado. Essas limitações, acrescidas do fato de não ter sido possível, dado o estreito cronograma, avançar a análise ao nível do campo organizacional do TCE-RS, abrem caminho para a continuidade da pesquisa.

A adoção do planejamento estratégico e de qualquer outro instrumento de gestão em um órgão público deve respeitar as peculiaridades inerentes aos princípios, aos conceitos e à linguagem que distinguem a natureza pública das organizações e que impactam na sua administração. O planejamento estratégico em um órgão público deve considerar o conjunto de fatores que influenciam o comportamento da organização pública, sua estrutura e sua forma de ser, orientando-se para a solução de questões enfrentadas pelo setor público. Isso significa que a contextualização, a problematização e a adaptação de ferramentas de gestão ao serviço público podem auxiliar no cumprimento do seu papel.

Esta pesquisa não deixa de propor uma reflexão crítica a fim de problematizar se o planejamento estratégico do TCE-RS incentiva a participação coletiva, aproximando a organização de seus integrantes, partes interessadas ou da sociedade com pluralismo e aprendizagem. Há um pensamento estratégico de longo prazo, envolto de intuição, criatividade e fluidez? De acordo com o entrevistado 1, *“quanto mais críticas, melhor para o aperfeiçoamento do processo, como, por exemplo, o que esta pesquisa vem fazendo” (E1)*.

REFERÊNCIAS

ALVES, R. R.; CASTRO, C. C.; SOUTO, C. L. Processo de institucionalização do curso de administração pública a distância em uma universidade federal. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, n. 1, p. 20-36, 2014.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 1978.

BERGUE, Sandro Trescastro. **A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais: gestão pela qualidade e certificação ISSO 9001:2000 no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado. UFRGS, 2009.

_____. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988 e emendas constitucionais.

BRELÀZ, Gabriela. **O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010)**. Tese de Doutorado. FGV, 2012.

BRELÀZ, Gabriela; ALVES, Mário Aquino. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Isso. Adm. Pública**. 2013, vol.47, n.4, 95T.803-826.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, Documentos da Presidência da República, 1995.

_____. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (orgs.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Casa Civil, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria C. (Coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad; Fundap, 2006.

CALDAS, M. P. Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do 'estrangeiro'. In: CALDAS, M. P.;

MOTTA, F. C. P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1999. P. 73-93.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; LOPES, Fernando Dias. **Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações**. ENANPAD, 1999.

CRUBELLATE, J. M.; GRAVE, P. S.; MENDES, A. A. **A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico**. RAC, Edição Especial, 37-60: 2004.

DE ARAUJO E SILVA, F.; GONÇALVES, C. A. **O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público**. Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria, vol 4, número 3. 2011.

DE PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005a.

_____. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, 2005b.

DIMAGGIO, Paul. J. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L. G. (Ed.). **Institutional patterns and organizations: culture and environment**. Cambridge: Ballinger, 1988. P. 3-21.

DIMAGGIO, P. J. & POWELL, W. W. (1991). Introduction. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press.

_____. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, n. 48, p. 147-160, 1983.

FARIA, Alexandre; IMASATO, Takeyoshi. Autoridade e Legitimidade em Estratégia. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 5, nº 3, Set. 2007.

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

FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Coleção Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREITAS, C. A. S.; GUIMARÃES, T. A. Isomorfismo, Institucionalização e Legitimidade: a Atividade de Auditoria Operacional no Tribunal de Contas da União. **BAR**, v. 4, n. 1, art. 3, p. 35-50, Jan./Abril 2007

FREZATTI, F.; AGUIAR, A. B.; REZENDE, A. J. Respostas estratégicas às pressões institucionais e sucesso no atingir metas no orçamento: um estudo em uma empresa multinacional. **Organizações & Sociedade**, v. 14, n. 43, p. 141-158, 2007.

GOMES, A. O.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V.; OLIVEIRA, T. E. A Institucionalização da Controladoria no Âmbito do Poder Executivo Municipal no Estado do Ceará. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, n. 1, p. 35 – 50, jan./abr. 2013.

GUERRA, G. C. M.; ICHIKAWA, E. Y. A institucionalização de representações sociais: uma proposta de integração teórica. **REGE**, v. 18, n. 3, p. 339-359, jul./set. 2011.

GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K; SUDDABY, R. 2008. Introduction. In: R. GREENWOOD; C. OLIVER; K. SAHLIN; R. SUDDABY (eds.), **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**. London, Sage Publications, p. 1-46.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. 2003. **The three versions of neo-institutionalism**. *Lua Nova*, (58): 193-223.

HOOD, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, organizations and society**, 20(2), 93-109.

JUNQUEIRA, E.; TORRES, M. M.; SILVA, J. O.; NASCIMENTO, M. Institucionalização de Artefatos Gerenciais: O Caso de uma Indústria Plástica no Estado do Espírito Santo. **Anais XXI Congresso Brasileiro de Custos**. Natal, 2014.

LAWRENCE, T. B.; WINN M. I.; JENNINGS, P. D. The temporal dynamics of institutionalization. **The Academy of Management Review**, v. 26, n. 4, p. 624-644, 2001.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Respostas estratégicas da administração e contabilidade ao sistema de avaliação da CAPES. **O&S**, v. 10, n. 28, p. 63-77, set./dez. 2003.

_____. Nota Técnica: Estratégia e Organizações: Conversação Necessária. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2004. V. 3, p. 251-256.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L; VIZEU, Fábio. Análise institucional de práticas formais de estratégia. **ISSO-revista de administração de empresas**, v. 47, n. 4, p. 89-100, out./dez. 2007.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis; COSER, Claudía. Argumentos estruturais para explicação do isomorfismo mimético em um campo organizacional. **Anais Encontro de Estudos Organizacionais**, Atibaia, SP. 2004.

_____. Organização Focal e Relações de Poder em um Campo Organizacional. **Revista de administração contemporânea**, vol. 10, n.4, out./dez. 2006.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S.; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, n. 1, p. 09-39, 2005. Edição especial.

MARTINS, Humberto Falcão. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (orgs.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Casa Civil, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MEYER, J. W., ROWAN, B. **Institutionalized organizations**: formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, 1977.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. 2ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MOTTA, P. R. O Estado da arte da gestão pública. **ISSO – Revista de Administração de Empresas**. São Paulo. V. 53, nº 1, jan/fev, p. 82-90. 2013.

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

PAVÃO, J. A.; BORGES, I. M. T.; JUNQUEIRA, E.; CAMACHO, R. R.; GALDAMEZ, E. V. C. Fatores determinantes do processo de institucionalização da cultura da qualidade em uma empresa do setor de confecções: um estudo de caso. **Anais XXII Congresso Brasileiro de Custos**, 2015.

PARISOTTO, I. R. S.; SOUZA, M. T. S.; MACHADO JÚNIOR, C. Modelo de institucionalização da comunicação científica em administração. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, XXXVIII, 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Promulgada em 1989 e emendas posteriores. 1989.

ROSSO, Vagner Fantiel. **A Redução Gerencial e a Transposição do Planejamento Estratégico no Banco Central do Brasil**. Dissertação de Mestrado. UFRGS, 2011.

RUSSO, Paschoal Tadeu. **A Institucionalização do Balanced Scorecard pelas organizações: o caso SABESP**. Dissertação de Mestrado. FECAP, 2011.

RUSSO, P. T.; PARISI, C.; MEGLIORINI, E.; ALMEIDA, C. B. Evidências de elementos de institucionalização do *Balanced Scorecard* na obra “A estratégia em ação”: um olhar baseado na teoria institucional. **Revista Contabilidade & Finanças**, v.23, n. 58, p. 7-18, 2012.

RUSSO, P. T.; PARISI, C.; SILVA, A. F.; WEFFORT, E. F. J. Percepção dos gestores sobre o processo de institucionalização do *Balanced Scorecard* de uma empresa de saneamento. **Production**, v. 24, n. 4, p. 927-939, oct./dec. 2014.

RUSSO, P. T.; PARISI, C.; PEREIRA, C. A. Evidências das forças causais críticas dos processos de institucionalização e desinstitucionalização em artefatos da contabilidade gerencial. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 13, n. 30, p. 03-33, set./dez. 2016.

SANTANA G. A. S., COLAUTO R. D. Institucionalização de Instrumentos Gerenciais: o caso de uma organização do setor elétrico. **Anais XXXIV encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro. 25 a 29 de setembro. 2010.

SANTANA, G. A. S.; COLAUTO, R. D.; CARRIERI, A. P. Institucionalização de instrumentos gerenciais: o caso de uma organização do setor elétrico. **RIGC**, v. IX, nº 18, jul./dez. 2011.

SCOTT, W. Richard. The Adolescence of Institutional Theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 493-511, 1987.

_____. **Approaching adulthood: the maturing of institutional theory**. Theory and Society, 2008.

_____. **Institutions and Organizations**. London: Sage Publications, 1995.

SELZNICK, Philip. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

SOUZA, T. R.; FREITAS, F. C. H. P. Estágios de institucionalização da atividade de administrador no Brasil. **Revista Perspectivas Contemporâneas**, v. 10, n. 3, p. 126-146, set./dez. 2015.

TEIXEIRA, J. C.; CABRAL, A. C. A.; BRAGA, R. E. C.; SOARES, R. T. O processo de institucionalização da atividade de auditoria da Controladoria Geral do município de Fortaleza: Uma análise incipiente sob o enfoque da teoria institucional. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, XXXI, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia et 100T. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais, modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. V. 1, p. 196-219.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Planejamento estratégico 2015-2019**. Encarte (revista), 2014.

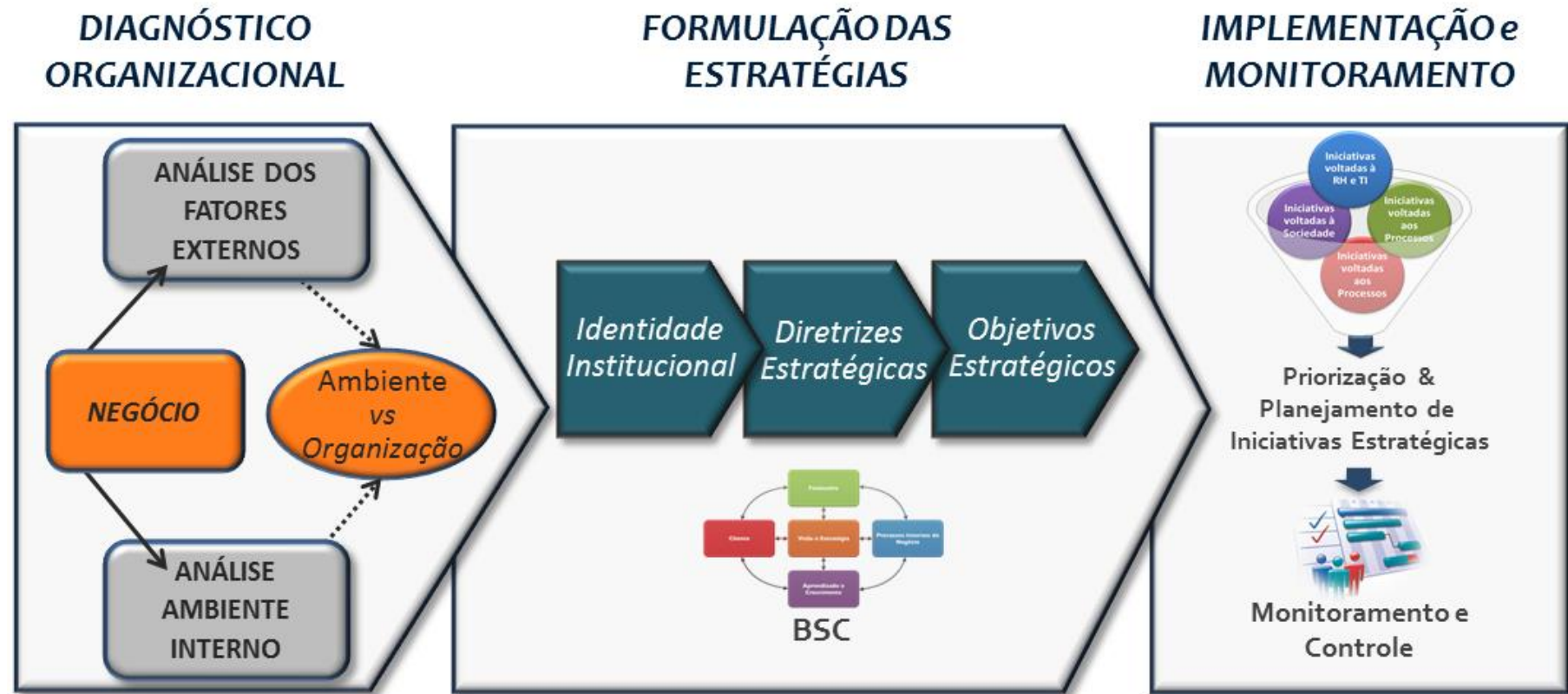
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório de Gestão 2011-2015**. Encarte (revista), 2015.

WHIPP, R. Desconstrução criativa: estratégia e organizações. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2004. V. 3, p. 229-250.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4. 100T. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZILBER, T. B. The work of meanings in institutional processes and thinking. In: GREENWOOD, R; OLIVER, C.; SAHLIN, K; SUDDABY, R. **The Sage handbook of organizational institutionalism**. London: Sage, 2008. P. 151-169.

ANEXO 1 - MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA



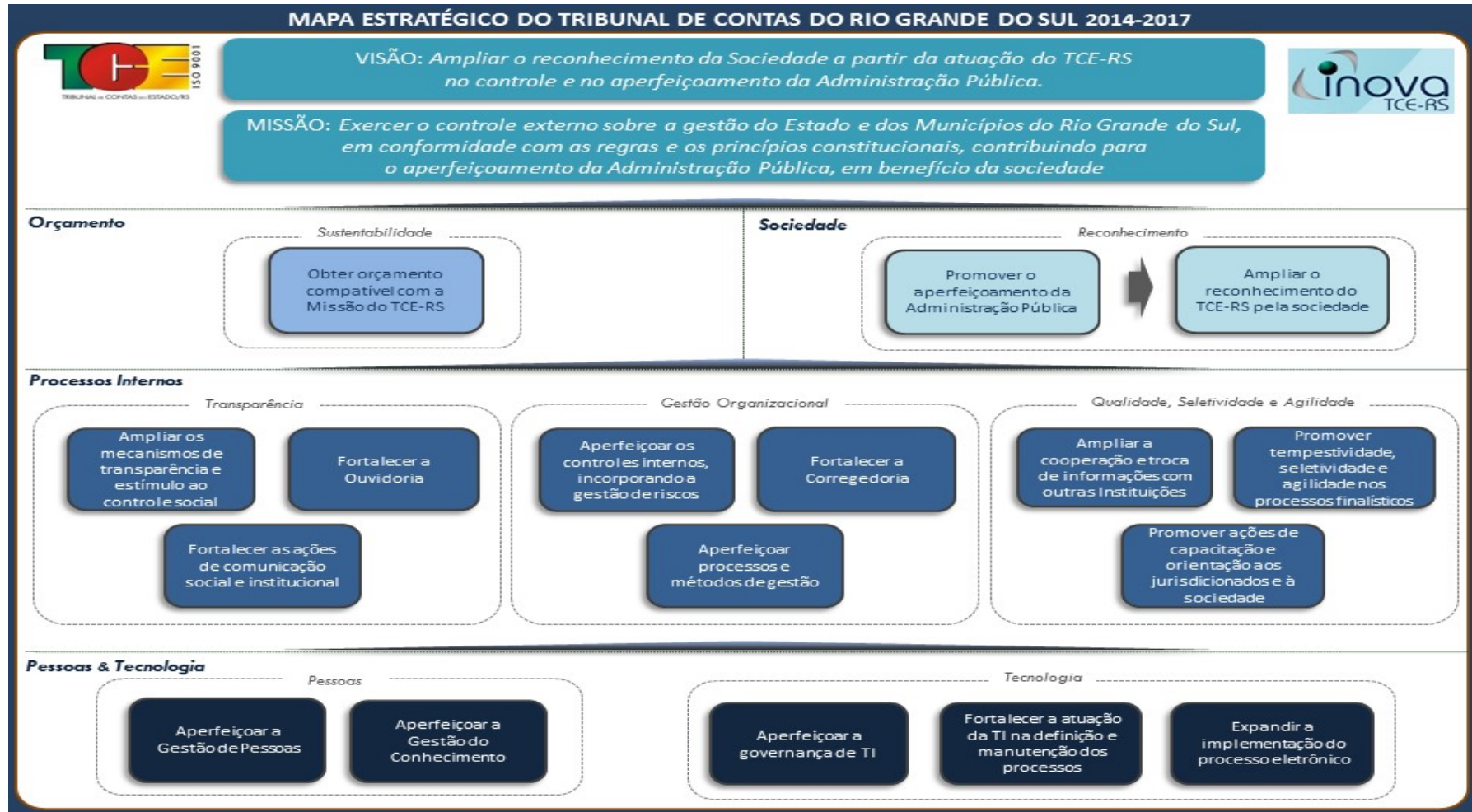
Fonte: TCE (2014).

ANEXO 2 - IDENTIDADE ORGANIZACIONAL



Fonte: TCE (2014).

ANEXO 3 - MAPA ESTRATÉGICO DO TCE-RS



Pessoas

Aperfeiçoar a Gestão de Pessoas

Aperfeiçoar a Gestão do Conhecimento

Tecnologia

Aperfeiçoar a governança de TI

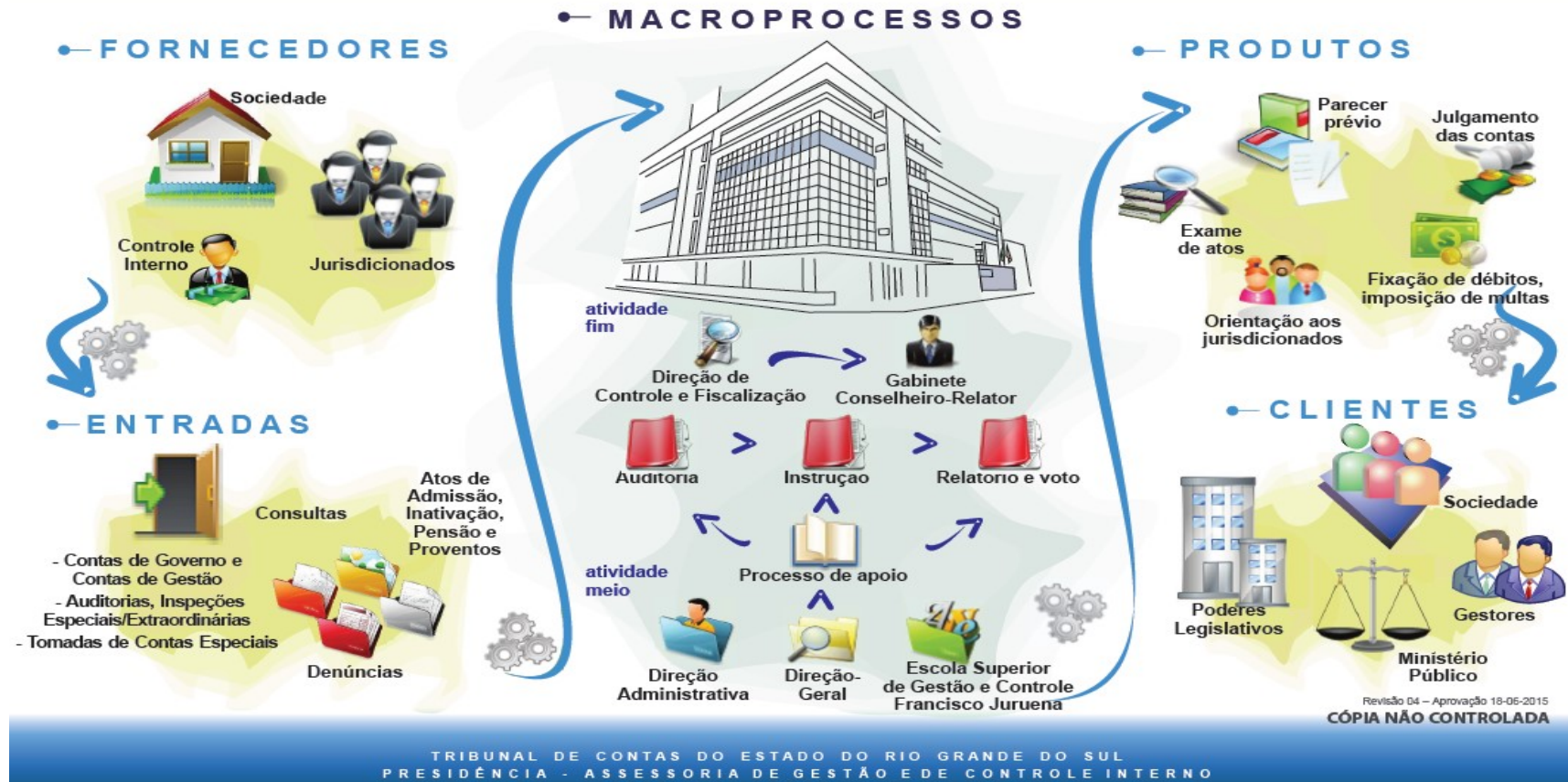
Fortalecer a atuação da TI na definição e manutenção dos processos

Expandir a implementação do processo eletrônico

Fonte: TCE (2014)

ANEXO 5 – DESCRIÇÃO DO NEGÓCIO DO TCE-RS

Missão: Exercer o controle externo sobre a gestão do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul, em conformidade com as regras e os princípios constitucionais, contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração Pública, em benefício da sociedade



Fonte: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/descricao_negocio/DN.pdf> Acesso em: 07/06/2016

ANEXO 6 – TERMO DE SOLICITAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA NO TCE-RS

Porto Alegre, 2 de maio de 2016.

TCE-RS

A/C: André Dietrich

Ref.: Pesquisa sobre o processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS

Leonardo Menna Barreto Cerezer, aluno matriculado sob o nº 00258832 no curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob a orientação do Prof. Dr. Fabio Bitencourt Meira, vem por intermédio desta confirmar a autorização para o desenvolvimento de uma pesquisa empírica, conforme contato realizado anteriormente (registrado no processo de nº 1991-0200/15-8 no TCE-RS).

O objeto de pesquisa será o processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS, sob a responsabilidade da área de sua coordenação: Assessoria de Gestão e Controle Interno. O presente trabalho propõe uma investigação com os seguintes métodos: análise de documentos internos e públicos da organização e entrevistas com atores-chave atuantes no processo.

Todos os dados coletados serão confidenciais e utilizados exclusivamente para fins da pesquisa acadêmica. O prazo para a realização da pesquisa é de 12 meses, a contar do dia 2 de maio de 2016.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Fabio Bitencourt Meira

Leonardo Menna Barreto Cerezer

ANEXO 7 – RELAÇÃO DE DOCUMENTOS CONSULTADOS

| Documento n° | Descrição do documento (nome, título, detalhamento) |
|--------------|--|
| 1 | Página da AGCI na intranet do TCE-RS – último acesso em 10/03/2017. |
| 2 | Portal do TCE-RS (http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/identidade_organizacional) – último acesso em 12/03/2017. |
| 3 | Portal do TCE-RS (http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/planejamento_e_strategico) – último acesso em 12/03/2017. |
| 4 | Portal do TCE-RS (http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/indicadores) – último acesso em 12/03/2017. |
| 5 | Portal do TCE-RS (http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/projetos_estrategicos) – último acesso em 12/03/2017. |
| 6 | Portal do TCE-RS (http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/sgq) – último acesso em 12/03/2017. |
| 7 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-TCE-0001 (revisão 00) Data: 20/03/2017. |
| 8 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-TCE-0002 (revisão 00) Data: 20/03/2017. |
| 9 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-TCE-0003 (revisão 00) Data: 20/03/2017. |
| 10 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-TCE-0004 (revisão 00) Data: 20/03/2017. |
| 11 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-TCE-0005 (revisão 00) Data: 24/03/2017. |
| 12 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-TCE-0006 (revisão 00) Data: 24/03/2017. |
| 13 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-TCE-0007 (revisão 00) Data: 30/03/2017. |
| 14 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-TCE-0008 (revisão 00) Data: 30/03/2017. |
| 15 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-TCE-0009 (revisão 00) Data: 07/04/2017. |
| 16 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-TCE-0010 (revisão 00) Data: 07/04/2017. |
| 17 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-AGCI-0101 (revisão 18) Data: 13/05/2016. |
| 18 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-AGCI-0102 (revisão 08) Data: 07/03/2016. |
| 19 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-AGCI-0103 (revisão 18) Data: 12/12/2016. |
| 20 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-AGCI-0104 (revisão 13) Data: 22/09/2016. |
| 21 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-AGCI-0105 (revisão 20) Data: 22/09/2016. |
| 22 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-AGCI-0106 (revisão 15) Data: 28/07/2016. |
| 23 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-AGCI-0107 (revisão 13) Data: 21/09/2015. |
| 24 | Manual da Qualidade do TCE-RS: MQ-AGCI-0108 (revisão 16) Data: 23/07/2015. |
| 25 | Metodologia de Reuniões de Acompanhamento Gerencial e da Gestão Estratégica: POP-AGCI-0016 (revisão 35) Data: 26/01/2017. |
| 26 | Procedimento de Medição e Monitoramento de Indicadores Estratégicos: POP-AGCI-0017 (revisão 24) Data: 13/05/2016. |
| 27 | Procedimento de revisão e atualização do Planejamento Estratégico: POP-AGCI-0021 (revisão 10) Data: 19/08/2015. |
| 28 | Metodologia de Gerenciamento de Projetos: MT-AGCI-0005 (revisão 05) Data: 05/10/2015. |
| 29 | Metodologia de Gestão de Riscos: MT-AGCI-0012 (revisão 01) Data: 25/01/2017. |
| 30 | Pesquisa de Clima Organizacional 2016: percepções dos servidores quanto ao Sistema de Gestão do TCE-RS. |
| 31 | Pesquisa de Clima Organizacional 2015: percepções dos servidores quanto ao Sistema de Gestão do TCE-RS. |
| 32 | Pesquisa de Clima Organizacional 2014: percepções dos servidores quanto ao Sistema de Gestão do TCE-RS. |
| 33 | Pesquisa de Clima Organizacional 2013: percepções dos servidores quanto ao Sistema de Gestão do TCE-RS. |
| 34 | Pesquisa de Clima Organizacional 2012: percepções dos servidores quanto ao Sistema de Gestão do TCE-RS. |
| 35 | Pesquisa de Clima Organizacional 2011: percepções dos servidores quanto ao Sistema de |

| | |
|----|--|
| | Gestão do TCE-RS. |
| 36 | Pesquisa de Clima Organizacional 2010: percepções dos servidores quanto ao Sistema de Gestão do TCE-RS. |
| 37 | Revista do Planejamento Estratégico do TCE-RS (1ª Edição: 2002-2005). |
| 38 | Revista do Planejamento Estratégico do TCE-RS (2ª Edição: 2003-2006). |
| 39 | Revista do Planejamento Estratégico do TCE-RS (3ª Edição: 2004-2007). |
| 40 | Revista do Planejamento Estratégico do TCE-RS (4ª Edição: 2005-2008). |
| 41 | Revista do Planejamento Estratégico do TCE-RS (5ª Edição: 2006-2009). |
| 42 | Revista do Planejamento Estratégico do TCE-RS (6ª Edição: 2007-2010). |
| 43 | Revista do Planejamento Estratégico do TCE-RS (7ª Edição: 2008-2011). |
| 44 | Revista do Planejamento Estratégico do TCE-RS (8ª Edição: 2009-2012). |
| 45 | Revista do Planejamento Estratégico do TCE-RS (9ª Edição: 2010-2013). |
| 46 | Revista do Planejamento Estratégico do TCE-RS (10ª Edição: 2011-2015). |
| 47 | Revista do Planejamento Estratégico do TCE-RS (11ª Edição: 2015-2019). |
| 48 | Manual de Padronização da Documentação do TCE-RS: POP-AGCI-0004 (revisão 29) Data: 06/02/2017. |
| 49 | Resolução nº 1022/2014 – Atualiza o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para o período de 2015-2019. |
| 50 | Monitoramento do Planejamento Estratégico através da Resolução nº 949/2012 (Conselho da Qualidade). |
| 51 | Resolução nº 958/2012 – Atualiza o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para o período de 2011-2015. |
| 52 | Resolução nº 896/2010 – Atualiza o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para o período de 2011-2015. |
| 53 | Resolução nº 869/2009 – Aprova o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para o período 2010-2013. |
| 54 | Resolução nº 832/2008 – Aprova o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para o período 2009-2012. |
| 55 | Resolução nº 795/2007 – Aprova o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, para o período de 2008-2011. |
| 56 | Resolução nº 754/2006 – Aprova o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, para o período de 2007-2010. |
| 57 | Instrução Normativa nº 10/2006 – Dispõe sobre os procedimentos relativos à elaboração, à execução, ao controle e à revisão do Planejamento Estratégico e do Plano de Ações do Tribunal de Contas do Estado. |
| 58 | Resolução nº 731/2005 – Dispõe sobre o Planejamento Estratégico no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. |
| 59 | Resolução nº 675/2004 – Dispõe sobre o Planejamento Estratégico no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. |
| 60 | Instrução Normativa nº 13/2004 – Dispõe sobre os procedimentos relativos à elaboração, execução e revisão dos Planos de Ação e do Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado. |
| 61 | Resolução nº 638/2003 – Dispõe sobre o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado. |
| 62 | Resolução nº 608/2002 – Altera a Resolução nº 599/2002, que aprovou o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. |
| 63 | Resolução nº 599/2002 – Aprova o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. |
| 64 | Resolução nº 493/1997 – Cria o Conselho e o Escritório da Qualidade do TCE. |
| 65 | Apresentação do plano de implantação do Programa de Qualidade – Outubro de 1997: palestras, montagem do Escritório da Qualidade, efetivação e divulgação do programa, treinamento dos facilitadores. |
| 66 | Primeiro <i>workshop</i> da qualidade do TCE-RS – outubro de 1998. |
| 67 | Publicações internas do Escritório da Qualidade do TCE-RS: “Qualidade em ação”. Edições de junho de 1998, outubro de 1998, novembro de 1998, fevereiro de 1999, março/abril de 1999, maio de 1999, julho de 1999, setembro de 1999, novembro de 1999, janeiro/fevereiro de 2001, setembro de 2001, maio de 2002, setembro de 2002. |
| 68 | Publicação do jornal Correio do Povo de 21/06/2002 (página 11): Lançamento do Planejamento Estratégico 2002-2005. |
| 69 | Publicação do jornal Correio do Povo de 13/07/2002 (página 8): TCE-RS projeta a |

| | |
|----|--|
| | modernização. |
| 70 | Carta de conscientização pessoal para a qualidade em maio de 2003 entregue aos Diretores, Supervisores, Coordenadores e Chefes de Gabinetes e de Setores do TCE para engajar os servidores para cumprimento da diretriz constante do Planejamento Estratégico que objetiva obter a certificação ISO 9001. |
| 71 | 1ª Reunião do Escritório da Qualidade – 05/03/1998: Plano de Ação/Cursos a serem realizados pelo Escritório no 1º semestre, criação do Informativo/pág. na Internet/Relação dos participantes do curso “Gerenciando pela Qualidade Total”/Rel. dos Tribunais de Contas que já aderiram ao Programa da Qualidade e demais entidades/instituições públicas estaduais. Sugestão para a adesão ao Programa Gaúcho da Qualidade Total. |
| 72 | 2ª Reunião do Escritório da Qualidade – 02/04/1998: Sugestão do Consultor em elaborarmos: Esboço de um Plano de Ação para o escritório/planejamento das atividades; Palestra de Sensibilização para a Alta Direção (apresentação do que é um Programa de Qualidade para o TCE- fundamentos/vantagens/resultados/prazos/ação do Escritório, etc.), Detalhamento do Plano(definição das UGB’s/do negócio destas UGB’s/itens de controle/metapas/processos/padrões que já existem, etc.), Implantação do curso fechado GQT para os “gerentes”. Gerenciamento da rotina para as UGB’S. |
| 73 | 4ª Reunião do Escritório da Qualidade – 23/04/1998: Apresentação do vídeo “D’OLHO NA QUALIDADE”-SEBRAE. |
| 74 | 5ª Reunião do Escritório da Qualidade – 24/04/1998: Participação de consultor na reunião para apresentação e divulgação do Programa de GQT, treinamento das chefias pelo consultor (aproximadamente 70 pessoas), definição de indicadores e de fluxogramas dos processos. |
| 75 | 11ª Reunião do Escritório da Qualidade – 11/09/1998: Definição com o consultor do Plano de Ação para a realização do I WORKSHOP da QUALIDADE DO TCE, com data prevista para 13 a 16 de outubro de 1998. |
| 76 | Reunião do Escritório da Qualidade Total - Ata 01/99 – 10/03/1999: apresentação dos planos do Escritório da Qualidade. |
| 77 | Reunião do Escritório da Qualidade Total - Ata 02/99 – 01/10/1999: apresentação do andamento dos planos do Escritório da Qualidade para a implantação da Gestão da Qualidade Total. |
| 78 | Reunião do Conselho da Qualidade – 28/07/2000: comunicado que deverá haver treinamento sobre “Planejamento Estratégico” para as pessoas envolvidas no processo. O Consultor noticiou ao Conselho as principais atividades do Escritório, no presente exercício, relatando que está se fazendo revisão da pasta de gestão com cada gerente, separadamente; que cada Unidade Gerencial está elaborando seus padrões e que o EQT planeja realizar workshop para demonstrar os resultados já alcançados nas diversas Unidades Gerenciais do Tribunal de Contas. Após, foi apresentada a minuta do “Manual de Padronização do TCE”. |
| 79 | Reunião do Conselho da Qualidade – 03/05/2001: apresentado o resumo do Programa de Qualidade no TCE, para conhecimento do Conselho, elaborado pela Coordenação do Escritório da Qualidade. Planejamento e realização do II Workshop da qualidade para demonstrar os resultados já alcançados nas diversas Unidades Gerenciais do Tribunal de Contas. |
| 80 | Reunião do Conselho da Qualidade – 02/04/2002: foi entregue aos presentes, cópia do trabalho produzido a respeito do “Planejamento Estratégico”. O Senhor Presidente do Conselho fez observações a respeito da Certificação do Tribunal na ISO 9000, explicando os pontos que impedem a certificação em curto prazo. A data provável para a certificação poderia ser dezembro de 2003 e que o custo para todos os processos do Órgão ficaria em torno de vinte e cinco a trinta mil e que a primeira medida a ser tomada para a Certificação seria a realização do Planejamento Estratégico, segundo motivo da presente reunião – apresentação do trabalho já realizado até então. Argumentam que a celeridade nos prazos é uma realidade mundial e trouxeram como exemplo o Poder Judiciário e que dentro da morosidade no julgamento, o Ministério Público ou a própria imprensa pode esvaziar o julgamento tardio do TCE. |
| 81 | Reunião do Conselho da Qualidade – 10/05/2002: o Senhor Presidente do Conselho solicitou que todo o material produzido a respeito do Planejamento Estratégico, fosse enviado por e-mail pela Coordenadora do Escritório da Qualidade a todos os servidores da Casa, com o intuito de obter colaboração e o comprometimento. Nesta oportunidade deverá ser estabelecido um prazo de aceitação das sugestões, que deverá ser de cinco (05) dias úteis. |

| | |
|-----|---|
| 82 | Reunião do Conselho da Qualidade – 18/06/2002: foi entregue aos presentes, cópia das diretrizes do Planejamento Estratégico, contendo: o nome do responsável pela sua execução, data prevista para a finalização da ação ou das ações e a situação em relação ao andamento. Após a discussão de cada item, retificou-se o documento em questão. Cada responsável, juntamente com sua equipe (Supervisores, Coordenadores e/ou Dirigentes de Equipe) deverão desdobrar as diretrizes em plano de ação, com cronograma, a ser levado para reunião do Conselho da Qualidade, até 30-08-2002. |
| 83 | Reunião do Conselho da Qualidade – 04/10/2002: foi entregue aos presentes, cronograma das ações traçadas pelo Planejamento Estratégico. A narrativa sobre o desenvolvimento das mesmas começou com o Diretor da DCF que apresentou cronograma a parte, quanto as ações. |
| 84 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 08/03/2004: revisão das ações do Planejamento Estratégico e o cumprimento da visão. |
| 85 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 21/06/2004: revisão das ações do Planejamento Estratégico e acompanhamento da ação fortalecer o sistema de gestão certificando o Tribunal de Contas na ISO 9001:2000, até dezembro de 2004. |
| 86 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 12/07/2004: revisão das ações do Planejamento Estratégico. |
| 87 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 09/08/2004: revisão das ações do Planejamento Estratégico. |
| 88 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 26/10/2004: revisão das ações do Planejamento Estratégico. |
| 89 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 08/11/2004: fechamento das ações de 2004 do Planejamento Estratégico. |
| 90 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 28/02/2005: acompanhamento das ações do Planejamento Estratégico. |
| 91 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 26/04/2005: acompanhamento das ações do Planejamento Estratégico. |
| 92 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 22/06/2005: análise dos Planos de Ação oriundos do Planejamento Estratégico e análise dos indicadores relacionados com o cumprimento da Política da Qualidade e Visão. |
| 93 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 29/08/2005: análise dos Planos de Ação oriundos do Planejamento Estratégico e análise dos indicadores relacionados com o cumprimento da Política da Qualidade e Visão. |
| 94 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 03/10/2005: apresentação dos resultados do Diagnóstico Institucional, análise dos resultados, consolidação e validação dos fatores ambientais para composição da Matriz de Análise Estratégica. |
| 95 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 08/11/2005: análise crítica do desempenho global com vistas à definição de diretrizes do Planejamento Estratégico (Identificação dos Objetivos Estratégicos, Estratégias e Metas, segundo quatro (04) perspectivas: Clientes – Processos Internos – Aprendizado e crescimento institucional – Orçamentária; Consolidação da Identidade Institucional: Negócio, Missão, Valores e Visão). |
| 96 | Ata de reunião R6 – reunião de análise do desempenho global – 18/03/2005: análise dos resultados e situação dos indicadores. |
| 97 | Ata de reunião R6 – reunião de análise do desempenho global – 25/05/2005: análise do resultado da avaliação da satisfação do cliente, desempenho dos processos, análise dos resultados e situação dos indicadores. |
| 98 | Ata de reunião R6 – reunião de análise do desempenho global – 09/08/2005: análise do resultado da avaliação da satisfação do cliente, desempenho dos processos, análise dos resultados e situação dos indicadores, análise da necessidade de recursos. |
| 99 | Ata de reunião R6 – reunião de análise do desempenho global – 22/09/2005: análise dos indicadores. |
| 100 | Ata de reunião R6 – reunião de análise do desempenho global – 29/11/2005: análise dos indicadores, aprovação do novo Plano Estratégico, deliberação para participar do prêmio PGQP. |
| 101 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 25/01/2006: Análise das Ações do Plano Estratégico, projetar o Tribunal no cenário gaúcho, em termos de gestão pela qualidade (participar do PGQP), incrementar o processo de comunicação externa com a sociedade, divulgar a atuação do Tribunal em Escolas e Universidades. |
| 102 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 30/03/2006: monitoramento da satisfação do |

| | |
|-----|--|
| | cliente externo, índice de alcance de metas, necessidade de implantação de gerenciamento de projetos, análise dos indicadores relacionados com o Cumprimento da Política da Qualidade e da Visão, Sistema de Gestão da Qualidade, análise e aprovação dos Planos de Ação desdobrados do Plano Estratégico do Tribunal 2006-2009. |
| 103 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 12/06/2006: análise dos indicadores relacionados com o Cumprimento da Política da Qualidade e da Visão, Sistema de Gestão da Qualidade, análise dos Planos de Ação desdobrados do Plano Estratégico do Tribunal 2006-2009. |
| 104 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 10/08/2006: análise dos indicadores relacionados com o Cumprimento da Política da Qualidade e da Visão, Sistema de Gestão da Qualidade, análise dos Planos de Ação desdobrados do Plano Estratégico do Tribunal 2006-2009. |
| 105 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 26/09/2006: A reunião teve por objetivo dar início à Revisão do Planejamento Estratégico 2007-2010. |
| 106 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 09/10/2006: a reunião teve por objetivo avaliar e validar o resultado da análise dos fatores de ambientes interno e externo, que servirá à continuidade da Revisão do Planejamento Estratégico 2007-2010. De início foi referido o baixo número de participantes na definição. |
| 107 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 17/10/2006: a reunião teve por objetivo avaliar o resultado das proposições dos grupos de trabalho em reuniões setoriais relativo aos Fatores Críticos para o Sucesso, Objetivos Estratégicos, Estratégias e as Principais Ações e Indicadores e Metas para a definição da Revisão do Plano Estratégico para 2007-2010. Inicialmente foram apresentados a Identidade Institucional (Negócio, Missão, Valores e Visão), consolidados em reunião do Conselho de 26-09-2006 e o resultado do Diagnóstico Institucional, definida em reunião do Conselho de 09-10-2006. |
| 108 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 18/12/2006: análise e aprovação das ações desdobradas do PET 2007-2010, aprovado em 25-10-2006 que constituirão o PAT – Plano de Ações do Tribunal. Mencionado que todas as ações são resultado de reuniões por área, com gerentes em diversos níveis e também avaliadas e aprovadas pelos respectivos diretores. |
| 109 | Ata de reunião R6 – reunião de análise do desempenho global – 04/15/2006: informação de visita dos examinadores do PGQP para o período de 22 a 26-05, solicitando esforço conjunto para consecução do objetivo. Palestras para esclarecimentos foram agendadas com disponibilização/distribuição de material de apoio em 08-05. Análise das auditorias da qualidade ISSO, do desempenho e do resultado dos processos. Análise dos resultados e situação dos principais indicadores. |
| 110 | Ata de reunião R6 – reunião de análise do desempenho global – 29/08/2006: apresentação e análise dos resultados das auditorias do sistema de gestão da qualidade do TCE, análise do desempenho e resultado dos processos (Processo de Comunicação Interna e Externa, Processo de TI, Processo de Treinamento, Processo de Planejamento e Gestão, Processo de Auditoria). Análise dos resultados e situação dos principais indicadores. |
| 111 | Ata de reunião R6 – reunião de análise do desempenho global – 19/10/2006: A reunião teve por objetivo apresentar ao Presidente do TCE o resultado da Revisão do Plano Estratégico para 2007-2010, realizada pelo Conselho da Qualidade em reunião de 17-10-2006, relativamente à Identidade Institucional, à Análise de Ambientes (MAE), aos Fatores Críticos de Sucesso, Objetivos Estratégicos, Estratégias e as Principais Ações e Indicadores e Metas. |
| 112 | Ata de reunião R6 – reunião de análise do desempenho global – 19/12/2006: apresentação e análise dos resultados das auditorias do sistema de gestão da qualidade do TCE, análise do desempenho e resultado dos processos (Processo de Comunicação Interna e Externa, Processo de TI, Processo de Treinamento, Processo de Planejamento e Gestão, Processo de Auditoria). Análise dos resultados e situação dos principais indicadores. |
| 113 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 12/03/2007: análise dos Planos de Ação – (PAT 2007), desdobrados do Plano Estratégico do Tribunal – PET-2007/2010. Análise dos indicadores relacionados com o Cumprimento da Política da Qualidade e da Visão. Sistema de Gestão da Qualidade. |
| 114 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 07/05/2007: análise dos Planos de Ação – (PAT 2007), desdobrados do Plano Estratégico do Tribunal – PET-2007/2010. |
| 115 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 28/06/2007: objetivo de dar início aos |

| | |
|-----|---|
| | <p>trabalhos de revisão do PET para o período 2008-2011, bem como a avaliação e aprovação do cronograma do processo de revisão. Registro de que em 2005 foi feita uma revisão ampla da identidade organizacional, com a participação de todo o corpo funcional e que, nesta oportunidade, a revisão se daria no âmbito do Conselho, composto por integrantes da alta administração do TCE. Metodologia de trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> •1ª reunião – GTs: Análise de ambiente / cenários: •Participativa: 1) Distribuição de material para os gerentes. 2) Reuniões com o corpo funcional dividido em grupos com acompanhamento da APG. Tabulação dos resultados obtidos pela APG; 2ª reunião: validação da análise dos GTs para elaboração da matriz MAE; Identificação da postura estratégica pela APG; 3ª reunião: definição dos objetivos, estratégias, indicadores e metas. Incentivo para que o maior número possível de colegas, principalmente da DCF, participem e manifestem seu posicionamento. Definiu-se que todas as sugestões de objetivos, estratégias, ações e metas serão anotadas pela APG e trazidas para avaliação. Evento de Abertura do Processo de Revisão do PET 2008-2011 proposto, em decorrência de observações e constatações junto ao corpo funcional. O evento seria realizado com a finalidade de motivar e mobilizar o corpo funcional. Foi levantada a possibilidade de colegas, Diretores, o próprio Conselheiro, pela sua experiência, e integrantes de Gabinetes de Conselheiros, apresentarem depoimentos sobre a importância, os resultados e os projetos que estão em andamento. Ainda mencionou-se a possibilidade de trazer palestrante externo, a exemplo do MPE e CRH (Paulão do Vôlei), sem ônus. A proposição de data para 20-08-2007, com duração de no máximo duas horas, foi aprovada. A APG fica encarregada de sugerir os nomes e preparar o evento. |
| 116 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 10/09/2007: objetivou a validação da Postura Estratégica do TCE. Apresentação das matrizes resultantes da Reunião de Avaliação e Graduação da Análise de Ambiente realizada em 5/09/2007 (Matriz <i>SWOT</i>). |
| 117 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 15/10/2007: avaliação e Aprovação do PET 2008-2011. Análise das proposições do PET: Objetivos Estratégicos e Estratégias. Indicadores e metas. |
| 118 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 08/11/2007: análise dos Planos de Ação – (PAT 2007), desdobrados do Plano Estratégico do Tribunal – PET-2007/2010. |
| 119 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 11/12/2007: análise e Aprovação dos Planos de Ação desdobrados do Plano Estratégico do Tribunal – PET-2008/2011. Análise dos indicadores e respectivas metas para 2008, relacionados com o Cumprimento da Política da Qualidade e da Visão. |
| 120 | Ata de reunião R6 – reunião de análise do desempenho global – 24/04/2007: apresentação e análise dos resultados das auditorias do sistema de gestão da qualidade do TCE, análise do desempenho e resultado dos processos (Processo de Comunicação Interna e Externa, Processo de TI, Processo de Treinamento, Processo de Planejamento e Gestão, Processo de Auditoria). Análise dos resultados e situação dos principais indicadores. |
| 121 | Ata de reunião R6 – reunião de análise do desempenho global – 06/09/2007: apresentação e análise dos resultados das auditorias do sistema de gestão da qualidade do TCE, análise do desempenho e resultado dos processos (Processo de Comunicação Interna e Externa, Processo de TI, Processo de Treinamento, Processo de Planejamento e Gestão, Processo de Auditoria). Análise dos resultados e situação dos principais indicadores. |
| 122 | Ata de reunião R6 – reunião de análise do desempenho global – 06/09/2007: a reunião teve por objetivo apresentar ao Presidente o resultado da Revisão do Plano Estratégico para 2008-2011, realizada pelo Conselho da Qualidade em reunião de 15-10-2007. |
| 123 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 21/02/2008: análise dos indicadores relacionados com o Cumprimento da Política da Qualidade e da Visão. Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ e a Política da Qualidade são monitorados pelo conjunto de Indicadores Institucionais, pelo Índice de aderência à Norma e pelo Índice de Alcance de Metas). Análise dos Planos de Ação – (PAT 2008), desdobrados do Plano Estratégico do Tribunal – PET-2008/2011. |
| 124 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 17/04/2008: análise dos indicadores relacionados com o Cumprimento da Política da Qualidade e da Visão. Análise dos Planos de Ação – (PAT 2008), desdobrados do Plano Estratégico do Tribunal – PET-2008/2011. |
| 125 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 01/07/2008: análise dos indicadores relacionados com o Cumprimento da Política da Qualidade e da Visão. Análise dos Planos de Ação – (PAT 2008), desdobrados do Plano Estratégico do Tribunal – PET-2008/2011. |
| 126 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 26/08/2008: aprovação da Agenda e do processo de revisão do PET 2009-2012. Proposição de que o processo de revisão do PET |

| | |
|-----|---|
| | seja o mesmo do ano anterior, ou seja: a revisão da Identidade Institucional nessa reunião e a avaliação dos ambientes interno e externo através da metodologia utilizada em 2007, com reuniões setoriais com os servidores. Iniciou o processo de revisão do PET-2008/2011. O Negócio, a Missão, os Valores, a Visão de Futuro e a Política da Qualidade foram mantidos inalterados. Da apreciação dos quatro objetivos estratégicos, resultou alterado e aprovado somente o quarto objetivo estratégico. |
| 127 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 30/09/2008: avaliação e Validação da Matriz de Análise Estratégica. Revisão do Plano Estratégico do TCE 2009-2012. Gestão de Projetos – Aprovação de Mudança de Projeto. |
| 128 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 14/10/2008: Avaliação e aprovação do Plano Estratégico. |
| 129 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 18/12/2008: aprovação do Plano de Ações do Tribunal – PAT – para 2009. |
| 130 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 09/03/2009: análise dos indicadores relacionados com o Cumprimento da Política da Qualidade e da Visão. Análise dos Planos de Ação – (PAT 2009), desdobrados do Plano Estratégico do Tribunal – PET-2009/2012. |
| 131 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 08/06/2009: análise dos Planos de Ações (PAT 2009). Análise dos indicadores relacionados com o Cumprimento da Política da Qualidade e da Visão. |
| 132 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 13/08/2009: aprovação do processo e agenda de revisão do PET para o período de 2010-2013. Os presentes deliberaram no sentido de que a etapa de Revisão da Identidade Organizacional e Estratégias fosse realizada pelo Conselho nesta R5. Aprovado o processo de Revisão do Plano Estratégico, com uma pesquisa interativa através da intranet para todos os servidores pautada na Análise de Ambiente (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e melhorias), com o objetivo de promover um <i>brainstorm</i> sobre o tema. Ressaltou-se a necessidade de mobilização dos colegas para a pesquisa, o que está previsto para a AGCI e ACS executarem. Ficou acordada a participação obrigatória nas reuniões setoriais do gerente da UGB e no mínimo de um colega da equipe. |
| 133 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 17/09/2009: validar a Matriz de Análise estratégica – MAE. |
| 134 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 05/10/2009: avaliação e aprovação do Planejamento Estratégico. Deliberou-se por dar prioridade à atividade fim no período do PET 2010-2013. Análise dos Planos de Ações (PAT 2009). Análise dos Indicadores Relacionados com o Cumprimento da Política da Qualidade e da Visão. Análise e validação do PET – Plano Estratégico do TCE 2010-2013. |
| 135 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 05/10/2009: avaliação e aprovação do PAT (Planos de Ações para 2010). Avaliação dos Indicadores das UGBs para o exercício de 2010. |
| 136 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 05/03/2010: detalhamento das ações do PAT 2010, DN TCE e indicadores institucionais. Comunicou que o TCE foi convidado pelo Grupo Temático de Planejamento Estratégico do PROMOEX – GPL – para sediar um evento nacional, a ser realizado no final do ano, para apresentação dos trabalhos realizados pelos demais Tribunais. |
| 137 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 19/05/2010: treinamento sobre desdobramento das ações do PAT 2010. |
| 138 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 06/08/2010: relato da situação das ações do PROMOEX (Planejamento Estratégico – previsão de pregão para contratação de consultoria para elaboração do mapa estratégico). Ações do PAT/2010 (AD 9.30 – Desdobramento de Ações do Plano Estratégico do TCE). Relato da evolução das ações pelos gestores do nível estratégico. |
| 139 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 18/01/2011: comunicado sobre a aprovação do Planejamento Estratégico 2011-2015 na Sessão Plenária de 15/12/2010. Proposta da AGCI de revogação da Resolução nº 731/2005 e da IN nº 10/2006, que tratam do Planejamento Estratégico do TCE. Definir responsáveis pelos Objetivos Estratégicos e detalhar as respectivas atribuições. Confirmar os responsáveis pelos Indicadores Estratégicos e definir prazo para o detalhamento e implantação do painel de indicadores. Deliberar sobre a priorização das iniciativas – apresentar a matriz de priorização elaborada no PET. Definir o período de treinamento dos gerentes de projeto na metodologia e o |

| | |
|-----|--|
| | prazo de elaboração dos planos. |
| 140 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 15/04/2011: Deliberar sobre os gerentes das iniciativas estratégicas, os quais também para realização de treinamento. Validar os DNAs dos Indicadores institucionais (avaliar as proposições de mudanças sugeridas pelos responsáveis). Apresentar o resultado dos Indicadores do PET 2010-2013. Apresentar a minuta da revista do PET 2011-2015. |
| 141 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 20/10/2011: contratada consultoria para auxiliar na customização do mapa estratégico (Dashboard) do TCE, no caso a empresa ITSX, que é representante da Softexpert no RS. Avaliação de indicadores estratégicos. Avaliar o andamento dos projetos PET 2011-2015. Informação de que foi realizado, nos dias 28 a 30 de setembro, o “II Encontro do Planejamento Estratégico dos Tribunais de Contas” (evento do PROMOEX). Contratação de consultoria para redesenho de processos. Informação sobre a elaboração de POP com todos os Indicadores Estratégicos ainda este ano. Deliberado que, como no ano passado a revisão do PET foi bem abrangente, entendem desnecessária a revisão do PET neste exercício. Proposição de que não se deveria revisar o PET até 2014, e que até lá só se deveria fazer reuniões de análise crítica. |
| 142 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 21/11/2011: Avaliação da proposta da DCF de alteração dos Indicadores Estratégicos sob sua responsabilidade. Avaliar o andamento dos projetos estratégicos PET 2011-2015. Comunicar sobre o encerramento da consultoria de redesenho dos processos. |
| 143 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade e reunião de análise do desempenho global (R6) – 17/08/2011: Deliberação sobre gerentes das Iniciativas Estratégicas. Comunicado da criação dos Indicadores Estratégicos no sistema DESEMPENHO e necessidade de inclusão das respectivas medições pelos responsáveis. Publicação da revista PET 2011-2015, com envio de um exemplar para todos os deputados estaduais e demais autoridades, além de serem disponibilizados exemplares em todos os saguões do TCE. A ACS emite divulgação na Intranet e Portal sobre a publicação da revista. |
| 144 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade e reunião de análise do desempenho global (R6) – 04/01/2012: análise das Iniciativas Estratégicas. Análise dos Indicadores Institucionais. Avaliação do Mapa Estratégico. Análise da Realização das Ações Estratégicas. |
| 145 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade e reunião de análise do desempenho global (R6) – 02/07/2012: avaliação e alterações de indicadores e projetos estratégicos. |
| 146 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 07/02/2013: análise de todos os 35 Indicadores Estratégicos e os objetivos estratégicos a eles vinculados. Pautado que há Processo de Licitação para contratação de Empresa Certificadora da Norma ISO 9001:2008. Foi apresentado a todos os presentes o Mapa Estratégico do TCE-RS, com sinaleiras que indicam se os Objetivos foram alcançados ou não, de acordo com os Indicadores vinculados a eles. |
| 147 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 01/07/2013: acompanhamento das ações estratégicas. |
| 148 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade – 16/12/2013: encerramento de projeto estratégico. Revisão do Planejamento Estratégico para o ano subsequente (revisar em 2014 para abranger o período 2015 a 2019) a partir de contratação de consultoria. Avaliar andamentos de projetos estratégicos. |
| 149 | Reunião de análise do desempenho global (R6) – 06/05/2013: avaliação do andamento das iniciativas estratégicas (projetos estratégicos). Avaliação dos Indicadores Estratégicos do PET 2011-2015 com não atingimento de meta, com solicitação de alteração e/ou exclusão e que não foram avaliados na última reunião do Conselho da Qualidade. |
| 150 | Reunião de análise do desempenho global (R6) – 23/01/2014: aprovação da revisão do planejamento estratégico para o período 2015-2019. Avaliar o andamento do RNC nº 01/2013, que trata do não atingimento da meta do Indicador Institucional Índice de Disseminação do Conhecimento. Avaliar andamento das iniciativas estratégicas. Acompanhamento dos indicadores estratégicos. |
| 151 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade e reunião de análise do desempenho global (R6) – 13/03/2014: revisão do planejamento estratégico para o período 2015-2019. O Presidente aproveitou a oportunidade para enfatizar que, levando-se em conta a importância do PET para a Instituição, é imprescindível a adoção de ações de sensibilização no âmbito do TCE-RS, de modo que o processo de revisão do mesmo seja realizado democraticamente, ou seja, com a participação efetiva dos servidores da Instituição. Avaliação dos Indicadores Institucionais PET 2011-2015. |

| | |
|-----|--|
| 152 | Ata de reunião de análise do desempenho global (R6) – 02/10/2014: o Consultor da G4F Soluções Corporativas apresentou parte do trabalho desenvolvido até então, para análise e validação da Identidade Institucional e da Matriz <i>SWOT</i> (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) e detalhou as fases que embasaram a elaboração dos produtos anteriormente citados, quais sejam: entrevistas com a Alta Direção, Associações (Associação dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado – ASTC, Associação dos Funcionários Aposentados – AFA e Centro dos Auditores Públicos Externos – CEAPE) e Ministério Público de Contas – MPC, pesquisa de percepção realizada junto aos servidores, reunião administrativa, evento Múltiplos Olhares, reunião de trabalho com representantes da Rede de Controle (Ministério Público, Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria da Fazenda, Tribunal de Contas da União, Contadoria e Auditoria Geral do Estado e Contadoria e Auditoria-Geral do Estado) e workshops com Gestores e com a Alta Direção. Na sequência, apresentou as propostas consolidadas, as quais foram amplamente debatidas para validação. |
| 153 | Ata de reunião de análise do desempenho global (R6) – 24/10/2014: o Presidente do TCE-RS saudou e agradeceu a todos os presentes, destacando o andamento das iniciativas do Planejamento Estratégico. Ressaltou a importância da reunião, haja vista que questões importantes relativas ao PET seriam definidas. Enfatizou que o Planejamento Estratégico é um processo relevante para a Instituição, pois contribui para a modernização da gestão, bem como prepara o TCE-RS para um processo de sucessão de forma que as mudanças propostas não impactem no curso das atividades do Tribunal. Dirigiu a palavra aos gestores presentes no intuito de que todos se dedicassem às iniciativas propostas no PET, uma vez que as mesmas são imprescindíveis à melhoria e, portanto, à modernização da gestão do TCE-RS. O Consultor da G4F Soluções Corporativas apresentou a proposta de Mapa Estratégico do TCE-RS, informando que dentre as 04 (quatro) perspectivas (Orçamento, Sociedade, Processos Internos e Pessoas & Tecnologia) foram feitas pequenas mudanças na redação dos Objetivos Estratégicos sem, no entanto, alterar o mérito dos mesmos. Aprovados os objetivos estratégicos e os indicadores estratégicos que irão mensurar o atingimento daqueles. |
| 154 | Ata de reunião de análise do desempenho global (R6) – 02/12/2014: o Presidente do TCE-RS saudou e agradeceu a todos os presentes, destacando o andamento participativo e deliberativo de todo o processo de Planejamento Estratégico. Ressaltou que, na presente reunião, que tem como foco a validação das Iniciativas Estratégicas, será elencado um grau prioritário para implementação dos projetos estratégicos, para que, em eventual dificuldade em termos de recursos humanos ou financeiros, sejam estabelecidas prioridades para alocação de recursos. Enfatizou que as ações a serem implementadas a partir da revisão do Planejamento Estratégico contribuirão para a melhoria da gestão do Tribunal de Contas. Destacou, ainda, a importância da participação de todos no processo. Em seguida, passou a palavra ao consultor da empresa G4F Soluções Corporativas. |
| 155 | Ata de reunião de análise do desempenho global (R6) – 24/03/2015: foco desta reunião será o acompanhamento dos projetos estratégicos para que tenham o máximo de alinhamento com o Planejamento Estratégico, seguindo os critérios técnicos e referenciais para a melhoria e aperfeiçoamento da gestão. A consultoria G4F Soluções Corporativas sugeriu uma mudança no foco das reuniões gerenciais, isto é, que não houvesse repetição de deliberações entre as mesmas, que não fosse realizada a análise de todos os indicadores e de todos os projetos estratégicos, incluindo-se em pauta apenas aqueles mais críticos ou prioritários. Para tanto, os consultores da G4F Soluções Corporativas acompanharão, em maio, a realização das R3 (Ciclo de Avaliação e Controle) e, em agosto, a realização da R6 (Ciclo de Aperfeiçoamento). |
| 156 | Ata de reunião de análise do desempenho global (R6) – 10/07/2015: o Presidente salientou que a atual gestão vem executando as ações do Planejamento Estratégico – PET, bem como a importância de sua continuidade. |
| 157 | Ata de reunião de análise do desempenho global (R6) – 11/08/2015: última fase do Planejamento Estratégico com a participação dos consultores da G4F, devido à finalização do monitoramento previsto em contrato. Demonstrou o Mapa Estratégico e mencionou que o objetivo principal da reunião seria o de avaliar os objetivos e indicadores estratégicos. |
| 158 | Ata de reunião de análise do desempenho global (R6) – 13/08/2015: a presente reunião foi uma continuidade da ocorrida em 11-08-2015, com a avaliação dos demais objetivos e indicadores estratégicos. |
| 159 | Ata de reunião de análise do desempenho global (R6) – 26/11/2015: avaliação do |

| | |
|-----|---|
| | <p>andamento de sete projetos estratégicos, dentre os vinte e dois existentes, e proposição e validação de mudanças. Para fins de acompanhamento e avaliação, todos os gerentes de projetos estratégicos enviaram as informações correspondentes em planilhas que foram consolidadas pela AGCI em forma de relatório.</p> <p>O Presidente do TCE-RS salientou a importância dos projetos para a estratégia do Tribunal, agradeceu o esforço e dedicação de cada um com a Missão do TCE-RS e finalizou: “O trabalho que a sociedade espera e conta não pode ser mais o trabalho por vezes desenvolvido no passado, que era o controle formal e nem sempre efetivo. Temos o dever de prestar um ótimo serviço à sociedade, que financia a ação estatal com o pagamento dos tributos”.</p> |
| 160 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade e reunião de análise do desempenho global (R6) – 12/04/2016: monitoramento do Planejamento Estratégico do TCE 2015-2019 (objetivos, indicadores e projetos estratégicos). |
| 161 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade e reunião de análise do desempenho global (R6) – 24/08/2016: o Presidente do Conselho da Qualidade reforçou a colaboração de todos para que juntos possamos alcançar os resultados pretendidos, tanto em relação aos indicadores e projetos estratégicos, quanto à certificação na norma ISO 9001. Andamentos, mudanças e encerramentos de projetos estratégicos. |
| 162 | Ata de reunião do Conselho da Qualidade e reunião de análise do desempenho global (R6) – 14/09/2016: a nova norma ISO 9001:2015, o GAP Analysis e a Gestão de Riscos. Revisão e revalidação da política da qualidade. Validação dos indicadores estratégicos que monitoram o atingimento dos objetivos da qualidade. |
| 163 | Planos de projetos estratégicos. |
| 164 | Processo nº 6842-0200/14-1: Revisão e elaboração do planejamento estratégico 2015-2019. Realizações de evento de sensibilização, pesquisa junto aos servidores, <i>workshops</i> realizados, realização de treinamento para 80 gestores na metodologia de elaboração e monitoramento do PET, plano de comunicação, planos de ação. |

ANEXO 8 - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

- 1) Caracterização do respondente (formação acadêmica, cargo, quanto tempo no tce, cargos em que atuou e trajetória no TCE-RS).
- 2) Como percebe o Planejamento Estratégico do Tribunal?
- 3) Que tipo de participação teve na implantação/revisão do Planejamento Estratégico? Como foi o processo de implantação do PET no TCE-RS? Que especificidades destacaria?
- 4) Que antecedentes (inspirações, outras organizações, consultorias, inovações) poderiam ser referidos como importantes para a introdução do Planejamento Estratégico? Contexto interno e externo.
- 5) Lembra de reações internas? Posições favoráveis e contrárias. Recorda de quais foram os entusiastas? Houve resistências de grupos? Houve defesas de grupos?
- 6) Entende, de modo geral, que o Planejamento Estratégico é coerente às peculiaridades da instituição pública? Na sua opinião, a adoção do planejamento estratégico no TCE-RS levou em consideração as soluções desenvolvidas por outras organizações ou a adoção do planejamento estratégico ocorreu de acordo com as necessidades e peculiaridades da organização? Houve transformação do modelo inicialmente adotado com o passar dos anos para adaptar-se às necessidades da organização?
- 7) Quais são os benefícios associados ao uso do Planejamento Estratégico no TCE-RS?
- 8) O que mudaria no planejamento estratégico do TCE-RS? O que poderia ser aperfeiçoado?
- 9) Em que a organização mudou com o planejamento estratégico? Mudanças culturais, estruturais, práticas, resultados, aspectos políticos, processos internos, controle. Quais as diferenças pré e pós implantação?
- 10) Quais foram os principais aspectos limitadores do processo de implantação do planejamento estratégico? E quais foram os aspectos facilitadores?
- 11) Na sua opinião, o processo de institucionalização do planejamento estratégico estaria mais próximo de um fracasso ou de um sucesso?
- 12) Há ou houve em algum momento o surgimento de ferramentas competidoras (desinstitucionalização e substituição do planejamento estratégico)?

ANEXO 9 – TERMO DE CONSENTIMENTO PARA A REALIZAÇÃO DE ENTREVISTA

Carta Informativa SOBRE A PESQUISA

Estamos realizando um estudo com a finalidade de analisar o processo de institucionalização do planejamento estratégico no TCE-RS. Para tanto, estamos conduzindo conversas que serão realizadas com servidores-chave que vivenciaram tal processo ao longo dos anos. Nesse estudo, o voluntário é convidado a contar como percebeu a implantação do planejamento estratégico. O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais e acadêmicos de **sigilo**. No decorrer dos encontros, podem ser aprofundados alguns pontos que suscitarem dúvidas para permitir a compreensão do tema pesquisado e a triangulação com os documentos consultados. As observações e análises decorridas das conversas serão dialogadas com o voluntário. As conversas serão gravadas e depois transcritas, sendo devidamente arquivadas após o término da pesquisa. Embora esta pesquisa possa não trazer nenhum **benefício** direto aos participantes, a sua colaboração poderá contribuir para a construção de conhecimento científico nesta área e beneficiar perspectivas de intervenções futuras. É importante salientar que a sua **participação na pesquisa é voluntária**; portanto, caso não queira participar deste estudo, você não precisa assinar este termo. Além disso, ressalta-se que os entrevistados não serão identificados. Você também pode interromper os encontros a qualquer momento, se assim desejar, sem qualquer prejuízo para você. Os resultados globais da pesquisa serão publicados posteriormente como uma dissertação e em periódicos científicos, porém com o **seu anonimato assegurado**.

CONVITE PARA PARTICIPAÇÃO DA PESQUISA

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa intitulada **O processo de institucionalização do planejamento estratégico no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Através deste documento o estudante do Programa de Pós-Graduação em Administração na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, **Leonardo Menna Barreto Cerezer, responsável pela pesquisa, convida você para participar como voluntário** desta dissertação que servirá como um dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Administração, assim como material para publicações posteriores. Conta-se com sua **adesão e disposição** para contar sobre sua trajetória de vida, incluindo seu histórico profissional, assim como possibilidade de dedicação ao

tempo destinado à pesquisa. É importante esclarecer que durante todo o período da pesquisa você tem o direito de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento, bastando para isso entrar em contato com o pesquisador. Reitera-se que você tem **garantido o seu direito** de não aceitar participar ou de retirar sua permissão, a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo, pela sua decisão. As **informações desta pesquisa serão públicas** e poderão ser divulgadas em eventos ou publicações científicas, contudo, **não haverá identificação dos participantes. Não há custos** relacionados à participação da pesquisa e não será disponível nenhuma compensação financeira por sua participação.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Pelo presente Termo de Consentimento, eu, _____
declaro que sou maior de 18 anos e estou ciente também dos objetivos da pesquisa, do método, dos possíveis riscos e benefícios dela provenientes e da possibilidade de receber esclarecimentos sempre que desejar. Estou de acordo em participar da pesquisa: **O processo de institucionalização do planejamento estratégico no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.** Fui igualmente informado: a) da liberdade de participar ou não da pesquisa, bem como do meu direito de retirar meu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isto me traga qualquer prejuízo; b) da garantia de receber resposta a qualquer dúvida acerca dos procedimentos e outros assuntos relacionados com a pesquisa; c) da segurança de que não serei identificado e que se manterá o caráter confidencial das informações registradas; d) que as informações obtidas através das entrevistas serão mantidas com o pesquisador por cinco anos e depois destruídas.

Após a leitura deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador para esclarecer todas as minhas dúvidas, acredito estar suficientemente informado. Diante do exposto expresso minha concordância de espontânea vontade em participar deste estudo e autorizo a publicação não identificada de minhas observações.

Uma cópia deste consentimento informado será arquivada pelo pesquisador e outra será fornecida a você.

Porto Alegre, _____ de _____ de 2017.

Assinatura do Voluntário

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o consentimento para assinatura do termo deste voluntário para a participação neste estudo.

Assinatura do Pesquisador

Dados do Pesquisador:

Leonardo Menna Barreto Cerezer – Email: leocerezer@hotmail.com

Orientador: Prof. Dr. Fabio Bitencourt Meira – Email: fabiobmeira@gmail.com

Endereço: Rua Washington Luiz, 855 - Centro - Porto Alegre/RS - CEP: 90.010-460.

ANEXO 10 – OPORTUNIDADES DE MELHORIAS SUGERIDAS PELOS ENTREVISTADOS

| ENTREVISTADO | OPORTUNIDADES DE MELHORIAS SUGERIDAS PELOS ENTREVISTADOS |
|----------------|--|
| Entrevistado 1 | Mudaria a questão da fluidez, a linguagem. Talvez as pessoas tenham assimilado os conceitos, mas a linguagem poderia ser mais bem assimilada. Quem sabe nós termos um planejamento estratégico que nos permita os repensares de forma mais frequente, de forma que as pessoas vejam o planejamento estratégico como algo mais vivo, que nos permita o repensar mais contínuo e fluido, com trilhas e desvios incorporados, aceito e entendido como planejamento, aceitando as características fluidas e dinâmicas do planejamento. Mesmo as estratégias precisam ter algum grau de flexibilidade para se adaptarem ao longo do tempo. |
| Entrevistado 2 | Um questão que poderia ser aperfeiçoada seria que quando a gente consegue planejar bem um plano de projeto ou indicador tiramos um benefício efetivo desses instrumentos ou temos mais facilidades para cumpri-los. Quando a gente erra nesta construção, por tempo exíguo ou falta de contribuição mais qualificada por alguns servidores não estarem bem inseridos no processo, ocorre certa dificuldade e perda da efetividade da ferramenta. Quando a gente consegue elaborar bem um plano de projeto e detalhar bem um indicador, melhor depois ocorrerá o monitoramento e a avaliação se estamos indo no caminho certo ou não. |
| Entrevistado 3 | Acho importante que se traga, eventualmente, elementos novos ao processo, de forma que não seja visto com uma rotina burocrática a ser repetida em ciclos, e que, de alguma forma, leve entusiasmo ou curiosidade aos participantes. |
| Entrevistado 4 | O planejamento estratégico poderia ser aperfeiçoado no sentido de dar maior fluidez ao sistema de gestão. O planejamento estratégico não pode impedir iniciativas que estão fora dele, mas sim incluir essas inovações que não estariam inicialmente inseridas em nosso planejamento estratégico, para que não sejam tolhidas iniciativas de inovação. Temos que ter margem no sistema para inovação. E não o sistema de planejamento estratégico dizer quando é a hora de inovar. A inovação pode ocorrer a qualquer momento. Acho também que poderia ser mais bem vendido o planejamento estratégico para a alta administração. Devemos sensibilizar a alta administração de que é útil o planejamento estratégico. Aquele que chega na alta administração deveria perceber a importância do planejamento estratégico. Em relação ao que poderia ser aperfeiçoado, acredito que poderia ser mais fluida a documentação do sistema de gestão. Tirar a tarefa do operador de abastecer a documentação do sistema. Outro ponto seria o <i>feedback</i> . Quando ouvimos as pessoas, devemos dar <i>feedback</i> a elas, pois nem todas as opiniões serão objeto de concretização. E isso se enquadra o planejamento estratégico. Quando chamamos os servidores a participarem do planejamento estratégico, temos que dar <i>feedback</i> para que as pessoas entendam que é um fórum de participação e que nem tudo o que se quer vai acontecer. Isso responsabiliza as pessoas. Criar banco de ideias é importante, mas também é o fato de dar retorno aos participantes. O planejamento estratégico funciona no nível intermediário (coordenação geral) e continua funcionando mesmo trocando a coordenação geral. Funciona, portanto, nos níveis abaixo também. Isto que é maturidade de um sistema. Não basta alguém dizer para parar tudo por querer mudar os rumos, pois o processo não |

| | |
|----------------|---|
| | <p>para, pois internalizou na Instituição. A força do planejamento estratégico está no nível intermediário, e não na alta administração. E do meio para baixo. Outra questão seria a necessidade de implementação de uma gestão à vista, utilizando BI, ou seja, monitoramento online e não após a coleta dos dados, utilizando, por exemplo, os visualizadores eletrônicos para demonstrar a execução orçamentária online e atualizada. Produtos e indicadores financeiros poderiam ser monitorados via gestão à vista. Outra questão para pensarmos seria em como utilizar a inteligência artificial a nosso favor.</p> |
| Entrevistado 5 | <p>Percebo que nós não temos um planejamento de Longo Prazo, só de médio prazo (duração de 5 anos). Muito por causa da gestão de 2 anos de cada Presidente. E isso faz com que não consigamos enxergar um Tribunal para daqui a 10 anos. Deveríamos pensar mais na qualidade do serviço que oferecemos à sociedade. O planejamento estratégico poderia ser pensado mais em longo prazo. Deveríamos ter pessoas pensando no Tribunal que queremos ter no futuro. Hoje há rapidez nas informações que circulam pela mídia. Já estamos vivendo o dia de amanhã. Devemos estar mais atentos ao que a sociedade quer. Devemos nos comunicar mais e melhor com a sociedade. Devemos atuar preventivamente, antes que ocorram os prejuízos ao erário, seja por erros, seja por desvios. Devemos ter um maior foco de atuação em orientações e consultas, treinando mais os servidores das prefeituras. Precisamos agilizar os nossos processos de trabalho a partir de informatização. Precisamos nos reinventar, o planejamento estratégico precisa ser fluido, dinâmico, com replanejamentos anuais.</p> |