


INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO: DESAFIOS E IMPLICAÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO ORGANIZACIONAL

INSTITUTIONALIZATION OF STRATEGIC MANAGEMENT IN A FEDERAL EDUCATIONAL INSTITUTION: CHALLENGES AND IMPLICATIONS FOR ORGANIZATIONAL INTEGRATION

 <https://doi.org/10.63330/armv2n4-010>

Submetido em: 29/04/2026 e Publicado em: 06/05/2026

Willian Silva Coutinho

Mestre em Administração Pública

Instituição acadêmica: Universidade Federal de Viçosa

E-mail: williancoutinho@ymail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0578485495259014>

RESUMO

O presente estudo tem como tema a institucionalização da gestão estratégica em instituições públicas de ensino, com foco no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais. Trata-se de uma pesquisa aplicada, de natureza qualitativa e caráter descritivo, cujo objetivo consiste em analisar o estágio de institucionalização da gestão estratégica na instituição, bem como identificar suas potencialidades e desafios na percepção dos gestores. A metodologia adotada baseou-se em pesquisa documental e na realização de entrevistas semiestruturadas com dirigentes e servidores, cujos dados foram analisados a partir de dimensões técnico-metodológica, cultural, organizacional, gerencial e normativa-legal, além da abordagem do processo de institucionalização. Os resultados evidenciam que a gestão estratégica se encontra em fase de transição entre os estágios de habitualização e objetificação, caracterizada pela existência de instrumentos formais de planejamento, como o Plano de Desenvolvimento Institucional, ainda que com limitações em sua utilização e acompanhamento. Conclui-se que, apesar da existência de consenso quanto à relevância da gestão estratégica e de avanços institucionais, persistem desafios relacionados à capacitação gerencial, cultura organizacional e integração das unidades, demandando ações estruturadas para sua consolidação.

Palavras-chave: Administração Pública; Gestão estratégica; Gestão educacional; Institucionalização.

ABSTRACT

This study focuses on the institutionalization of strategic management in public educational institutions, specifically the Federal Institute of Education, Science and Technology of Southeast Minas Gerais. It is an applied, qualitative, and descriptive research study whose objective is to analyze the stage of



institutionalization of strategic management within the institution, as well as to identify its potential and challenges from the perspective of managers. The methodology adopted was based on documentary research and semi-structured interviews with directors and staff, whose data were analyzed from technical-methodological, cultural, organizational, managerial, and normative-legal dimensions, in addition to addressing the institutionalization process. The results show that strategic management is in a transitional phase between the stages of habituation and objectification, characterized by the existence of formal planning instruments, such as the Institutional Development Plan, albeit with limitations in its use and monitoring. It is concluded that, despite the consensus regarding the relevance of strategic management and institutional advancements, challenges related to managerial training, organizational culture, and the integration of units persist, requiring structured actions for their consolidation.

Keywords: Public administration; Strategic management; Educational management; Institutionalization.

1 INTRODUÇÃO

Com a reforma gerencial ocorrida na década de 1990, um novo modelo de administração pública, denominado Administração Pública Gerencial, foi introduzido, privilegiando aspectos como eficiência, desempenho, qualidade e resultados, em detrimento de formalismo, estruturas organizacionais rígidas e excessivos mecanismos de controle. Nesse contexto, modelos e metodologias administrativas típicas do setor privado como simplificação administrativa, mapeamento e gestão de processos, utilização de indicadores de resultados, planejamento e gestão estratégica, gestão da qualidade, dentre outros, passaram por um processo de importação e adaptação para a administração pública, com o objetivo de aumentar-lhe a efetividade e atender às necessidades dos cidadãos como saúde, educação e segurança pública (Blonski *et al.*, 2017; Bresser-Pereira, 1999; Filardi *et al.*, 2016; Ghelman; Costa, 2006; Grin, 2015; Paes de Paula, 2005).

A abordagem do tema é relevante na medida em que contribui para a melhoria da administração pública num contexto em que, com a redefinição do papel do Estado a partir do final da década de 1980, a permanência estrutural e conjuntural da crise econômica, a escassez de recursos financeiros, a globalização como fator de exclusão econômica e social, dentre outros fatores, a sociedade passa a se articular e a se conscientizar de seu papel, bem como o do Estado. Trata-se de um quadro em que se constata a necessidade de mudanças profundas na Administração Pública a fim de torná-la orientada para demandas sociais complexas e em crescimento. O Estado, por seu turno, para atender essas novas demandas passa a lançar mão de novas técnicas gerenciais (D'Anjour *et al.*, 2006; Perrucho Filho, 2004).

Esse cenário evidencia a necessidade de maior efetividade das instituições públicas no cumprimento de seu papel social, reorientando-as para o impacto e os resultados de suas ações. Para tanto, a gestão



estratégica contribui ao trazer em seu bojo ferramentas e metodologias úteis para a escolha e gestão do caminho a ser percorrido pelas instituições públicas para o alcance de suas finalidades precípuas. A despeito disso, há casos em que essas ferramentas são utilizadas meramente em função de exigências legais ou de órgãos de controle, sendo, posteriormente, engavetados e esquecidos, seja em razão da falta de pessoas capacitadas e comprometidas, seja pela inexistência de um efetivo sistema de avaliação (D'Anjour *et al.*, 2006), o que instiga a realização de estudos empíricos acerca desse processo em organizações públicas.

Esse fenômeno de incorporação de novas ferramentas, técnicas ou metodologias em uma organização, inclusive nas instituições públicas, pode ser analisada e compreendida à luz de uma abordagem neoinstitucionalista, sob a perspectiva do processo de institucionalização (Tolbert; Zucker, 2010).

Nesse contexto, a avaliação do estágio de institucionalização da gestão estratégica em uma organização pode ser realizada através da identificação da presença de elementos desta na organização, com fundamentos em seus pressupostos teóricos, como o uso de ferramentas, a plena compreensão e aplicação cotidiana de conceitos como missão, visão de futuro, análise ambiental, objetivos estratégicos, dentre outros.

Como recorte de unidade de análise, a investigação se restringe ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais, doravante IF Sudeste MG, instituição pública de educação profissional e tecnológica vinculada à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC). Esse Instituto, tal como as demais instituições públicas, encontra-se no mesmo cenário de institucionalização de novas tecnologias de gestão para o aumento da efetividade de seu papel social e dos impactos e resultados de suas ações institucionais.

O IF Sudeste MG foi criado em 29 de dezembro de 2008 como parte integrante da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, tendo sido inicialmente formado a partir da união de três antigas e consolidadas instituições federais: a Escola Agrotécnica Federal de Barbacena, o Colégio Técnico Universitário (CTU) vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e o CEFET-RP (Brasil, 2008). Após essa união, foram implantados, entre os anos de 2009 e 2016, *campi* e *campi* avançados em Santos Dumont, São João del-Rei, Bom Sucesso, Manhuaçu, Muriaé, Ubá e Cataguases, compondo a estrutura atual do Instituto.

Em relação ao perfil dessas unidades, destaca-se que os *campi* Juiz de Fora, Barbacena e Rio Pomba são unidades provenientes de transformação organizacional. Já as demais unidades configuram *campi* ou *campi* avançados novos, fundados a partir de 2009 em face da expansão da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Esse cenário evidencia a coexistência, em uma única Instituição, de unidades com perfis distintos: por um lado, os *campi* antigos, com suas longas trajetórias, quadros de pessoal estáveis, servidores públicos com maior faixa etária, processos internos estabelecidos e respectivas culturas



organizacionais; por outro, os *campi* novos, com seus quadros de pessoal, processos internos, histórias e culturas organizacionais em formação.

Considerando que as organizações públicas necessitam ampliar sua efetividade organizacional, essa dicotomia *campi* antigos versus novos evidencia um quadro institucional marcado pela necessidade de integração entre as unidades organizacionais. Nesse contexto, a gestão estratégica pode viabilizar essa integração, bem como o aumento de eficiência no alcance dos objetivos organizacionais.

Assim, a partir dos aspectos apontados por D'Anjour *et al.* (2006) e pela literatura científica acerca de experiências de incorporação de novas tecnologias de gestão na administração pública e sua orientação para resultados, a pesquisa objetivou analisar o estágio de institucionalização da gestão estratégica no IF Sudeste MG e identificar suas potencialidades e desafios na percepção de seus dirigentes, tendo como objetivos específicos: (a) identificar e descrever aspectos relacionados à gestão estratégica através de cinco dimensões analíticas – técnico-metodológica, cultural, organizacional, gerencial e normativa-legal; (b) identificar as potencialidades e desafios existentes para a ampla institucionalização da gestão estratégica no IF Sudeste MG na percepção de seus dirigentes; e (c) identificar e analisar o estágio de institucionalização da gestão estratégica no IF Sudeste MG, sob a perspectiva do processo de institucionalização proposto por Tolbert e Zucker (2010).

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 GESTÃO ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO

Com o advento da Administração Pública Gerencial, modelo de administração pública surgido em meados da década de 1980 e marcado pela busca por produtividade, desempenho e satisfação do cidadão pelo Estado, que deveria apresentar resultados satisfatórios com a utilização de recursos públicos ampliando seu nível de eficiência e elevando o desempenho dos servidores públicos (Abrúcio, 2007; Bresser-Pereira, 2000; Paes de Paula, 2005), iniciou-se um processo de importação de técnicas, ferramentas e metodologias administrativas do setor privado para o setor público. Apesar das críticas a esse processo (Abrúcio, 2007; França Filho, 2008; Paes de Paula, 2005), a utilização de novas tecnologias gerenciais no setor público, dentre as quais a gestão estratégica, pode ser vantajosa, desde que feitas as devidas adaptações.

A partir da década de 1990, a inserção no campo da estratégia organizacional do pensamento sistêmico, da integração entre planejamento e controle, da aprendizagem organizacional, dos paradigmas da eficiência e eficácia, tornando o campo ainda mais complexo, resultou no surgimento da denominada gestão estratégica. Nesse período, Henry Mintzberg (1939 – atual), expoente dos estudos sobre estratégia organizacional, critica a rigidez e o excesso de burocracia do planejamento estratégico, a distinção entre formulação e implementação, a falta, nessa ferramenta, da intuição, da criatividade, da experiência e dos valores dos estrategistas, bem como a falta de um pensamento estratégico. Em sua concepção, a natureza



prescritiva e estática do planejamento estratégico não correspondia à realidade das organizações (Neis; Pereira, 2015).

Apesar das críticas, as ferramentas voltadas ao planejamento estratégico e à inserção, no contexto organizacional, da gestão estratégica vêm evoluindo ao longo do tempo e se adaptando ao contexto ao qual são aplicadas. Desde os primeiros estudos sobre estratégias na década de 1930 até a presente data, inúmeras ferramentas e metodologias foram desenvolvidas, aperfeiçoadas e adaptadas às diferentes características e necessidades das organizações, incluindo as organizações públicas em razão de suas peculiaridades (D'Anjour *et al.*, 2006; Ghelman; Costa, 2006; Perdicaris; Junior; Nogueira, 2013; Tavares, 2005).

2.2 DIMENSÕES DE ANÁLISE DA GESTÃO ESTRATÉGICA

Em estudo sobre a institucionalização da gestão estratégica de pessoas no setor público, com relação à adoção da gestão por competências por intermédio da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), instituída no ano de 2006, Fonseca e Meneses (2011) identificaram cinco categorias com as quais se podem analisar os fatores que interferem em seu processo de institucionalização: técnico-metodológico, cultural, organizacional, político, normativo-legal e recursos humanos do projeto.

No referido estudo, a categoria *técnico-metodológica* envolve a discussão acerca de métodos, técnicas e abordagens empregados no contexto da concepção, mapeamento e aplicação da gestão por competências. A categoria *cultural* envolve, notadamente, os aspectos imbricados da cultura organizacional, como a necessidade de sensibilização dos servidores e gestores, a formação de grupos de resistência e as expectativas de resultados. A categoria *organizacional* compreende o processo inerente à mudança organizacional, bem como fatores condicionados pelos recursos e características internas da organização. A categoria *políticos* envolve o apoio da cúpula e os aspectos relacionados aos dirigentes das organizações. A categoria *normativo-legal* corresponde à influência do ambiente normativo governamental. Por fim, o fator *recursos humanos* do projeto refere-se aos aspectos internos do setor de gestão de pessoas e aos agentes diretamente envolvidos com a condução do processo de implantação da gestão por competências nas organizações estudadas.

A partir dos achados de Fonseca e Meneses (2011), podem-se extrair fatores de análise da adoção e institucionalização de uma tecnologia de gestão em certa organização. Nesse contexto, considerando, ainda, o quadro teórico sobre a institucionalização da gestão estratégica no setor público, a presente pesquisa originou uma grade de dimensões analíticas com os respectivos fatores que podem subsidiar estudos sobre o tema, conforme demonstrado no Quadro 1.



Quadro 1: Fatores de análise e categorias gerais

Dimensão	Fatores de Análise
Técnico-metodológica	- Utilização de ferramentas e técnicas
	- Suporte de sistemas de gestão para gestão estratégica
Cultural	- Orientação a impactos e resultados
	- Conhecimento da missão institucional
	- Conhecimento da visão de futuro
	- Existência de Grupos de resistência
Organizacional	- Estrutura organizacional converge para alcance de objetivos
	- Capacitação de gestores
	- Capacitação de servidores
	- Ações em execução alinhadas aos objetivos estratégicos
Política-gerencial	- Apoio dos dirigentes
	- Conhecimento dos objetivos institucionais
	- Rotatividade de gestores
	- Realização do controle estratégico
Normativa-legal	- Legislação que incentive o planejamento e a gestão estratégica
	- Legislação que cobra resultados e alcance de objetivos
	- Atos regulamentados que promovam a gestão estratégica

Fonte: Elaborado pelo autor (2018), com base em Fonseca e Meneses (2011).

2.3 TEORIA INSTITUCIONAL E O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

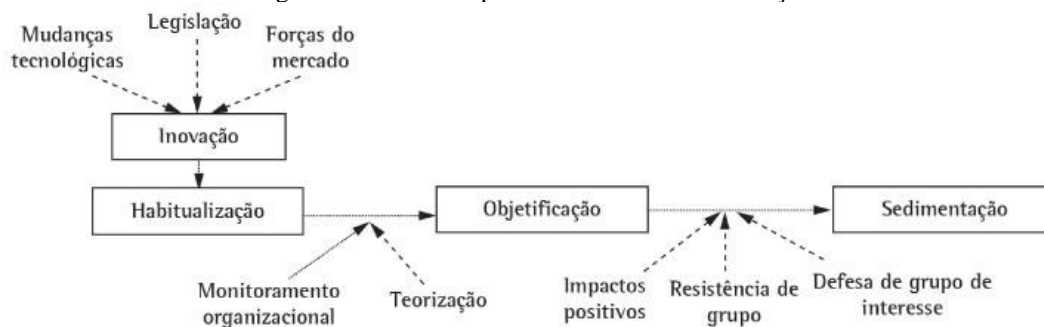
A Teoria Institucional apresenta-se como contributo para a compreensão da forma pela qual a gestão estratégica pode ser internalizada pelos indivíduos de uma organização e passar a guiar as condutas individuais e coletivas em suas relações com o ambiente. De acordo com Jesus e Tatto (2011), o termo instituição, sob a perspectiva de norma de conduta, remonta ao processo através do qual regras e normas de ação são desenvolvidas, internalizadas, socialmente aceitas e legitimadas com o decorrer do tempo.

Sob essa perspectiva, as organizações, em busca de legitimação, tendem a aderir aos padrões e práticas de seu setor e da sociedade em geral, o que conduz ao assemelhamento de práticas organizacionais. Esse processo é denominado isomorfismo institucional e compreende três mecanismos de transformações isomórficas: (a) coercitivo, que ocorre por meio de uma imposição formal ou informal exercida por uma organização a outra, com a qual mantém relação de dependência; (b) normativo, advindo da homogeneidade de práticas profissionais difundidas no mercado ou no meio acadêmico; e (c) mimético, que ocorre quando da adoção, por uma organização, de práticas organizacionais já legitimadas e difundidas em seu setor e da busca das melhores práticas de forma a suprir a ausência ou insuficiência de iniciativas próprias (Dimaggio; Powell, 2005; Peci, 2006).

O *processo de institucionalização*, preconizado por Tolbert e Zucker (2010), é constituído por três estágios intercambiados por forças que interferem no ímpeto de institucionalização de uma estrutura, conforme a Figura 1.



Figura 1: Modelo do processo de institucionalização



Fonte: Tolbert e Zucker (2010, p. 205).

O estágio de *habitualização* compreende a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjunto de problemas organizacionais, incluindo a formalização de procedimentos em uma organização. Refere-se ao início da adoção de novas políticas que são implementadas de forma experimental para serem conhecidas e avaliadas, momento em que pode haver grande variedade de métodos de implantação e adaptações, bem como alto grau de fracasso. O estágio de *objetificação* compreende o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor das estruturas e sua crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso compartilhado. Nessa etapa, os adotantes procederão ao monitoramento e coleta de evidências acerca da eficácia das estruturas em processo de institucionalização. Por fim, o estágio de *sedimentação* caracteriza-se tanto pela propagação das estruturas por todo o grupo de atores teorizados e adotantes adequados, como por sua perpetuação por um período consideravelmente longo de tempo, apoiado na perspectiva de continuidade histórica. Nesse estágio, os novos modelos se incorporam à cultura organizacional e passam a ser defendidos pelos gestores, que evitarão sua desinstitucionalização, momento em que se faz necessária a atuação permanente de grupos de apoio, para reduzir o nível de oposição (Tolbert; Zucker, 2010).

No estágio de habitualização, por exemplo, a adoção de uma inovação ganha potencialidade de ocorrência tão logo os decisores passem a compartilhar uma significação comum que a considerem factível e atraente. Além disso, sua adoção ocorre, especialmente, se houver sua adoção por outras organizações. Por outro lado, se não houver consenso entre os decisores sobre a utilidade geral da inovação, sua adoção perde sentido e, conseqüentemente, fica prejudicada (Tolbert; Zucker, 2010).

No percurso para o estágio de objetificação, dois fenômenos se fazem presentes: o *monitoramento organizacional* e a *teorização*. O primeiro refere-se ao monitoramento que a organização empreende sobre seus concorrentes, isto é, a observação do comportamento de outras organizações. Nesse aspecto, haverá maior probabilidade dos decisores perceberem de modo mais favorável a adoção de uma estrutura quanto mais forem as organizações que a tiverem adotado em seu ambiente. A teorização, por sua vez, recai sobre o papel exercido por um campeão – *champions*, isto é, grupo de indivíduos diretamente interessados – na



promoção da estrutura, que envolve: (a) definição ou identificação de um problema organizacional e especificação dos atores relacionados ao problema, e (b) justificção, lógica e empírica, do arranjo estrutural como solução para o problema. Tal papel tem o condão de prover à estrutura a legitimidade cognitiva e normativa necessária à sua objetificação e envolve a produção ou demonstração de evidências empíricas dos benefícios da nova estrutura (Tolbert; Zucker, 2010).

Por fim, no percurso para o estágio de sedimentação, apesar de a estrutura estar alcançando estabilidade e continuidade histórica, coexistem com ela fatores que afetam sua retenção no longo prazo, tais como: (a) resistência empreendida por grupo de atores afetados negativamente pela estrutura e que conseguem se mobilizar coletivamente contra sua adoção permanente; (b) falta de resultados demonstráveis relativos à adoção da estrutura, isto é, ausência de comprovação empírica dos benefícios e resultados defendidos pelas atividades de teorização, e (c) declínio de ações de promoção e apoio contínuos pelos defensores da estrutura. A institucionalização total dependerá, portanto, dos efeitos conjuntos dessas forças causais (Tolbert; Zucker, 2010).

A partir desse referencial teórico, delinea-se a abordagem metodológica adotada neste estudo.

3 METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como pesquisa qualitativa. Em sentido amplo, prioriza-se a compreensão do fenômeno pesquisado, e não o grau de generalização dos resultados para outras pesquisas ou outras instituições. A escolha da metodologia qualitativa auxilia na descrição de problemas complexos, na análise da interação entre variáveis e na compreensão e classificação de processos dinâmicos vividos por grupos sociais (Richardson, 1999). A abordagem qualitativa foi escolhida por permitir a compreensão aprofundada das percepções dos atores organizacionais, aspecto fundamental para análise de processos institucionais.

A pesquisa ocorreu no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IF Sudeste MG), criado em 29 de dezembro de 2008 como parte integrante da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, formado a partir da união de três antigas e já consolidadas instituições federais: a Escola Agrotécnica Federal de Barbacena, o Colégio Técnico Universitário (CTU) vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e o CEFET-RP (Brasil, 2008). Após essa união, foram implantados, entre os anos de 2009 e 2016, *campi* e *campi* avançados em Santos Dumont, São João del-Rei, Bom Sucesso, Manhuaçu, Muriaé, Ubá e Cataguases, compondo a estrutura atual do Instituto.

A coleta de dados baseou-se em pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa documental tem como fonte arquivos públicos como os Relatórios de Gestão anuais e atas de reunião do Colégio de Dirigentes dos períodos de 2014 a 2017, os Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) de 2009–2013 e 2014/2–2019; o Plano de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação (PDTI), os



Planejamentos Estratégicos dos *campi* Santos Dumont e Juiz de Fora; e o Relatório Final Consolidado de Avaliação Institucional (CPA) referente a 2015–2017.

Por sua vez, foram realizadas 38 (trinta e oito) entrevistas semiestruturadas contemplando 20 entrevistados dentre reitores, pró-reitores e diretores-gerais dos *campi* da gestão atual (2017-2021) e anterior (2013-2017) e 18 entrevistados indicados em função de suas vivências como servidores públicos federais e experiências anteriores em cargos de direção. Assim, a amostragem caracteriza-se como não probabilística intencional (Gil, 2008), com utilização da metodologia *snowball* (Vinuto, 2014). Os entrevistados receberam identificação entre os códigos E1 e E38.

O processo de análise e discussão dos resultados foi subdividido em três etapas. Na primeira etapa, busca-se apreender o quadro mais amplo associado à gestão estratégica no IF Sudeste MG em relação a cinco dimensões analíticas: técnico-metodológica, cultural, organizacional, gerencial e normativa-legal, conforme Quadro 1, constante do quadro teórico desta pesquisa. Na segunda etapa, procura-se compreender as percepções dos entrevistados em relação ao papel da gestão estratégica identificando suas potencialidades e desafios para sua efetiva institucionalização. Por fim, na terceira etapa, procura-se identificar e analisar o estágio de institucionalização da gestão estratégica no IF Sudeste MG sob a abordagem do processo de institucionalização proposta por Tolbert e Zucker (2010), através da aplicação das orientações de análise constantes do Quadro 2, momento em que os resultados das etapas anteriores auxiliam a análise.



Quadro 2: Orientação de análise com base no processo de institucionalização

Etapa do Processo de Institucionalização		Orientação de Análise
Habitualização	Compreende a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjunto de problemas organizacionais, incluindo a formalização de procedimentos em uma organização. Início da adoção de novas políticas que são implementadas de forma experimental para serem conhecidas e avaliadas, momento em que pode haver grande variedade de métodos de implantação e adaptações, bem como alto grau de fracasso.	Conceitos e ferramentas de gestão estratégica encontram-se em fase de experimentação, testes e avaliação de suas aplicabilidades. As percepções de missão e visão, embora existentes, não participam do cotidiano dos gestores. O senso de dificuldades e desafios supera a compreensão das potencialidades.
Objetificação	Compreende o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso. Nesta etapa, os adotantes procederão ao monitoramento e coleta de evidências acerca da eficácia das estruturas em processo de institucionalização.	Conceitos e ferramentas de gestão estratégica encontram-se implementados, porém utilizados por poucos gestores. Os dirigentes compreendem a missão institucional, mas a visão de futuro ainda não está plenamente delimitada. Índícios de potencialidades surgem de forma mais patente, apesar dos desafios e dificuldades.
Sedimentação	Caracteriza-se tanto pela propagação de suas estruturas por todo o grupo de atores teorizados como adotantes adequados, como pela perpetuação de estruturas por um período consideravelmente longo de tempo, apoiado na perspectiva de continuidade histórica. Na sedimentação, o novo modelo se incorpora à cultura organizacional e passa a ser defendido pelos gestores que evitarão sua desinstitucionalização, momento em que se faz necessária a atuação permanente de grupos de apoio, para reduzir o nível de oposição à nova estrutura.	Conceitos e ferramentas de gestão estratégica encontram-se implementados, são utilizados pelos gestores e amplamente conhecidos e divulgados. Os dirigentes demonstram comprometimento com a missão institucional e possuem clara visão de futuro para a Instituição. Desafios ou dificuldades são poucos e estão em fase de superação. As potencialidades da gestão estratégica são compreendidas e difundidas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

A identificação do estágio que se encontra a institucionalização da gestão estratégica permite melhor compreensão dos avanços que já foram realizados e os fatores inibidores – dificuldades ou desafios – e ocorreram mediante interpretação dos dados pelo pesquisador segundo os conceitos das etapas de institucionalização.

A pesquisa observou os princípios éticos aplicáveis às pesquisas com seres humanos, assegurando anonimato, confidencialidade e participação voluntária. Os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme diretrizes éticas vigentes.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 DIMENSÕES DA GESTÃO ESTRATÉGICA NO IF SUDESTE MG

Inicialmente, a avaliação sob cinco dimensões – técnico-metodológica, cultural, organizacional, gerencial e normativa-legal – possibilita a apreensão de diversos aspectos relacionados ao processo de institucionalização da gestão estratégica no IF Sudeste MG.



Sob a dimensão técnico-metodológica, dentre os instrumentos e técnicas identificados, destacam-se o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o Planejamento Estratégico existente em alguns *campi*, como ferramentas estratégicas, e os princípios adotados para elaboração do novo Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) entre 2017 e 2018.

Nesse aspecto, a pesquisa evidenciou que, embora existente, o PDI apresenta limitações em sua utilização, em virtude de quatro principais fatores: seu caráter pró-forma; a percepção de sua elaboração como exigência legal; falta ou deficiência em seu acompanhamento; e o desconhecimento pelos servidores em geral. Essa constatação permite inferir que o PDI, enquanto instrumento de gestão em nível institucional, carece de uma análise crítica de sua efetiva utilização, pois se trata de um documento que, apesar de obrigatório, demanda expressivo esforço humano e técnico para sua elaboração. Além disso, existe a expectativa de que deveria haver maior grau de participação dos servidores tanto em sua elaboração quanto no acompanhamento. A Tabela 1 evidencia as principais associações dos entrevistados ao PDI.

Tabela 1: Associações em relação ao PDI

Categorias Emergentes das Entrevistas	Frequência	%
Pró-forma (Usa pouco ou não usa)	20	52,6
Obrigação/Exigência legal	14	36,8
Falta de Acompanhamento (Controle estratégico)	12	31,6
Desconhecimento pelos servidores	10	26,3
Serve como Norte/Rumo/Direcionamento	8	21,1
Muito Limitado/Genérico/Amplio/Abstrato	6	15,8
Dificuldade de Mensuração (Fragilidade dos Indicadores)	6	15,8
Metas Idealizadas/ Planejamento Sonhador	6	15,8
Mudança no Contexto Político e Econômico a partir de 2015	6	15,8

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Com relação aos planejamentos estratégicos existentes em estágio de experimentação nos *campi*, percebe-se que representam manifestações do consenso acerca da necessidade e importância do planejamento organizacional. Todavia, na acepção da gestão estratégica, há ainda fatores não presentes, como o pensamento estratégico e os paradigmas de eficiência e eficácia, o que sinaliza para o fato de que, tal como para o PDI, tais instrumentos necessitam de uma avaliação crítica de sua utilização – incluindo a avaliação de sua integração com o PDI enquanto desdobramento da estratégia em termos operacionais –, bem como de atenção para a consistência dos processos de elaboração e acompanhamento.

Por sua vez, a forma de elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) entre os anos de 2017 e 2018 tem sido considerada uma inovação e exemplo a ser seguido, principalmente por três aspectos: (a) adoção do princípio de participação e autonomia; (b) aplicação de técnicas consideradas profissionais para sua elaboração; e (c) atitude de apresentar um documento sólido e consistente, ainda que



em detrimento do prazo para sua elaboração. Nesse sentido, a experiência de elaboração do PDTI pode contribuir para a elaboração de outros instrumentos de gestão estratégica e para o desenvolvimento de consenso e crescimento de sua adoção na organização.

Sob a dimensão cultural, destacam-se o conceito de gestão democrática participativa, as influências do fator “servidor público”, a resistência à mudança e, de modo geral, a ausência da cultura da gestão estratégica.

A gestão democrática participativa representa o aspecto da cultura organizacional que envolve o estilo de liderança dos dirigentes, voltado ao diálogo mais próximo dos servidores, à transparência das decisões e à ampla oportunidade de participação dos servidores tanto em relação aos rumos da organização como à forma de executarem suas tarefas e projetos. Trata-se de uma forma de obter maior engajamento, comprometimento, induzir a participação nas ações organizacionais e de buscar maior alinhamento de conceitos e conscientização dos membros da organização. Embora aspecto identificado na cultura organizacional, os propósitos pretendidos com esse modelo de gestão são contraditos por uma dificuldade citada pelos entrevistados: a falta de participação. Todavia, essa contradição pode ser parcialmente explicada pela utilização deficiente dos mecanismos de comunicação interna.

O fator “servido público”, extraída da fala de um dos entrevistados, se reveste em uma generalização possível para um perfil comportamental de servidores públicos presente na organização estudada. Nesse sentido, embora esteja presente a característica da flexibilidade e autonomia de trabalho, esta é ainda limitada por normas legais. Apesar disso, esse aspecto apresenta relação com a fragilidade do exercício do poder hierárquico, sentido em que a negociação de tarefas e interesses comuns demonstra estar mais presente enquanto característica cultural. Por último, a associação do desinteresse e falta de participação ao perfil do servidor público evidencia um aspecto negativo da cultura organizacional que, em parte, é objeto de ação da gestão democrática participativa. Sua relação com a resistência à mudança converge com a proposta de que “quando a resistência decorrer do alheamento dos participantes ao processo, deve-se procurar envolvê-los” (Tavares, 2005, p. 420).

Sob a dimensão organizacional, sobressaem a necessidade de capacitação e formação gerencial, a ambiguidade de identidade institucional, a sensibilidade ao ambiente político e econômico, as relações governamentais e definições de estrutura organizacional.

A necessidade de capacitação e formação gerencial é suscitada como fator determinante para o processo de institucionalização da gestão estratégica, e deficiências nesse quesito concorrem para o surgimento de duas consequências negativas: a dificuldade de trabalho nos anos iniciais no exercício de cargos de direção e impactos no desempenho organizacional como falta de alinhamento das ações organizacionais e desperdício de recursos. A seguinte fala ilustra esse aspecto:



[...] em algum momento, é essencial que tenhamos noções básicas de ferramentas, de conhecimento da administração pública, entre outras coisas. Isso é essencial, porque a gente leva um tempo para minimamente conhecer o funcionamento da instituição, e esse tempo é um tempo que você poderia estar gastando com outras coisas, mas aí você fica patinando. (E17)

No que se refere à identidade institucional, o desconhecimento pela comunidade externa e a confusão com a imagem antiga, notadamente em relação aos *campi* preexistentes, são fatores que evidenciam uma necessidade ainda perene de consolidação institucional. Nessa seara, iniciativas de aproximação junto à comunidade local, através de projetos de pesquisa e extensão, e utilização efetiva dos mecanismos de comunicação externa se mostram relevantes. O trecho a seguir ilustra essa concepção:

Até hoje, tem gente que pergunta quanto que tem que pagar pra fazer um curso no Instituto Federal. Vira e mexe, eu tô conversando com alguém... “Pô! Por que não vai fazer um curso lá... e não sei o quê?”... “Ah! Mas quanto que é?”... então, acontece isso; quer dizer... um absurdo, assim. (E3)

Além disso, a identidade institucional relaciona-se à sensibilidade ao ambiente político e econômico em sua acepção de ambiente e atores políticos, no sentido em que a ausência da lapidação da imagem institucional e demonstração externa dos impactos de suas ações concorrem para a dificuldade que atores políticos têm de conhecer os Institutos Federais. Nesse contexto, a sensibilidade ao ambiente e atores políticos se emerge, por um lado, por meio de grupos políticos liberais acusados de desconstrução e sucateamento do setor público ou por associar os Institutos Federais a uma política de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e, por outro, através de atores que se posicionam contra a Rede Federal por desconhecerem seu papel e contribuições para o desenvolvimento socioeconômico local. Por sua vez, a sensibilidade à conjuntura econômica pode representar uma ameaça em termos de análise ambiental.

A acepção relações governamentais surge como proposta de Féliz e Timóteo (2011) para adequação do *Balanced Scorecard* a organizações públicas. Na pesquisa, esse contexto é associado aos espaços de discussão, deliberação e compartilhamento de ideias e soluções propiciado pelo Conif (Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica) e seus fóruns, que constituem, sob perspectiva institucionalista, espaços propícios para a ação de mecanismos miméticos, apesar da crítica de que tais organizações ainda se encontram desarticuladas.

No que se refere à estrutura organizacional, constatou-se a existência de estruturas organizadas especialmente sob a forma de comissões, propícias ao exercício da participação. Todavia, esse aspecto contrasta com o desinteresse e a falta de participação, apontados como características comportamentais do servidor público. Outra acepção é a dicotomia *campi* antigos versus novos que, por um lado, evidencia a estrutura organizacional geográfica para a consecução da missão institucional, mas que, por outro, demonstra origem de variações culturais e de capacidade organizacional.



Sob a dimensão gerencial, sobressaem a falta de acompanhamento do PDI e o tempo dispendido pelos gestores com assuntos de natureza eminentemente operacional. A falta de acompanhamento, ou controle estratégico, representa uma deficiência no processo de gestão estratégica. Assim, o controle estratégico necessita de ações direcionadas a três fatores para que possa ser efetivamente realizado: vontade política dos gestores em disponibilizar tempo específico a essa atividade; realização por pessoas capacitadas e com visão conceitual da Instituição; e existência de um sistema informatizado que o viabilize. O último fator possui iniciativas para seu atendimento como a implantação do Sistema Integrado de Gestão (SIG) e a escolha, em 2018, de um sistema para execução do PDI pela Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional.

Com relação ao tempo dispendido pelos gestores com assuntos de natureza eminentemente operacional, a pesquisa evidenciou que os gestores consideram que uma parcela significativa de seu tempo é consumida por assuntos operacionais ou secundários atrelados às competências legais do cargo, de modo que a rotina de trabalho é deslocada para questões operacionais que não contribuem para que o gestor tenha disponibilidade – isto é, tempo e energia/disposição – para tratar dos assuntos de natureza estratégica da instituição. O trecho a seguir retrata esses aspectos:

O nosso maior problema aqui é deixar uma pessoa pensar estrategicamente. Eu, enquanto coordenador do curso de graduação, eu só apaguei incêndio. Eu não pude pensar em nem um momento na, na... estrategicamente, no curso. Eu não pude planejar uma coisa diferente para os meninos em dois anos. Eu só tive que acertar as burocracias do processo. (E36)

Sob a dimensão normativa-legal, o mecanismo da coerção normativa, embora carregue conotação de exigência e obrigatoriedade, é também percebida como indutora de mudanças positivas em organizações públicas. No transcorrer da entrevista, um dos entrevistados pontuou com entonação positiva:

[...] eu acredito que, por um, uma forção de barra, talvez, do próprio governo; **o governo tem investido muito nessa questão de mudar o pensamento das instituições, com essa gestão estratégica, tem cobrado gestão de riscos, planejamento**, cada vez mais, a gente... toda semana, praticamente, é surpreendido com uma instrução normativa nova, uma portaria, ou, às vezes, um ofício circular cobrando coisa da gente. **Coisas que a gente nunca pensou em fazer, agora a gente tá sendo, meio que obrigado a fazer.** (E4, grifo nosso)

Destarte, o mecanismo coercitivo presente na administração pública revela-se importante condutor de transformações organizacionais e de incorporação de práticas de gestão como o planejamento estratégico.



4.2 PERCEPÇÕES SOBRE A GESTÃO ESTRATÉGICA: POTENCIALIDADES E DESAFIOS

Com relação aos benefícios e potencialidades da incorporação da gestão estratégica, há a percepção de que esse processo pode trazer contribuições sob uma dimensão organizacional ao propiciar ao Instituto maior solidez e alinhamento das ações institucionais e maior eficiência e, sob uma dimensão finalística, maior aproximação à comunidade local e melhoria na qualidade do ensino. Outras contribuições possíveis também apreendidas são a lapidação da comunicação e da imagem institucional interna e externamente, o melhor trato do gasto público e o aumento da perspectiva de sobrevivência em razão da sensibilidade ao ambiente político e econômico nacional.

Com efeito, diante do quadro teórico sobre a implantação de técnicas de gestão e planejamento estratégico em organizações públicas, a gestão estratégica contribui ao trazer em seu bojo ferramentas e metodologias úteis para a escolha e gestão do caminho para o alcance de suas finalidades precípuas, esculpidas na missão, na visão de futuro e nos objetivos estratégicos de cada órgão ou entidade.

Por outro lado, fatores que interferem no processo de gestão estratégica identificados na pesquisa são: (a) ausência da prática do aprendizado organizacional, correspondente à carência de capacitação e formação de gestores e à subutilização dos processos de comunicação interna; (b) falta de informações apropriadas, consubstanciada pela dificuldade de dados e informações provenientes da implantação, ainda em progresso, do Sistema Integrado de Gestão (SIG) e a fragmentação de informações em processos manuais ou sistemas específicos de uma área ou setor do Instituto; (c) alocação insuficiente do tempo dos envolvidos, em consonância com a crítica de vários entrevistados de que uma parcela significativa do tempo dos gestores é consumida por assuntos de natureza operacional e corriqueira em vez de estratégicas; e (d) ausência ou falhas na leitura ambiental, identificada tanto pelos entrevistados quanto pela análise dos planejamentos estratégicos dos *campi* e do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), em relação a uma fragilidade do diagnóstico e da fundamentação dos fatores da análise ambiental constante desses instrumentos.

A Tabela 2 sintetiza a percepção dos entrevistados em relação às potencialidades e desafios para institucionalização da gestão estratégica.



Tabela 2: Potencialidades e desafios para institucionalização da gestão estratégica

	Categorias Emergentes das Entrevistas	Frequência	%
Potencialidades	Maior solidez e alinhamento das ações institucionais	24	63,2
	Maior Eficiência	21	55,3
	Maior aproximação à comunidade local	11	28,9
	Qualidade do ensino	7	18,4
	Lapidação da comunicação e da imagem institucional	6	15,8
Desafios/Dificuldades	Capacitação e formação de gestores	18	47,4
	Desconhecimento pelos servidores	17	44,7
	Falta de participação/Engajamento	15	39,5
	Gestão do cotidiano/Operacional	12	31,6
	Ausência da cultura de gestão estratégica	11	28,9
	Descompromisso/Desinteresse	9	23,7
	Falha na comunicação institucional	8	21,0
	Falta de acompanhamento (controle estratégico)	8	21,0

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

4.3 ANÁLISE DO ESTÁGIO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA

O principal mecanismo identificado como indutor para institucionalização da gestão estratégica e de instrumentos como o planejamento estratégico é o coercitivo, relacionado à obrigatoriedade de elaboração do PDI. Apesar disso, a coerção normativa é citada como propulsora de inovações que, de outra maneira, não seriam adotadas ou o seriam muito tardiamente, a exemplo da Governança e Gestão de Riscos. Nesse sentido, trata-se de mecanismo importante para induzir mudanças positivas na administração pública.

Com relação ao isomorfismo mimético, uma vez presente a obrigatoriedade legal ou normativa, a Instituição inicia um processo de identificação de modelos ou referências para a elaboração de seu planejamento estratégico. Assim, o Plano de Desenvolvimento Institucional 2009-2013 do IF Sudeste MG foi desenvolvido a partir da experiência já existente nos *campi* Rio Pomba e Juiz de Fora, tanto em relação a seu modelo estrutural como pela participação mais significativa de representantes desses *campi* em sua elaboração.

Por seu turno, o aspecto normativo insere-se no contexto da preparação para a elaboração, no ano de 2019, do novo PDI, com o planejamento para realização de capacitações destinadas aos gestores do IF Sudeste MG em temas relacionados à gestão estratégica, como *Balanced Scorecard* e elaboração de indicadores, no segundo semestre de 2018. Essa iniciativa procura superar um dos principais desafios identificados: a necessidade de capacitação e formação gerencial.

Alguns *campi*, de forma experimental, empreenderam iniciativas próprias de elaboração de planejamento estratégico entre os anos de 2011 e 2015. Conforme preconizado por Tolbert e Zucker (2010), constatou-se a variabilidade de modelos e princípios de implantação, bem como a coleta de dados e avaliação, pelos gestores e servidores interessados, da utilidade do planejamento estratégico, suas



limitações e pontos críticos. As críticas e dificuldades identificadas se resumem, em grande medida, na falta de capacitação e formação dos gestores, a falta de utilização da comunicação interna como mecanismo voltado a sensibilizar e dar conhecimento aos servidores do Instituto sobre os instrumentos estratégicos utilizados, o excesso de tempo gasto pelos gestores com assuntos e tarefas de natureza operacional e a necessidade de que todo o processo estratégico seja realizado de forma democrática e participativa.

Nesse estágio, o alto grau de fracasso das estruturas em experimentação remonta às falhas de acompanhamento do PDI e dos planejamentos estratégicos nos *campi*, incluindo a percepção de que tais instrumentos se tornaram genéricos, abstratos, com objetivos de difícil mensuração e, assim, pouco úteis como instrumentos de gestão estratégica.

No percurso para o estágio de objetificação, dois fenômenos se fazem presentes: o *monitoramento organizacional* e a *teorização* (Tolbert; Zucker, 2010). Com relação ao *monitoramento organizacional*, a pesquisa evidenciou importantes espaços de discussão, deliberação e compartilhamento de ideias e ações e, portanto, de observação de organizações semelhantes formados pelo Conif e seus fóruns. Todavia, esses espaços apresentam, ainda, ambiguidade. Por um lado, começam a surgir discussões e iniciativas frente à formação de consenso acerca da necessidade de planejamento e lapidação da gestão organizacional; por outro, ainda se percebem ações pontuais contrárias à consolidação dos Institutos Federais – um dos entrevistados, por exemplo, mencionou que os fóruns ainda estão desarticulados.

A formação de consenso acerca da importância do planejamento e da gestão institucional foi identificada entre os gestores, aspecto corroborado pelas tentativas de se desenvolver, nos próprios *campi*, iniciativas próprias de elaboração e execução do planejamento estratégico, apesar da variabilidade de modelos e o alto grau de fracasso nas etapas de execução e acompanhamento. Nesse sentido, há a percepção de que a gestão estratégica é importante e os maiores benefícios advindos de sua institucionalização seriam maior solidez e alinhamento das ações institucionais, maior eficiência, maior aproximação à comunidade local e aumento da qualidade do ensino.

Por sua vez, o fator teorização não foi identificado. Em verdade, há iniciativas apenas pontuais e o trabalho desenvolvido pela Comissão Central do PDI e comissões temáticas foi temporal, extinguindo-se uma vez concluída a elaboração do referido documento. Inexiste, portanto, a figura do *campeão* – grupo ou comissão que empreenda de forma ativa e contínua o trabalho de teorização. Ligeira exceção se faz com relação à Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, a que compete atuar no processo de planejamento estratégico e coordenar a elaboração do PDI, mas que não permite associá-la à figura do *campeão*, presente no processo de institucionalização.

Por fim, no percurso para o estágio de sedimentação, apesar de a estrutura estar alcançando estabilidade e continuidade histórica, coexistem com ela fatores que afetam sua retenção no longo prazo, tais como: (a) resistência empreendida por grupo de atores afetados negativamente pela estrutura; (b) falta



de resultados demonstráveis relativos à adoção da estrutura, e (c) declínio de ações de promoção e apoio contínuos pelos defensores da estrutura (Tolbert; Zucker, 2010).

Na pesquisa, não foi identificada resistência empreendida por grupo de atores afetados negativamente pela estrutura e que conseguem se mobilizar coletivamente contra sua adoção permanente; ao menos, não no sentido apresentado por Tolbert e Zucker (2010). Na percepção dos entrevistados, apenas uma pequena parcela de servidores pode se opor à institucionalização da gestão estratégica, por duas razões: (a) oposição política personalista ao gestor por motivo de disputa política interna ou desavenças pessoais; ou (b) oposição a qualquer mudança ou introdução de novas técnicas, ferramentas ou modelos de gestão que o indivíduo possa associar ao movimento gerencialista. Ainda assim, os entrevistados concordam que essas resistências seriam facilmente superadas tão logo os resultados organizacionais se tornem evidentes.

Ademais, a falta de resultados demonstráveis relativos à adoção da gestão estratégica se faz presente, em função de três fatores inter-relacionados: (a) falta de maior desdobramento dos objetivos estratégicos em metas e planos de ação; (b) falta de acompanhamento da implantação da estratégia; e (c) falta de utilização adequada dos mecanismos de comunicação institucional. Nesse sentido, o desconhecimento pelos servidores e a falta de participação e engajamento são duas das dificuldades e desafios mais citados, atrás apenas da necessidade de capacitação e formação de gestores.

O declínio de ações de promoção e apoio contínuos pelos defensores da estrutura ocorre, pois tão logo um planejamento estratégico nos *campi* ou o PDI para todo o Instituto tenham sua elaboração concluída, as ações de promoção e apoio tendem a significativa redução. Conforme apontado pelos entrevistados, não é suficiente a mera disponibilização de informações em um sítio da internet ou através de relatórios pouco presentes no cotidiano da maioria dos servidores de média e baixa hierarquia, como os Relatórios de Gestão anuais. Pelo contrário, há a necessidade de se empreender uma forma de trabalho pautada pelo diálogo, transparência e ações de sensibilização e motivação.

Por fim, um dos pressupostos do estágio de sedimentação é a incorporação da estrutura em processo de institucionalização à cultura organizacional, aspecto não identificado na pesquisa. Ao contrário, a falta de cultura de estratégia é citada por 11 (28,9%) entrevistados como um dos desafios para sua institucionalização.

Em relação ao estágio de habitualização, a orientação de análise considera que conceitos e ferramentas de gestão estratégica se encontram em fase de experimentação, testes e avaliação de suas aplicabilidades; as percepções de missão e visão, embora existentes, não participam do cotidiano dos gestores; e o senso de dificuldades e desafios supera a compreensão das potencialidades.

Nesse contexto, a pesquisa identificou que tanto a elaboração do PDI do Instituto quanto dos planejamentos estratégicos nos *campi* encontram-se em fase de experimentação e avaliação, ainda que em sua segunda versão, no caso do PDI. A forma de elaboração do novo PDTI no decorrer do ano de 2017



também é considerada uma inovação e encontra-se em fase de experimentação. Entre os entrevistados, há alinhamento entre suas percepções de missão institucional e aquela constante da Lei nº 11.892/2008, a lei de criação dos Institutos Federais. Apesar disso, identificaram-se deficiências organizacionais para a consecução plena dessa missão, dentre elas a necessidade de formação gerencial dos gestores e o expressivo gasto de tempo com tarefas e demandas de natureza operacional de modo que as percepções de missão e visão participam apenas parcialmente do cotidiano dos gestores. Igualmente, o senso de dificuldades e desafios aparenta superar a compreensão das potencialidades, notadamente com relação à falta de cultura de estratégia, em acepção mais ampla.

Para o estágio de objetificação, a orientação de análise considera que conceitos e ferramentas de gestão estratégica se encontram implementadas, porém utilizadas por poucos gestores; os dirigentes compreendem a missão institucional, mas a visão de futuro ainda não está plenamente delimitada; e indícios de potencialidades surgem de forma mais patente, apesar dos desafios e dificuldades.

Nesse âmbito, a pesquisa constatou a existência e utilização de instrumentos relacionados à gestão estratégica como o PDI, vigente em sua segunda versão, e com início da preparação para a elaboração da próxima versão, as iniciativas de planejamentos estratégicos nos *campi*. A coleta de evidências sobre a elaboração, execução e acompanhamento desses instrumentos tem apontado falhas e desafios que necessitam de intervenção gerencial. Embora esses fatores tenham prejudicado a eficácia desses instrumentos, percebe-se o desenvolvimento de certo grau de consenso entre os gestores a respeito do valor e dos benefícios que uma gestão estratégica pode proporcionar. Como resultado, a adoção do planejamento estratégico tem crescido entre os *campi*, não por indução coercitiva, mas através de mecanismos miméticos e normativos. Nesse ponto, é possível que as capacitações previstas para o segundo semestre de 2018 sobre temas como *Balanced Scorecard* e indicadores possam contribuir sobremaneira para a lapidação do consenso acerca do valor da gestão estratégica.

Dentre fatores desfavoráveis à institucionalização da gestão estratégica presentes no percurso entre os estágios de objetificação e sedimentação, não foi identificada resistência significativa empreendida por grupos afetados negativamente, na forma descrita por Tolbert e Zucker (2010). Apesar disso, em função das falhas e dificuldades já relatadas, há falta de resultados demonstráveis e ações contínuas e concretas de promoção e apoio à adoção da gestão estratégica.

Para o estágio de sedimentação, a orientação de análise considera que conceitos e ferramentas de gestão estratégica se encontram implementados, são utilizados pelos gestores e amplamente conhecidos e divulgados; os dirigentes demonstram comprometimento com a missão institucional e possuem clara visão de futuro para a Instituição; desafios ou dificuldades são poucos e estão em fase de superação; e as potencialidades da gestão estratégica são compreendidas e difundidas.



Nesse aspecto, constata-se que, embora haja o desenvolvimento de consenso sobre as potencialidades da gestão estratégica, o pensamento estratégico não está plenamente presente no cotidiano dos gestores, ocasionado, dentre outros fatores, pelo tempo dispensado a tarefas e rotinas operacionais e à falta de formação gerencial de seus dirigentes. Os instrumentos de planejamento estratégico e o PDI, embora disponíveis para consulta em sítio da internet, não são amplamente conhecidos e divulgados, e um sistema integrado de gestão ainda se encontra em processo de implantação. Os entrevistados têm conhecimento do conteúdo essencial da missão institucional legalmente atribuída aos Institutos Federais, embora não tenham feito menção a todos os seus aspectos. Há ambiguidade na visão de futuro devido à sensibilidade institucional à conjuntura político-econômica. Por fim, as dificuldades são diversas e ações de superação foram iniciadas apenas para algumas delas, como a implantação de software de gestão e as capacitações previstas para os gestores em 2018.

Um dos pressupostos que colaborou para a propositura do processo de institucionalização por Tolbert e Zucker (2010), sob uma abordagem baseada em processo, foi a necessidade de se considerar variações nos níveis de institucionalização e influências de fatores causais. Nesse aspecto, é possível que não seja tarefa simples a determinação definitiva de que uma estrutura se encontra em um ou outro estágio de institucionalização. Tal situação encontra-se presente nesta pesquisa, pois, a partir das análises precedentes, pode-se constatar que a gestão estratégica no IF Sudeste MG, terminantemente, não se encontra sedimentada e perpetuada. Assim, compreendendo o processo de institucionalização como um *continuum*, essa pesquisa evidencia que, no IF Sudeste MG, a gestão estratégica se encontra no espaço de transição entre os estágios de habitualização e objetificação – mais preponderantemente no estágio de habitualização – tendo em vista a presença de fatores causais de ambos os estágios e a ausência de atividades de teorização, fator importante para o avanço da estrutura no processo de institucionalização.

Esse achado reforça a perspectiva de Tolbert e Zucker (2010), ao evidenciar que o processo de institucionalização não ocorre de forma linear, sendo influenciado por fatores culturais e estruturais que podem retardar a consolidação das práticas.

5 CONCLUSÃO

O estudo alcançou seu objetivo ao evidenciar que a gestão estratégica no IF Sudeste MG se encontra em estágio intermediário de institucionalização, caracterizado pela coexistência de práticas formalizadas e limitações operacionais, especialmente no que se refere à integração entre unidades e à consolidação de rotinas gerenciais.

A incorporação de novas ferramentas, técnicas ou metodologias em uma organização, inclusive em instituições públicas, pode ser analisada e compreendida à luz de uma abordagem neoinstitucionalista, que apresenta o processo de institucionalização como a forma pela qual formas e procedimentos institucionais



utilizados nas organizações em muitos casos são incorporados através do mesmo processo que dirige a origem e transmissão de práticas culturais em geral (Tolbert; Zucker, 2010). Assim, a presente pesquisa atentou-se ao processo de institucionalização da gestão estratégica na administração pública federal como mecanismo de integração e aumento da eficiência organizacional.

Os objetivos da pesquisa foram alcançados. No que se refere à análise sob as diferentes dimensões, as dimensões identificadas na literatura e adaptadas à análise do processo de institucionalização da gestão estratégica foram confirmadas. Todavia, foram identificadas novas subcategorias ou fatores, que emergem como contribuição desta pesquisa, os quais são destacados a seguir.

Sob a dimensão técnico-metodológica, emergiu como nova subcategoria a falta de ferramentas de gestão estratégica, o que evidencia a dificuldade de parte dos gestores em, sequer, reconhecer ferramentas gerenciais com as quais deveria lidar. Sob a dimensão cultural, emergiu a gestão democrática participativa como relevante valor organizacional; a categoria “servidor público” compreendeu, por um lado, aspectos como a flexibilidade e autonomia de trabalho dos servidores da Instituição estudada e a prevalência da negociação sobre a ordem hierárquica como fator de ajuste de trabalho; mas, por outro, evidenciou a existência de desinteresse e falta de participação dos servidores, o que contrasta com a ideia de gestão democrática participativa – esta parece consubstanciar uma tentativa de superação daqueles.

Sob a dimensão organizacional, emergiu aspectos relativos à identidade institucional, marcada tanto pela confusão com a imagem antiga, em relação às unidades preexistentes que sofreram transformação organizacional, como pelo desconhecimento das comunidades locais acerca do papel e da existência do IF Sudeste MG, o que evidencia a necessidade de se utilizar mais dos mecanismos de comunicação externa. A dicotomia *campi* antigos versus novos persiste e necessita de ações direcionadas à integração organizacional. Sob a dimensão gerencial, a ausência de realização efetiva do controle estratégico e a reclamação, pelos gestores, do tempo gasto com tarefas e assuntos operacionais em detrimento de assuntos estratégicos sobressaem como resultados identificados.

No que se referem às potencialidades da gestão estratégica percebidas pelos entrevistados, depreende-se que esta pode propiciar maior solidez e alinhamento das ações institucionais aos objetivos estratégicos do Instituto, bem como melhoria da eficiência organizacional e maior aproximação à comunidade local, o que pode ser empreendido por investimentos em extensão e pesquisa aplicada. Por outro lado, os desafios à institucionalização da gestão estratégica compreendem a necessidade de capacitação e formação de gestores, de dar conhecimento aos servidores sobre conceitos e ferramentas utilizadas, de buscar viabilizar sua maior participação e engajamento e ampliar a disponibilidade dos dirigentes no trato de questões estratégicas. Em síntese, é dizer: promover a cultura da estratégia.

Com relação ao estágio de institucionalização da gestão estratégica no IF Sudeste MG, pôde-se constatar que esta, terminantemente, não se encontra sedimentada e perpetuada, mas no espaço de transição



entre os estágios de habitualização e objetificação, dada as presenças e ausências de fatores relacionados a ambos os estágios, conforme a abordagem de proposta por Tolbert e Zucker (2010). Dentre tais fatores, sobrasai a ausência da atividade de teorização, em função de inexistência de um grupo permanente que a desenvolva de forma contínua provendo à estrutura a legitimidade cognitiva e normativa necessária à sua objetificação.

Importa registrar alguns limites dessa pesquisa os quais podem fundamentar pesquisas futuras. Inicialmente, o recorte do objeto e sujeito de análise não permite a generalização dos resultados aqui obtidos. Desse modo, deve haver o devido zelo científico ao se referenciar os achados e conclusões dessa pesquisa. Em seguida, embora as percepções e experiências dos entrevistados tenham sido relevantes, a apreensão da percepção de entrevistados pode apresentar vieses, vez que cada entrevistado possui suas próprias opiniões, vivências, maneiras de pensar e enxergar a realidade na qual se insere, bem como ser influenciado pela cultura desse ambiente e por padrões institucionalizados e socialmente válidos. Por último, em função do cronograma de pesquisa, com limitações de tempo para sua realização, o presente estudo não pretendeu esgotar o assunto relacionado à gestão estratégica, fato que permite pesquisas nesse tema, porém, sob outros quadros analíticos.

Por fim, sugere-se a realização de novos estudos, especialmente direcionados para o aprofundamento dos fatores relacionados a dificuldades e desafios, que identifiquem soluções ou outros aspectos aqui não delineados e que possam subsidiar a elaboração de planos de ação e intervenções gerenciais em organizações públicas. Como exemplo, dentre os fatores identificados, o tempo dispendido por gestores de organizações públicas com assuntos de natureza eminentemente operacional, em detrimento de assuntos de natureza estratégica, aparenta suscitar interessante tema de pesquisa, com a finalidade de delinear, de forma objetiva, suas causas e condicionantes, bem como identificar e propor alternativas à questão, citada pelos entrevistados como um dos desafios à institucionalização da gestão estratégica na organização estudada.

Como contribuição teórica, o estudo amplia a compreensão sobre o processo de institucionalização da gestão estratégica em instituições públicas de ensino. Do ponto de vista prático, oferece subsídios para o aprimoramento de mecanismos de planejamento e gestão em organizações similares.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da administração pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>. Acesso em: 11 out. 2017.

BLONSKI, Fabiano et al. O controle gerencial na perspectiva do *New Public Management*: o caso da adoção do *Balanced Scorecard* na Receita Federal do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, v.



9, n. 1, p. 15-30, 2017. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/44219/o-controle-gerencial-na-perspectiva-do-new-public-management--o-caso-da-adocao-do-balanced-scorecard-na-receita-federal-do-brasil/i/pt-br>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2008. Seção 1, p. 1.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul./ago. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289/4880>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-29, out./dez. 1999. Disponível em: <http://reformadagestaopublica.org.br/papers/1999/93.ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.pdf>. Acesso em: 14 out. 2017.

COSTA, Eliezer Arantes da. *Gestão estratégica: da empresa que temos para a empresa que queremos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

D'ANJOUR, Miler Franco et al. Considerações sobre o planejamento estratégico na gestão pública: parâmetros e mudanças. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 3., 2006, Resende. Anais eletrônicos. Resende: AEDB, 2006. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/artigos2006.php?pag=10>. Acesso em: 25 out. 2017.

FILARDI, Fernando et al. (Im)possibilidades da aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 81-106, fev. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000100081. Acesso em: 1 nov. 2017.

FONSECA, Diogo Ribeiro da; MENESES, Pedro Paulo Murce. Elementos de institucionalização da gestão estratégica de pessoas no setor público. In: ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO DA ANPAD, 3., 2011, João Pessoa. Anais eletrônicos. João Pessoa: ANPAD, 2011. Disponível em: http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=16&cod_evento_edicao=59&cod_edicao_subsecao=757&cod_edicao_trabalho=14017. Acesso em: 25 out. 2017.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Definindo a gestão social. In: SILVA JÚNIOR, Jeová Torres et al. (org.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Juazeiro do Norte: UFSC, 2008. Disponível em: <http://gestaosocial.paginas.ufsc.br/espaco-para-estudo/livros/>. Acesso em: 11 out. 2017.

GHELMAN, Silvio; COSTA, Stella Regina Reis. Adoção do *Balanced Scorecard* em organizações públicas. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 13., 2006, Bauru. Anais eletrônicos. Bauru: AEDB, 2006. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/artigos2006.php?pag=10>. Acesso em: 11 out. 2017.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRIN, Eduardo José. Programa nacional de gestão pública e desburocratização: os nexos com a trajetória das políticas prévias e com a administração pública gerencial. *Revista Economia & Gestão*, Belo



Horizonte, v. 15, n. 39, p. 66-88, abr./jun. 2015. Disponível em:
<http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/issue/view/713>. Acesso em: 24 out. 2017.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452003000100010>. Acesso em: 16 out. 2017.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MINTZBERG, Henry. Opening up the definition of strategy. In: QUINN, James Brian; MINTZBERG, Henry; JAMES, Robert M. (org.). *The strategic process: concepts, contexts and cases*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1988.

MINTZBERG, Henry. The fall and rise of strategic planning. *Harvard Business Review*, Brighton, p. 107-114, 1994. Disponível em: <https://hbr.org/1994/01/the-fall-and-rise-of-strategic-planning>. Acesso em: 14 out. 2017.

NEIS, Dyogo; PEREIRA, Maurício Fernandes. As origens do campo da estratégia: contribuições de Igor Ansoff e Henry Mintzberg. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 1-23, maio/ago. 2015. Disponível em:
<http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/2865>. Acesso em: 14 out. 2017.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-12, mar. 2006. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512006000100006. Acesso em: 17 out. 2017.

PERDICARIS, Priscilla; FORMOSO JUNIOR, Aurélio; NOGUEIRA, José Marcelo Maia. Limites e desafios do uso do BSC em organizações públicas: o caso da prefeitura de Porto Alegre. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2013, Brasília. Anais eletrônicos. Brasília: CONSAD, 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/downloads/>. Acesso em: 24 out. 2017.

PERRUCHO FILHO, Jácomo Mutti. *Gestão social e políticas públicas: a Agência de Desenvolvimento Social*. 2004. 292 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

RICHARDSON, Jarry Roberto. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (org.). *Handbook de estudos organizacionais: modelos e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2010. v. 1, p. 196-219.

TAVARES, Mauro Calixta. *Gestão estratégica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.



VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, Campinas, v. 22, p. 203-220, ago./dez. 2014.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. *Administração estratégica: conceitos*. Tradução de Celso A. Rimoli e Lenita R. Esteves. São Paulo: Atlas, 2000.