

A TRAJETÓRIA DO ENSINO DE ADMINISTRAÇÃO ANALISADA POR UM BINÓCULO INSTITUCIONAL: LIÇÕES PARA UM NOVO CAMINHO

Autoria: Alexandre Nicolini

RESUMO

A trajetória do ensino de Administração no Brasil, no nível da graduação, é analisada neste artigo através do instrumental proporcionado pela Teoria Institucional. A racionalidade inerente a esta teoria, contraposta a lógica funcionalista que inaugura os estudos organizacionais, nos ajuda a compreender o comportamento das organizações que compõe a área, através da análise das suas estruturas e do ambiente na qual todas estão inseridas. Desde o surgimento do ensino de graduação em Administração no país, passando pela influência do modelo americano, pela regulamentação da profissão e do ensino, pela tentativa de se manter atualizado e finalmente, por um processo de desinstitucionalização, podemos distinguir as diversas fases do processo: habitualização, objetificação e sedimentação.

INTRODUÇÃO

Tolberg e Zucker, em conhecido artigo inserido no *Handbook* de Estudos Organizacionais, baseado em vasta bibliografia sobre o institucionalismo, assinam uma curiosa afirmação: “(...) ironicamente, a abordagem institucionalista ainda há que se tornar institucionalizada” (1998, p.196). A abordagem institucional ainda não se institucionalizou, segundo as autoras, pois ainda não foi capaz de desenvolver um conjunto central de variáveis-padrão, metodologia de pesquisa padronizada nem tampouco um conjunto de métodos específicos.

Considerando este e outros artigos, uma curiosidade nasce do ponto de vista do uso deste instrumental de análise: sob a ótica dos processos institucionais, é possível estender essas mesmas conclusões ao ensino de Administração, cujo objeto central são as organizações?

Baseando-se naquela primeira afirmação, busca-se responder a esta pergunta evitando tratar a institucionalização como um estado qualitativo: não cabe, considerando os vários estágios evolutivos no processo de institucionalização, tentar descobrir se o ensino de Administração está ou não institucionalizado sem perceber se ele percorreu todos os estágios do processo. O objetivo é cobrir todas as questões sobre os fatores determinantes das variações nos níveis de institucionalização, e como tais variáveis podem nos ajudar a analisar um conjunto de organizações semelhantes – as escolas de Administração – para tentar determinar seu grau de institucionalização.

A pesquisa realizada foi bibliográfica e documental. A análise bibliográfica foi desenvolvida a partir da leitura dos livros e artigos que abordam o ensino e a Teoria Institucional. A análise documental foi feita diretamente nas leis, portarias, propostas, resoluções e nos pareceres sobre o ensino universitário em geral e sobre o bacharelado de Administração em particular.

NOVAS PERSPECTIVAS PARA COMPREENDER A ORGANIZAÇÃO

As contribuições da perspectiva institucional se iniciam a partir da década de 1950, e têm Philip Selznick como precursor dessa abordagem. Sua interpretação é que as organizações são como uma “expressão estrutural da ação racional” e que, ao longo do tempo e sujeitas às pressões do ambiente social, se transformam em sistemas orgânicos. Essa evolução, em que os fatores técnicos são substituídos por valores na determinação das tarefas da organização, Selznick (apud CARVALHO E VIEIRA, 2003, p.23) chama de processo de institucionalização.

A pesquisa organizacional mudou seu foco no fim dos anos 60 para incluir considerações sobre os efeitos das mudanças ambientais na determinação da estrutura. Embora a teoria funcionalista fosse acusada de ter negligenciado a dinâmica da mudança social, as pesquisas ainda se mantiveram influenciadas por duas de suas premissas-chave: (1) os componentes estruturais de um sistema devem ser integrados para que o sistema sobreviva, uma vez que os componentes são partes inter-relacionadas do todo. (2) as estruturas existentes contribuem para o funcionamento de um sistema social, pelo menos na manutenção do seu equilíbrio, pois, de outro modo, o sistema não sobreviveria. Uma implicação desta última premissa é que a mudança provavelmente ocorre quando as disfunções associadas a determinado arranjo institucional excedem às contribuições funcionais daquele arranjo (MERTON, apud Tolbert e Zucker, 1998, p.198).

Sobre a racionalidade dos gestores, Chester Barnard propunha que os sistemas organizacionais compensavam as limitações cognitivas dos indivíduos. Essas superações seriam alcançadas ao especificarem-se os fins, imporem-se as rotinas, escalonarem-se os objetivos intermediários, facilitarem-se as tomadas de decisão e, segundo Williamson, aumentarem-se as possibilidades de alcançarem-se determinados propósitos através de uma ação cooperativa. Dentro de uma concepção racionalista, a ação está subordinada à razão, e assim todas as ações são racionais e dirigidas a lograr objetivos definidos. (CARVALHO E VIEIRA, 2003, p.24)

Contrário a essa racionalidade global, Simon propõe a racionalidade limitada, que pondera sobre a capacidade humana de reunir e processar todas as informações para sempre escolher a melhor alternativa de decisão. Esse modelo mantém que as ações são resultados de um cálculo racional e subordinados à razão, mas de forma limitada, enquanto o comportamento é governado pela intenção e pela deliberação racional. A teoria cognitiva também emerge como contraponto à concepção racionalista da ação, procurando demonstrar que a mente humana reage a uma grande quantidade de dados que recebe tentando dar sentido e significado à “confusão caótica” de estímulos. Busca-se reafirmar que os seres humanos não podem processar todos os dados que recebem num cálculo racional, mas antes tomam decisões, formam conceitos e agem com base em sua experiência anterior. Desta forma, a teoria cognitiva dá lugar aos elementos subjetivos do conhecimento humano e constitui um antecedente ontológico da teoria institucional (CARVALHO E VIEIRA, 2003, p.24).

A década de 1970, então, foi o testemunho da crise do paradigma funcionalista e da conseqüente diversidade suscitada nos estudos organizacionais. As críticas foram feitas ao caráter fechado das proposições, à ausência de visão histórica, à natureza marginal dos aspectos políticos. A revitalização do campo se deu com o aparecimento de novas correntes

de investigação de distintos elementos ou contextos das organizações, como o poder, a cultura, a estratégia, o contexto ecológico ou as instituições.

AMBIENTES E ESTRUTURAS

Nas primeiras proposições analíticas sobre as organizações, esta era o foco principal da investigação, enquanto o ambiente era tido como categoria residual, sem nenhuma importância sobre a própria organização. Posteriormente, o ambiente foi transformado em tudo o que cerca a organização, considerado influente na definição das estruturas organizacionais e determinante de algumas das características da organização.

Dentro desta nova racionalidade, onde o ambiente tem um papel decisivo, como se situam as organizações? O contexto molda suas estruturas e processos, influem nas decisões que são tomadas e facilita a previsibilidade da ação organizacional. Por serem elementos sociais ativos, as organizações também modelam o próprio contexto, criando um quadro de integração complexo entre organizações e contextos em permanente movimento dinâmico (CARVALHO E VIEIRA, 2003, p.27).

Antes os ambientes eram variáveis com cunho essencialmente objetivo – recursos materiais, tecnologia e capital – agora as variáveis têm cunho também subjetivo, como os aspectos culturais, sociais e econômicos. A ênfase foi desviada “das facetas técnicas para as facetas institucionais dos ambientes” (SCOTT, apud Carvalho e Vieira, 2003, p.29).

Assim, os ambientes técnicos são aqueles cuja dinâmica de funcionamento se baseia na troca de bens e serviços, de modo que as organizações são avaliadas pelo processamento eficiente do trabalho. Elas colocam seus produtos e serviços no mercado e são premiadas ao exercer um controle eficiente sobre o processo de trabalho. Já os ambientes institucionais caracterizam-se pela elaboração e difusão das regras e procedimentos, proporcionando às organizações legitimidade e suporte contextual. Elas buscam apoio e legitimação do ambiente em que estão inseridas conformando-se com as normas e os requisitos que o ambiente gera, conforme afirmam Fonseca (ano) e Scott (1991).

Assim, é correto imaginar que o ambiente influencia as estruturas adotadas pelas organizações, pois numa perspectiva institucional muda-se a maneira de encarar a estrutura das organizações de forma radical. Se numa análise que remonta as principais teorias organizacionais, desde Fayol e Weber, a estrutura formal racionalizada é o instrumento mais efetivo para que se alcancem os objetivos organizacionais, no institucionalismo a legitimidade da estrutura formal não é mais aceita por conta da racionalidade da sua concepção. Ela é dada pelo grau de apoio cultural que recebe a organização do ambiente. (CARVALHO E VIEIRA, 2003, p.36).

As decisões que produzem as estruturas formais serão outras, pois as estruturas terão tanto a função de gerar ação – como já previsto na análise funcionalista – como se revestirão de propriedades simbólicas. Ou seja, podem se revestir de significados socialmente compartilhados e então, podem servir para informar um público tanto interno quanto externo sobre a organização (KAMENS, apud Tolbert e Zucker, 1998, p.200).

Uma estrutura formal pode aceitar o compromisso com a racionalidade e eficiência da organização para buscar ser aceita no meio social em que está inserida. Meyer e Rowan (1998, p. 200) citam as implicações implícitas neste conceito:

- (1) “As organizações são levadas a incorporar as práticas procedimentais definidos por conceitos racionalizados de trabalho organizacional prevalecentes e institucionalizados na sociedade. Organizações que fazem isso aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos”;
- (2) “O sucesso organizacional depende de fatores que vão além da eficiência na coordenação e controle 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 se tornar isomórficos nos ambientes”;
- (3) “Na maior parte das vezes, as organizações estão frouxamente agrupadas (...) elementos estruturais estão apenas frouxamente ligados entre si e às atividades, normas são freqüentemente violadas, decisões não-implementadas, ou, se implementadas, têm conseqüências incertas, tecnologias são de eficiência problemática, e sistemas de avaliação e inspeção são subvertidos ou tornados tão vagos de modo a garantir pouca coordenação”.

Especificamente no caso da segunda implicação, ela contradiz frontalmente a perspectiva clássica de análise econômica: que as organizações ineficientes em termos de produção seriam eliminadas no processo de competição interorganizacional e que as correlações entre medidas de estrutura formal e características tais como tamanho e tecnologia se adequariam com as demandas dos seus ambientes de produção. A noção de que as organizações poderiam sobreviver, mesmo tendo baixo desempenho implicava na possibilidade, existência e permanência de organizações em “constante fracasso” (TOLBERT e ZUCKER, 1998, p.201).

Na mesma linha, as organizações constituirão suas estruturas formais de forma a demonstrar sua conformação à política governamental, ficando assim mais protegidas de eventuais pressões por parte de *stakeholders* e dos rigores dos órgãos responsáveis pela regulação dos comportamentos. Serão mais capazes também de conseguir recursos governamentais.

PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

A institucionalização é um processo fundamental na criação e na sobrevivência de grupos sociais. “É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalha, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, a maneira como se adaptou a seu ambiente” (SELZNICK, 1971, p.14).

A institucionalização tem a ver com a emergência de padrões que integram socialmente, que dão ordem e estabilidade à organização (SELZNICK, apud Fachin, p.41). O resultado final do processo de institucionalização, a instituição, é definido como uma “tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores” (BERGER e

LUCKMANN, apud Tolberg e Zucker), a fim de resolver problemas recorrentes. Tipificação é o desenvolvimento recíproco de definições compartilhadas, ou significados que estão ligados a estes comportamentos tornados habituais (SCHULTZ, apud Tolberg e Zucker, p.204).

Para analisar o processo de institucionalização será utilizado o modelo proposto por Tolberg e Zucker (1998, p.207), que consiste em um conjunto de processos menores e sequenciais – habitualização, objetificação e sedimentação – que pode sugerir o grau de avanço do processo de institucionalização, conforme o gráfico abaixo:

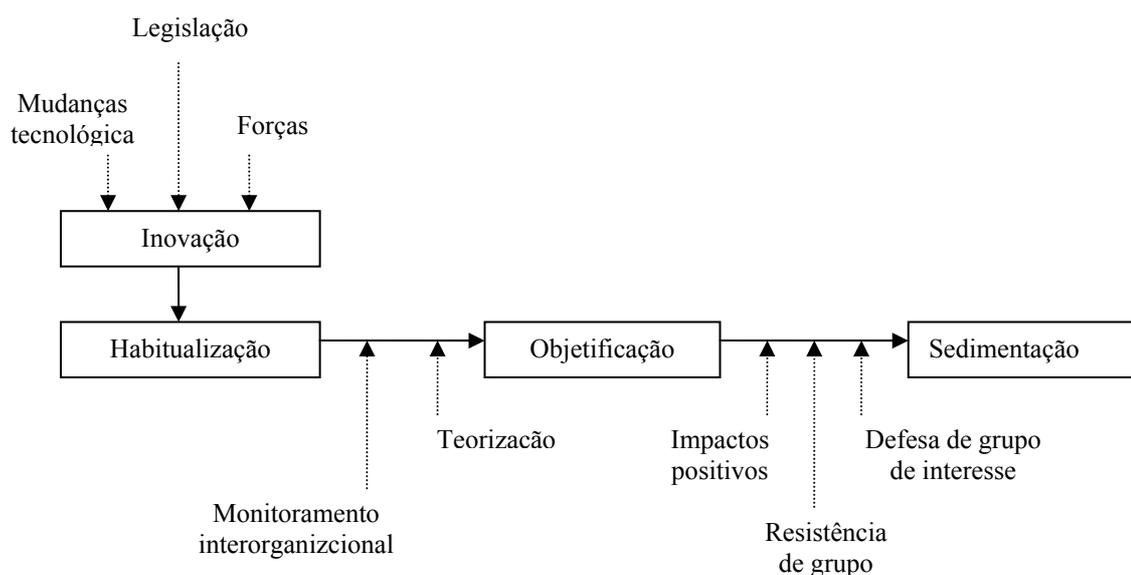


Figura 1, processo de institucionalização. Adaptada de Tolberg e Zucker, 1998.

O processo de habitualização consiste na produção de novas formas de organizar para responder a problemas gerais ou específicos da organização, como também a formalização destas novas formas de organizar em um conjunto de normas e procedimentos, tanto para aquela organização ou para um grupo de organizações com problemas iguais ou semelhantes. Este processo vai resultar em estruturas que podem ser classificadas como num estágio de pré-institucionalização (TOLBERG e ZUCKER, 1998, p.206).

Organizações que identifiquem problemas em comum podem optar por observar e mesmo adotar soluções encontradas em outras organizações, na sua busca por soluções para os seus próprios problemas. (DIMAGGIO e POWELL, apud Tolberg e Zucker). Daí pode resultar uma imitação na tomada de decisões.

O processo de objetificação envolve o desenvolvimento de um certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito de valor da estrutura, e a crescente adoção pelas organizações com base neste consenso. Tal consenso pode emergir por meio de dois mecanismos diferentes, embora não necessariamente não relacionados: monitoramento dos competidores e *champions*, ou líderes de processo.

No primeiro mecanismo, as organizações procuram evidências em fontes diversas para avaliar os riscos da adoção de uma nova estrutura. Enquanto aguarda que os resultados da

mudança estrutural se generalizem, os efeitos encontrados em outras organizações serão determinantes para a próxima decisão. O monitoramento dos competidores faz parte do processo de objetificação da estrutura e dos esforços para aumentar sua competitividade relativa. Outras organizações testarão a nova estrutura pretendida e os decisores terão informações da relação custo-benefício pela observação do comportamento dessas organizações. Quanto maior o grupo das adotantes, maior probabilidade dos decisores de perceber tendências favoráveis ou desfavoráveis àquela solução (TOLBERT e ZUCKER, 1998, p.207).

O segundo mecanismo de objetificação e difusão da estrutura pode ter como ponta de lança um *champion*, o líder de processo, que surgirá quanto maior a probabilidade de haver um grande “mercado” potencial para inovação. Para ter sucesso, um *champion* deve realizar duas grandes tarefas: (1) “a definição de um problema organizacional genérico” e (2) “a justificação de um arranjo estrutural formal particular como a solução para um problema com bases lógicas ou empíricas” (STRANG e MEYER, apud Tolberg e Zucker). Na primeira, deve gerar reconhecimento público de um padrão consistente de insatisfação ou de fracasso organizacional de um grupo de organizações. Na segunda deve gerar teorias que diagnostiquem as fontes de insatisfação ou de fracasso, de modo compatível com a apresentação de uma estrutura específica como solução ou tratamento (TOLBERT e ZUCKER, 1998, p.208).

Assim, o estágio de semi-institucionalização é determinado pela adoção de estruturas que se objetificaram e foram amplamente disseminadas. A força da difusão adquire uma base mais normativa e paulatinamente deixa de ser uma simples imitação, refletindo a teorização implícita ou explícita das estruturas.

As estruturas em fase de semi-institucionalização possuem uma taxa de sobrevivência mais alta, mas por si só não garantem a elas sucesso ou vida longa. Apesar de adquirirem um certo grau de aceitação normativa, os adotantes “estarão conscientes da sua qualidade relativamente não-testada, e monitorarão a acumulação de evidências (...) a respeito da eficácia de suas estruturas. Somente quando a estrutura atinge a institucionalização total é que a propensão dos atores para empreender avaliações independentes da estrutura declinará de modo significativo” (TOLBERT e ZUCKER, 1998, p.209).

O processo de sedimentação está baseado na expectativa de perpetuação da estrutura, na sua sobrevivência por várias gerações de membros da organização. O modelo de estrutura se difunde por todo um grupo de atores que a adotaram, e este modelo se consolida por um tempo consideravelmente longo.

O processo de sedimentação, no entanto, pode ser atrapalhado pela falta de resultados facilmente demonstráveis e correlacionados com a nova estrutura. Uma correlação fraca com os resultados desejados pode dificultar a difusão e manutenção das estruturas, ainda mais se os seus defensores ainda estiverem ocupados com a teorização e com a difusão.

A institucionalização por completo da nova estrutura depende, provavelmente, dos efeitos conjuntos de (1) uma baixa resistência dos grupos de oposição; (2) promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores; (3) correlação positiva com resultados desejados (TOLBERT e ZUCKER, 1998, p.210).

O quadro abaixo define alguns indícios relativos ao processo de institucionalização.

Dimensão	Estágio Pré-institucional	Estágio semi-institucional	Estágio de institucionalização
Processos	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
Ímpeto da difusão	Imitação	Imitação/Normalização	Normalização
Atividade de teorização	Nenhuma	Alta	Moderada
Variância na implementação	Alta	Moderada	Baixa

Quadro 1, estágios de institucionalização. Adaptada de Tolberg e Zucker, 1998.

A reversão deste processo – a desinstitucionalização – provavelmente requererá uma grande mudança no ambiente, como alterações duradouras no mercado e mudanças radicais em tecnologias. Desta forma, a legitimidade das práticas organizacionais pode ser colocada à prova internamente no que tange à adequação das práticas e procedimentos às exigências ambientais. Esse processo de deterioração da aceitação e uso das práticas já institucionalizadas chama-se “dissipação” (OLIVER, apud Fonseca, 2002, p.58).

A dissipação fragiliza a organização e cria um vácuo institucional. Isso poderá permitir a um grupo de atores sociais, cujos interesses estejam em oposição à estrutura, a ela se opor conscientemente e explorar suas fraquezas (TOLBERT e ZUCKER, 1998, p.210) Em caso de sucesso dos grupos opositores, eles preencherão o vácuo institucional a partir da redefinição e legitimação de novas práticas organizacionais, num processo denominado “reinstitutionalização” (MACHADO-DA-SILVA e FONSECA, apud Fonseca, 2002, p.58).

HÁ UM QUADRO DE INSTITUCIONALIDADE NO ENSINO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO?

O ensino de graduação em Administração no Brasil pode ser reportado com base em alguns marcos históricos: seu surgimento, a influência do modelo americano, a regulamentação da profissão e do ensino, a tentativa de se atualizar e o novo modelo regulatório.

A primeira fase é o surgimento do ensino de Administração no país. Ele acontece no ano de 1902, quando passam a ministrar o estudo da Administração duas escolas particulares: no Rio de Janeiro, na Academia de Comércio, e em São Paulo, na Escola Álvares Penteado. O ensino não era regulamentado, o que só acontecerá em 1931, com a criação do Ministério da Educação e a estruturação do ensino em todos os níveis. Na área dos estudos universitários, é criado o Curso Superior de Administração e Finanças. Este curso diplomava os bacharéis em Ciências Econômicas, ainda que com forte preocupação quanto à capacitação administrativa destes. A separação dos campos só se dará na década de 1950.

A mudança e o desenvolvimento da formação social brasileira a partir da Revolução de 1930 demandavam a preparação de recursos humanos, na forma de técnicos e tecnólogos de várias especializações, assim como métodos de trabalho mais sofisticados. Eram necessidades criadas pelo crescimento econômico, pelo desenvolvimento de infra-estrutura social e pela infra-estrutura nascente de transportes, energia e comunicações. Esse processo de transformação trouxe em seu bojo a formação de grandes conglomerados industriais e um

Estado como agente ativo no processo de desenvolvimento econômico e social (MEZZOMO KEINERT, 1996, p.4).

Na propagação de métodos mais sofisticados nas ciências administrativas destacou-se o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), fundado em São Paulo em 1931. Dentre suas atribuições estavam a divulgação dos teóricos da administração científica e clássica e de seus métodos, objetivando o aperfeiçoamento do desempenho gerencial dos profissionais e a solução de problemas ligados à racionalização da administração das empresas em geral (CFE, 1993, p.289).

Também inserido no processo de propagação do ideário da 'gerência científica', a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP) em 1938 enseja a modernização do Estado brasileiro, organizando seu pessoal, material, orçamento, organização e métodos, de acordo com as características burocráticas weberianas e as teorias da administração de Taylor e Fayol (MEZZOMO KEINERT&VAZ, 1994, p.5). Originada no DASP, a Fundação Getulio Vargas (FGV) foi instituída em 1944 com o objetivo de preparar pessoal especializado para a administração pública e privada.

Foram estabelecidas, assim, as condições e motivações para a criação de cursos com ênfase na “gerência científica” que formassem a burocracia especializada requerida para o desenvolvimento do país (COVRE, 1991, p.59). A difusão e aplicação desse ideário se tornaram as razões principais para que governos e empresas demandassem administradores, ou seja, técnicos capazes de produzir e gerir grandes e complexas organizações burocráticas.

Assim, podemos classificar esta primeira fase como um processo de habitualização. A difusão se dá por imitação dos conhecimentos básicos – os ensinamentos tayloristas, fordistas e weberianos, a atividade de teorização ainda é extremamente limitada e a variância na implementação do ensino é alta, devido à mistura de campo de Economia e Administração.

Dimensão	Estágio Pré-institucional	Primeira fase: surgimento do ensino de Administração
Processos	Habitualização	Surgimento de novas formas para organizar o ensino de Administração e formar a burocracia necessária para o país
Ímpeto da difusão	Imitação	Os ensinamentos são os sistematizados pela “gerência científica” por Taylor, Fayol e os ensinamentos burocráticos de Weber
Atividade de teorização	Nenhuma	Não há, ainda, uma definição clara a respeito das estruturas de ensino, o que começará apenas na década de 1940
Variância na implementação	Alta	As escolas estão voltadas ao comércio, ou ao ensino de economia com preocupações administrativas, ou ainda voltadas ao serviço público

Quadro 2, o estágio do surgimento. Adaptada de Tolberg e Zucker, 1998.

A segunda fase se dá com a influência do modelo americano no ensino de Administração. A intensificação do uso de modelos estrangeiros na estruturação das organizações brasileiras e do ensino de Administração se torna mais forte em 1948, quando representantes da FGV visitaram diversos cursos de Administração Pública sediados em universidades americanas, como resultado da cooperação técnica Brasil-Estados Unidos estabelecida após o fim da Segunda Guerra. Dos encontros entre esses representantes e

professores norte-americanos nasceu em 1952 no Rio de Janeiro a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), destinada à formação de profissionais especialistas para a administração pública. Dois anos mais tarde, a mesma FGV criaria a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP). Na capital econômica e coração da iniciativa privada no país, a escola destinou-se a formar profissionais especialistas nas modernas técnicas de gerência empresarial, atendendo assim às expectativas do empresariado local (CEEAD, 1997, p.23).

A influência estrangeira no ensino de Administração torna a se manifestar, de forma mais vigorosa, através de convênio firmado em 1959 entre o governo brasileiro e o governo americano, instituindo o Programa de Ensino de Administração Pública e de Empresas. Tal convênio, que beneficiou a EBAP, a EAESP, o DASP e as universidades federais da Bahia e do Rio Grande do Sul (UFBA e UFRGS, respectivamente) enfatizava a necessidade de formar professores para o ensino de Administração pública e de empresas, visando dotar o governo e a área privada de técnicos competentes para promoverem o desenvolvimento econômico e social.

As escolas da FGV foram designadas como centros de treinamento e de intercâmbio, sendo encaminhados bolsistas de Administração Pública da EBAP e bolsistas de Administração de Empresas da EAESP para estudos de pós-graduação e formação de quadro docente próprio, respectivamente a University of Southern California e a Michigan State University. Também do DASP, da UFBA e da UFRGS foram enviados bolsistas, resultando, finalmente, na criação de cursos de Administração Pública nessas duas últimas instituições (FISCHER, 1993, p.11). O país também recebe uma missão de professores norte-americanos, especializados em administração pública e de empresas, que foi responsável pelos programas de ensino de Administração em implementação no país, missão essa que só termina em 1965 (CEEAD, 1997, p.23). Assim, o ensino de Administração, recente no Brasil, fica caracterizado como uma transferência de tecnologia desenvolvida nos Estados Unidos.

O momento histórico que vivia o país àquela época era propício para a difusão dessa tecnologia. Se o surgimento do ensino de Administração é resultante do desenvolvimento econômico do governo de Getúlio Vargas, um grande incentivo dado à expansão desse ensino foi o surto industrializante no qual ingressou o país sob o comando de Juscelino Kubitschek, décadas mais tarde, que havia criado uma enorme demanda por profissionais que pudessem atuar nas organizações que se instalavam e progrediam, no ambiente de intensas mudanças econômicas que vinham ocorrendo. Era necessária a profissionalização dos quadros das empresas brasileiras. A complexidade e o tamanho de suas estruturas demandava a utilização crescente da técnica e isso tornara fundamental o treinamento de profissionais para executar diferentes funções no interior das organizações.

Essa segunda fase é caracterizada pela imitação no ímpeto de difusão, mas apresenta uma tendência à normatização. A atividade de teorização cresce significativamente na cooperação Brasil-EUA, mas a variância na implementação decresce, quando da adoção dos primeiros modelos de ensino da Administração pública e privada. Podemos dizer que o ensino caminha para a objetificação, conforme o quadro abaixo:

Dimensão	Estágio semi-institucional	Segunda fase: influência do modelo americano
Processos	Objetificação	Desenvolvimento de um consenso sobre o modelo de ensino de Administração e estabelecimento de um “líder de processo”
Ímpeto da difusão	Imitação/Normatização	Difusão dos modelos de ensino baseados nos modelos americanos e desenvolvidos pela FGV na EBAP e na EAESP
Atividade de teorização	Alta	Os modelos de ensino pesquisados nos EUA fazem parte de um programa conjunto, que visa desenvolver o ensino de administração no Brasil.
Variância na implementação	Moderada	Já há uma crescente separação do campo da Administração e da Economia e a construção do modelo da FGV, o que reduz a variabilidade das propostas de ensino.

Quadro 3, o estágio da influência americana. Adaptada de Tolberg e Zucker, 1998.

A terceira fase acontece a partir da regulamentação da profissão e do ensino de Administração, precedente para a posterior expansão do ensino de Administração no Brasil. A criação da categoria de Técnico em Administração, que torna o exercício da profissão privativo “dos bacharéis em Administração Pública ou de Empresas, diplomados no Brasil, em cursos regulares de ensino superior, oficial, oficializado ou reconhecido, cujo currículo seja fixado pelo Conselho Federal de Educação” (CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO, 1994, p.40) acontece em 1965. Em 1966 o Conselho Federal de Educação regulamentaria o ensino de Administração através de Resolução não numerada (CFE, 1991, p.49), fixando o conteúdo mínimo e a duração para o curso.

A EAESP, um centro de treinamento e intercâmbio na área de negócios, logo se tornou uma referência para a expansão dos cursos de Administração no país, pois sua proposta adaptava-se ao estilo de desenvolvimento brasileiro, que privilegiava as grandes empresas produtivas, principalmente as estrangeiras e estatais. Formada nos melhores moldes das *business schools* norte-americanas, onde as grandes empresas já eram realidade desde a Segunda Revolução Industrial, tinha como referencial teórico bibliografia americana e abrigava o primeiro currículo especializado em Administração de Empresas do país (MOTTA, 1983, p.53).

Com essa referência e outras, também importantes, como a EBAP e a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), cujos cursos de Administração Pública e de Empresas haviam sido criados em 1964, o ensino de graduação se desenvolveu rapidamente no Brasil. É importante notar, entretanto, que se num primeiro momento a criação dos cursos se deu no interior de instituições universitárias, fazendo parte de um complexo de ensino e pesquisa, (CEEAD, 1997, p.25) esse modelo logo foi abandonado. A regulamentação do ensino e posteriormente o “milagre econômico” abriram um grande campo para os bacharéis em administração, e com incentivo governamental essa demanda foi atendida formando-os em faculdades isoladas e privadas, características do processo de expansão do ensino superior no país. Assim, de acordo com o Ministério da Educação e do Desporto, eram 31 cursos em 1967, que evoluíram para 177 cursos em 1973. Posteriormente, com a continuidade dessa política, nos oitentas eram 245 cursos. Em 1990 evoluiu-se para 330 cursos, e segundo o censo do MEC, em 1998 já eram 549 escolas de administração (INEP, 1998, p.9).

Um fator importante para a evolução desmedida do crescimento da graduação em Administração era que “A abertura dos cursos apresentava-se vantajosa, uma vez que poderiam ser estruturadas sem muitos dispêndios financeiros” (CEEAD, 1997, p.25), pois não eram necessários investimentos vultuosos em laboratórios sofisticados e nem qualquer outro refinamento tecnológico. Acrescentava ainda Motta que “a maior parte das escolas utiliza pessoal mal preparado e que, face à retribuição que recebe, não teria mesmo condições de se aperfeiçoar.” (MOTTA, 1983, p.53)

A quarta fase é a tentativa do ensino em se atualizar, pois o ensino de Administração permanece inalterado na sua legislação por vinte e sete anos, insensível às mudanças por que passava o mundo. Algumas dessas mudanças, como o choque do petróleo, a revolução microeletrônica, o surgimento acelerado de novas tecnologias e a globalização econômica acabaram por modificar, de forma rápida e irreversível, o mundo das organizações.

A rapidez dessas alterações não assustou, porém, os educadores em Administração. Apesar da constituição de um Grupo de Trabalho pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) com o propósito de produzir um anteprojeto de Reformulação Curricular, em 1982, a proposta de reformulação curricular será apresentada uma década depois, ainda que o mundo esteja passando por profundas transformações nos oitentas.

A discussão das reformas finalmente ocorre durante o Seminário Nacional sobre Reformulação Curricular dos Cursos de Administração, na Universidade Federal do Rio de Janeiro nos dias 28 a 31 de outubro de 1991. Nesse encontro foram reunidos 170 cursos de Administração de todo o país, concluindo pela apresentação de proposta formal de um currículo mínimo a ser submetido à aprovação do Conselho Federal de Educação. Mas, na avaliação de MONTEIRO JÚNIOR (1995, p.84) "... resultou dos debates e discussões acalorados e prolongados a montagem de um novo currículo mínimo, aperfeiçoado e modernizado, é verdade, mais ainda longe de retirar as Escolas de Administração da trilha tradicionalista." Esse novo currículo mínimo é fixado pelo Conselho Federal de Educação no dia 4 de outubro de 1993, através da Resolução nº2/97, e permanece vigente até hoje.

Podemos reunir, para análise, a terceira e quarta fase. Elas consolidam as normas curriculares previstas em 1966, ainda que com pequenas modificações em 1993. São ainda caracterizadas pela normatização do ensino, com a adoção da figura do currículo mínimo, um conjunto de disciplinas obrigatórias para a obtenção do título, e de instrumentos de autorização do funcionamento e credenciamento do curso, o que de certa forma também nivela o comportamento das escolas.

A atividade de teorização cai consideravelmente, na medida em que o currículo mínimo engessa as propostas de ensino das diversas faculdades tornando quase 70% das disciplinas obrigatórias. Apesar de, como diz o Parecer nº 433/93, “As instituições devem convencer-se de que o currículo é apenas um instrumento a serviço da aprendizagem e não um fim em si mesmo”, a realidade é bastante diferente. As faculdades conformam-se à lei.

Por isso mesmo, a variância na implementação é sensivelmente reduzida pelo currículo mínimo. A par do modelo do ensino de Administração baseado nas escolas de negócio americanas, fornecido pela EAESP, o currículo mínimo induz ao isomorfismo, pois segui-lo significa alcançar a legitimidade que supostamente a obediência à regra implica.

Dimensão	Estágio de institucionalização	Terceira e quarta fases: regulamentação e “modernização”
Processos	Sedimentação	O modelo do ensino se difunde nas escolas e se consolida por quase quatro décadas
Ímpeto da difusão	Normatização	Criação de normas de autorização, funcionamento e recredenciamento
Atividade de teorização	Moderada	A discussão restringe-se aos estudos complementares e como modernizar o currículo mínimo
Variância na implementação	Baixa	As escolas de Administração apresentam poucas propostas em fase do modelo estabelecido e normatizado

Quadro 4, o estágio da regulamentação e da modernização, adaptado de Tolberg e Zucker, 1998

A quinta fase do ensino de Administração inicia-se com a promulgação da nova LDB e aponta a promulgação das novas diretrizes curriculares como o novo marco regulatório do ensino de Administração. É o início de uma nova fase, em que velhos arranjos como o currículo mínimo cederão espaços a novos arranjos, e o espaço para a reinstitucionalização estará aberto.

A promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 20 de dezembro de 1996 havia trazido novas discussões sobre o papel do ensino superior, em Administração e em outras áreas. Através do Parecer n.º 776/97, O Conselho Nacional de Educação conclamou todas as áreas a formular as diretrizes curriculares específicas para seus cursos de graduação. A área de Administração iniciou a discussão das diretrizes em 1998, com o Seminário Nacional sobre Diretrizes Curriculares para os Cursos de Graduação em Administração, que se seguiu por outros menores com caráter regional, para analisar e discutir as novas propostas de diretrizes curriculares para o curso de Administração.

Existiam outros desafios, no entanto. A instituição da avaliação dos formandos pelo Exame Nacional de Cursos levava a importantes questionamentos sobre o resultado dos modelos adotados até então. Numa prova cuja composição recebeu a aprovação da quase totalidade das escolas avaliadas, o desempenho dos alunos tem sido sofrível, com médias de desempenho nacionais próximas de sofríveis 35%. Isso abriu espaço, certamente, para discutir a estrutura do ensino adotada até então.

A quinta fase, que é marcada no início de 2004 com a publicação das novas Diretrizes curriculares, derruba então o modelo anterior baseado no currículo mínimo. Isso certamente aumentará a teorização a respeito de que estruturas se legitimarão e, certamente, a variância das soluções.

CONCLUSÕES

Considerando-se, então, a lógica que há por trás do institucionalismo, o processo de institucionalização e o ensino de graduação em Administração, deve-se ressaltar três coisas:

- (1) A abordagem institucionalista é bastante rica para a análise do desenvolvimento do ensino de graduação em Administração no Brasil. Desde o início, quando da instalação das primeiras escolas no Brasil, é possível reconhecer cada etapa do processo de institucionalização, com

maior ou menor grau de adequação ao modelo de Tolberg e Zucker. Especialmente na fase de regulamentação e modernização do ensino, podemos reconhecer o clímax do processo, seguido quase que ao mesmo tempo pelos indícios da sua desinstitucionalização.

- (2) O processo de desinstitucionalização que se segue, a partir da fraca correlação entre os resultados alcançados e o modelo que se institucionalizava, ainda que de forma frágil, nos conduz novamente ao início de um processo de institucionalização. É interessante estarmos ao final quase no mesmo ponto de partida em termos institucionais, não em um movimento circular, mas talvez numa trajetória espiralizada. Não podemos nunca afirmar que voltamos, no entanto, ao estágio de habitualização, pois determinados valores, códigos e símbolos não serão lançados fora apenas porque há uma nova regulamentação. Há, sim, uma nova oportunidade para se teorizar e experimentar novas soluções, neste estágio hoje de semi-institucionalidade.
- (3) A inquietação que fica, ao final é a seguinte: se o ensino, durante as fases de regulamentação e modernização, esteve de certa forma caminhando seguramente em direção à institucionalização, o que falhou para que os resultados das estruturas legitimadas pela regulamentação à época fossem sofríveis? Em outras palavras: em direção a que tipo de institucionalização estava a área de Administração caminhando?

São estas conclusões e inquietações que devem nos auxiliar a pensar em como deve se estruturar o ensino de Administração, a partir das novas diretrizes curriculares. Publicadas em fevereiro de 2004, após vários revezes, elas representam o esforço dos diversos atores que compõe a área de Administração e uma nova oportunidade para de institucionalização do ensino de graduação em Administração em outras bases.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, D.O., 1996
- BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Parecer n.º 776/97, de 3 de dezembro de 1997. Brasília, D.O., 1997.
- CARVALHO, Cristina e VIEIRA, Marcelo. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: CARVALHO, Cristina e VIEIRA, Marcelo. Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do observatório da realidade organizacional. Recife, Editora Universitária UFPE, 2002.
- COMISSÃO DE ESPECIALISTAS DE ENSINO DE ADMINISTRAÇÃO DA SESu/MEC (CEEAD). Biblioteca Básica para os cursos de Administração. Florianópolis, UDESC, 1997.
- CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. Leis. In: Manual do administrador: guia de orientação profissional. Brasília, Conselho Federal de Administração, 1994.
- CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (CFE). Currículos mínimos dos cursos de graduação. Brasília, 1991.
- CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (CFE). Documenta. Brasília, ago 1993.

- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. A formação e a ideologia do administrador de empresas. São Paulo, Cortez, 1991.
- FACHIN, Roberto e MENDONÇA, J. Ricardo. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, Marcelo e Carvalho, Cristina. Organizações, instituições e poder. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- FISHER, Tânia. A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 27(4), out./dez. 1993, p. 11-20.
- FONSECA, Valéria. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, Marcelo e Carvalho, Cristina. Organizações, instituições e poder. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Censo da Educação Superior: 1998. Brasília: o Instituto, 1998.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Exame nacional de cursos: relatório-síntese 1998. Brasília, 1998.
- MEZZOMO KEINERT, Tânia Margarete. Análise das propostas dos cursos de administração pública no Brasil em função da evolução do campo de conhecimento. Série Relatórios de Pesquisa. São Paulo, 1996.
- MEZZOMO KEINERT, Tânia Margarete & VAZ, José Carlos. A Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro. Revista do Setor Público, n. 28, jan./mar. 1994.
- MONTEIRO JÚNIOR, Sady. O currículo por tema como alternativa ao currículo dos cursos em administração. Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 1995.
- MOTTA, Fernando Claudio Prestes. A questão da formação do Administrador. Revista de Administração de Empresas. São Paulo: FGV, 23(4), out./dez. 1983
- NICOLINI, Alexandre. Qual será o futuro da fábrica de administradores? Revista de Administração de Empresas. São Paulo: FGV, 43(2), abr/jun 2003.
- TOLBERT, Pamela e ZUCKER, Lynne. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart, HARDY, Cynthia e NORD, Walter. Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1998.